



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

žalobkyně:

obec R.,
se sídlem N. S., R.,
zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou,
se sídlem Údolní 33, Brno,

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje,
se sídlem Zborovská 11, Praha,

o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou, podanou Krajskému soudu v Praze dne 25. 1. 2018, podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá určení, že stanovisko žalovaného k návrhu změny č. 6 územního plánu R. ze dne 28. 11. 2017, č. j. 144018/2017/KUSK, sp. zn. SZ 136183/2017/KUSK ÚSŘ/No (dále jen „stanovisko“), které vyžaduje, aby byla z tohoto návrhu vyřazena část týkající se zrušení územní rezervy pro koridor stavby Silničního okruhu kolem Prahy, představuje nezákonný zásah do jejích práv. Dále žalobkyně požaduje, aby soud žalovanému zabránil pokračovat v porušování jejích práv tím, že mu uloží, aby toto stanovisko zrušil, a zakáže mu nadále uplatňovat požadavky v tomto stanovisku obsažené. V tomto stanovisku žalovaný konstatoval, že ve změně č. 6 územního plánu R. shledal nedostatky spočívající v rozporu s Politikou územního rozvoje (dále jen „PÚR“), s územně analytickými podklady Středočeského kraje (dále jen „ÚAP SK“)

a s pořizovanou 2. aktualizací Zásad územního rozvoje Středočeského kraje a dospěl k závěru, že v souladu s § 50 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), lze řízení o změně územního plánu R. zahájit až na základě potvrzení o odstranění těchto nedostatků.

2. Žalobkyně v žalobě nejprve shrnuje skutkový stav. Územní plán R. pochází z roku 1996 a od té doby byl pětkrát změněn. Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2013, č. j. 50 A 12/2013-87, byla zrušena část opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR SK“) vymezující koridor pro veřejně prospěšnou stavbu D011 – Silniční okruh kolem Prahy v úseku Březiněves (D8) – R10 (+ 1 mimoúrovňová křižovatka). V reakci na to se v rámci pořizování změny č. 6 územního plánu zastupitelstvo žalobkyně na svém zasedání dne 26. 10. 2016 rozhodlo zrušit územní rezervu pro koridor Silničního okruhu kolem Prahy. Poté, co bylo zadání změny zpracováno, uplatnil žalovaný podle § 50 odst. 7 stavebního zákona předmětné nesouhlasné stanovisko, v němž požadoval, aby byla z návrhu změny č. 6 územního plánu R. vyňata část týkající se zrušení rezervy pro koridor Silničního okruhu kolem Prahy.
3. Žalobkyně má za to, že předmětné stanovisko představuje nezákonný zásah do jejích práv, a je proto aktivně legitimována k podání zásahové žaloby. K tomu žalobkyně cituje relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Z ní dovozuje, že zásahová žaloba slouží k ochraně před jakýmkoli aktem veřejné správy směřujícím vůči jednotlivci, které mohou zasáhnout do jeho právní sféry a které nejsou rozhodnutími nebo pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98). Žaloba je důvodná při kumulativním splnění následujících podmínek: žalobce byl (a) přímo, (b) zkrácen na svých právech, (c) nezákonným zásahem v širším slova smyslu, který (d) není rozhodnutím a (e) byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65). Žalobkyně zejména zdůrazňuje, že předmětné stanovisko není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., avšak jde o úkon veřejné správy, který není jen procesním úkonem technicky zajišťujícím vydání územního plánu a který má zásadní dopad do právní sféry žalobkyně. Pro žalobkyni (resp. pro její obecní úřad jakožto pořizovatele změny územního plánu) je totiž stanovisko žalovaného v souladu s § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona závazné a zastupitelstvo žalobkyně za dané situace nemůže schválit změnu územního plánu v navržené podobě; jinými slovy nemůže vydat územěplánovací dokumentaci odpovídající jeho vůli, přestože není v rozporu s právními předpisy ani nadřízenou územně plánovací dokumentací. Předmětné stanovisko je tak svévolným zásahem žalovaného do práva na samosprávu zakotveného v člancích 100 odst. 1 a 101 odst. 1 Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“), jehož realizací jsou právě změny územně plánovací dokumentace (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Důvod, proč žalobkyně hodlá vypustit koridor Silničního okruhu kolem Prahy ze své územně plánovací dokumentace, je ochrana životního prostředí, konkrétně obavy z překročení hlukových a imisních limitů na území obce. Že by to výstavba pražského okruhu způsobila, plyne nejen z akustické studie (z roku 2018) a rozptylové studie (z roku 2010), nýbrž také z vyjádření žalovaného ze dne 5. 12. 2016, které bylo podáno k návrhu zadání změny č. 6 územního plánu R. Žalobkyně tedy byla tímto stanoviskem zkrácena ve svém právu na samosprávu. Konečně žalobkyně poukazuje na to, že podmínka zásahu do veřejných subjektivních práv nesmí být vykládána restriktivně a k jejímu naplnění postačuje, pokud žalobce dostatečně

určitě tvrdí dotčení ve své právní sféře (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, a rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197).

4. Žalobkyně má za to, že je stanovisko žalovaného nezákonné. V ZÚR SK byl vymezen koridor Silničního okruhu kolem Prahy a v souladu s § 36 odst. 1 stavebního zákona byla jeho část procházející územím žalobkyně vymezena v jejím územním plánu. Po zrušení části ZÚR SK (ze strany krajského soudu) dotýkající se i území žalobkyně, však již příslušná část koridoru Silničního okruhu kolem Prahy součástí územně plánovací dokumentace vydané krajem není, a proto bylo vymezení území pro koridor v územním plánu žalobkyně v rozporu s právními předpisy. Žalobkyně se v souladu s § 55 odst. 3 ve spojení s § 54 odst. 5 stavebního zákona tento rozpor pokusila odstranit. I pokud by však bylo zachování koridoru pro stavbu, která není zanesena v zásadách územního rozvoje (dále jen „ZÚR“), v souladu se stavebním zákonem, sotva lze dovodit *povinnost* obce tento koridor zachovat. Z článku 2 odst. 3 Ústavy a analogicky z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) vyplývá, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Stanovisko žalovaného, kterým nutí žalobkyni k ponechání tohoto koridoru ve svém územním plánu, je tudíž nezákonné. I z již citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, plyne, že respektování územní samosprávy je inherentním znakem právního státu. Má-li tedy být do práva na samosprávu zasaženo, je nezbytné, aby se tak dělo výhradně na podkladě zákona a pouze v nezbytné míře. Za tento zákonný podklad nemůže být považován § 43 odst. 1 stavebního zákona, neboť ten zakotvuje pouze oprávnění obce upravit ve svém územním plánu záležitosti nadmístního významu nezakotvené v ZÚR, nikoli však povinnost.
5. Žalobkyně nesouhlasí ani s důvody, o které žalovaný opřel své stanovisko. Žalovaný v první řadě shledal rozpor navržené změny územního plánu s PÚR, v níž je koridor Silničního okruhu kolem Prahy vymezen; ta je podle něj při tvorbě územního plánu obce závazná. Podle žalobkyně je však Silniční okruh kolem Prahy v PÚR vymezen natolik obecně, že z něj – za absence ZÚR, které by jej zpřesnily – nelze dovodit, že prochází právě územím obce R., tím méně povinnost žalobkyně vymežit jej ve svém územním plánu. Že obce nemají povinnost záměry obsažené v PÚR převzít do svých územních plánů, konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59. V tomto rozsudku také uvedl, že PÚR pouze určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových a mezinárodních souvislostech. Povahou PÚR se Nejvyšší správní soud zabýval rovněž v rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, v němž konstatoval, že se jedná o zcela obecný dokument, který nemůže regulovat konkrétní činnost v konkrétně vymezeném území a nelze z něj dovozovat konkrétní podobu nebo umístění jednotlivých záměrů. Prověření reálnosti a proveditelnosti záměrů obsažených v PÚR, jakož i jejich konkretizace a volba nejvhodnější varianty je úkolem ZÚR. Z toho žalobkyně dovozuje, že na základě PÚR nelze určit, kterými obcemi má Silniční okruh kolem Prahy procházet.
6. Žalovaný své stanovisko opírá také o rozpor navržené změny územního plánu R. s ÚAP SK, jež jsou podle jeho přesvědčení s ohledem na § 25 stavebního zákona závazné. S tím žalobkyně nesouhlasí, neboť podle jejího názoru slouží územně analytické podklady pouze jako „*podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území*“. Teprve ZÚR jsou závazné pro jednotlivé obce při

pořizování územních plánů; opačný přístup by znamenal, že pořizování ZÚR není vůbec potřeba. Žalobkyně je ostatně přesvědčena, že s ohledem na § 27 odst. 1 stavebního zákona mohou ÚAP vycházet pouze z příslušné ZÚR a za její neexistence k nim obce při tvorbě územních plánů nemusí přihlížet.

7. Konečně žalobkyně nesouhlasí ani s třetím důvodem stanoviska, který odkazuje na to, že žalovaný v současné době pořizuje 2. aktualizaci ZÚR SK, která opět vymezí Silniční okruh kolem Prahy jako veřejně prospěšnou stavbu („*tento záměr v území reálně existuje a i nadále se s navrhovanou trasou koridoru počítá*“) a tato aktualizace je ve finální fázi před vydáním. Žalobkyně připomíná, že důvodem pro zrušení části ZÚR SK bylo nedostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D211 na životní prostředí. Závěr žalovaného, že se záměrem nadále počítá, je tedy předčasný, neboť s podobou Silničního okruhu kolem Prahy v 2. aktualizaci ZÚR SK nelze počítat najisto (mimo jiné je třeba vyhodnotit vlivy záměru na životní prostředí a vypořádat námitky podané žalobkyní a dalšími osobami). V době vydání předmětného stanoviska však 2. aktualizace ZÚR SK nebyla v účinnosti a nemohla žalobkyni založit povinnost ponechat ve svém území rezervu pro koridor Silničního okruhu kolem Prahy.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě shrnul důvody stanoviska a uvedl, že návrh 2. aktualizace ZÚR SK je ve fázi před vydáním. K tomuto návrhu se dne 11. 7. 2017 vyjádřilo Ministerstvo dopravy, které vymezení plochy koridoru pro Silniční okruh kolem Prahy požadovalo, a Ministerstvo životního prostředí ve svém vyjádření ze dne 30. 9. 2016 neshledalo žádné významné negativní vlivy záměru. Žalobkyně má možnost podat proti aktualizaci ZÚR SK námitky a připomínky, o nichž bude rozhodnuto. Do jejího práva na samosprávu tedy nebylo zasazeno. Žalobkyně se naopak prostřednictvím změny č. 6 územního plánu R. snažila o znemožnění řešení Silničního okruhu kolem Prahy upraveného v jejím stávajícím územním plánu, aniž by vyčkala toho, jak o jejích námitkách zastupitelstvo žalovaného rozhodne. Žalovaný postupoval v souladu s § 50 odst. 7 stavebního zákona, neboť má za to, že zrušení územní rezervy je v rozporu s právními předpisy – Silniční okruh kolem Prahy je vymezen v PÚR a v ÚAP SK. Dostal tedy své povinnosti posoudit soulad návrhu (změny) územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s PÚR a územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Stanovisko je rovněž v souladu s § 18 stavebního zákona, který definuje cíle územního plánování vyjádřením veřejného zájmu na vytváření předpokladů pro výstavbu, udržitelný rozvoj území, racionální a hospodárné využívání území a ochranu jeho hodnot, a s § 5 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož jsou orgány kraje povinny zajistit ochranu a rozvoj hodnot území kraje, přičemž jsou oprávněny zasahovat do činnosti orgánů obcí v záležitostech nadmístního významu. Rozvojový záměr Silničního okruhu kolem Prahy je veřejně prospěšnou dopravní stavbou a komplexně řeší situaci v daném území. Nejedná se tedy o výlučný zájem žalobkyně (potažmo jejích obyvatel) na využití území R., nýbrž o zájmy širší, které zájmy žalobkyně přesahují. Žalovaný má tedy za to, že předmětné stanovisko nepředstavuje nezákonný zásah do práva na samosprávu. Navrhuje zamítnutí žaloby.
9. Žalobkyně v replice opakuje argumentaci obsaženou v žalobě. Navíc uvádí, že žalovaným zmiňovaná stanoviska obou ministerstev nejsou pro posouzení důvodnosti žaloby relevantní. Dále zdůrazňuje, že nelze tvrdit, že záměr v území „*reálně existuje*“, jestliže – jak potvrdil soud – nebylo řádně provedeno posouzení synergických a kumulativních vlivů, a nebylo tedy možné určit, zda je trasa koridoru zvolená zrušenou částí ZÚR SK vhodná či

nikoli. Ostatně i jednou vymezený koridor se může s ohledem na měnící se imisní limity a stav životního prostředí stát v budoucnu nerealizovatelným. Jde-li o výtku, že nevyčkala rozhodnutí o svých námitkách proti 2. aktualizaci ZÚR SK, namítá žalobkyně, že pouze plnila svou zákonnou povinnost bez zbytečného odkladu uvést svůj územní plán do souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem a PÚR.

10. Ze správního spisu zjistil soud následující podstatné skutečnosti. Zastupitelstvo žalobkyně na svém zasedání dne 26. 10. 2016 usnesením č. 12/8 schválilo pořízení změny č. 6 územního plánu R. spočívající ve vypuštění územní rezervy pro koridor stavby Silničního okruhu kolem Prahy. V návrhu zadání této změny územního plánu z listopadu 2016 se uvádí, že navrhovaná změna územního plánu reaguje na to, že část ZÚR SK vymezující koridor Silničního okruhu kolem Prahy byla rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2013, č. j. 50 A 12/2013-87, zrušena (kasační stížnost Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 15. 4. 2014, č. j. 2 AOs 4/2013-54), čímž územní rezerva v územním plánu R. ztratila své opodstatnění. Dne 10. 11. 2016 oznámila žalobkyně veřejnou vyhláškou návrh zadání změny územního plánu a vyzvala veřejnost k uplatnění připomínek ve lhůtě 15 dnů ode dne vyvěšení. K návrhu zadání se vyjádřili Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy a žalovaný (odbor územního plánování a stavebního řádu), kteří vyslovili s návrhem nesouhlas; poukázali na to, že Silniční okruh kolem Prahy je v této trase dlouhodobě plánován a předvídan PÚR, pročez je návrh v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. K návrhu zadání se také vyjádřil Ing. M. H., který poukázal na to, že byt' návrh změny územního plánu ruší vlastní koridor Silničního okruhu kolem Prahy, nelogicky zachovává pásy zeleně podél něj. Na tyto připomínky žalobkyně nereagovala a dne 24. 5. 2017 oznámila konání společného jednání dne 15. 6. 2017 a současně vyzvala dotčené orgány a okolní obce, aby do 30 dnů od společného jednání uplatnili svá stanoviska, resp. připomínky. Česká geologická služba, Ministerstvo obrany, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo životního prostředí, Národní památkový ústav, Státní pozemkový úřad a žalovaný (odbor životního prostředí a zemědělství, odbor dopravy a odbor kultury a památkové péče) uplatnili souhlasná stanoviska. Oproti tomu žalovaný (odbor územního plánování a stavebního řádu) uplatnil dne 28. 11. 2017 nesouhlasné stanovisko, ve kterém uvedl, že návrh změny územního plánu posoudil podle § 50 odst. 7 stavebního zákona a shledal, že pouze na základě rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2013, č. j. 50 A 12/2013-87, nelze přistoupit k vypuštění územní rezervy pro Silniční okruh kolem Prahy z územního plánu R. Tento koridor je totiž nadále vymezen v textové i grafické části PÚR a i přes to, že v důsledku rozhodnutí soudu není v současnosti součástí ZÚR SK, nadále se v území s navrhovanou trasou koridoru počítá, neboť PÚR je závazným – byť pouze koncepčním – nástrojem územního plánování. Je také součástí závazných ÚAP SK a počítají s ním územní plány okolních obcí. Zohlednit uvedené dokumenty není jen povinností žalovaného vyplývající z § 50 odst. 7 stavebního zákona, ale rovněž povinností žalobkyně plynoucí z § 54 odst. 2 a 5 stavebního zákona. Dokladem toho, že se s vybudováním Silničního okruhu kolem Prahy v území počítá, je ostatně skutečnost, že v současnosti běží proces přijímání aktualizace ZÚR SK, která příslušný koridor do ZÚR opět vtělí. Žalovaný uzavřel, že přijetím navrhované změny by došlo k porušení koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy. Kvůli těmto nedostatkům lze podle § 50 odst. 8 stavebního zákona zahájit řízení o změně územního plánu až na základě potvrzení o odstranění nedostatků vydaného žalovaným. Nesouhlasné stanovisko uplatnili

také Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, Ředitelství silnic a dálnic ČR a Ministerstvo dopravy, kteří argumentovali v zásadě shodně jako žalovaný.

11. Soud pokládá za vhodné se nejprve stručně vyjádřit k aktivní legitimaci žalobkyně, resp. k povaze stanoviska žalovaného, které je podle žalobkyně nezákonným zásahem, ačkoli ani jednu z uvedených otázek žalovaný nezpochybnil. Soud předně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 7 As 201/2017-57, v němž se tento soud zabýval povahou stanoviska krajského úřadu k návrhu územního plánu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona a dospěl k závěru, že s ohledem na ústavně zaručené právo na územní samosprávu je třeba obcím umožnit napadnout takové stanovisko zásahovou žalobou. S ohledem na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku, na které zdejší soud odkazuje, je zásahová žaloba, jíž se žalobkyně brání proti předmětnému stanovisku žalovaného, přípustná a žalobkyně jako obec, která tvrdí, že do jejíhož práva na samosprávu bylo zasaženo, je k jejímu podání aktivně procesně legitimována. Soud pouze, a to s ohledem na argumentaci žalobkyně, která závaznost stanoviska krajského úřadu dovozuje z § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, dodává, že v tomto aspektu se žalobkyně mylí. Krajský úřad při vydávání stanoviska podle návrhu územního plánu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona není v postavení dotčeného orgánu ve smyslu uvedeného ustanovení, ale v procesu pořizování územního plánu vystupuje vůči pořizovateli územního plánu, který vykonává přenesenou působnost, v roli nadřízeného orgánu územního plánování. Závaznost stanoviska podle § 50 odst. 7 stavebního zákona se proto odvíjí od vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi krajským úřadem a pořizovatelem územního plánu a prakticky se projevuje například v § 50 odst. 8 stavebního zákona či v § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona, a nikoli z jeho postavení jako dotčeného orgánu.
12. Soud dále ověřil, že žaloba doručená soudu dne 25. 1. 2018 byla podána včas a splňuje i další formální náležitosti. Soud proto přistoupil k jejímu věcnému projednání. O věci rozhodl bez jednání, neboť žalobkyně vyslovila s tímto postupem výslovný souhlas a souhlas žalovaného se presumuje, neboť ani na výzvu soudu nesdělil, že by s projednáním věci bez nařízení jednání nesouhlasil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
13. Podle § 50 odst. 7 stavebního zákona zašle krajský úřad pořizovateli stanovisko k návrhu územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a s výjimkou územního plánu pro území hlavního města Prahy souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Pokud nezašle stanovisko do 30 dnů od obdržení stanovisek, připomínek a výsledků konzultací, je možné územní plán vydat i bez jeho stanoviska.

Podle § 50 odst. 8 stavebního zákona v případě, že krajský úřad upozorní ve stanovisku pořizovatele na nedostatky z hledisek uvedených v odstavci 7, lze zahájit řízení o územním plánu až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků.
14. Žalobkyně svými námitkami zpochybňuje důvody, na nichž žalovaný postavil své nesouhlasné stanovisko. Má za to, že pro zablokování zamýšlené změny jejího územního plánu nesouhlasným stanoviskem není dostačující, jestliže je stavba Silničního okruhu kolem Prahy součástí PÚR a ÚAP SK, pokud současně není obsažena v ZÚR SK. Pro věc není podle žalobkyně rozhodné, že v době vydání předmětného stanoviska již probíhal proces přijímání 2. aktualizace ZÚR SK, která koridor Silničního okruhu kolem Prahy vymezovala v původní trase. Soud žalobkyni nepřisvědčil.

15. Nástroje územního plánování tvoří ucelený hierarchický systém, jehož vyšší stupně jsou nadřizeny stupňům nižším a do značné míry určují jejich obsah. Podstatou systému nástrojů územního plánování je postupná konkretizace jednotlivých obecných záměrů při respektování této hierarchie. PÚR obsahuje záměry jen ve velmi obecné a spíše koncepční podobě. ZÚR tyto záměry dále konkretizují a územní plán obce pak přesně určuje jejich umístění v území. Nejprve musí proto soud konstatovat, že se žalobkyně mylí, pokud tvrdí, že pro její územní plán je závazná pouze ZÚR, nikoli ostatní (vyšší) nástroje územního plánování. Pro územní plán nejsou závazné jen ZÚR jakožto nejbližší nadřazený nástroj územního plánování, nýbrž pochopitelně i PÚR. Tato obecná závaznost je výslovně vyjádřena i ve stavebním zákoně; je možno poukázat na § 43 odst. 3 větu první stavebního zákona, podle níž *územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje a s tím korespondující* § 31 odst. 4 stavebního zákona, který uvádí, že *politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území*, a také na povinnost zastupitelstva žalobkyně plynoucí z § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého *zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření že není v rozporu s PÚR*. Pokud by platil názor, že záležitosti obsažené v PÚR mohou být řešeny územním plánem výlučně tehdy a v takovém rozsahu, jak byly prověřeny, zpřesněny a vymezeny v ZÚR vydaných krajem, pak by odkaz v § 43 odst. 3 a § 54 odst. 2 stavebního zákona na povinnost obce respektovat při vydání územního plánu mj. platnou PÚR, resp. i odkaz na územní plány v § 31 odst. 4 stavebního zákona, byly zcela nadbytečné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2019, č. j. 4 As 88/2016 – 35, který dospěl k závěru, že § 43 odst. 1 stavebního zákona je třeba vyložit v tom smyslu, že obec může řešit ve svém územním plánu pro ni relevantní záležitosti republikového významu vyplývající z platné politiky územního rozvoje, které dosud nebyly zpřesněny a konkretizovány v zásadách územního rozvoje, pokud krajský úřad takovou možnost nevyloučí ve svém stanovisku). Výklad žalobkyně je proto třeba odmítnout, protože nemá oporu ve stavebním zákoně a současně by zcela popřel chápání jednotlivých nástrojů územního plánování jako komplexního systému, který soud nastínil výše.
16. Dále soud musí upozornit na to, že je obrana žalobkyně lichá, pokud argumentuje, že z PÚR, resp. ÚAP SK nelze dovodit její *povinnost zakotvit* ve svém územním plánu příslušný koridor, a to také proto, že se jedná o dokumenty do té míry obecné, že z nich nelze ani s určitostí říci, zda má koridor procházet právě katastrálním územím žalobkyně. V obecné rovině je jistě možné (s odkazem na rozsudky NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, a ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, které žalobkyně uvedla v žalobě) žalobkyni přitakat, avšak současně musí soud konstatovat, že v právě posuzované věci taková situace nenastala. Žalovaný předmětným stanoviskem žalobkyni nenutí k tomu, aby koridor do svého územního plánu na základě PÚR *nově zakotvila*, nýbrž jí brání v tom, aby koridor, který je součástí jejího územního plánu a stal se jí na základě tehdy platné ZÚR SK, ze svého územního plánu *odstranila*, a to s ohledem na širší vztahy v území, které dokládá i platná PÚR. Mezi takovými situacemi je podstatný rozdíl. Prvá uvedená situace by skutečně, šlo-li by o zcela nový záměr, byla nepřípustná, neboť pouze z PÚR by ani nebylo možné dovodit, kudy má předmětný koridor vést (zda má vést právě přes katastrální území žalobkyně), a proto by nebylo ani technicky možné jej do územního plánu žalobkyně zanést. Oproti tomu však stanovisko vydané v právě posuzované věci po žalobkyni pouze požaduje, aby ve svém územním plánu zachovala

stávající stav. Jinými slovy stanovisko reflektuje, že přestože není koridor pro Silniční okruh kolem Prahy aktuálně vymezen v ZÚR SK, existují zde jiné nástroje územního plánování tvořící komplexní celek, které brání tomu, aby byl koridor pro Silniční okruh kolem Prahy, který je součástí územního plánu žalobkyně, z jejího územního plánu vyňat.

17. Zákonnou oporu k tomu krajskému úřadu poskytuje § 50 odst. 7 stavebního zákona, na jehož základě žalovaný vydal předmětné stanovisko. Ten obsahuje výčet hledisek, kterými krajský úřad návrh změny územního plánu hodnotí, pokud k němu vydává stanovisko (tj. pokud se podle věty druhé tohoto ustanovení nerozhodne k návrhu územního plánu či jeho změně stanovisko vůbec nevydává). Jsou jimi (a) zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, (b) soulad s politikou územního rozvoje a (c) soulad s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Podstatou tohoto stanoviska je tedy posouzení souladu změn územního plánu obce v širších souvislostech. Této své povinnosti žalovaný vydáním předmětného stanoviska dostál, pokud zohlednil, že je koridor pro Silniční okruh kolem Prahy vymezen v obecné rovině v PÚR (podmínka sub b) a v ÚAP (podmínka sub c). S ohledem na velmi širokou formulaci „zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy“ nelze pokládat za nerelevantní ani argument, že již vzniká příslušná změna ZÚR SK, která do ní koridor pro Silniční okruh kolem Prahy opět vtělí, neboť tento argument plně koresponduje s dalším důležitým principem, jímž je princip kontinuity územního plánování. Ten umožňuje dotčeným osobám přizpůsobit své poměry záměrům soukromých či veřejných investorů v území, které byly zahrnuty do územně plánovací dokumentace, a staví se proti tomu, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny, neboť tím dochází k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a také k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků.
18. Soud také poznamenává, že stejný náhled zastává i Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 21. 12. 2016, č. j. 3 As 250/2015-68, uvedl argumentaci, která je aplikovatelná i na právě posuzovanou věc. V odkazované věci šlo o situaci, kdy obec ve svém územním plánu zřídila biokoridor, který však neměl podklad v příslušných ZÚR, neboť ty byly soudem zrušeny a k okamžiku vydání územního plánu nebyly dosud vydány nové. Vlastníci pozemků, jejichž vlastnické právo bylo biokoridorem omezeno, navrhli územní plán zrušit. Do značné míry se tak jedná o zrcadlovou situaci, neboť zatímco v odkazované věci obec ve svém územním plánu se souhlasem krajského úřadu upravila záležitost nadmístního významu, která neměla oporu v zásadách územního rozvoje, v právě posuzované věci si obec (žalobkyně) přeje ze svého územního plánu vypustit záležitost nadmístního významu, jelikož ta v ZÚR nemá oporu, a krajský úřad (žalovaný) jí v tom brání vydáním nesouhlasného stanoviska. Tomu odpovídá i odlišný žalobní typ, neboť v odkazované věci šlo o návrh na zrušení obecné povahy, v právě posuzované věci jde o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Klíčová je však argumentace Nejvyššího správního soudu, který vymezení koridoru v územním plánu i bez opory v ZÚR aproboval. Přitom se odkázal právě na širší rámec nástrojů územního plánování a koordinaci využívání území a uvedl, že „je názoru, že *Politika územního rozvoje České republiky, postoj krajského úřadu ve věci i skutečnost, že trasa biokoridoru je zapracována do sousedících územních plánů, přesvědčivě odůvodňuje zřízení biokoridoru [...] a svědčí i o jednotě a o vzájemných souvislostech vymezení územní rezervy.*“ Územní plán obce zřizující územní rezervu pro určitý koridor může tedy být souladný se zákonem i v případě, že tato územní rezerva není vymezena v ZÚR, za předpokladu, že je jednotně vymezen ostatními

souvisejícími nástroji územního plánování a i přístup ústředních orgánů státní správy potažmo krajského úřadu svědčí o tom, že se s takovým koridorem v území počítá.

19. Lze uzavřít, že se žalobkyně mýlí, pokud tvrdí, že žalovaný vydal předmětné stanovisko bez právního podkladu, a proto představuje nezákonný zásah do jejího práva na samosprávu. Povinnost žalobkyně zachovat ve svém územním plánu koridor pro Silniční okruh kolem Prahy lze totiž dovodit z nadřazených nástrojů územního plánování (PÚR a ÚAP). Zásada, že státní moc lze vykonávat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, není porušena.
20. Soud hodnotil předmětné stanovisko ve světle právě uvedeného výkladu a v souladu s náhledem Nejvyššího správního soudu. V odůvodnění předmětného stanoviska argumentuje žalovaný v zásadě totožně, neboť poukazuje na přítomnost záměru v PÚR a v ÚAP SK a na to, že v době vydání stanoviska byla ve fázi před vydáním 2. aktualizace ZÚR SK, která koridor opět vymezuje. Tyto skutečnosti přitom nejsou mezi účastníky sporné (žalobkyně je nepopírá, pouze je nepokládá za relevantní), a proto soud neshledal potřebu provádět těmito dokumenty důkaz.
21. Soud uzavírá, že předmětné stanovisko není nezákonným zásahem do práva žalobkyně na samosprávu. Proto žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. Jen pro úplnost soud dodává, že tento závěr nepředstavuje hodnocení vhodnosti plánované trasy Silničního okruhu kolem Prahy.
22. Nad rámec uvedeného závěru je třeba dodat, že soud obecně nespatřuje nepřiměřený zásah do práva na samosprávu v požadavku, aby se územní plán obce podřídil nadřazeným nástrojům územního plánování. Nesporně totiž existují záměry významné pro celý region, potažmo celou Českou republiku, které nelze umisťovat výhradně podle přání jedné každé obce, a to jednak z důvodů technických (zejm. s ohledem na místní či logickou návaznost těchto záměrů), jednak proto, že jejich význam zpravidla dalece přesahuje zájmy jednotlivých obcí. Typickým příkladem jsou liniové dopravní stavby, ale třeba také stavby protipovodňové či jiné ochrany, jejichž umístění nemůže záviset toliko na územním plánu. Nepochybně není třeba zdůrazňovat, že obsahem práva na samosprávu není oprávnění obce uspořádat si poměry na svém území zcela libovolně. O koncepčních záměrech rozhoduje na příslušné úrovni územního plánování a mohou se k němu prostřednictvím námitek a připomínek vyjádřit všechny dotčené subjekty. Nalezení té správné míry regulace, která umožní územní rozvoj České republiky, resp. jednotlivých krajů, avšak nebude nepřiměřeně zasahovat do práv obcí potažmo jednotlivců, má své místo v průběhu procesu přijímání jednotlivých nástrojů územního plánování, při němž dochází k hledání nejlepšího možného řešení při zohlednění práv a oprávněných zájmů jednotlivých aktérů. Přesné trasování koridoru pro stavbu Silničního okruhu kolem Prahy má být řešeno v 2. aktualizaci ZÚR SK (soud z internetových stránek žalovaného zjistil, že je tato aktualizace účinná od 4. 9. 2018). V průběhu přijímání 2. aktualizace ZÚR SK se k nim žalobkyně mohla vyjádřit prostřednictvím připomínek a může se proti ní bránit podáním návrhu na její zrušení. Tento proces však nelze obejít prostřednictvím napadení nesouhlasného stanoviska žalovaného podle § 50 odst. 7 stavebního zákona zásahovou žalobou.
23. Soud neprovedl důkaz listinami předloženými žalobkyní. Zápisem z jednání zastupitelstva žalobkyně ze dne 26. 10. 2016, resp. usnesením č. 12/8, soud důkaz neprovedl, protože skutečnost, že zastupitelstvo žalobkyně schválilo porízení změny územního plánu č. 6, nepřímou vyplývá i z listin obsažených ve správním spisu, který měl soud k dispozici a

z jehož obsahu vycházel, a ostatně se nejedná o skutečnost mezi účastníky spornou. Soud dále neprovedl důkaz rozptylovou studií z roku 2010 a hlukovou studií z roku 2018, neboť předmětem tohoto řízení bylo hodnocení zákonnosti stanoviska žalovaného, na niž nemá čistota ovzduší a hluk v R. žádný vliv, a nikoli posuzování vhodnosti plánované trasy Silničního okruhu kolem Prahy. Konečně soud neprovedl důkaz zápisem z jednání kontrolního výboru zastupitelstva žalobkyně ze dne 13. 9. 2016, zprávou o činnosti Obecní policie R. ze dne 20. 10. 2016, rozpočtem žalobkyně na rok 2016 ve znění rozpočtového opatření č. 2/2016 ani veřejnoprávní smlouvou o umístění a provedení stavby školy, protože neshledal, že by tyto písemnosti měly jakoukoli souvislost s předmětem řízení; ostatně žalobkyně v žalobě ani v replice nic takového netvrdila.

24. O nákladech soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož ve věci neměla úspěch. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 15. března 2019

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu