



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyň JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **Obec Hosín**
sídlem 373 41 Hosín 116
zastoupená advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem
sídlem Příběnická 1908/12, 390 01 Tábor

proti
žalovaným: 1) **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 932/6, 110 15 Praha 1
2) **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných správních orgánů

takto:

- I. Žaloba se odmítá v části, v níž žalobce navrhuje určení, že stanovisky Ministerstva dopravy ze dne 26. 5. 2016 č. j. 341/2016-910-UPR/2 a ze dne 12. 10. 2016 č. j. 656/2016-910-UPR/2 došlo k nezákonnému zásahu do práva žalobce na samosprávu, a stanovení zákazu pokračovat v zásahu.
- II. Žaloba se zamítá v části, v níž žalobce navrhuje určení, že dohodou ministerstev pro místní rozvoj a dopravy ze dne 17. 5. 2017 MMR č. j. 11309/2017-81-2 došlo k nezákonnému zásahu do práva žalobce na samosprávu, a stanovení zákazu pokračovat v zásahu.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) domáhá určení, že dohodou ministerstev pro místní rozvoj a dopravy o řešení rozporů ze dne 17. 5. 2017 MMR č. j. 11309/2017-81-2 (dále „*dohoda*“ či „*dohoda o řešení rozporů*“) a stanovisky Ministerstva dopravy ze dne 26. 5. 2016 č. j. 341/2016-910-UPR/2 a ze dne 12. 10. 2016 č. j. 656/2016-910-UPR/2 došlo k nezákonnému zásahu do práva žalobce na samosprávu. Domáhá se rovněž toho, aby městský soud zakázal oběma žalovaným ministerstvům pokračování v zásahu do žalobcova práva na samosprávu a aby jim přikázal obnovení stavu před porušením žalobcova práva na samosprávu.
2. Jak se uvádí v žalobě, Hosín dlouhodobě usiluje o změnu trasy železničního koridoru vedoucího z Prahy do Českých Budějovic přes území této obce. Záměr nazvaný „Modernizace trati Nemanice I – Ševětín“ je uveden jako veřejně prospěšná stavba v Zásadách územního rozvoje Jihočeského kraje (dále „*ZÚR*“ a „*ZÚR JČK*“) a pro tuto stavbu je vymezen v ZÚR JČK příslušný koridor. Hosín měl zájem, aby koridor vůbec nevedl přes území obce. Následně schválený koridor akceptoval za podmínky, že v jeho rámci povede železnice co nejdále od obydleného území obce, zejména v jeho části Dobřejovice. Obec Hosín připravuje od roku 2014 nový územní plán, jehož zadání bylo schváleno zastupitelstvem obce a jehož pořizovatelem je Magistrát města České Budějovice.
3. K návrhu územního plánu uplatnilo negativní stanovisko Ministerstvo dopravy přípisem ze dne 26. 5. 2016 č. j. 341/2016-910-UPR/2, tedy stanoviskem, které žaloba považuje za jeden z nezákonných zásahů a v němž Ministerstvo dopravy vyslovilo zásadní nesouhlas s posunutím osy trasy a zúžením koridoru. Na základě vzniklého rozporu mezi návrhem územního plánu a stanoviskem Ministerstva dopravy jako dotčeného orgánu svolal pořizovatel dohodovací řízení na den 7. 9. 2016, na němž nebylo dosaženo dohody s výjimkou toho, že Ministerstvo dopravy doplní své stanovisko.
4. V doplněném stanovisku ze dne 12. 10. 2016 č. j. 656/2016-910-UPR/2 Ministerstvo dopravy setrvalo na svém nesouhlasu.
5. Hosín poté požádal pořizovatele, aby vyvolal formální řešení rozporů podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“). Pořizovatel žádosti vyhověl a požádal Ministerstvo pro místní rozvoj (prvního žalovaného) podle ust. § 4 odst. 8 a § 51 odst. 1 stavebního zákona a § 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), aby řešilo rozpor s Ministerstvem dopravy (druhým žalovaným). Výsledkem řešení rozporů bylo uzavření dohody mezi oběma ministerstvy, jejíž podstatou podle žalobce bylo, že Ministerstvo pro místní rozvoj akceptovalo výhrady Ministerstva dopravy a souhlasilo s tím, že trasa koridoru železnice bude respektovat dokumentaci pro územní řízení. V dohodě je podle žalobce tato skutečnost vyjádřena tím, že součástí dohody je situační snímek, v němž je koridor vymezen ve shodě s projektovou dokumentací pro územní řízení.

6. Pořizovat informoval o dohodě obec Hosín nejprve neformálně e-mailovou zprávou ze dne 29. 5. 2017, poté přípisem ze dne 16. 6. 2017 zn. OÚP/2017/O-770/Vá vyzval obec, aby o dohodě bylo informováno zastupitelstvo s tím, že výsledek je pro ně závazný podle ust. § 51 odst. 2 stavebního zákona.
7. Žalobce považuje dohodu i stanoviska, která jí předcházejí, za nezákonný zásah do svých práv, zejména do práva na samosprávu vyplývající z ustanovení čl. 100 a 101 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 2 odst. 2 a § 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“). O zásah do práva na samosprávu jde podle žalobce proto, že obsah dohody je v rozporu s vůlí obce regulovat konkrétním způsobem v rámci samostatné působnosti v mezích daných nadřízenou územně plánovací dokumentací své území. Žalobce poukazuje na to, že tím, že pořizovatel převzal řešení sporu za obec na sebe, mohly se nadřízené orgány rozporem zabývat, přestože ust. § 136 odst. 6 správního řádu zakazuje použití těchto ustanovení o řešení rozporu s územními samosprávnými celky.
8. Žalobce má za to, že určení konkrétního koridoru v územním plánu je součástí samostatné působnosti obce. Pokud chce do tohoto práva zasáhnout státní orgán, může tak učinit jen k ochraně zákona a pouze tehdy, pokud to ochrana zákona nezbytně vyžaduje. Z dohody i ze stanovisek není vůbec zřejmé, k ochraně jakého zákona požadují státní orgány změnit koridor navržený obcí. Podle žalobce tedy zásah nebyl proveden k ochraně zákona. Žalobce rovněž namítl rozpor s principem subsidiarity, když podle jeho přesvědčení se státní orgány vůbec nezabývaly, zda je zásah nezbytný k ochraně zákona. Zatřetí žalobce namítá, že i v případě, kdyby se jednalo o zásah nezbytný k ochraně zákona, šlo o zásah nepřiměřený.
9. Absenci procesního prostředku soudní ochrany práv územní samosprávy v oblasti územního plánování považuje žalobce za rozpornou s Ústavou. Při absenci takového prostředku jsou podle žalobce ustanovení § 4 odst. 8 a § 51 odst. 2 stavebního zákona v rozporu s Ústavou, a proto žalobce navrhuje, aby se městský soud obrátil podle čl. 95 odst. 2 Ústavy na Ústavní soud s návrhem na zrušení citovaných ustanovení stavebního zákona.
10. K žalobě se v řízení vyjádřila obě žalovaná ministerstva.
11. Ministerstvo pro místní rozvoj navrhlo, aby městský soud žalobu zamítl. Uvedlo, že dohoda o řešení rozporů je ústavně konformním postupem upraveným správním řádem a aprobovaným stavebním zákonem. Rozpor mezi dotčenými orgány, jakož i mezi příslušnými orgány podle stavebního zákona a dotčenými orgány se řeší postupem podle správního řádu. Důsledky těchto dohod jsou pro obce a jejich zastupitelstva právně závazné (§ 54 odst. 2 stavebního zákona). Dohoda ve smyslu ust. § 4 odst. 8 stavebního zákona a § 133 odst. 3 a § 136 odst. 6 správního řádu obsahuje podle Ministerstva pro místní rozvoj kompromisní řešení v případě střetu dvou veřejných zájmů a je součástí koherentního procesu pořizování územně plánovací dokumentace; ministerstvo v této souvislosti odkazuje na rozsudek městského soudu ze dne 31. 8. 2016 ve věci sp. zn. 8 A 30/2015 (kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla posléze zamítnuta). V daném případě nemají pořizovatel územního plánu a žalované Ministerstvo dopravy společný nadřízený správní orgán. Ministerstvo pro místní rozvoj má za to, že postupovalo v souladu s ust. § 133 odst. 3 správního řádu. Toto ministerstvo nezastupuje pořizovatele, nýbrž hájí veřejný zájem na úseku

územního plánování. Nesouhlasí se žalobcem, že zákon nedává žádný právní prostředek brojít proti stanovisku dotčeného orgánu a odkazuje na část čtvrtou správního řádu. Ministerstvo pro místní rozvoj připomíná, že podle ust. § 136 odst. 6 správního řádu se vede dohodovací řízení s pořizovatelem jako subjektem dohody, i když obec může být účastna jednání a zde i byla. Vyplývá to z toho, že pořizovatel vykonává stanovené činnosti kvalifikovanými osobami v přenesené působnosti. Pořizování územních plánů je dělené mezi přenesenou a samostatnou působnost. Závěrem svého vyjádření Ministerstvo pro místní rozvoj poukazuje mj. na výše již zmíněný rozsudek městského soudu ve věci sp. zn. 8 A 30/2015, v němž soud připomněl, že ačkoli obec má právo na samosprávu, není toto právo bezbřehé a v oblasti územního plánování je limitováno stavebním zákonem a že bez takového omezení samosprávy územních samosprávných celků by bylo v podstatě vyloučeno jakékoli plánování a následná realizace záměru nadmístního významu.

12. Rovněž Ministerstvo dopravy ve svém vyjádření městskému soudu navrhlo zamítnutí žaloby v celém rozsahu. S žalobními tvrzeními zásadně nesouhlasí a zdůrazňuje, že v daném případě postupovalo jen způsobem stanoveným zákony. V projednávaném případě se jedná o ZÚR a řešení dopravní sítě v Jihočeském kraji, kdy předmětný tranzitní železniční koridor je ZÚR JČK vymezen jako koridor nadmístního významu s tím, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu republikového významu, začleněnou v evropské síti TEN-T. Stavba dráhy přitom není součástí pozemku. Příprava výstavby koridoru začala již v roce 1997 předběžnou studií proveditelnosti modernizace tohoto tranzitního železničního koridoru. Po několikaletém projednávání krajské územně plánovací dokumentace rozhodlo Zastupitelstvo Jihočeského kraje o vydání ZÚR (13. 9. 2011). V roce 2010 byla zpracována dokumentace pro posouzení vlivu stavby na životní prostředí, pokud jde o modernizaci železniční tratě v úseku Nemanice – Ševětín, a bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA. Ministerstvo dopravy nesouhlasí s tvrzením, že jeho stanoviska k územnímu plánu, která nejsou rozhodnutími ve smyslu správního řádu, jsou nezákonná. Ministerstvo dopravy připomíná, že za situace, kdy dojde k rozporu mezi orgány příslušnými podle stavebního zákona a dotčenými orgány, anebo mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle správního řádu (§ 136 odst. 6). Ministerstvo dopravy dále uvádí, že 26. 5. 2016 vydalo negativní stanovisko k územnímu plánu žalobce, jehož pořizovatelem byl Magistrát města České Budějovice, a proto mezi Ministerstvem dopravy a pořizovatelem proběhlo jednání za účelem dořešení protichůdných stanovisek. k dohodě však nedošlo, a proto pořizovatel požádal Ministerstvo pro místní rozvoj, aby zahájilo dohodovací řízení. Jeho výsledkem je dohoda, která respektuje zájem žalobce na zúžení koridoru oproti ZÚR na rozsah neznemožňující realizaci stavebního záměru. Ministerstvo dopravy má proto za to, že zákonným postupem nezasáhlo do práva žalobce na samosprávu a nevybočilo ani ze svých kompetencí. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 14. 2. 2013 č. j. 7 A os 2/2012-53, co se týče odpovědnosti ministerstva za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy. Rovněž toto žalované ministerstvo připomnělo již zmíněný rozsudek městského soudu ve věci sp. zn. 8 A 30/2015, podle něhož obec má právo na samosprávu, avšak toto právo není bezbřehé a je limitováno zákonem, konkrétně zákonem stavebním. bez toho by bylo v podstatě vyloučeno jakékoli plánování a realizace záměru nadmístního významu. V této oblasti podle

Ministerstva dopravy převažuje veřejný zájem na plánování a provádění záměrů přesahujících hranice obce nad zájmem obce při územním plánování.

13. V replice podané proti vyjádřeným obou žalovaných pak žalobce v zásadě setrval na svém tvrzení o nezákonnosti zásahu do samostatné působnosti územního samosprávného celku, spočívajícího v uzavření zmíněné meziministerské dohody.
14. Městský soud přezkoumal podanou správní žalobu z hlediska kritérií stanovených v § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a s ohledem na rozsah žalobního návrhu požadujícího nejen vyřčení nezákonnosti zásahu, ale i jeho odstranění (tedy vyřčení zákazu v jeho pokračování a obnovení stavu před zásahem) z aktuálního zjištěného skutkového stavu (§ 87 s. ř. s.).
15. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím všichni účastníci řízení souhlasili, žalobce a druhý žalovaný konkludentně, první žalovaný výslovně. Projednávanou věc posoudil v mezích žalobních tvrzení takto:
16. Podle článků 100 a 101 Ústavy jsou územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, a stát může zasahovat do jejich činnosti jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.
17. Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc podle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu. Podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s článkem 95 odst. 2 Ústavy je soud oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení v souvislosti se svou rozhodovací činností.
18. Podle ust. § 4 odst. 8 stavebního zákona projednávají orgány územního plánování a stavební úřady protichůdná stanoviska nebo protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů. Dojde-li k rozporu mezi příslušnými orgány podle tohoto zákona a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle správního řádu.
19. Podle ust. § 51 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zajistí řešení případných rozporů (§ 4 odst. 8); na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledku řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, zajistí upravení návrhu.
20. Podle ust. § 51 odst. 2 stavebního zákona pokud návrh územního plánu obsahuje varianty řešení, předloží pořizovatel na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledku řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, zastupitelstvu obce ke schválení návrh výběru nejvhodnější varianty, který může obsahovat i podmínky k její úpravě. V rozsahu, v jakém se tyto podmínky odchyľují od zadání územního plánu, jsou jeho změnou. Zastupitelstvo obce je podle téhož ustanovení při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů.
21. Podle ust. § 53 odst. 4 stavebního zákona přezkoumá pořizovatel soulad návrhu územního plánu zejména a) s politikou územního rozvoje a územně plánovací

dokumentací vydanou krajem, b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území, c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, d) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popř. s výsledkem řešení rozporů.

22. Dojde-li pořizovatel v průběhu řízení k závěru, že je návrh územního plánu v rozporu se zákonem nebo s požadavky uvedenými v § 53 odst. 4 stavebního zákona, předloží podle odstavce 6 téhož ustanovení návrh na jeho zamítnutí.
23. Podle ust. § 54 odst. 2 stavebního zákona vydá zastupitelstvo obce územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.
24. Podle ust. § 2 odst. 2 obecního zřízení obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.
25. Podle ust. § 7 odst. 1 obecního zřízení obec spravuje své záležitosti samostatně. Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.
26. Podle ust. § 133 odst. 3 správního řádu jsou ústřední správní úřady povinny projednat spor v dohodovacím řízení, jež je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. Nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady; jejich povinností je v takovém případě bezodkladně podat žalobu k NSS.
27. Podle ust. § 136 odst. 6 správního řádu se při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.
28. Městský soud se neztotožnil s návrhem žalobce na předložení věci Ústavnímu soudu ke zrušení dvou ustanovení stavebního zákona, konkrétně ustanovení § 4 odst. 8 a ustanovení § 51 odst. 2. Zákonodárce pregnantně vymezil roli pořizovatele územního plánu, není-li obcí, které se navrhovaný územní plán týká, jakož i řešení rozporů mezi příslušnými orgány podle stavebního zákona a dotčenými orgány či dotčenými orgány navzájem. To, že zákonodárce upravil cestou zákona a organizačně tak zajistil řešení rozporů vzniklých v souvislosti s projednáváním návrhu územního plánu mezi příslušnými orgány podle stavebního zákona a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem (§ 4 odst. 8 stavebního zákona), a to, že zastupitelstvo obce je podle zákona při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo

výsledkem řešení rozporů (§ 51 odst. 2 stavebního zákona), není zásahem do samostatné působnosti obce jako územního samosprávného celku, neboť tato působnost, jak již konstatoval městský soud v řízení vedeném pod sp. zn. 8 A 30/2015, nemůže být bezbřehá, jedná-li se o zákonný postup při naplňování záměrů přesahujících hranice obce, tedy záměrů nadmístního významu. Dohodovací řízení obou žalovaných ministerstev, jehož výsledkem byla dohoda o řešení rozporu vzniklého mezi pořizovatelem územního plánu obce Hosín (tzn. Magistrátem Českých Budějovic) a dotčeným Ministerstvem dopravy, proběhlo podle zákona a v mezích zákona a netýkalo se narušení samostatné působnosti obce v rozsahu chráněném ústavním pořádkem a vymezeném zákony.

29. Jestliže tedy městský soud dospěl k závěru, že obě zmíněná ustanovení stavebního řádu jsou v souladu ústavním pořádkem a byla přijata zákonodárcem v mezích ústavního pořádku, neměl důvod se obracet na Ústavní soud s návrhem na jejich zrušení.
30. Při podání každé správní žaloby, včetně žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, musí procesní soud posoudit, zda jsou splněny tzv. podmínky řízení včetně otázky, zda žaloba, jejíž podání zákon časově limituje lhůtami, není z tohoto pohledu opožděná, neboť zákonodárce striktně stanovil, že zmeškání lhůty nelze prominout (v případě tzv. zásahové žaloby viz ust. § 84 odst. 2 s. ř. s.).
31. Podle ust. § 84 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podat do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, pokynu nebo donucení (tzv. subjektivní lhůta). Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo (tzv. objektivní lhůta).
32. Jestliže žalobce uplatňuje určení, že stanovisky Ministerstva dopravy ze dne 26. 5. 2016 č. j. 341/2016-910-UPR/2 a ze dne 12. 10. 2016 č. j. 656/2016-910-UPR/2 došlo k nezákonnému zásahu do práva žalobce na samosprávu (včetně požadavku stanovení zákazu pokračování v zásahu.), nemohl městský soud přehlédnout, že zcela nepochybně se žalobce dozvěděl o obou zmíněných stanoviscích Ministerstva dopravy z přípisu pořizovatele, tj. Magistrátu města České Budějovice ze dne 27. 2. 2017 zn. OÚP/2017/O-239/Vá, který je založen ve správním spise žalovaného Ministerstva pro místní rozvoj, jemuž byl adresován, který byl zaslán na vědomí žalobci a jehož obsahem je žádost pořizovatele o řešení rozporu mezi Ministerstvem dopravy jako dotčeným orgánem ve věci drážní dopravy podle ust. § 56 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a Magistrátem města České Budějovice jako pořizovatelem územního plánu Hosín při pořizování tohoto územního plánu v k. ú. Hosín a Dobřejovice u Hosína podle ust. § 136 odst. 6 správního řádu včetně zmínky o uvedených stanoviscích. O výše uvedeném stanovisku ze dne 26. 5. 2016 se žalobce nepochybně seznámil i při projednávání rozporu mezi pořizovatelem územního plánu Hosín a Ministerstvem dopravy, které Ministerstva pro místní rozvoj svolalo na 29. 3. 2017 a k němuž byl pozván i žalobce, obec Hosín (pozvánka včetně rozdělovníku založena ve správním spise Ministerstva pro místní rozvoj). Znalost negativního stanoviska Ministerstva dopravy na straně žalobce vyplývá rovněž z vyjádření zástupce žalobce ze dne 27. 1. 2017, adresovaného Magistrátu města České Budějovice a žádajícího, aby magistrát jako pořizovatel inicioval řešení rozporu s Ministerstvem

dopravy. Žaloba ze dne 28. 7. 2017 tak byla podána městskému soudu zjevně v době delší než dvuměsíční od chvíle, kdy se žalobce evidentně seznámil s existencí zmíněných stanovisek.

33. Pro účely posouzení námitky, zda uzavření dohody ministerstev pro místní rozvoj a dopravy o řešení rozporů je nebo může být zásahem do práva žalobce, konkrétně do jeho práva na samosprávu, a zda se jedná v daném případě o zásah nezákonný neboli zásah, který nevyžadovala ochrana zákona nebo který nebyl učiněn způsobem stanoveným zákonem (čl. 100 a 101 Ústavy), je třeba nejprve připomenout zákonný rámec domáhání se ochrany proti němu či určení jeho nezákonnosti, vymezený ustanovením § 82 s. ř. s. Podle něho se může proti němu domáhat ochrany ve správním soudnictví každý, kdo 1/ tvrdí, že byl 2/ přímo zkrácen na svých právech 3/ nezákonným 4/ zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který 5/ není rozhodnutím, a byl zaměřen 6/ přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno.
34. Městský soud proto přezkoumal správní akt (dohodu), který není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. a který žalobce napadl jako nezákonný zásah, ze dvou pohledů, jednak z hlediska toho, zda uzavření dohody mezi oběma žalovanými ministerstvy bylo v souladu s ústavním pořádkem a právním řádem (zákonem, resp. zákony), jednak z hlediska toho, zda předmět dohody a její řešení po obsahové stránce sleduje legitimní cíl a zda tedy zásah do činnosti obce, nadané samosprávnou působností, je přiměřený (proporcionální) vůči sledovanému cíli, tj. veřejnému zájmu na stavbě nadmístního významu (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2017 č. j. 6 As 222/2017-26).
35. Městský soud v této projednávané věci předesílá, že jiné jeho specializované senáty se již zabývaly právní povahou a problematikou tohoto typu dohod (např. pod sp. zn. 8 A 30/2015 a 6 A 205/2015 včetně výše cit. rozsudku NSS) a že v tomto soudním řízení správním nenalézá důvodu, aby se odchýlil od již aplikované rozhodovací praxe. Jednotlivými nástroji územního plánování se zabýval i NSS např. v rozsudku ze dne 21. 6. 2012 č. j. 1 Ao 7/2011-526 (zprístupněném na www.nssoud.cz a uveřejněném též pod č. 2698/2012 Sb. NSS).
36. Z dohody o řešení rozporů, kterou uzavřela obě žalovaná ministerstva a která je součástí správních spisů, vyplývá, že jejím předmětem je rozpor vzniklý mezi pořizovatelem územního plánu Hosín (Magistrátem města České Budějovice) a Ministerstvem dopravy jako dotčeným orgánem na základě negativního stanoviska uvedeného ministerstva a týkající se stavby IV. tranzitního železničního koridoru v úseku Ševětín – České Budějovice (severní okraj, Nemanice) v pořizovaném návrhu územního plánu žalobce v souladu s jeho vymezením v ZÚR JČK, tedy jako koridoru nadmístního významu. Výsledkem dohody je zúžení koridoru ze ZÚR v územním plánu Hosín na rozsah neznemožňující realizaci záměru v podobě podle projednávané dokumentace pro územní řízení.
37. Plochy a koridory nadmístního významu přebírá územní plán ze ZÚR, resp. z politiky územního rozvoje a podle potřeby je blíže konkretizuje. Samotný územní plán nemůže (v zásadě) vymezovat plochy nebo koridory nadmístního významu, které by nebyly vymezeny v ZÚR. Ministerstvo dopravy uvádí, že u předmětného koridoru přitom jde o veřejně prospěšnou stavbu republikového významu.

38. Uzavřená dohoda není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu ust. § 65 s.ř.s. (*podmínka sub 5/*). V projednávaném případě je tak splněna podmínka subsidiarity zásahové žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. S ohledem na to je žalobce aktivně legitimován k podání takové žaloby, neboť splnil zároveň zákonná kritéria spočívající v tvrzení, že se správní orgán dopustil zásahu (*podmínka sub 1/a 4/*), který byl přímo zaměřen proti žalobci nebo v jehož důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (*podmínka 6/*).
39. Zbývá proto posoudit jádro žalobní námitky, totiž zda zmíněnou dohodou došlo k přímému zkrácení žalobcových subjektivních veřejných práv, konkrétně ústavně garantovaného práva na samosprávu (*podmínka 2/*), a to v rozporu se zákonem čili zásahem nezákonným (*podmínka 3/*).
40. Jak již koneckonců konstatoval městský soud v jiné (výše připomenuté) obdobné věci, právo obce na samosprávu není „bezbřehé“, jinými slovy nemůže být absolutní, aby obci dodávalo vlastnost suveréna, jakým je stát. Ten pak může zasahovat do činnosti obcí, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). V oblasti územního plánování je takovým zákonem především stavební zákon. Bez regulace, kterou tento zákon přináší, a bez tomu odpovídajících limitů pro samosprávy územních samosprávných celků, by se v podstatě nedaly jakkoli plánovat a realizovat záměry nadmístního (zde republikového) významu. Veřejný zájem přesahující horizont obce tu převažuje nad zájmem obce na volném rozhodování o územním využití v rámci územního plánování. Zásah, resp. správní postup spočívající v uzavření dohody o řešení rozporů sice limituje žalobce, avšak nikoli v rozporu se zákonem (tedy nikoli nezákonným postupem), nýbrž v souladu s postupem předvídaným zákonem, resp. způsobem stanoveným zákonem (stavebním zákonem a správním řádem) pro účel sledující legitimní veřejný zájem.
41. Pro úvahu o případné věcné nezákonnosti, resp. nesprávnosti uzavřené dohody nebyly nastíněny ani doloženy žádné relevantní „technické“ argumenty, které by zpochybily nadmístní, republikový význam zamýšleného železničního koridoru. Městský soud se ztotožňuje s argumentem dohody, že legitimní veřejný zájem obce na uspokojování potřeb svých občanů musí v daném případě ustoupit veřejnému zájmu na vymezení tranzitního železničního koridoru republikového významu. Žalobci se tak nepodařilo v žalobě věcně vyvrátit důvody podkladového nesouhlasného stanoviska dotčeného orgánu, zde Ministerstva dopravy. Nelze přehlédnout, že výsledkem napadené dohody je naopak – to je třeba zdůraznit – kompromisní řešení v otázce zúžení koridoru ze ZÚR JČK v územním plánu Hosín, které se snaží vyjít obci přiměřeně vstříc, zároveň ale v rozsahu neznemožňujícím realizaci záměru v podobě podle projednávané dokumentace pro územní řízení. Posouzení proporcionality tohoto zákonného zásahu realizací uzavřené dohody do práv žalobce v oblasti samosprávy vyznívá ve prospěch této dohody.
42. Z výše uvedených důvodů, tzn. s ohledem na to, že postup při sjednání dohody byl v souladu s ústavním pořádkem i zákonem, jakož i s ohledem na to, že cíl uzavřené dohody legitimní formou upřednostnil veřejný zájem na realizaci železničního koridoru, který je nadmístního, resp. republikového dosahu, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou (§ 87 odst. 3 s. ř. s.).

43. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný ze tří účastníků řízení nemá právo na jejich náhradu. Žalobce v řízení neměl úspěch, u úspěšných žalovaných ministerstev pak jejich procesní náklady nepřevýšily náklady spojené s běžnou agendou správního úřadu spojenou s obhajobou jeho postupu.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 25. dubna 2018

JUDr. Jan Ryba, v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. H.