



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatele: **Ing. R. D.**, zastoupený Mgr. Ing. Janem Drobným, advokátem se sídlem Breitfeldova 704/1, Praha 8, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, zastoupený doc. JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2024, č. j. 59 A 30/2024 - 44,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje (odpůrce) ze dne 26. 6. 2023, č. 035-26/2023/ZK byla ve formě opatření obecné povahy vydána 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „*aktualizace ZÚR*“).

[2] Navrhovatel, jenž je vlastníkem zemědělských pozemků v obci V. P. v katastrálním území K. zapsaných na listu vlastnictví č. X, podal u Krajského soudu v Praze (dále jen „*krajský soud*“) návrh na zrušení části tohoto opatření obecné povahy v rozsahu textového a grafického vymezení koridoru D057 – silnice II/101 a II/240, úsek Středokluky – Tursko (+ 2x MÚK), včetně obchvatu Velkých Přílep s napojením do nové MÚK Středokluky (D7), který krajský soud rozsudkem ze dne 20. 8. 2024, č. j. 59 A 30/2024 - 44, zamítl.

[3] Krajský soud neshledal důvodnou námitku navrhovatele, že aktualizace ZÚR neobsahuje dostatečně určité vymezení koridoru D057, v němž (či v jehož blízkosti) se nacházejí navrhovatelovy pozemky. Navrhovateli přisvědčil v tom, že koridor D057 nemá v textové části aktualizace ZÚR stanovenou přesnou šíři, nepovažoval však takové vymezení koridoru v aktualizaci ZÚR za nezákonné. Důvodem absence stanovení přesné šíře koridoru D057 v textové části aktualizace ZÚR byla podle krajského soudu skutečnost, že oproti ostatním dopravním koridorům nemají koridory pro stavby aglomeračního okruhu (do nichž spadá i koridor D057) jasně určený typ komunikace, proto také nejsou vymezeny označením komunikace podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), nýbrž specifickým pojmem „silnice vyšší třídy“ používaným v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. Tímto odpůrce podle krajského soudu ponechává na pozdější specifikaci, jaký typ komunikace bude pro výstavbu aglomeračního okruhu zvolen.

[4] Dle krajského soudu musí být vymezení koridoru dostatečně určité s přihlédnutím k míře podrobnosti či obecnosti daného typu územně plánovací dokumentace. Specifické vymezení šířky koridoru v textové části zásad územního rozvoje však není nutné. Krajský soud se ztotožnil s odpůrcem v tom, že vymezení koridoru D057 v grafické části aktualizace ZÚR je dostatečně určité a umožňuje (byť s mírnými obtížemi) vlastníkům pozemků zjistit, zda se jejich pozemky nacházejí uvnitř koridoru. Této skutečnosti si byl navrhovatel dle názoru krajského soudu vědom, jelikož sám v návrhu uváděl, jak vypočíst z výkresů grafické části aktualizace ZÚR rozměry koridoru. Dle krajského soudu ostatně nejde o složitý postup, nýbrž o standardní odměřování vzdálenosti z mapy, byť v daném případě s poměrně velkým měřítkem. Skutečnost, že toto odměřování není z uživatelského hlediska přívětivé, pak podle krajského soudu nezpůsobuje nezákonnost aktualizace ZÚR.

[5] Krajský soud dále uvedl, že navrhovatel koncipoval svůj návrh čistě formálně, tedy že brojil pouze proti způsobu vymezení koridoru a nenamítal např. nepřiměřenost vedení koridoru přes jeho pozemky. Z tohoto důvodu pak považoval za nadbytečné, aby se vyjadřoval k tvrzením o důsledcích zařazení navrhovatelových pozemků do koridoru D057.

[6] Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku nepřezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti aktualizace ZÚR. Ta by mohla být vnitřně rozpornou např. tehdy, pokud by se rozměry koridoru v textové části neshodovaly s jejich zakreslením v grafické části. Jelikož však v textové části šíře koridoru D057 uvedena není a jediný údaj o jeho rozměrech je v jeho zakreslení v grafické části, nepřipadá podle krajského soudu rozpornost aktualizace ZÚR v úvahu.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podává navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že jeho návrh na zrušení části aktualizace ZÚR byl „čistě formální“, a tvrdí, že se krajský soud s návrhem „dostatečně neseznámil“, pokud k takovému závěru dospěl. V návrhu stěžovatel uváděl, že realizace stavby v koridoru D057 bude mít likvidační následky pro hospodaření na jeho pozemcích. Dále pak zdůrazňoval již probíhající zásah na pozemcích v podobě geotechnického

pokračování

průzkumu. Krajský soud podle stěžovatele také pominul důkazy, které k prokázání těchto svých tvrzení navrhoval.

[9] Dle stěžovatele se krajský soud dále nevypořádal s jeho argumentací, že dle § 36 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2023 (dále jen „*stavební zákon*“), náležitosti obsahu zásad územního rozvoje stanoví prováděcí právní předpis. Podle části I. odst. 1 přílohy č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „*vyhláška o územně plánovací dokumentaci*“), pak textová část zásad územního rozvoje zahrnuje koncepci rozvoje území kraje, vyjádřenou mimo jiné ve *zpřesnění vymezení ploch a koridorů vymezených v politice územního rozvoje a územním rozvojovém plánu a vymezení ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability a územních rezerv, u ploch územních rezerv stanovení využití, které má být prověřeno*. Z tohoto důvodu stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[10] Odůvodnění napadeného rozsudku je podle stěžovatele také vnitřně rozporné, jelikož krajský soud na jedné straně učinil závěr, že se stěžovatelovy pozemky v trase koridoru D057 nacházejí a budou jím dotčeny, zároveň však konstatoval, že dosud není jasné, jaký typ komunikace v koridoru bude a v jakém rozsahu k zásahu do stěžovatelových práv dojde.

[11] Stěžovatel rovněž brojí proti závěru krajského soudu, že vymezení koridoru D057 v aktualizaci ZÚR je dostatečně určité a není nezákonné. Má za to, že není v souladu s principy právního státu, aby byl ponechán v dlouhodobé nejistotě ohledně toho, jaká komunikace má být na jeho pozemcích postavena a v režimu jakého zákona.

[12] Podle stěžovatele je zásadní, zda bude v koridoru postavena stavba podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (dále jen „*liniový zákon*“), nebo například silnice II. nebo III. třídy, na kterou dle jeho názoru tento zákon nedopadá. V důsledku této nejistoty pak stěžovatel neví, vůči komu a v jakém rozsahu má uplatňovat své nároky, přičemž hrozí jejich promlčení.

[13] Dále stěžovatel tvrdí, že v souvislosti s koridorem D057 již byla uzavřena smlouva o dílo na „*představební práce*“ (stěžovatel takto označuje smlouvu na podrobný geotechnický průzkum v koridoru D057 – pozn. NSS), proto již v nynější fázi územního plánování musí být postaveno na jisto, o jakou stavbu se bude jednat a v režimu jakého zákona bude realizována.

[14] Na podporu své argumentace stěžovatel také odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 9 Ao 4/2011 - 78, a ze dne 14. 4. 2022, č. j. 1 As 78/2021 - 73. V prvním z citovaných rozsudků kasační soud dle stěžovatele odmítl argumentaci, že při pořizování zásad územního rozvoje není možné uvádět podrobné údaje a výpočty. Ve druhém rozsudku pak měl Nejvyšší správní soud dojít k závěru, že koridor je ze zákona vymezován pro konkrétní účel a území koridoru nelze využít způsobem, který by mohl v budoucnu bránit provedení stavby, pro kterou byl koridor vymezen. Z tohoto závěru pak stěžovatel vyvozuje, že parametry stavby, která má být v koridoru umístěna,

by měly být již natolik zřejmé, aby bylo možno zjistit, o jaký konkrétní typ komunikace se bude jednat.

[15] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že napadený rozsudek nepovažuje za vnitřně rozporný. Dále tvrdí, že konkretizace koridoru D057 podle požadavků stěžovatele by byla v rozporu se zákonem a znemožnila by adaptaci stavebního záměru na podmínky území. Aktualizace ZÚR podle odpůrce nezakládá omezení vlastnického práva stěžovatele k jeho pozemkům, které by bylo srovnatelné s vyvlastněním. Případné odejmutí dotčených pozemků bude teprve předmětem navazujícího řízení, jehož výsledkem bude správní rozhodnutí, proti kterému se bude moci stěžovatel bránit žalobou.

[16] Dále odpůrce nesouhlasí s tvrzením, že se stavební záměr, který má být v koridoru D057 realizován, nachází v „*představební fázi*“. Tento záměr dle odpůrce není v současné době žádným způsobem realizován a jeho realizace bude teprve předmětem navazujících řízení. Případné nároky stěžovatele na kompenzaci mohou vzniknout teprve s konkretizací obsahu aktualizace ZÚR na úrovni územního plánu či ve fázi správního řízení o povolení stavebního záměru, nemůže tedy již nyní běžet jejich promlčecí lhůta. Odpůrce navíc podotýká, že stěžovatel v kasační stížnosti ani v řízení před krajským soudem neuvedl žádnou konkrétní činnost, která byla vydáním aktualizace ZÚR omezena či znemožněna. Geotechnický průzkum, který stěžovatel v kasační stížnosti zmiňuje, dle tvrzení odpůrce nesouvisí s obsahem aktualizace ZÚR, nýbrž je pouze podkladem pro zpracování projektové dokumentace a probíhá v režimu zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu. V závěru svého vyjádření pak odpůrce navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[17] V replice k vyjádření odpůrce stěžovatel pouze opakuje svou kasační argumentaci.

[18] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] K námitkám stěžovatele zdejší soud předesílá, že z § 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s., a ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 – 70; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. Jinak řečeno, pokud stěžovatel formuloval kasační námitky velmi obecně, obdrží na ně od soudu pouze stručnou odpověď.

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je totiž povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, a to i bez námitky stěžovatele. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje.

[22] Krajský soud v rozsudku řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí, vypořádal se se všemi podstatnými námitkami a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací.

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že odůvodnění rozsudku krajského soudu je vnitřně rozporné. Fakticky tedy namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud se však s touto námitkou neztotožňuje.

[24] Vnitřní rozpornost rozsudku krajského soudu stěžovatel spatřuje v tom, že krajský soud učinil závěr, že se pozemky stěžovatele nacházejí v trase koridoru D057 a budou jím dotčeny, zároveň však konstatoval, že dosud není jasné, jaký typ komunikace v koridoru vůbec bude a v jakém rozsahu k zásahu do stěžovatelových práv dojde. Nejvyšší správní soud předně podotýká, že krajský soud v napadeném rozsudku tyto výroky výslovně neuvedl. Krajský soud pouze uvedl, že se pozemky stěžovatele nacházejí uvnitř koridoru D057 nebo v jeho blízkosti, a dotčení stěžovatelova vlastnického práva vymezením koridoru D057 je tedy přinejmenším myslitelné a pro potřeby aktivní procesní legitimace postačující. I pokud by však krajský soud v napadeném rozsudku uvedl to, co tvrdí stěžovatel, nejednalo by se o vzájemně rozporné závěry. Skutečnost, že není jasné, v jakém konkrétním rozsahu budou práva stěžovatele dotčena, totiž nebrání závěru, že v nějakém (blíže nespecifikovaném) rozsahu tato práva budou, resp. mohou být dotčena.

[25] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel spatřuje také v tom, že se krajský soud nevyjádřil k jeho argumentaci ohledně náležitostí obsahu zásad územního rozvoje upravených v příloze č. 4 vyhlášky o územně plánovací dokumentaci. Ani tuto námitku však Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

[26] Ve svém návrhu na zrušení části aktualizace ZÚR (stejně jako v kasační stížnosti) stěžovatel pouze obecně citoval část vyhlášky o územně plánovací dokumentaci, která do 1. 1. 2024 stanovila náležitosti obsahu zásad územního rozvoje. Neuvedl však, jak by jím citovaná pasáž měla být relevantní pro projednávanou věc. Zdejší soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, č. 835/2006 Sb. NSS, uvedl, že „[ž]alobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. **Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami.**“ Stěžovatelův obecný odkaz na část prováděcího předpisu proto nelze považovat za samostatný návrhový bod, který by byl krajský soud povinen vypořádat.

[27] Ze stěžovatelem citované části vyhlášky navíc vyplývá toliko, že součástí textové části zásad územního rozvoje má být mimo jiné *zpřesnění vymezení ploch a koridorů* uvedených v politice územního rozvoje a územním rozvojovém plánu a vymezení ploch a koridorů nadmístního významu. Tato skutečnost však nebyla v řízení před krajským soudem sporná. Předmětem řízení byla otázka, zda musí textová část zásad územního rozvoje (resp. jejich aktualizace) obsahovat **výslovně uvedenou šířku vymezeného koridoru**, což ovšem ze stěžovatelem citované části vyhlášky o územně plánovací dokumentaci nevyplývá. Skutečnost, že se krajský soud výslovně nevyjádřil k tomuto stěžovatelovu obecnému odkazu na část prováděcího předpisu, jenž se navíc míjel s předmětem řízení, tedy nemůže způsobovat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[28] Tvrzení stěžovatele, že se krajský soud „*dostatečně neseznámil*“ s jeho návrhem, Nejvyšší správní soud posoudil rovněž jako námitku nepřezkoumatelnosti, jelikož stěžovatel fakticky namítá, že se krajský soud nezabýval tvrzenými dopady aktualizace ZÚR do jeho právní sféry. Ani z tohoto důvodu však Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[29] Zdejší soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že návrh stěžovatele byl koncipován „*čistě formálně*“ v tom smyslu, že stěžovatel předložil projednatelné návrhové námitky pouze proti způsobu vymezení koridoru D057. Je sice pravdou, že stěžovatel v návrhu také **obecně** zmínil důsledky, které pro něj vymezení koridoru D057 (resp. spíše stavba silnice v tomto koridoru) bude mít. Tato tvrzení však sám zahrnul do části návrhu uvedené nadpisem „*Dosavadní průběh řízení*“, a naopak mimo část označenou jako „*Důvody ke zrušení části Opatření obecné povahy*“. Jedná se navíc o pouhý obecný výčet možných dopadů vymezení koridoru na stěžovatele, aniž by stěžovatel jakkoli vysvětlil souvislost těchto okolností s aktualizací ZÚR (stěžovatel např. neuplatnil projednatelnou námitku nepřiměřenosti vedení koridoru přes jeho pozemky, jak správně uvedl krajský soud).

[30] S ohledem na formulaci i zařazení v kontextu stěžovatelova návrhu se tato tvrzení jeví toliko jako zdůvodnění stěžovatelovy procesní legitimace, nikoliv jako důvody pro zrušení části aktualizace ZÚR. O procesní legitimaci stěžovatele přitom krajský soud nepochyboval, a proto nebylo nutné, aby se těmito tvrzeními podrobně zabýval. Ze stejného důvodu by také bylo nadbytečné, aby krajský soud prováděl důkazy, které stěžovatel k prokázání těchto tvrzení navrhoval.

[31] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[32] Pokud jde o zbývající kasační námitku, kterou stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu ohledně zákonnosti způsobu vymezení koridoru D057 v aktualizaci ZÚR, Nejvyšší správní soud předně podotýká, že správní soudy jsou při přezkumu opatření obecné povahy povinny postupovat zdrženlivě a respektovat právo na autonomní rozhodování samosprávy. Je právem samosprávy uspořádat své územní poměry podle vlastních představ, přičemž nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Jak uvedl zdejší soud např. v rozsudku ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 – 38: „*Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území [...] je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí*

pokračování

územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci.“ Obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 88/2021 – 88, a v něm citovanou judikaturu.

[33] Z tohoto závěru vyšel i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 – 72, ve kterém kasační soud uvedl, že „[v] řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (pověšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103 nebo ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013 – 96).“

[34] Uvedené závěry přebírá také judikatura vztahující se k soudnímu přezkumu zásad územního rozvoje, resp. jejich aktualizace (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 – 198).

[35] S ohledem na tyto závěry pak Nejvyšší správní soud shledal stěžovatelovu námitku nedůvodnou.

[36] Pokud jde o skutečnost, že v textové části aktualizace ZÚR není uvedena šířka koridoru, k tomu zdejší soud uvádí, že ze stavebního zákona ani vyhlášky o územně plánovací dokumentaci nevyplývá povinnost tento údaj v textové části aktualizace ZÚR uvést. Jak správně podotkl krajský soud, vymezení koridoru musí být dostatečně určité (s přihlédnutím k míře podrobnosti daného typu územně plánovací dokumentace), ke splnění této podmínky ovšem postačí, pokud lze šíři koridoru zjistit z grafické části aktualizace ZÚR, což bylo v nynější věci splněno.

[37] V této souvislosti zdejší soud odkazuje na rozsudek ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 218/2014 – 77. V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval vymezením koridoru, u něhož byla v textové části zásad územního rozvoje uvedena pouze maximální šířka, přičemž bylo dále uvedeno, že se šířka koridoru může měnit v závislosti na konkrétních podmínkách průchodu koridoru územím (šířku koridoru v konkrétním místě tedy bylo rovněž nutné zjišťovat z grafické části zásad územního rozvoje). Nejvyšší správní soud tehdy shledal, že takový způsob vymezení koridoru „plně dostačuje požadavkům při vymezení koridoru veřejně prospěšné stavby v zásadách územního rozvoje vzhledem ke stupni jejich obecnosti (srov. § 36 odst. 1 stavebního zákona)“. Dále také uvedl, že „[ú]čelem a funkcí ZÚR, jako koncepčního a strategického dokumentu, není detailně prověřovat celé území kraje a v návaznosti na toto prověření stanovovat přesnou šíři každého koridoru na celém území kraje“.

[38] Na uvedeném závěru nic nemění ani skutečnost, že Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Ao 4/2011 - 78 odmítl názor, že by v zásadách územního rozvoje nebylo možné

uvádět podrobné údaje a výpočty. Tento závěr se totiž vztahoval k otázce posuzování vlivů koridoru na životní prostředí a nevyplývá z něj, že by v zásadách územního rozvoje bylo **nutné** v každém případě uvádět podrobné údaje a výpočty.

[39] Co se týče skutečnosti, že v aktualizaci ZÚR není uvedena konkrétní třída silnice, pro kterou je koridor D057 vymezen, ani toto Nejvyšší správní soud neshledal ve shodě s krajským soudem nezákonným. Jak již bylo uvedeno, je právem samosprávy uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. To také znamená, že v rámci zákonných mezí jsou příslušné orgány samosprávy oprávněny určit, jak podrobně budou tyto územní poměry upraveny. V případě zásad územního rozvoje je pak míra jejich podrobnosti (či obecnosti) omezena především jejich postavením v hierarchii územně plánovací dokumentace, přičemž podle § 36 odst. 3 stavebního zákona platí, že *zásady územního rozvoje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje a územním rozvojovým plánem*, současně však *nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím*.

[40] Nelze proto považovat za nezákonné, pokud je v aktualizaci ZÚR koridor D057 stanoven obecněji pro silnici „vyšší třídy“, přičemž konkrétní parametry silnice včetně její třídy ve smyslu § 5 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích budou stanoveny teprve v pozdější fázi územního plánování v územních plánech jednotlivých obcí (či v rozhodnutí o povolení záměru). Tomuto závěru pak nebrání ani skutečnost, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 78/2021 – 73 je koridor vymezován pro konkrétní účel, jelikož stavbu silnice „vyšší třídy“ lze považovat za dostatečně konkrétní účel koridoru.

[41] Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že v důsledku neuvedení šířky koridoru D057 (v textové části) a konkrétní třídy silnice, která v něm má být umístěna, je v nejistotě ohledně toho, v jakém rozsahu a dle jakého zákona budou jeho pozemky dotčeny. Míra případného budoucího dotčení stěžovatelových pozemků ovšem závisí v každém případě na výsledcích dalších fází územního plánování a navazujících správních řízení, jejichž výsledky nelze předvídat. Není vyloučeno, že v územních plánech jednotlivých obcí dojde k zúžení koridoru D057, nebo dokonce, že k realizaci stavby silnice vůbec nedojde. Stěžovatel proto nemůže požadovat, aby mu již nyní na úrovni aktualizace ZÚR bylo známo, v jakém konkrétním rozsahu budou jeho pozemky dotčeny.

[42] Nejvyšší správní soud nicméně nepopírá, že k určitému zásahu do právní sféry stěžovatele může dojít již samotným zahrnutím jeho pozemků do koridoru D057. Není ovšem zřejmé, jak konkrétně by se v tomto ohledu stěžovatelova situace změnila, pokud by v aktualizaci ZÚR byly uvedeny jím požadované údaje. I pokud by totiž byla v textové části aktualizace ZÚR výslovně uvedena šířka koridoru D057, nijak by to neupřesnily míru dotčení stěžovatelových pozemků. K tomu by totiž bylo třeba znát kudy přesně vede alespoň jedna hranice koridoru, od které by bylo možné šířku počítat (taková míra podrobnosti však není s ohledem na relativně abstraktní charakter zásad územního rozvoje a měřítko grafické části aktualizace ZÚR možná).

[43] Stejně tak není zjevné, jak by stěžovatelovu situaci změnilo, pokud by v aktualizaci ZÚR byla uvedena konkrétní třída silnice plánované v koridoru D057. Stěžovatel se totiž mylně domnívá, že ustanovení liniového zákona dopadají pouze na silnice I. třídy. Podle § 1 odst. 2 písm. f) liniového zákona se však dopravní infrastrukturou pro účely tohoto zákona

pokračování

rozumí také v územně plánovací dokumentaci vymezené veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury. Do této kategorie přitom mohou spadat i silnice jiných tříd. I pokud by tedy v koridoru D057 byla plánována stavba silnice II. třídy, není vyloučeno použití liniového zákona.

[44] Co se týče stěžovatelem tvrzeného geotechnického průzkumu na jeho pozemcích, skutečnost, že tento průzkum probíhá, neznamena, že již musí být specifikováno, jaká třída silnice bude v koridoru D057 postavena. Zjištění učiněná v rámci tohoto průzkumu mohou naopak přispět k pozdější konkretizaci stavebního záměru, což ostatně potvrzuje i odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti, když uvádí, že průzkum bude podkladem pro zpracování projektové dokumentace.

[45] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud nepochybil, pokud dospěl k závěru, že vymezení koridoru D057 v aktualizaci ZÚR je dostatečně určité a není nezákonné.

[46] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[47] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného odpůrce, Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Podle ustálené judikatury zdejšího soudu však takové zastoupení nelze v případě odpůrce, jakožto vyššího samosprávného celku, u něhož lze předpokládat, že disponuje patřičným odborným personálním i materiálním zázemím, aby u soudu obhájil výsledky své činnosti prostřednictvím vlastních zaměstnanců, považovat za náklad účelně vynaložený (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020 – 53). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 17. dubna 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu