



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatele **Spokojené Díly z. s.**, se sídlem Kuřim, Foglarova 1817/57, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Brno, Údolní 33, proti odpůrci **městu Kuřim**, se sídlem Kuřim, Jungmannova 968, zastoupeného JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Brno, Helfertova 2040/13, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2015, č. j. 63 A 5/2015 – 116,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem podaným dne 6. 5. 2015 ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Kuřim (dále jen „územní plán Kuřim“ nebo „územní plán“), vydaného usnesením zastupitelstva města Kuřim dne 18. 12. 2014 a účinného od 5. 1. 2015, a to v částech vymezujících:

- a) územní rezervu pro jižní obchvat Kuřimi – UR03,
- b) územní rezervu pro jižní obchvat Kuřimi a silnici R43 – UR04,
- c) územní rezervu pro silnici R43, silnici Kuřim – Moravské Knínice a případně pro jižní obchvat Kuřimi – UR05,
- d) územní rezervu pro silnici R43 a případně pro silnice Kuřim – Moravské Knínice a Kuřim – Čebín – UR06, a
- e) územní rezervu pro silnici R43 – UR17.

Podle navrhovatele právní úprava neumožňovala vymezení územních rezerv v územním plánu odpůrce bez jejich předchozího vymezení v zásadách územního rozvoje. V této souvislosti připomněl, že Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje vydané dne 22. 9. 2011 byly zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526,

publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz), a nové dosud vydány nebyly. Stejně tak neodpovídalo cílům územního plánování vymezení dvou územních rezerv pro tentýž záměr. Jejich vymezení nebylo podle navrhovatele ani přezkoumatelně odůvodněno a bylo rozporné s požadavky na proporcionalitu a minimalizaci zásahu do práv dotčených osob. Navíc ani nedošlo k posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí, aniž by byl tento postup přezkoumatelně odůvodněn.

Krajský soud rozsudkem uvedeným v návěti návrh zamítl. V jeho odůvodnění se nejprve zabýval otázkou aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zjistil, že navrhovatel je spolek sídlící a vykonávající svoji činnost v Kuřimi, konkrétně v části Díly za Sv. Jánem. Dle stanov spolku je jeho posláním ochrana a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot, kvality životního prostředí, kvality života obyvatel obce a trvale udržitelného způsobu života lokality Díly za Sv. Jánem a obce Kuřim a také podpora účasti veřejnosti ve správních řízeních a jednáních týkajících se rozvoje obce a územního plánování. Členové navrhovatele vlastní nemovitosti v dotčené lokalitě. Na základě uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu, neboť je jednoznačně dán jeho zájem na dalším vývoji v dané lokalitě a mohou být zasažena jak jeho práva, tak práva jeho členů. Zda byl skutečně zkrácen na svých právech, je pak předmětem řízení. Krajský soud navíc připomněl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2012 – 70, podle něhož nelze přičítat k tíži občana, pokud dá přednost prosazování svých zájmů formou sdružení s jinými občany.

Podle krajského soudu odpůrce postupoval zákonně, pokud zařadil do územních rezerv území, které by mohlo být v budoucnosti zasaženo plánovanou výstavbou nadmístního významu. Tento postup byl ostatně aprobován v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 2/2011 – 27, a ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014 – 70. Odpůrce byl podle krajského soudu povinen respektovat Politiku územního rozvoje České republiky 2008 (dále jen „Politika územního rozvoje“), která výslovně vymezuje existenci koridoru silnice R43, a to i při neexistenci zásad územního rozvoje. Krajský soud připustil, že je silnice R43 v Politice územního rozvoje vymezena pouze rámcově (určeny jsou pouze výchozí body, nikoliv konkrétní trasování), ale vymezení územních rezerv vychází také z dalších podkladů, jejichž výčet je uveden v části D územního plánu. Z hlediska koordinace plánované výstavby se k územnímu plánu kladně vyjádřil i Krajský úřad Jihomoravského kraje ve svém stanovisku ze dne 17. 6. 2014, č. j. JMK 68373/2014, vydaném podle § 50 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podle krajského soudu byla tímto postupem dodržena i vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Požadavky přílohy č. 4 k vyhlášce se totiž týkají pouze obsahu zásad územního rozvoje a dodržena byla i část I. odst. 2 písm. a) přílohy č. 7 k vyhlášce, neboť je z textové části územního plánu zřejmé, jaké je možné budoucí využití a že budou prověřovány obě varianty.

Vymezení vícera územních rezerv pro jeden záměr neodporuje podle krajského soudu stavebnímu zákonu. Poukaz navrhovatele na § 51 odst. 2 stavebního zákona není správný, neboť toto ustanovení se týká až ploch, u nichž se počítá s realizací záměru. To není případ územních rezerv, které slouží pouze k prověření budoucích záměrů. Stejně tak až teprve v další fázi, při prověřování záměru, bude posouzeno, zda by jeho realizace neodporovala základní koncepci územního plánu.

Krajský soud měl dále za to, že vymezení předmětných územních rezerv bylo dostatečně odůvodněno. Územní plán je komplexní dokument, a jeho odůvodnění je proto nutno posuzovat jako celek. Územní rezervy jsou vymezeny ve výrokové části, v bodě 11.1.1., podmínky jejich

využití v bodě 11.1.2., o potřebě a důvodu jejich zřízení se hovoří v části B, bodě 1.2. Dále se problematice věnuje i část D, body 6.3 a 11.1.1. Užití slova „případně“ ve výrokové části územního plánu nepovažoval krajský soud za neurčité či nesrozumitelné, neboť je zvažováno více variant řešení (což je v územním plánu odůvodněno), jež budou teprve prověřovány, a není zřejmé, která z nich bude přijata.

K požadavkům na dočasnost územní rezervy a proporcionalitu takového zásahu do práv navrhovatele krajský soud konstatoval, že předmětné územní rezervy zajišťují ochranu pro varianty koridoru silnice R43 a s tím související řešení dopravy na území odpůrce. K jejich vytvoření došlo z legitimních důvodů. V tomto bodě krajský soud odkazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 3/2012 – 36, dle něhož „*samotné umístění územní rezervy bude často dostatečně (a tedy v souladu s požadavkem proporcionality) odůvodněno tím, že je uvažováno o využití území, a prozatím proto bude vhodné dané území blokovat do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace*“. Krajský soud zároveň poukázal na § 55 odst. 1 stavebního zákona, který stanoví, že pořizovatel územního plánu předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu (a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky) zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. Nejpozději do 4 let tak musí dojít k vyhodnocení provedeného prověřování územních rezerv pro zvažované záměry. O zachování územní rezervy i nadále lze pak dle mínění krajského soudu uvažovat jen výjimečně a musí být zdůvodněno, jaké zásadní skutečnosti bránily v prověření území během uplynulé doby a proč se lze domnívat, že v nedaleké budoucnosti to naopak možné bude. V opačném případě by bylo nutno územní rezervu považovat za svévolný zásah do práv vlastníků dotčených nemovitostí. O takovém zásahu však lze uvažovat až v případě nedůvodného dlouhodobého zachování územní rezervy, nikoliv při jejím prvotním zapracování do územního plánu. Z povahy územní rezervy pak nemůže dojít k znehodnocení nemovitosti, nejvýše k dočasnému poklesu její hodnoty (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aos 3/2012 – 36). Krajský soud zároveň s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že soudy nejsou oprávněny přezkoumávat konkrétní umístění územní rezervy z hlediska vhodnosti, neboť soud může zasáhnout pouze v případě extrémního vybočení ze zásady proporcionality.

Stran (ne)posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí krajský soud připomněl, že jej navrhovatel napadl pouze v části vymezení územních rezerv. Podle ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2013, se ale stanovené využití územní rezervy z hlediska vlivů na životní prostředí a evropsky významné lokality a ptačí oblasti neposuzuje. Podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí“) sice podléhají posouzení vlivů na životní prostředí mimo jiné plány a programy územního plánování nebo využívání půdy, které zároveň stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice č. 85/337/EHS (následně nahrazena směrnicí 2011/92/EU), samotné vymezení územních rezerv však za toto stanovení rámce nelze považovat. Za něj by bylo považováno až případné vymezení vlastního záměru v územně plánovací dokumentaci.

Včas podanou kasační stížností, opírající se o důvody vyplývající z § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatel (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku a také zrušení územního plánu Kuřim v částech vymezených v návrhu podaném ke krajskému soudu (viz výše). Alternativně navrhuje zrušení shora uvedeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

První kasační námitkou stěžovatel poukazuje na neexistenci vymezení předmětných územních rezerv v „nadřazené“ územně plánovací dokumentaci, tedy v zásadách územního rozvoje. Podle stěžovatele tvoří jednotlivé úrovně nástrojů územního plánování hierarchickou

strukturu a při neexistenci zásad územního rozvoje není možné vymezit územní rezervu pro záměr nadmístního významu v územním plánu obce. Nelze tak učinit ani s poukazem na Politiku územního rozvoje, čímž ospravedlnil vymezení územní rezervy v posuzovaném případě krajský soud; obzvláště nepřipadné je takové zdůvodnění v případě územních rezerv pro jižní obchvat Kuřimi, neboť tento záměr není v Politice územního rozvoje vůbec zmíněn. Podle stěžovatele navíc obec při neexistenci zásad územního rozvoje nemůže dodržet požadavky části I. odst. 2 písm. a) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., podle níž musí textová část územního plánu obsahovat stanovení podmínek pro prověření možného budoucího využití koridorů územních rezerv. Není totiž možné, aby k takovému prověření došlo na úrovni pořizování územního plánu obce, neboť se z povahy věci musí jednat o podmínky, které se týkají širšího území, než je území jedné obce. Stejně tak není při neexistenci zásad územního rozvoje možné dodržet část I. odst. 1 písm. d) přílohy č. 4 k této vyhlášce. Odkaz krajského soudu na § 43 odst. 1 stavebního zákona není případný, protože aplikace tohoto ustanovení na liniové stavby by byla nelogická a navíc postup samotného kraje svědčí o tom, že bude trasu koridoru R43 řešit v nových zásadách územního rozvoje.

Dále je stěžovatel přesvědčen, že vymezení celkem sedmi územních rezerv pro dva související záměry (rychlostní silnice R43 a obchvat města Kuřim) není v souladu s cíli a úkoly územního plánování a ani s účelem územního plánu uvedeným v § 43 odst. 1 stavebního zákona. Jestliže odpůrce není schopen (a při neexistenci zásad územního rozvoje ani nemůže) rozhodnout o tom, které konkrétní území má být územní rezervou dotčeno, pak nelze tvrdit, že napadený územní plán skutečně obsahuje komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území. Realizace jižního obchvatu Kuřimi by pak byla v rozporu s koncepcí uspořádání krajiny obsažené v územním plánu (obchvat by vedl v bezprostřední blízkosti velkého množství prvků územního systému ekologické stability) a stejně tak s koncepcí rozvoje rezidenční oblasti Díly sv. Jána (obchvat by vedl v její těsné blízkosti). Tvar vymezení koridorů územních rezerv je místy bizarní, což je částečně dáno obcházením stávajících zastavěných ploch a částečně (právně nikterak podloženým) předpokladem, že „zbývající“ část koridoru se bude nacházet na území sousední obce Moravské Knínice. K této námitce se navíc krajský soud vůbec nevyjádřil, a jeho rozsudek je tudíž částečně nepřezkoumatelný.

Nepřezkoumatelné je podle stěžovatele i vymezení předmětných územních rezerv v územním plánu. Jejich vymezení není totiž adekvátně odůvodněno a zároveň je nejednoznačné. Zejména se jedná o použití slova „případně“ ve výroku územního plánu („*územní rezerva pro silnici R43, silnici Kuřim – Moravské Knínice a případně pro jižní obchvat Kuřimi*“ a „*územní rezerva pro silnici R43 a případně pro silnici Kuřim – Moravské Knínice a Kuřim – Čebín*“). Ani z jejich základního označení tak není zřejmé, pro jaký konkrétní záměr jsou tyto územní rezervy vymezovány. Tato neurčitost je pak posílena i jejich nelogickým a nenavazujícím vymezením v grafické části výroku územního plánu. Stěžovatel je přesvědčen, že odůvodnění územního plánu ve vztahu k napadeným částem nevyhovuje základním požadavkům na odůvodnění opatření obecné povahy, jak byly vymezeny judikaturou Nejvyššího správního soudu (například v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS).

Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítá, že vymezení územních rezerv pro dvě odlišné varianty záměrů rychlostní silnice R43 a obchvatu města Kuřimi nemůže obstát z hlediska požadavku na dočasnost tohoto institutu, minimalizaci zásahů do práv dotčených osob, zejména vlastníků dotčených nemovitostí (včetně členů stěžovatele), a tedy ani z hlediska proporcionality územního plánu. Již vymezením územní rezervy podle stěžovatele dochází k významnému zásahu do vlastnického práva, neboť došlo zcela zjevně k zásadnímu snížení tržní ceny přílehlých nemovitostí, včetně nemovitostí členů stěžovatele, a rovněž k zásadnímu omezení možnosti tyto nemovitosti prodat, směniti či pronajmout za ceny před vymezením územní rezervy. Členové stěžovatele s důvěrou, že si daná lokalita zachová svoji úroveň nadstandardní kvality bydlení,

do svých nemovitostí investovali a nyní došlo k znehodnocení jejich nemovitostí a vzniku permanentního stavu nejistoty ohledně realizace jižního obchvatu. Samotná realizace uvedených záměrů je v dohledné budoucnosti krajně nepravděpodobná (Ministerstvo dopravy s realizací záměru nepočítá před rokem 2025) a konkrétně realizaci R43 v její tzv. „bystrcké“, respektive „německé“ variantě lze považovat za fakticky vyloučenou, protože již nyní dochází v dané lokalitě k překračování závazných limitů hlučnosti a znečištění ovzduší.

Konečně má stěžovatel i za to, že územní plán měl být posouzen podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato námitka je podle stěžovatele významná, jelikož realizace R43 v její tzv. „bystrcké“, respektive „německé“, variantě by byla v rozporu se závaznými limity ochrany životního prostředí. Krajský soud tento právní názor odmítl s tím, že *„rozhodující je totiž ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona účinného od 1. 1. 2013, podle kterého se stanovené využití územní rezervy z hlediska vlivů na životní prostředí a evropsky významné lokality a ptací oblasti neposuzuje“*. Krajský soud však podle stěžovatele opomenul přechodná ustanovení zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, z nichž plyne, že činnosti při pořizování územně plánovací dokumentace před vstupem zákona č. 350/2012 Sb. v účinnost se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Podle § 47 odst. 3 stavebního zákona tak mělo být provedeno vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí, anebo měl krajský úřad zdůvodnit neuplatnění tohoto požadavku dle kritérií uvedených v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Závěrem stěžovatel navrhuje přerušení řízení o kasační stížnosti podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., neboť je mu známo, že před Ústavním soudem je vedeno řízení pod sp. zn. I. ÚS 2152/15, zabývající se obdobným právním sporem.

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně uvádí, že se ztotožňuje se zamítnutím stěžovatelova návrhu krajským soudem. Nadále však trvá na tom, že stěžovatel nebyl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení územního plánu v rozsahu svého podání, neboť s ohledem na jím chráněné zájmy není myslitelné jeho zkrácení na právech ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Územní rezerva je institut, který svým způsobem konzervuje stávající stav v území, a není tak možné, aby jakkoliv zasahovala do práv stěžovatele, respektive jeho členů, na příznivé životní prostředí.

Stran neexistence zásad územního rozvoje odpůrce zdůrazňuje, že s ohledem na § 54 odst. 2 stavebního zákona měl povinnost zajistit, aby přijímaný územní plán respektoval Politiku územního rozvoje. V pochybnostech o přesném vymezení koridoru pak zvolil územní rezervu jakožto nástroj nejméně omezující vlastníky dotčených pozemků.

K údajné nelogičnosti vymezení územních rezerv a jejich nesouladu s cíli a úkoly územního plánování má odpůrce za to, že stěžovatel nerozlišuje mezi „návrhovými“ koridory a koridory územních rezerv. Vymezení vícera územních rezerv umožňuje prověření hned dvou variant komplexního řešení trasování obchvatu. Námitky stěžovatele v tomto bodě by byly relevantní až v případě realizace konkrétního koridoru. Nadto odpůrce dodává, že jižní obchvat počítá s realizací tunelu, který by se částí prvků územního systému ekologické stability vyhnul. U ostatních prvků bude muset být – v případě realizace – prokázáno zachování jejich funkce. Tvary územních rezerv jsou zčásti skutečně dány návazností koridoru na území sousední obce, což je však zcela v souladu s tím, že se jedná o nadmístní záměr.

Samotné vymezení územních rezerv v územním plánu neshledává odpůrce nepřekonatelným či nelogickým. Naopak, jejich vymezení je podle něj odůvodněno dostatečně

a konzistentně. Podrobnější odůvodnění požadované stěžovatelem by nepřispělo k lepšímu pochopení provedené regulace, neboť s ohledem na text návrhu i kasační stížnosti je evidentní, že stěžovatel bezpochyby chápe nejenom kde, ale také k čemu a proč byly územní rezervy vymezeny. Odpůrce navíc prostřednictvím vydání územního plánu realizuje samosprávu svého území a dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu není jeho povinností zdůvodnit funkční využití každé jednotlivé plochy obsažené v územním plánu.

V otázce trvání územních rezerv odpůrce odkazuje na neexistenci časového omezení v zákoně. Podle něj je to proto, že při posouzení délky trvání územní rezervy je nutné zohlednit její účel a další okolnosti konkrétního případu. Pokud jde o domnělé snížení kvality užívání nemovitostí a jejich hodnoty, stěžovatel v tomto bodě nepředložil žádné důkazy a navíc jeho námitky opět napadají samotnou realizaci dopravní stavby, což neodpovídá napadeným částem územního plánu. Obecně pak odpůrce zdůrazňuje maximální zdrženlivost při soudním přezkumu územního plánu, neboť ten je odrazem politické vůle demokraticky zvolené místní reprezentace.

Konečně, posuzování územních rezerv z hlediska jejich vlivů na životní prostředí je nejen vyloučeno § 36 odst. 1 stavebního zákona, ale hlavně logicky nemyslitelné, protože územní rezerva nemůže ze své podstaty negativně zasahovat do stavu životního prostředí. Námitka chybějícího posouzení vlivů územního plánu Kuřim na životní prostředí je tak – vzhledem k tomu, že návrhem byl napaden územní plán pouze v části vymezující územní rezervy – bezpředmětná a vyhovující rozsudek by v tomto bodě trpěl přepjatým formalismem.

Závěrem odpůrce odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, podle jehož třetí právní věty „[n]ávrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.) nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo“, a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

Stěžovatelovým návrhem na přerušování řízení o kasační stížnosti kvůli řízení vedenému u Ústavního soudu pod sp. zn. I. ÚS 2152/15 se Nejvyšší správní soud blíže nezabýval, neboť v mezidobí bylo předmětné řízení skončeno, a to usnesením Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. I. ÚS 2152/15 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná z nalus.usoud.cz), jímž byla ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku aktivní legitimace stěžovatele k podání návrhu na zrušení části územního plánu. Tuto otázku sice stěžovatel logicky neučinil předmětem řízení o své kasační stížnosti (krajský soud ji totiž zodpověděl v jeho prospěch), nicméně Nejvyšší správní soud byl povinen se jí zabývat s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s., neboť v případě důvodnosti by šlo o vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle vyjádření odpůrce k návrhu i kasační stížnosti nebylo vůbec myslitelné, aby územní plán jakkoliv zkrátil stěžovatele či jeho členy na jejich právech, konkrétně na právu na příznivé životní

prostředí, neboť územní rezerva toliko konzervuje stav v daném území. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je přítom existence samotné možnosti zásahu do hmotných práv navrhovatele u návrhu podaného podle § 101a odst. 1 s. ř. s. otázkou aktivní procesní legitimace, a je proto řešena již v rámci posuzování přípustnosti návrhu (rozsudky ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 – 53, a ze dne 20. 3. 2014, č. j. 9 AOs 2/2012 – 77, bod 35). Pokud by možnost dotčení stěžovatelovy právní sféry napadenou částí územního plánu skutečně nepřipadala v úvahu, jak tvrdí odpůrce, měl být takový návrh odmítnut jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, část V. 1.)

Dle kritérií vymezených v nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), musí spolek ve svém návrhu na zrušení územního plánu předně tvrdit, že byl tímto územním plánem dotčen na svých subjektivních právech; nepostačuje, pokud tvrdí, že územní plán či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné, bez toho, aby současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Podstatným kritériem je též místní vztah spolku k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Legitimačním důvodem může být také předmět činnosti spolku. Byť se v dané věci jednalo o aktivní legitimaci spolku, jehož hlavní činností byla ochrana přírody a krajiny, naznačená kritéria lze vztáhnout na spolky obecně (bez ohledu na předmět jejich činnosti), pokud se jeho členové sdružili také za účelem efektivnější ochrany svých dotčených práv, a tudíž u nich bude dán předpoklad zkrácení na jejich právech územním plánem či jiným opatřením obecné povahy (náleze Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, bod 38).

Dle zjištění krajského soudu, která odpůrce nezpochybňuje, je stěžovatel spolkem sídlícím a vykonávajícím činnost na území regulovaném předmětným územním plánem, usilujícím mj. o ochranu kvality životního prostředí a života obyvatel obce a podporujícím účast veřejnosti ve správních řízeních a na jednáních týkajících se rozvoje obce a územního plánování. Členové stěžovatele vlastní nemovitosti v dotčené lokalitě. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s odpůrcem v tom, že samotné vymezení územní rezervy může jen těžko představovat zásah do práva na příznivé životní prostředí, neboť ta pouze zakazuje určité změny v území (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). V tomto ohledu stěžovatel skutečně nepředkládá žádné tvrzení myslitelného dotčení tohoto práva územním plánem v napadeném rozsahu, jak požaduje konstantní judikatura zdejšího soudu (srov. např. již citovaná usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, body 33–35, a č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, bod 28, a rozsudek ze dne 12. 11. 2015, č. j. 7 As 238/2015 – 31). Nicméně stěžovatel ve svém návrhu netvrdil pouze zkrácení svého práva na příznivé životní prostředí (jak by se zdálo z vyjádření odpůrce), ale též i zásah do vlastnického práva svých členů, neboť ti jsou předmětnými územními rezervami údajně omezeni ve výkonu tohoto práva (str. 4–5 a 9 návrhu). O tom, že vymezení napadených územních rezerv a údajné konsekvence s tím spojené (pokles tržní ceny pozemků, nižší atraktivita nemovitostí pro pronájem či prodej) představují alespoň myslitelný zásah do vlastnického práva, Nejvyšší správní soud nepochybuje. Z obou citovaných nálezů Ústavního soudu je pak zřejmé, že je v zásadě nerozhodné, zda nemovitosti dotčené územním plánem vlastní přímo stěžovatel či jeho členové (nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 22, a sp. zn. IV. ÚS 3572/14, bod 31, poslední věta). S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovateli svědčila aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení výše uvedené části územního plánu a krajský soud tuto otázku posoudil správně, když návrh neodmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné jiné pochybení krajského soudu spadající pod § 109 odst. 4 s. ř. s.

Co se týče kasační námitky částečné nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., z kasační stížnosti není podle Nejvyššího správního soudu bezpečně seznatelné, zda se toto tvrzené pochybení krajského soudu vztahuje pouze k nevypořádání žalobní námitky nelogičnosti a vzájemné nenařazenosti územních rezerv zopakované na konci části III.2. kasační stížnosti či také na předchozí námitky uvedené v této její části (rozpor napadených částí územního plánu s cíli a úkoly územního posouzení), které korespondují s žalobními námitkami v části V.2. návrhu stěžovatele. Ať tak či tak (Nejvyšší správní soud je na základě § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen posoudit přezkoumatelnost napadeného rozsudku v celém jeho rozsahu z úřední povinnosti), nebyly v tomto ohledu na napadeném rozhodnutí shledány žádné nedostatky. Námitky předložené v části V. 2. návrhu krajský soud zodpověděl zejména v bodech 86–88 svého rozsudku, kde mj. formuloval a odůvodnil závěr, že vymezení více územních rezerv pro jeden záměr neodporuje stavebnímu zákonu. Taktéž námitky proti realizaci jižního obchvatu byly krajským soudem srozumitelně vypořádány (bod 88). Z napadeného rozsudku je zároveň patrné, že krajský soud považoval za legitimní, pokud tvar územních rezerv předpokládá návaznost koridoru na sousední obec, přičemž následek tohoto postupu, tedy nenařazenost územních rezerv vymezených samotným územním plánem, neměla v tomto ohledu ani žádný negativní vliv na přehlednost či přesnost územního plánu (bod 92).

Ve vztahu k dalším námitkám bylo namítáno jejich nesprávné právní posouzení krajským soudem, tedy kasační důvody spadající pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud na úvod samotného věcného přezkumu připomíná, že rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými je inherentní součástí územního plánování. Při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy je obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území politickou diskrekcí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením práva na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky). Nejvyšší správní soud ve své judikatuře poukázal i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti. Ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, respektive v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011 – 229, bod 156, a ze dne 13. 12. 2013, č. j. 7 Aos 1/2012 – 63; srov. také usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. III. ÚS 2956/14). Konečně je třeba zdůraznit, že stěžovatel napadl územní plán pouze v části vymezení několika územních rezerv, soudy se tak mohou zabývat jeho námitkami pouze ve vztahu k těmto jeho napadeným částem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2015, č. j. 9 As 72/2015 – 55, bod 33).

K stížnostní námitce, podle níž není možné vymezit územní rezervu při neexistenci zásad územního rozvoje, se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozsudku č. j. 4 As 261/2014 – 70, citovaném již krajským soudem. V dané věci se jednalo o skutkově podobný případ, kdy obec ve svém územním plánu vymezila územní rezervu pro vysokorychlostní železniční trať, vycházejíc přitom z Politiky územního rozvoje, aniž by ovšem byla územní rezerva vymezena v zásadách územního rozvoje (ty byly zrušeny soudem). Nejvyšší správní soud v daném případě dospěl k závěru, že obec je povinna při vydání územního plánu z politiky územního rozvoje vycházet (bod 49) a dále že vymezení územní rezervy při neexistenci zásad územního rozvoje není nezákonné. Zdejší soud mimo jiné konstatoval, že „i samotná právní úprava ve stavebním zákoně účinná od 1. 1. 2013 počítá s tím, že obec může ve svém územním plánu podle § 43 odst. 1 citovaného zákona řešit záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje; tyto záležitosti

nadmístního významu mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.“ (bod 53). Právě tento rozsudek byl předmětem řízení o ústavní stížnosti, na které poukazoval stěžovatel a které bylo skončeno usnesením Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. I. ÚS 2152/15, jímž byla ústavní stížnost proti tomuto rozsudku odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

K vymezení územní rezervy jakožto možnému postupu obce za situace, kdy byly zásady územního rozvoje zrušeny, se vyjádřil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 2/2011 – 27, podle kterého *„obec přece nemůže jednoznačným způsobem naplánovat vedení koridoru takovéto silnice, aniž by měla najisto postaveno, kudy uvedená silnice povede. Odpůrce v takovém případě mohl postupovat tak, že předpokládané území, které by mohlo být v budoucnu zasaženo plánovanou výstavbou rychlostní silnice, mohl zařadit do územních rezerv, což sám ve svém vyjádření připouští jako jednu z možných variant.“* (bod 27).

V nyní posuzovaném případě byly taktéž splněny podmínky pro tento postup. Krajský úřad ve svém stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona nevyloučil, aby odpůrce začlenil tyto územní rezervy nadmístního významu do územního plánu, a odpůrce tudíž postupoval v souladu s § 43 odst. 1 *in fine* stavebního zákona, pokud tak učinil. Uvedení záměrů, pro něž byly územní rezervy vymezeny, v Politice územního rozvoje, není nepostradatelnou podmínkou pro tento postup, a je tudíž nerozhodné, zda a jak podrobně v ní byly specifikovány.

Zároveň tímto postupem odpůrce nedošlo ani k porušení přílohy č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb., neboť, jak správně poznamenal krajský soud, ta se týká pouze obsahu zásad územního rozvoje (viz část I. odst. 1 přílohy č. 4: *„Textová část zásad územního rozvoje obsahuje...“*).

Stejně tak námitka porušení části I. odst. 2 písm. a) přílohy č. 7 této vyhlášky je nedůvodná. V tomto bodě Nejvyšší správní soud odkazuje na již citovaný rozsudek č. j. 4 As 261/2014 – 70, v němž se zdejší soud s námitkou v podstatě shodnou vypořádal, a to následovně: *„Odpůrce v tomto směru neporušil ani požadavek přílohy č. 7, část I., odst. 2, písm. a) vyhlášky č. 500/2006 Sb., neboť zde je stanoveno, že „pokud je to účelné, textová část územního plánu dále obsahuje vymezení ploch a koridorů územních rezerv a stanovení možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření.“ Příloha tedy výslovně nestanoví, že tuto podmínku musí územní plán vždy obsahovat (srov. „pokud je to účelné“), nadto není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, co by měl odpůrce do textové části dále zahrnout než to, co uvedl, tedy že koridor vysokorychlostní železniční tratě musel vymežit s ohledem na politiku územního rozvoje a stanovisko krajského úřadu. Jelikož se jedná o koridor nadmístního (republikového) významu, nemůže odpůrce tento záměr sám prověřovat, neboť to je úkolem zcela jiných orgánů, tudíž k tomu nemůže mít pravomoc. Prověřování tohoto záměru tedy probíhá zcela jinde a odpůrce by se tedy pouze mohl vždy dotazovat na stav projednání záměru, což by ke zlepšení právní pozice navrhovatelů zcela jistě nepřispělo.“* (bod 58). V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud nadto dodává, že stěžovatel nepředložil žádnou argumentaci stran naplnění hypotézy této normy (naopak ji zcela pomíjí) a bez dalšího není zřejmé, proč by bylo právě v tomto případě stanovení podmínek pro prověření možného budoucího využití území začleněného do územní rezervy účelné a ve vztahu k právům stěžovatele prospěšné.

Pokud jde o druhý okruh námitek týkající se koncepčnosti územního plánu a jeho tvrzeného rozporu s cíli a úkoly územního plánování, považuje Nejvyšší správní soud právní posouzení věci krajským soudem za správné a ztotožňuje se s ním. Ustanovení stavebního zákona ani jiného právního předpisu nikterak nebrání vymezení vícera územních rezerv, přičemž v nyní posuzovaném případě se jedná o odůvodněný, nikoli svévolný, postup odpůrce umožňující prověření dvou variant realizace dopravní infrastruktury. Námitky proti realizaci jedné z variant záměru proto Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem považuje za předčasné, neboť není jisté, zda bude k realizaci kritizované varianty přistoupeno a za jakých podmínek. Lze přitom

připomenout, že změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace územního plánu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 43 odst. 1 stavebního zákona), přičemž pokud bude k tomuto kroku přistoupeno, bude moci stěžovatel uplatnit své námitky proti realizaci jím kritizovaného záměru v plném rozsahu (viz např. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 AOs 2/2012 – 53). Samotná nenávazanost a „bizarní“ tvar vymezených územních rezerv jsou pak dány mj. legitimním předpokladem návaznosti koridoru na sousední obec, přičemž z podání stěžovatele není zřejmé, jak se zmíněné charakteristiky sporných územních rezerv negativně projevují v jeho právním postavení (nebo jeho členů).

Nejvyšší správní soud nesdílí ani stěžovatelův názor ohledně nedostatečného odůvodnění a nesrozumitelnosti užití slova „případně“ při vymezení územních rezerv v územním plánu. Již krajský soud poukázal na relevantní pasáže územního plánu, z nichž je patrné, z jakých důvodů bylo k vymezení územních rezerv tímto způsobem přistoupeno (viz zejména body 90–91 napadeného rozsudku). Ostatně i ze stěžovatelových podání je evidentní, že pro něj napadený územní plán není nesrozumitelný a že jsou mu důvody a okolnosti vymezení sporných územních rezerv známy; stejně tak jejich umístění. Rozpor s právním názorem vyjádřeným podle stěžovatele například v rozsudku zdejšího soudu č. j. 1 Ao 3/2008 – 136 Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě neshledal; na odůvodnění vymezení územní rezervy nelze z její podstaty klást požadavky srovnatelné s odůvodněním samotné realizace záměru (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 AOs 2/2012 – 53).

Pokud jde o proporcionalitu zvoleného řešení rozporovaných částí územního plánu, je na místě připomenout, že je napadán toliko v části vymezení územních rezerv. Tento institut představuje ze své podstaty dočasné a relativně šetrné omezení vlastnického práva, neboť zakazuje pouze ty změny v území, které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). V nyní posuzovaném případě byly sporné územní rezervy vymezeny s ohledem na zvažované vybudování dopravní infrastruktury, jejíž přínosnost nebyla v řízení zpochybněna. Na druhou stranu tvrzení stěžovatele ohledně dopadů těchto územních rezerv do jeho práv, respektive práv jeho členů, zůstávají ve značně obecné rovině. Nezdá se, že by sporné územní rezervy jakkoliv omezovaly členy stěžovatele ve stávajícím využívání jejich nemovitostí. Navíc námitky v této části opět částečně směřují až proti eventuální realizaci záměru (tvrzené snížení nadstandardní kvality bydlení, překročení limitů) a předpokládají nezákonně dlouhé omezení práv stěžovatele, respektive jeho členů, územní rezervou, u něhož však není jisté, že k němu skutečně dojde. K přiměřenosti délky omezení územní rezervou se Nejvyšší správní soud vyjádřil v již odkazovaném rozsudku č. j. 7 AOs 2/2012 – 53, podle něhož lze uvažovat o územní rezervě jakožto nezákonném zásahu do práv vlastníků dotčených nemovitostí až v případě jejího nedůvodně dlouhodobého zachování, nikoliv při jejím prvotním zapracování do územně plánovací dokumentace. Nutno na tomto místě podotknout, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není adekvátním prostředkem nápravy proti nepřiměřené délce umístění územní rezervy, neboť soud přezkoumává napadené opatření obecné povahy s ohledem na skutkový a právní stav, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Proto jen *obiter dictum* Nejvyšší správní soud uvádí, že napadený územní plán byl vydán 18. 12. 2014 a nabyl účinnosti 5. 1. 2015; stávající dobu trvání sporných územních rezerv tak není možné považovat za nepřiměřeně dlouhou. Lze tak shrnout, že sporné územní rezervy nikterak excesivně nezasahují do práv stěžovatele či jeho členů (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2152/15). Zásah, který je prováděn z ústavně legitimních důvodů a s minimálními dopady do právní sféry vlastníků dotčených nemovitostí jako v tomto případě, jsou stěžovatel i jeho členové povinni strpět (viz již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, zejména body 48–49).

Ani námitce neprovedení posouzení územního plánu v napadeném rozsahu (vymezení několika územních rezerv) podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a nezduvodnění tohoto postupu dle požadavků přílohy č. 8 k tomuto zákonu nelze přisvědčit. V tomto bodě se opět projevuje stěžovatelova tendence zaměňovat územní rezervu s vymezením realizovatelného koridoru, když poukazuje na limity hlučnosti a znečištění ovzduší. Územní plán v napadeném rozsahu realizaci žádného záměru s dopady na hlučnost a znečištění ovzduší nezahrnuje, vymezuje pouze několik územních rezerv, které mají prověřit potřebu a plošné nároky takového záměru. Územní rezervy samotné (tedy s odhlédnutím od záměru, pro něž byly vymezeny) v zásadě nemohou mít negativní dopady na životní prostředí, neboť toliko zakazují některé změny v území, a tím konzervují dosavadní stav. Jejich posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí by tedy postrádalo smysl. U záměru, pro nějž byla územní rezerva vymezena, není jisté, v jaké variantě, v jakém rozsahu a za jakých podmínek bude realizován; není ani jisté, zda k jeho realizaci skutečně dojde. Proto by požadavek na posouzení předpokládaného využití územní rezervy (zde dopravní infrastruktura) byl v této fázi předčasný (viz i důvodová zpráva k návrhu zákona č. 350/2012 Sb., citovaná krajským soudem, podle níž by i docházelo – v rozporu se směrnicí o posuzování vlivů na životní prostředí – k opakovanému posuzování). Z uvedených důvodů pak bylo posuzování stanoveného využití územní rezervy z hlediska vlivů na životní prostředí výslovně vyloučeno § 36 odst. 1 stavebního zákona, právě ve znění zákona č. 350/2012 Sb., účinného od 1. 1. 2013; stejná logika však platila i před touto novelou [srov. Metodiku k navrhování územních rezerv a rozhodování podle nich, vydanou Ústavem územního rozvoje a Ministerstvem pro místní rozvoj v prosinci 2011, vydání první, str. 5: „[S]amotné vymezení územní rezervy nemůže vyvolat potřebu posuzování vlivů na životní prostředí a na území Natura 2000. K tomuto posouzení dochází, až když je změnou ÚPD navrhováno změnit územní rezervu na plochu nebo koridor pro prověřené využití (zpravidla zastavitelnou plochu)“]. Lze tudíž uzavřít, že posouzení vlivů územního plánu v jeho napadené části na životní prostředí nepřipadalo v posuzovaném případě pojmově vůbec v úvahu. Bližší zdůvodnění neuplatnění požadavku na toto posouzení ze strany krajského úřadu za těchto okolností proto nebylo nezbytné, tím méně v podobě, jakou vyžaduje stěžovatel, tedy rozebrání jednotlivých kritérií obsažených v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí [naopak ve stěžovatelem odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130, byl takový požadavek zcela na místě, neboť zde byla navrhována změna funkčního využití ze zemědělské půdy na plochu pro zvláštní rekreační aktivity, zakládající rámec pro budoucí povolení záměru obsaženého v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (tematický areál na ploše nad 5.000 m²)].

Na základě všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasací stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož v řízení úspěšnému odpůrci žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly a stěžovatel nebyl účastníkem úspěšným, bylo o nákladech řízení rozhodnuto tak, že 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 27. ledna 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu