



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **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 nábřeží 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 žalobkyně 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 žalobkyně na samosprávu, a stanovení zákazu pokračovat v zásahu.
- II. Určuje se, že dohoda ministerstev pro místní rozvoj a dopravy ze dne 17. 5. 2017 MMR č. j. 11309/2017-81-2, je nezákonným zásahem.
- III. Žalovanému ad1) a ad 2) se zakazuje konat na základě dohody žalovaných ministerstev ze dne 17. 5. 2017 MMR č. j. 11309/2017-81-2.

- IV. Žalovaný ad 1) je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 728 Kč a to do 1 měsíce od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Vítězslava Dohnala.
- V. Žalovaný ad 2) je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 728 Kč a to do 1 měsíce od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Vítězslava Dohnala.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) domáhala 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 žalobkyně na samosprávu. Domáhala se rovněž toho, aby městský soud zakázal oběma žalovaným ministerstvům pokračování v zásahu do jejího práva na samosprávu a aby jim přikázal obnovení stavu před porušením práva na samosprávu.
2. V žalobě obec Hosín uvedla, že dlouhodobě usiluje o změnu trasy železničního koridoru vedoucího z Prahy do Českých Budějovic přes její území. 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. Obec měla zájem, aby koridor vůbec nevedl přes území obce. Následně schválený koridor akceptovala 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. Obec Hosín poté požádala 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 žalobkyně 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 žalobkyně tato skutečnost

vyjádřena tím, že součástí dohody je situační snímek, v němž je koridor vymezen ve shodě s projektovou dokumentací pro územní řízení.

6. Pořizovatel 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. Podle žalobkyně dohoda i stanoviska, která jí předcházejí, představují nezákonný zásah do práv žalobkyně, 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 žalobkyně 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. Žalobkyně 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 žalobkyně tedy zásah nebyl proveden k ochraně zákona. Žalobkyně rovněž namítá rozpor s principem subsidiarity, když podle jeho přesvědčení se státní orgány vůbec nezabývaly, zda je zásah nezbytný k ochraně zákona. Žalobkyně dále namítá, že i v případě, pokud by se jednalo o zásah nezbytný k ochraně zákona, šlo o zásah nepřiměřený.
8. Absenci procesního prostředku soudní ochrany práv územní samosprávy v oblasti územního plánování považuje žalobkyně za rozpornou s Ústavou. Při absenci takového prostředku jsou podle žalobkyně ustanovení § 4 odst. 8 a § 51 odst. 2 stavebního zákona v rozporu s Ústavou, a proto žalobkyně navrhuje, aby se městský soud obrátil podle čl. 95 odst. 2 Ústavy na Ústavní soud s návrhem na zrušení uvedených ustanovení stavebního zákona.
9. K žalobě se v řízení vyjádřila obě žalovaná ministerstva.
10. V písemném vyjádření k žalobě první žalovaný, tedy 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 žalobkyní, že zákon nedává žádný právní prostředek brojit 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. 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 samosprávních celků by bylo v podstatě vyloučeno jakékoli plánování a následná realizace záměru nadmístního významu.

11. V písemném vyjádření k žalobě druhý žalovaný, tedy Ministerstvo dopravy rovněž navrholo 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 žalobkyně, 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 žalobkyně na zúžení koridoru oproti ZÚR na rozsah neznemožňující realizaci stavebního záměru. Ministerstvo dopravy má proto za to, že zákonným postupem nezasáhlo do práva žalobkyně na samosprávu a nevybočilo ani ze svých kompetencí. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 14. 2. 2013 č. j. 7 AOS 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. V této oblasti podle Ministerstva dopravy převažuje veřejný zájem na plánování a provádění záměrů přesahujících hranice obce nad zájmem obce při územním plánování.
12. V replice podané proti vyjádřením obou žalovaných pak žalobkyně v zásadě setrvala na tvrzeném nezákonném zásahu do samostatné působnosti územního samosprávného celku.
13. Rozsudkem ze dne 25. 4. 2018, č.j. 3 A 121/2017-47 Městský soud v Praze odmítl žalobu v části, v níž se žalobkyně domáhala určení, že stanovisky Ministerstva dopravy ze dne 23. 5.

2016, čj. 341/2016-910-UPR/2 (dále jen „stanovisko 1“), a ze dne 12. 10. 2016, čj. 656/2016-910-UPR/2 (dále jen „stanovisko 2“), došlo k nezákonnému zásahu do práva žalobkyně na samosprávu, a stanovení zákazu v zásahu pokračovat, a zamítl žalobu v části, v níž se žalobkyně domáhala určení, že dohodou ministerstev pro místní rozvoj a dopravy ze dne 17. 5. 2017, č. j. MMR čj. 11309/2017-81-2 (dále jen „Dohoda“), došlo k nezákonnému zásahu do práva žalobkyně na samosprávu, a stanovení zákazu v zásahu pokračovat.

14. V projednávané věci soud žalobu částečně odmítl pro opožděnost, neboť žalobkyni byla prokazatelně známa existence výše uvedených stanovisek a jejich obsahu ke dni 27. 1. 2017 (k tomuto dni je datováno vyjádření zástupce žalobkyně k stanovisku 2) a žaloba byla podána dne 28. 7. 2017.
15. Městský soud se neztotožnil s námitkou žalobkyně, že Dohodou došlo k přímému zkrácení ústavně garantovaného práva žalobkyně na samosprávu v rozporu se zákonem. Uvedl, že právo obce na samosprávu není „bezbrhé“ a nemůže být absolutní. Nemůže obci dodávat vlastnost suveréna, jakým je stát, který 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 plánovat a uskutečňovat 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 žalobkyni, avšak nikoli v rozporu se zákonem (tedy nikoli nezákonným postupem), nýbrž v souladu s postupem předvídaným zákony, resp. způsobem stanoveným zákony (stavebním zákonem a správním řádem) pro účel sledující legitimní veřejný zájem. Podle městského soudu žalobkyně nenastínila ani nedoložila žádné relevantní „technické“ argumenty, které by zpochybnilly nadmístní, republikový význam zamýšleného železničního koridoru. Žalobkyni se tak nepodařilo v žalobě věcně vyvrátit důvody podkladového nesouhlasného stanoviska Ministerstva dopravy. 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.
16. Ke kasační stížnosti žalobkyně rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 16. 7. 2020, č. j. 2 As 223/2018 - 55 tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2018, čj. 3 A 121/2017-47 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.
17. Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, že v dané věci není sporu o tom, že tranzitní železniční koridor v úseku Ševětín – České Budějovice je záměrem nadmístního významu. Jeho řádné umístění do krajiny, návaznost na další infrastrukturu a zapojení do mezinárodního systému železničních koridorů musí být dobře připraveno na úrovni evropské (v souladu s pravidly pro budování transevropských páteřních komunikačních linií), celostátní (v souladu s politikou územního rozvoje) i regionální (v souladu se Zásadami územního rozvoje Jihomoravského kraje). Není pochyb o tom, že tranzitní železniční koridor má mít v podstatné míře unifikované technické parametry, jež budou při jeho provozu zaručovat dosahování patřičné rychlosti, kapacity a bezpečnosti přepravy. Stanovení takovýchto unifikovaných technických parametrů je v podstatné míře politickou otázkou, i když takové rozhodnutí má významné technické aspekty.

18. Unifikované technické parametry nejsou pro úroveň územního plánu obce až na výjimky „k diskusi“ (obec se zásadně nemůže domáhat, aby jen kvůli jejímu právu na samosprávu bylo z těchto parametrů „sleveno“) – zde musí před principem autonomie dostat přednost princip hierarchie zaručující relativně jednotný a patřičně provázaný systém dopravní a jiné infrastruktury nadmístního významu. Obec tedy za předpokladu, že trasování tranzitního železničního koridoru přes její území je výsledkem patřičně uváženého politického a navazujícího územně plánovacího rozhodnutí, zohlednivšího i důležité konkurující zájmy (typicky na ochraně životního prostředí), nemá právo na to, aby takovému trasování zabránila a je povinna se „v zájmu celku obětovat“ užitím svého území pro vybudování koridoru (srov. v jiných souvislostech rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 2 As 377/2018 – 61). Právo obce na samosprávu v tomto ohledu není neomezené, na čemž nic nemění ani jeho ústavní zakotvení. Obec svou identitu, existenci a to, že vůbec nějaké právo na samosprávu má, odvozuje z existence suverénní České republiky a jejího ústavního pořádku. Není ostrovem o sobě, kterému může být zájem celku lhostejný. V té míře, v jaké je třeba zajistit prosazení zákonem aprobovaných veřejných zájmů celostátního významu, musí jim právo obce na samosprávu ustoupit. Je však je třeba zajistit, aby v mezích pravidel nadřazených obecní úrovni územně plánovacích nástrojů byla autonomie obce chráněna tak, jak jen to je rozumně možné. Jinak řečeno, v mezích nadřazených pravidel jsou všechny orgány veřejné moci participující na tvorbě územního plánu obce povinny hledat a nacházet taková řešení pro uspořádání území obce, která budou v co největší míře respektovat její legitimní zájmy.
19. Zdejšímu soudu Nejvyšší správní soud vytknul, že ačkoli v bodě 41 svého rozsudku správně zmínil, že mělo být hledáno kompromisní řešení, nijak neodůvodnil, proč podle jeho názoru bylo ono kompromisní řešení řešením proporcionálním a to vzhledem k technickým otázkám, které jsou v dané věci jádrem problému. Následně Nejvyšší správní soud konstatoval, že klíčovým podkladem pro Dohodu byla studie „Technické zhodnocení řešení trasy u Dobřejovic. Stavby: Modernizace trati Nemanice I – Ševětín“, zpracovaná zhotovitelem SUDOP PRAHA a. s. (dále jen „Studie“).
20. Městský soud posoudil a znovu rozhodl věc bez nařízení jednání, neboť s tím všichni účastníci řízení souhlasili (žalobkyně a druhý žalovaný konkludentně, první žalovaný výslovně). Projednávanou věc posoudil v mezích žalobních tvrzení takto:
21. Podanou správní žalobu soud přezkoumal 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.).
22. Podle článků 100 a 101 Ústavy 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.
23. 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.
24. 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.

25. 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.
26. 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 odchylují od zadání územního plánu, jsou jeho změnou. Zastupitelstvo obce je podle téhož ustanovení při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů.
27. 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.
28. 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.
29. 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.
30. 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.
31. 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.
32. 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.
33. 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.

34. Úvodem soud připomíná, že při podání každé správní žaloby, včetně žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, musí 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.).
35. 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).
36. Jestliže žalobkyně 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 jejího práva na samosprávu (včetně požadavku stanovení zákazu pokračování v zásahu.), nemohl městský soud přehlédnout, že se nepochybně žalobkyně dozvěděla 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 žalobkyni 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 žalobkyně seznámila i při projednávání rozporu mezi pořizovatelem územního plánu Hosín a Ministerstvem dopravy, které Ministerstvo pro místní rozvoj svolalo na den 29. 3. 2017 a k němuž byla pozvána i žalobkyně, obec Hosín (pozvánka včetně rozdělovníku založena ve správním spise Ministerstva pro místní rozvoj). Znalost negativního stanoviska Ministerstva dopravy na straně žalobkyně vyplývá rovněž z vyjádření zástupce žalobkyně 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 dvouměsíční od chvíle, kdy se žalobkyně evidentně seznámila s existencí zmíněných stanovisek. Z uvedených důvodů rozhodl soud v I. výroku o odmítnutí žaloby v části týkající se stanovisek obou žalovaných.
37. Dále se soud zabýval druhým návrhem žalobkyně, a sice zda uzavření dohody ministerstev pro místní rozvoj a dopravy o řešení rozporů je nebo může být zásahem do práva žalobkyně, konkrétně do jejího práva na samosprávu, a zda se jedná o zásah nezákonný.
38. Městský soud při posouzení těchto otázek vázán závěry obsaženými ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu dospěl k následujícím závěrům:
39. Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není*

rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

40. Aby soud mohl přiznat žalobkyni ochranu před nezákonným zásahem, musí být kumulativně splněny všechny podmínky uvedené v § 82 s. ř. s. Jak již opakovaně judikoval Nejvyšší správní soud: „Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), [...] není-li splněna byť jen jediná z kumulativně formulovaných podmínek důvodnosti ochrany podle § 82 s. ř. s., je nutno takovou ochranu odeprít a žalobu, která se jí domáhá, zamítnout.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005).
41. 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 žalobkyně 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. 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.
42. Uzavřená dohoda není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu ust. § 65 s.ř.s. (*podmínka sub 4/*). V projednávaném případě je tak splněna podmínka subsidiarity zásahové žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. S ohledem na uvedené je žalobkyně aktivně legitimována k podání takové žaloby, neboť splnila zároveň zákonná kritéria spočívající v tvrzení, že se správní orgány dopustily zásahu (*podmínka sub 1/, 5/*), který byl přímo zaměřen proti žalobkyni nebo v jehož důsledku bylo proti ní přímo zasaženo.
43. Zbývá proto posoudit, zda zmíněnou dohodou došlo k přímému zkrácení subjektivních veřejných práv žalobkyně, konkrétně ústavně garantovaného práva na samosprávu (*podmínka 2/*), a to v rozporu se zákonem čili zásahem nezákonným (*podmínka 3/*).
44. Jak již bylo uvedeno Nejvyšším správním soudem v bodech [27] až [30] zrušujícího rozsudku „[27] *Klíčovým podkladem pro Dohodu byla studie „Technické zhodnocení řešení trasy u Dobřejovic. Stavby: Modernizace trati Nemanice I – Ševětín“, zpracovaná zhotovitelem SUDOP PRAHA a. s. (dále jen „Studie“). Z ní plyne, že tzv. radikální úprava vedení trasy, jež by koridor oddělila od Dobřejovic o dodatečných cca 220 m na celkový odstup 685 m od hospodářských objektů a 750 m od tamních obytných objektů, je technicky bez větších problémů realizovatelná za zachování unifikovaných technických parametrů (traťová rychlost 160 km/h s možným zvýšením na 200 km/h) a bez větších úprav navazujících částí koridoru, zejména*

tunelů Hosín a Chotýčany. Toto řešení má podle Studie dílčí nevýhody (v důsledku nižších náspů by vznikl lokální přebytek hmot z tunelů a zářezů, přičemž tyto hmoty by bylo nutno někde uložit; změny stoupání a klesání trati by vedly k zhoršení možnosti využít traťovou rychlost; složitější by bylo řešení návěštních bodů; možná by se zmenšil počet prostorových oddílů trati a prodloužila jejich délka, což by mohlo vést ke ztížení organizace a plynulosti dopravy). Studie proto jako technicky nejvhodnější vyhodnotila upravené původní řešení, jež ponechává trať na původním místě a mírní některé její dopady (zejména omezuje vizuální dominantu krajiny, již trať a provoz na ní představují při pohledu od Dobřejovic, pomocí dodatečného zemního valu, stěn a sadových úprav a určitým snížením náspů; hluk produkovaný tratí je dle studie v mezích závazných hlukových limitů).

[28] V intencích studie pak bylo vybráno jako to, jež se uzavřením Dohody stalo závazným podkladem územního plánu obce Hosín, upravené původní řešení, aniž by byly detailněji porovnávány výhody a nevýhody obou srovnávaných variant. Tento nedostatek je příčinou nepřezkoumatelnosti Dohody.

[29] Ze Studie plyne, že tzv. radikální úprava vedení trasy je způsobilým technickým řešením a že pro stěžovatele (zejména jeho část Dobřejovice) znamená výrazné pozitivum, neboť oddálením koridoru od zastavěné části Dobřejovic z pohledu tamních obyvatel výrazně snižuje zásah koridoru do vzhledu krajiny (a jistě i dopady hlukové, byť v přípustných mezích se drží). Na druhé straně však Studie identifikovala určité problematické aspekty tohoto řešení, zejména umístění návěštních bodů, jiná stoupání a klesání trati a možné snížení počtu prostorových oddílů trati. To by mohlo podle závěrů Studie mít vliv na využitelnost traťové rychlosti, jízdní doby hlukové, byť v přípustných mezích se drží. Na druhé straně však Studie identifikovala určité problematické aspekty tohoto řešení, zejména umístění návěštních bodů, jiná stoupání a klesání trati a možné snížení počtu prostorových oddílů trati. To by mohlo podle závěrů Studie mít vliv na využitelnost traťové rychlosti, jízdní doby a propustnosti trati. V tomto ohledu jde o eventuelní dlouhodobá provozní negativa, která by koridor podle toho, co ze Studie plyne, zatěžovala po celou dobu jeho provozu, pokud by při něm byla užita Studií předvídaná a nyní v praxi běžně používaná technická řešení organizace provozu a zajištění bezpečnosti na železničních tratích. Dále Studie u tzv. radikální úpravy vedení trasy identifikovala i určité jednorázové problematické aspekty – nutnost trvale deponovat přebývající hmoty vytěžené při ražbě obou tunelů, jelikož by jich bylo potřeba méně na náspy, a zábor větší plochy lesa (a namísto toho menší plochy orné půdy a trvalých travních porostů).

[30] Míra konkrétnosti hodnocení dopadů obou variant nedostačuje účelu, pro který byla Studie pořízena. Předtím, než byla Dohoda uzavřena, bylo třeba daleko důkladněji, než jak tyto problémy byly rozebrány ve Studii, porovnat pozitiva a negativa obou variant. Jen tak může být úvaha o tom, jaké řešení je optimální volbou mezi různými dílčími protichůdně působícími dopady, opřena o dostatečný skutkový základ. Porovnání přitom musí rozlišit trvalé a jednorázové dopady.“

45. Z uvedeného vyplývá, že v posuzovaném případě dosud nedošlo k takovému posouzení obou variant, jež by odráželo porovnání pozitiv, ale i negativ obou řešení. V důsledku postupu žalovaných správních orgánů, který vyústil v dohodu, jejímž stěžejním podkladem byla Studie, došlo k přímému zkrácení subjektivních veřejných práv žalobkyně, konkrétně ústavně garantovaného práva na samosprávu (podmínka 2/), a to v rozporu se zákonem čili zásahem nezákonným (podmínka 3/).
46. Je tomu tak proto, že Studie sama o sobě není dostatečným a přesvědčivým podkladem pro výběr varianty, která zohlední jak nároky na úpravu vedení trasy z hlediska nutnosti

zachování unifikovaných technických parametrů (traťová rychlost 160km/h s možným zvýšením na 200 km/h), tak nároky vznesené obcí, to vše při nutnosti upřednostnění větší váhy dopadů trvalých oproti dopadům jednorázovým. Nezbytným je tedy dopracování Studie např. ve formě dodatku, v níž budou vyhodnoceny a porovnány (v rozdělení podle dopadů trvalých oproti dopadům jednorázovým) jak tzv. radikální úprava vedení trasy, tak tzv. původní řešení ponechávající trať na původním místě.

47. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v bodu [31] a [32]zrušujícího rozsudku „*Dopady trvalé musí mít při porovnání větší váhu než dopady jednorázové, neboť je nutno uvědomit si, že způsob řešení průchodu koridoru územím obce Hosín ovlivní charakter této obce a život v ní, zejména v těch částech, které ke koridoru přiléhají, na velmi dlouhou dobu do budoucna (pravděpodobně v řádu mnoha desetiletí). Proto je zájem obce na tom, aby zvolené řešení bylo pro ni co nejšetrnější, nutno brát velmi vážně. Na druhé straně je třeba brát velmi vážně i to, aby provozní parametry nového koridoru byly takové, že umožní jeho trvalé efektivní využití. Přehnané kompromisy by v tomto ohledu mohly vést ke znehodnocení velké investice, jež znamená nejen náklady v podobě finančních prostředků vynaložených na stavbu, ale i náklady v podobě rozsáhlého zásahu do krajiny. Pokud již bude taková investice uskutečněna, musí mít patřičné efekty. V konkrétním případě to tedy znamená, že je-li technicky rozumně možné vyřešit otázku návěštních bodů a změnu stoupání a klesání trati tak, že případné negativní provozní dopady budou nevýznamné, bude pravděpodobně vhodnější přiklonit se k řešení, které bude šetrnější k obci Hosín. Pokud by však negativní provozní dopady významné byly, znamenalo by to, že by bylo třeba komfort obce Hosín v tomto ohledu podržet cíli vyšší hodnoty, a sice dostatečně vysoké funkčnosti nového koridoru. Provozní dopady nebyly ve studii nijak detailně rozebrány ani kvantifikovány (např. o kolik by se obvykle snížila možnost plného využití traťové rychlosti, prodloužila jízdní doba, snížila přepravní kapacita, zvýšila energetická náročnost jízdy vlaků aj.). Za kritéria menšího významu při volbě mezi oběma řešeními označil Nejvyšší správní soud dopady jednorázové a napravitelné. Je jistě rozumné a osvědčené budovat liniovou stavbu tak, aby pokud možno nedocházelo k velkým lokálním nerovnováhám v přemísťovaných hmotách, tedy aby hmoty v určitém místě vytěžené byly co možná nejlépe využity, typicky pro násypy. Na druhé straně je třeba toto kritérium v porovnání s dlouhodobými dopady liniové stavby na okolí třeba považovat za relativně méně významné. Lokální přebytek hmot je technicky dobře řešitelný jejich trvalým uložením, přemístěním na delší vzdálenost či – v optimálním případě – jejich využitím pro jiné lokální účely než pro budování liniové stavby. To je spíše otázka stavebního managementu a nákladů. Podobně méně významné je za běžných okolností zvažování, zda má být liniové stavbě významného nadmístního významu „obětován“ spíše les, anebo orná půda či trvalé travní porosty. Všechny tyto složky přírodního prostředí jsou samy o sobě v obecné rovině natolik hodnotné, že žádnou z nich nelze při budování liniové stavby „plýtvat“; naopak, jejich zábor je třeba vždy rozumně minimalizovat. Pokud však již určitá plocha „obětována“ být musí, nelze *a priori* považovat jednu ze složek (například les) za cennější než jinou. Význam konkrétního lesa, pole či louky, jež by měly stavbě ustoupit, závisí vždy na celkovém kontextu této stavby a konkrétním významu dané složky. V nyní projednávaném případě nelze zatím činit žádné detailnější úsudky, neboť Studie se omezila pouze na vyčíslení rozlohy záboru jednotlivých typů ploch.*

48. S ohledem na výše uvedené, tedy že v posuzovaném případě byly splněny všechny podmínky uvedené v § 82 s. ř. s., shledal soud žalobu důvodnou (§ 87 odst. 2 s. ř. s.).

49. Pro úplnost soud dodává, že se neztotožnil s návrhem žalobkyně na předložení věci Ústavnímu soudu ke zrušení dvou ustanovení stavebního zákona, konkrétně ustanovení § 4 odst. 8 a ustanovení § 51 odst. 2. Je tomu tak proto, že zákonodárce zde 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. Zákonodárce zde tedy upravil cestou zákona a organizačně 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 tak, že zastupitelstvo obce je podle zákona při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů (§ 51 odst. 2 stavebního zákona).
50. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že úspěšné žalobkyni přiznal náhradu nákladů řízení zahrnující zaplacené soudní poplatky (2 000 Kč za žalobu a 5 000 Kč za kasační stížnost) a náklady na zastoupení advokátem za 4 úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby, sepsí repliky a kasační stížnosti] dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dále režijní paušální částku ve výši 4 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna za zastoupení se zvyšuje o 21% z 13 600 Kč, tedy o 2 856 Kč, což je 16 456 Kč. Zástupci žalobkyně tak bude na náhradě nákladů zaplacená žalovanými celková částka 23 456 Kč, kterou zaplatí každý ve výši jedné poloviny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 6 As 8/2011-145).

P o u č e n í :

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.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. To neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

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 19. března 2021

JUDr. Jan Ryba, v. r.
předseda senátu