

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jana Vyklického v právní věci navrhovatelů: **a) město Beroun**, se sídlem Husovo náměstí 68, Beroun, **b) město Králův Dvůr**, se sídlem náměstí Míru 139, Králův Dvůr, zast. Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem, se sídlem Týn 1049/3, Praha 1, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2013, č. j. 50 A 6/2013 - 38,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá**.

**II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

[1] Zastupitelstvo odpůrce vydalo usnesením ze dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK, opatření obecné povahy „Zásady územního rozvoje Středočeského kraje“ (dále též „ZÚR“). Toto opatření obecné povahy bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 7. 2. 2012, č. j. 000687/2012/KUSK, a nabylo účinnosti dne 22. 2. 2012.

[2] Navrhovatelé se společným návrhem domáhali zrušení tohoto opatření obecné povahy v části vymezující územní rezervu v oblasti dopravy *„D601 koridor VRT, úsek Beroun - hranice kraje*“, in eventum navrhli zrušení ZÚR v části týkající se rozhodnutí o námitkách navrhovatele a) pod č. 6, č. j. 095897/2011/KÚSK, 087253/KUSK, a v části týkající se rozhodnutí o námitkách navrhovatele b) pod č. 44, č. j. 087242/2011/KUSK. Podáním ze dne 18. 4. 2013 rozšířili návrh a požadovali rovněž zrušení ZÚR v části

vymezující závazný koridor vysokorychlostní trati (dále též „VRT“) v úseku Praha - Beroun (D200).

[3] Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 5. 2013, č. j. 50 A 6/2013 - 38, návrh zamítl. V odůvodnění soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 - 53, který se napadenými zásadami územního rozvoje zabýval ve věci obce Bavoryně. Krajský soud uvedl, že rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí a na jeho odůvodnění je nutné klást stejné požadavky (§ 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Obecnost ZÚR do značné míry ovlivňuje charakter námitek a předurčuje nároky na obsahovou kvalitu jejich vypořádání. Byť lze připustit poměrně obecné odůvodnění vypořádání námitky, musí z něj být patrné, jak byla konkrétní námitka vypořádána. K vypořádání námitek s odkazem na stanovisko Ministerstva dopravy krajský soud citoval zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu.

[4] K námitce nezohlednění tunelové varianty krajský soud vyslovil, že určovat u jakýchkoli územních rezerv způsob a technické podmínky řešení je předčasné. Územní rezerva je prostor, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Protože proces prověřování a aktualizace napadených ZÚR ještě nebyl ukončen, je tato námitka předčasná. Při změně trasování koridoru odpůrce vycházel ze stanoviska Ministerstva dopravy, které je z titulu ústředního orgánu státní správy ve věcech dopravy oprávněno vytvářet koncepce dopravy a jejich změn. Proto je legitimní i obsah stanoviska, v němž ministerstvo dospělo ke koncepční změně. Vzhledem k vázanosti odpůrce tímto stanoviskem, které žádné variantní řešení nevyžadovalo, nebyl dán důvod vnášet do procesu přijímání ZÚR žádné varianty ať již nové nebo minulé. Ze systematiky stavebního zákona plyne, že územní plány obcí příslušného kraje musí být se ZÚR v souladu, proto je povinností navrhovatelů respektovat schválené ZÚR při vypracování vlastních územních plánů nebo jejich změn a se svými záměry v území vyčkat výsledku aktualizace ZÚR. Do té doby se záměry navrhovatelů pouze odkládají. Nezákonnost ZÚR nelze podle krajského soudu bez dalšího dovozovat ani z odlišnosti úpravy v ZÚR oproti předchozí územně plánovací dokumentaci téže úrovně. Také k problematice územní rezervy krajský soud citoval zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu.

[5] Krajský soud dále uvedl, že z obecného požadavku Ministerstva životního prostředí na variantní posuzování, aniž by byl přímo vztažen ke konkrétním záměrům nebo aniž by byl požadavkem vyjádřeným zcela kategoricky, nelze dovodit, že by ministerstvo trvalo na variantním posouzení záměru koridoru VRT. Protože ministerstvo svůj požadavek neformulovalo kategoricky a ani jej nevztáhlo přímo na předmětný koridor VRT, nemá soud za to, že by posouzení tohoto koridoru v jediné variantě odporovalo zákonu. Tomu odpovídá i závěr stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 20. 2011, č. j. 84529/ENV/11, které nesplnění požadavku na prověřování řešení ve variantách a alternativách nenamítalo.

[6] K námitce nevhodnosti povrchové varianty koridoru (územní rezervy) VRT D601 odůvodněné tím, že na území došlo k mnoha investicím také z veřejných prostředků, krajský soud podotkl, že není sporu o tom, že územní rezerva do práv vlastníků dotčených nemovitostí zasahuje, nicméně toliko dočasným omezením vlastníků dotčených nemovitostí, a to pouze omezením v možnosti realizovat záměry, které by mohly

znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území. Jedná se tedy o odlišný zásah oproti situaci, kdy by byl do ZÚR namísto územní rezervy zapracován přímo záměr koridoru vysokorychlostní trati. Vymezení územní rezervy vůbec nemusí předcházet konkrétnímu využití území a ani budoucí využití nijak nepředjímá. Po jeho prověření může být učiněn závěr, že koridor vysokorychlostní trati bude vhodné umístit na jiném místě. Soud nepopírá, že již samo umístění územní rezervy navrhovatele v nakládání s daným územím omezí. S ohledem na výše nastíněnou povahu institutu územní rezervy a současně s přihlédnutím k velké míře obecnosti stanovené územní rezervy i samotných zásad územního rozvoje, mohl soud stěží přistoupit k testu proporcionality, na základě kterého by mohl eventuálně dospět k případnému zrušení napadeného opatření obecné povahy. Krajský soud neshledal rozpor posuzovaného opatření obecné povahy se zákonem, proto návrh zamítl.

[7] Proti tomuto rozsudku podali navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost. Namítali nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou spatřovali v neúplném vypořádání námitek, chybějícím odůvodnění opuštění původní územní rezervy a v argumentaci krajského soudu k požadavku variantního řešení. Nezákonnost napadeného rozsudku spočívala podle stěžovatelů ve vypořádání námitek odkazem na stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. 262/2011-910-UPR/4, v závěru o vázanosti odpůrce tímto stanoviskem a v nesprávném posouzení otázky možnosti přezkumu proporcionality ZÚR.

[8] Stěžovatelé tvrdili, že soud dostatečně nezdůvodnil, proč považoval rozhodnutí o jejich námitkách proti návrhu ZÚR za dostatečné a souladné se zákonem. V této části odůvodnění neuvedl soud žádné vlastní úvahy, pouze odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Aos 2/2012. Krajský soud se nezabýval tím, že odpůrce v rozhodnutí o námitkách nevypořádal námitku nesouhlasu s povrchovou variantou VRT a požadavku na zachování územní rezervy pro tunelovou variantu. Požadavek na vypuštění původní územní rezervy není obsažen ve stanovisku Ministerstva dopravy ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. 262/2011-910-UPR/4. Krajský soud dále nevypořádal konkrétní námitky stěžovatelů ohledně obsahu tohoto stanoviska, které odůvodňuje vymezení nové územní rezervy blíže nespecifikovanou změnou koncepce. Přezkum takového stanoviska je přitom v souladu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 2/2010, nepřímo vyhrazen soudu v řízení o zrušení opatření obecné povahy.

[9] ZÚR, ani rozhodnutí o námitkách nenabízejí podle stěžovatelů žádné důvody pro opuštění původní územní rezervy. Závěr krajského soudu o správnosti postupu odpůrce při vypuštění této rezervy nekoresponduje se rozsudkem Nejvyššího správního soudu, jejž krajský soud citoval, proto stěžovatelé označili napadený rozsudek za nesrozumitelný. Zdůraznili, že podle § 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, lze územní rezervu zrušit pouze na základě výsledku prověření možnosti jejího využití pro zamýšlený účel; to se v daném případě nestalo. Stěžovatelé konstatovali, že v situaci, kdy ZÚR přijaly zásadně odlišné řešení oproti původní územně plánovací dokumentaci, měla být tato změna řádně odůvodněna. K tomu poukázali na § 42 stavebního zákona a obecné principy správního řízení. Opuštění původní rezervy bez jejího prověření a odůvodnění je podle stěžovatelů v rozporu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 2/2010. Krajský soud nezohlednil skutečnost, že proces prověřování původní územní rezervy

nebyl dokončen a jednalo se o široce přijímanou variantu, u které se podařilo odstranit většinu negativních dopadů.

[10] Stěžovatelé konstatovali účelovost argumentace krajského soudu k otázce neposuzování tunelové varianty v rámci SEA. Požadavek ve stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 28. 11. 2007 na prověřování řešení ve variantách soud bagatelizoval tím, že jej označil za nikoliv zcela kategorický a nevztažený ke konkrétním záměrům. Vzhledem k tomu, že krajský soud neshledal požadavek obsahující slova „*v maximální míře*“ kategorickým, považovali stěžovatelé napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

[11] Vypořádání námitek odkazem na stanovisko Ministerstva dopravy stěžovatelé odmítli z důvodu nejasnosti stanoviska, kterou spatřovali v tom, že stanovisko zmiňuje změnu koncepce spojení Praha - Beroun, aniž by bylo zřejmé, co je obsahem této koncepce a jakou formou byla změna přijata. Vyslovili domněnku, že žádná formální změna koncepce dopravy Praha - Beroun neexistuje a ZÚR jsou založeny na vyjádření dotčeného orgánu, jež nemá oporu v relevantním dokumentu. Samotné stanovisko označili stěžovatelé za nepřezkoumatelné a nezákonné; podotkli, že změna koncepce s nimi nebyla konzultována, což představuje bezprecedentní zásah státu do práva na samosprávu. Vzhledem k nekonkrétnosti stanoviska odkazujícího na blíže nespecifikovanou změnu koncepce stěžovatelé konstatovali, že v ZÚR chybí odůvodnění konkrétního umístění územní rezervy.

[12] Stěžovatelé nesouhlasili se závěrem krajského soudu o vázanosti odpůrce stanoviskem Ministerstva dopravy. Odpůrce totiž není povinen promítnout do ZÚR pouze to, co mu sdělí nadřízený orgán, musí jen zohlednit požadavky dotčeného orgánu a nad jejich rámec je při tvorbě ZÚR v zásadě volný. Podněty stěžovatelů, které dotčený orgán nevyhodnotil negativně a u nichž nebyl ani jiný důvod pro jejich nezanesení do ZÚR, měl odpůrce do ZÚR promítnout. Ministerstvo dopravy se ve stanovisku nijak nevyjadřovalo k požadavku na zachování původní územní rezervy; uvedlo pouze, že trvá na územní rezervě pro VRT uvedené v návrhu ZÚR. Podle stěžovatelů nelze výkladem dovodit, že by zavedení nové územní rezervy automaticky muselo vést k opuštění původní.

[13] Vymezení nové územní rezervy a opuštění původní považovali stěžovatelé za významný zásah do rozvoje obou měst a do jejich práva na samosprávu. Nesouhlasili s postupem krajského soudu, který fakticky odmítl posoudit otázku přiměřenosti přijatého řešení a nezohlednil, zda případný zásah do práv dotčených subjektů nebude nepřiměřený sledovanému cíli. Nová územní rezerva byla podle stěžovatelů vymezena příliš podrobně, což znemožňuje ji v územních plánech jakkoliv zpřesnit, aby procházela v dostatečném odstupu od zastavěného území obce. Stěžovatelé v tom spatřovali zásah do svého práva na samosprávu. Nová územní rezerva prochází zastavěným územím obou měst, architektonicky a památkově cenným územím (sousedí s historickým jádrem Berouna, prochází areálem kulturní památky zámku Králův Dvůr a zámeckým parkem), ve kterém nedávno došlo k mnoha investicím i z veřejných zdrojů. Vymezením koridoru VRT došlo podle stěžovatelů k vyloučení jakéhokoliv rozvoje v dotčené ploše. V případě realizace koridoru by bylo nutné řadu nemovitostí vyvlastnit, přičemž je sporné, zda by byly splněny podmínky pro vyvlastnění, pokud je možné vést koridor VRT jinudy.

[14] Stěžovatelé připustili obecnou správnost názoru, že územní rezerva nezasahuje přímo do práv vlastníků pozemků; v daném případě však nové vymezení rezervy způsobilo široký odpor a již v této fázi je evidentní, že samo trasování VRT by zasáhlo do práv vlastníků pozemků tak zásadně, že je nepřiměřené trvat na vymezení této územní rezervy. Její prověřování považovali stěžovatelé za neekonomické. Zásah do svého práva na samosprávu spatřovali stěžovatelé v povinnosti uvést územní plány do souladu se ZÚR a v zákazu rozhodovat podle části územního plánu, která je v rozporu se ZÚR. S tím jsou spojeny nemalé časové a finanční náklady, které stěžovatelé s ohledem na nevhodnost územní rezervy a zřejmý odpor proti vedení koridoru vnímali jako zcela nepřiměřené. Jediným důvodem pro změnu trasy koridoru VRT jsou podle stěžovatelů nižší náklady na povrchovou variantu oproti variantě tunelové, která je šetrnější k životnímu prostředí včetně lepší ochrany lidského zdraví (zejména proti hluku).

[15] K možnostem umístění koridoru VRT v dané lokalitě stěžovatelé vyjádřili přesvědčení, že jedinou alternativní trasou k nové územní rezervě je rezerva původní, kterou odpůrce bez odůvodnění opustil, a tuto variantu tak ponechal nechráněnou. Podle stěžovatelů je proto vysoce pravděpodobné, že původní trasa koridoru bude znemožněna nebo významně ztížena realizací jiného záměru v dotčeném území. Stěžovatelé vyslovili obavu, že v důsledku opuštění původní územní rezervy bude možné vést koridor VRT pouze novou územní rezervou a veřejný zájem na výstavbě koridoru převáží nad zájmy občanů obou měst. Takové konfrontaci by bylo možné předejít zachováním původní územní rezervy nebo širším vymezením nové tak, aby zahrnovala obě varianty trasování VRT.

[16] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ZÚR u územní rezervy pro koridor VRT neurčují bližší technické podmínky pro vedení VRT; územní rezerva tedy umožňuje i tunelovou variantu. Odpůrce dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 Aos 2/2012 a upozornil na totožnost případů. Rozsudek krajského soudu shledal odpůrce srozumitelným a výstižným.

[17] Stěžovatelé v replice doplnili, že Nejvyšší správní soud se ve věci sp. zn. 7 Aos 2/2012 nevyjadřoval k otázce částečného vypořádání námitek. Podle stěžovatelů mohl odpůrce v ZÚR vymezit několik variant územní rezervy, jež mohly být prověřovány souběžně. Závěr, že by odpůrce mohl zcela opustit původní územně plánovací dokumentaci a naplánovat využití území odchylně, považovali stěžovatelé za neudržitelný. Zdůraznili, že Ministerstvo dopravy ve svém stanovisku neformulovalo požadavek na vypuštění původní územní rezervy.

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelé v kasační stížnosti uplatnili důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[19] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *„[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím*

*řízení.*“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

[20] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *„[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

[21] Z obsahu napadeného opatření obecné povahy a příslušné spisové dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil následující podstatné skutečnosti:

[22] Stěžovatel a) v námitce proti návrhu ZÚR uvedl, že nesouhlasí s povrchovou variantou VRT uvedenou v návrhu a požaduje, aby i nadále byla držena na území města Beroun územní rezerva pro tunelovou variantu; zdůraznil, že byl vždy zásadně proti VRT vedené povrchovou variantou přes ŽST Beroun a dále zastavěným územím města směrem na Králův Dvůr. Poukázal na hlukovou zátěž a skutečnost, že téměř všechny pozemky v blízkosti dálnice jsou zastavěny. Stěžovatel b) v námitce proti návrhu ZÚR vyslovil nesouhlas s povrchovou variantou VRT na území města z důvodu nadměrné hlukové zátěže, prašnosti a možného znehodnocení pozemků a nemovitostí. Obec Bavoryně v námitce proti návrhu ZÚR požadovala, aby byla územní rezerva VRT vedena v souladu s územním plánem Pražského regionu a této obce.

[23] Všechny zmíněné námitky odpůrce zamítl. V příloze č. 6 ZÚR *„Vyhodnocení námitek podaných k návrhu Zásad územního rozvoje Středočeského kraje s rozhodnutím“* odpůrce k námitkám obou stěžovatelů konstatoval, že *„MD jako dotčený orgán na úseku dopravy trvá na ponechání VRT v návrhu ZÚR (v kategorii územní rezerva). Záměr musí být v ZÚR ponechán s tím, že trasa VRT Praha - Beroun se přehodnocuje a výsledek bude zpracován do aktualizace ZÚR.“* K námitce obce Bavoryně odpůrce uvedl totéž a doplnil, že Ministerstvo dopravy v rámci společného jednání uplatnilo požadavek na úpravu VRT Praha - Beroun - Plzeň v úseku Beroun - Stašov podle studie SUDOPu (září 2009).

[24] V přípisu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. 262/2011-910-UPR/4, podalo Ministerstvo dopravy své stanovisko k námitkám a připomínkám uplatněným při veřejném projednání návrhu ZÚR. K námitkám stěžovatelů a obce Bavoryně souhrnně uvedlo, že *„ke změně koridoru VRT došlo v souvislosti se změnou koncepce spojení Praha - Beroun, které si vyžádalo také úpravu koridoru VRT mezi Berounem a Zdicemi, v současně době se záměr prověřuje a přehodnocuje, v rámci aktualizace ZÚR bude tento problém řešen ve spolupráci s dotčenými obcemi, prozatím trváme na územní rezervě pro VRT, tak jak je uvedeno v návrhu ZÚR. Koridory VRT jsou vymezeny v Politice územního rozvoje 2008, kde úkolem pro ministerstvo dopravy je prověřit reálnost, účelnost a požadované podmínky územní ochrany koridorů vysokorychlostních tratí včetně způsobu využití vysokorychlostní dopravy a její koordinace s dalšími dotčenými státy a navazující případné stanovení podmínek pro vytvoření územních rezerv. PÚR 2008 deklaruje povinnost sledovat a posuzovat konzistenci českých rozvojových záměrů rozvoje VRT se záměry evropskými.“*

[25] Na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudil Nejvyšší správní soud jednotlivé námitky stěžovatelů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížnost stěžovatelů se především vymezuje proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2009, č. j. 7 Aos 2/2012 - 53, dostupnému na www.nssoud.cz, ze kterého při svém rozhodování vycházel krajský soud. Jedná se o rozsudek ve věci obce Bavoryně, která se rovněž domáhala zrušení napadeného opatření obecné povahy v části týkající se územní rezervy pro koridor VRT, resp. v části rozhodnutí o jejích námitkách proti návrhu ZÚR.

[27] Hlavní odlišnost mezi projednávanou věcí a případem Bavoryně spatřovali stěžovatelé v tom, že se Nejvyšší správní soud ve zmíněném případu nevyjadřoval k otázce částečného vypořádání námitek. Tento rozdíl je však pouze iluzorní. Námitky obce Bavoryně byly totiž z obsahového hlediska srovnatelné s námitkami obou stěžovatelů, neboť obec Bavoryně také požadovala zachování původní územní rezervy, jak byla stanovena v územním plánu velkého územního celku Pražského regionu a převzata do územního plánu Bavoryně. K námitkám stěžovatelů a obce Bavoryně podalo Ministerstvo dopravy jediné společné stanovisko. Oba případy jsou tudíž skutkově obdobné. Ve věci sp. zn. 7 Aos 2/2012 shledal Nejvyšší správní soud vypořádání námitek odkazem na stanovisko Ministerstva dopravy dostatečným a vyslovil, že z odůvodnění rozhodnutí o námitce lze dovodit, že „*…odpůrce neshledal možnost odchýlit se od stanoviska Ministerstva dopravy a v namítaných skutečnostech nenalezl důvod pro to, aby byla územní rezerva koridoru vysokorychlostní trati umístěna jinde.*“ V projednávané věci nebyla uplatněna, ani nevyvstala žádná relevantní skutečnost, která by mohla být důvodem k tomu, aby se Nejvyšší správní soud od těchto závěrů odchýlil. Nepřezkoumatelnost, ani žádnou vadu řízení proto rozhodně nelze spatřovat v tom, že krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí předmětný rozsudek citoval a vycházel z něj.

[28] Úvahy stěžovatelů o neúplném vypořádání jejich námitek se odvíjí od nesprávného vnímání institutu územní rezervy. Tento institut je vymezen v § 36 odst. 1 stavebního zákona takto: „*Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (dále jen „územní rezerva“). V územní rezervě jsou zakázány změny v území [§ 2 odst. 1 písm. a)], které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje.*“

[29] Ve zmiňovaném rozsudku ze dne 14. 2. 2009, č. j. 7 Aos 2/2012 - 53, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*[ú]zemní rezerva je tedy prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Podkladem pro vymezení územní rezervy tedy nemusí být konkrétní územní studie vyhodnocující jednotlivé varianty určitého záměru. Stejně tak nemusí být v dané fázi zpracován zcela konkrétní projekt realizace záměru. … Samotná územní rezerva je toliko dočasným opatřením pro případ, že dané území bude prověřeno pro účel zvažovaného záměru s pozitivním výsledkem. Teprve poté mohou být činěny kroky k využití územní rezervy pro zvažovaný záměr.*“

[30] Základním předpokladem pro zřízení územní rezervy je podle názoru Nejvyššího správního soudu existence určitého záměru využití území, který má být následně prověřován. Bez takového záměru nemá vytvoření územní rezervy žádné opodstatnění, tudíž ani není možné. V této věci se jednalo o záměr výstavby koridoru VRT, jehož trasa je vymezena v Politice územního rozvoje 2008. Politika územního rozvoje ukládá v části 5

*Koridory a plochy dopravní infrastruktury* v čl. 80 příslušným krajům a obcím zajistit v případě potřeby ochranu vymezených koridorů a ploch územní rezervou; dále v čl. 83 stanovuje Ministerstvu dopravy povinnost prověřit reálnost, účelnost a požadované podmínky územní ochrany koridorů VRT, včetně způsobu využití vysokorychlostní dopravy a její koordinace s dalšími dotčenými státy a navazující případné stanovení podmínek pro vytvoření územních rezerv.

[31] Podle § 31 odst. 4 stavebního zákona *„[p]olitika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.“* Podle § 36 odst. 3 věty první téhož zákona *„[z]ásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí.“*

[32] Z citovaných ustanovení vyplývá, že obsah ZÚR musí být v souladu s politikou územního rozvoje; to pochopitelně platí i pro vedení koridorů VRT a vymezení příslušné územní rezervy. Oprávnění stanovit podmínky pro vytvoření územních rezerv svěřila Politika územního rozvoje 2008 Ministerstvu dopravy, do jehož gesce spadá tvorba koncepce dopravní politiky státu a její změny (srov. § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů).

[33] Přenesení původní územní rezervy vymezené v územním plánu velkého územního celku Pražského regionu do ZÚR nemělo v dané situaci žádné opodstatnění, a to hned z několika důvodů. Především je zřejmé, že Ministerstvo dopravy jakožto kompetentní orgán nadále nepočítá s prověřováním dříve uvažované trasy koridoru VRT, které bylo důvodem pro vymezení původní územní rezervy. Současně nelze přehlédnout, že Ministerstvo dopravy vytvoření takové územní rezervy nepožadovalo, byť právě tomuto ministerstvu poskytla Politika územního rozvoje 2008 právo stanovovat podmínky pro vytváření územních rezerv souvisejících s koridory VRT. Pokud tedy Ministerstvo dopravy ve svém stanovisku k námitkám stěžovatelů trvalo na územní rezervě v podobě uvedené v návrhu ZÚR, jednoznačně tím dalo najevo, jaká trasa koridoru VRT má být prověřována a jaká územní rezerva má být zřízena; tím zároveň vyloučilo možnost vytvořit kvůli koridoru VRT jinou územní rezervu.

[34] Odpůrce byl při vymezení územní rezervy limitován obsahem stanoviska Ministerstva dopravy, od kterého se nemohl odchýlit. Stěžovatelům proto nelze přisvědčit, že odpůrce mohl vymezit několik variant územní rezervy, které by se prověřovaly souběžně. Změna koncepce dopravy, k níž bylo Ministerstvo dopravy s ohledem na zákonnou definici svých kompetencí nepochybně oprávněno, a předmětné stanovisko Ministerstva dopravy současně představují důvod, proč musel odpůrce v otázce územní rezervy pro koridor VRT opustit původní územně plánovací dokumentaci (územní plán velkého územního celku Pražského regionu) a naplánovat využití území odchylně. Tento závěr je jednoznačně patrný také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci Bavoryně, proto nelze stěžovatelům přisvědčit, že by odkaz na citovaný rozsudek v souvislosti s opuštěním původní územní rezervy způsoboval nesrozumitelnost rozhodnutí krajského soudu.

[35] Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že v ZÚR nebyly stanoveny bližší technické podmínky pro vedení koridoru VRT. Stěžovatelé se proto mýlí, pokud automaticky předpokládají, že jedinou možností vedení tohoto koridoru je povrchová varianta a naopak s tunelovou variantou se již nepočítá. Jednotlivé možnosti budou teprve prověřovány a výsledky tohoto procesu se projeví až při aktualizaci ZÚR.

[36] Požadavek Ministerstva životního prostředí, vyjádřený ve stanovisku ze dne 28. 11. 2007, na prověřování řešení ve variantách nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu vztáhnout k územní rezervě pro koridor VRT, neboť stanovisko Ministerstva dopravy počítá pouze s jednou variantou územní rezervy tak, jak byla uvedena v návrhu ZÚR a následně přijata. Technické podmínky řešení koridoru VRT (povrchová versus tunelová varianta) nebyly dosud stanoveny; prověřování těchto variant při vymezování územní rezervy tudíž postrádá smysl. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že z požadavku Ministerstva životního prostředí nevyplynula povinnost posuzovat v souvislosti s vymezením územní rezervy záměr koridoru VRT ve variantách.

[37] S ohledem na skutkovou srovnatelnost projednávané věci s případem Bavoryně Nejvyšší správní soud v dalším odůvodnění vycházel zejména z citovaného rozsudku ze dne 14. 2. 2009, č. j. 7 Aos 2/2012 - 53.

[38] Namítají-li stěžovatelé pochybení odpůrce či krajského soudu při posuzování proporcionality přijatého řešení, Nejvyšší správní soud k tomu připomíná, že *„[ú]zemní rezerva do práv vlastníků dotčených nemovitostí zasahuje, nicméně toliko dočasným omezením vlastníků dotčených nemovitostí, a to pouze omezením v možnosti realizovat záměry, které by mohly znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území. Jedná se tedy o odlišný zásah oproti situaci, kdy by byl do ZÚR namísto územní rezervy zapracován přímo záměr koridoru vysokorychlostní trati. Vymezení územní rezervy vůbec nemusí předcházet konkrétnímu využití území a ani budoucí využití nijak nepředjímá. Po jeho prověření může být učiněn závěr, že koridor vysokorychlostní trati bude vhodné umístit na jiném místě.“* Za dostatečné odůvodnění proporcionality vymezení územní rezervy proto Nejvyšší správní soud považoval skutečnost, že územní rezerva nemá trvalý charakter a je dán prostor pro její konkretizaci v následných fázích územního plánování. Konkretizace přitom může spočívat např. v přesnějším územním vymezení trasy koridoru VRT nebo v bližším upřesnění jeho technického provedení (povrchová versus tunelová varianta). Své námitky proti konkrétnímu vedení koridoru VRT budou moci stěžovatelé uplatnit v rámci přijímání aktualizace ZÚR.

[39] Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by přijaté řešení v podobě vymezení územní rezervy pro koridor VRT a opuštění původní územní rezervy pro daný účel bylo nepřiměřeným zásahem do práv stěžovatelů, a to ani do práva vlastnického, ani do práva na samosprávu.

[40] Namítanou nejasnost stanoviska Ministerstva dopravy Nejvyšší správní soud nezjistil. Naopak má za to, že předmětné stanovisko jednoznačně limitovalo odpůrce při vymezení územní rezervy pro koridor VRT, neboť počítalo výlučně s rezervou obsaženou v návrhu ZÚR. Odkaz na blíže nespecifikovanou změnu koncepce spojení Praha - Beroun nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvod pro označení stanoviska za nejasné či nekonkrétní. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že *„...Ministerstvo dopravy [je]*

*ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování. Do pravomoci Ministerstva dopravy tedy bezpochyby spadá vytváření koncepce dopravní politiky státu, včetně jejích změn.“*

[41] Nejvyšší správní soud dodává, že jakkoliv může být nesouhlas stěžovatelů s prověřováním nové trasy koridoru VRT Praha - Beroun - Plzeň s ohledem na předchozí jednání a zapracování původní trasy do územně plánovací dokumentace z jejich pohledu pochopitelný, nezakládá důvod pro zrušení ZÚR v dotčené části. Prověřování jiné než dosud zvažované varianty rozhodně nelze chápat jako popření kontinuity územního plánování a legitimního očekávání osob dotčených novou územní rezervou. Naopak, lpění na kontinuitě by v případě územní rezervy zcela popíralo smysl tohoto institutu, jakožto zatímního opatření pro účely prověření budoucího využití území. Není-li po prověření z jakéhokoliv důvodu shledána vhodnost zvažovaného využití území, je naopak zcela žádoucí, aby byla územní rezerva co nejdříve zrušena. Prověřování jiného území pro daný záměr je pak jen logickým důsledkem.

[42] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2013, č. j. 50 A 6/2013 - 38, proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

[43] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 první ve spojení s § 120 s. ř. s. Úspěšnému odpůrci žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, ani žádné náklady neuplatňoval a stěžovatelé nebyli v řízení úspěšní, proto žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. října 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu