



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatele: **PhDr. M. S.**, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **město Znojmo**, se sídlem Obroková 1/12, Znojmo, zast. Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem, se sídlem Příkop 834/8, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Spolek Obchvat, z. s., (dříve o. s. OBCHVAT), IČ: 26606119, se sídlem Stojanova 766/7, Znojmo a II) J. D., v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2016, č. j. 63 A 6/2015 – 219,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2016, č. j. 63 A 6/2015 – 219, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Odpůrce svým zastupitelstvem schválil dne 23. 6. 2014 opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územní plán Znojmo (dále též jen „*napadený územní plán*“). Následně bylo opatření obecné povahy vydáno a dle úředního záznamu nabylo účinnosti dne 31. 7. 2014.

[2] Žalobce podal dne 22. 10. 2015 u Krajského soudu v Brně návrh, kterým se domáhal zrušení tohoto opatření obecné povahy v částech vymezujících plochy a koridor pro přeložku silnice I/38. Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem tomuto návrhu zcela vyhověl. V první řadě shledal důvodnou námitku, že územní plán vymezil koridor pro přeložku silnice I/38, jakožto kapacitní komunikace S8 obsažené v politice územního

rozvoje, aniž by tato byla vymezena v zásadách územního rozvoje. Z principu závaznosti vyšších forem nástrojů územního plánování vůči formám nižším, jak byl formulován v rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, č. 1971/2010 Sb. NSS (dále jen rozsudek ve věci „ÚP Vysoká nad Labem“), vyplývá vedle závaznosti ve smyslu pozitivním i závaznost ve smyslu negativním, tj. nejsou-li nadmístní záměry vymezeny v územně plánovací dokumentaci vyššího celku než obec, nesmí obec ve svém územním plánu takový záměr vymežit. Zákonodárce novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb. sice tuto zásadu poněkud oslabil tím, že v § 43 odst. 1 větě druhé zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), umožnil za určitých podmínek, aby se určité záležitosti vyhrazené vyššímu nástroji územního plánování staly součástí nástroje nižšího (zde územního plánu). To je však možné pouze za splnění dvou podmínek. První je neexistence negativního stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování, druhou podmínkou je dle krajského soudu vertikální omezení. Toto omezení vyplývá z hierarchie záležitostí územního plánování na republikové (a mezinárodní a přeshraniční), nadmístní a místní. Každé z těchto úrovní pak odpovídá konkrétní nástroj územního plánování, který ji řeší (politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje a územní plán, potažmo regulační plán). Mezi záležitostmi nadmístního a republikového významu je třeba přísně rozlišovat, podle krajského soudu by bylo vhodnější pojmosloví stavebního zákona nahradit pojmy celostátní – regionální – lokální. Ve smyslu § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2013, lze vymežit v územním plánu v případě, že to nevyloučí stanovisko krajského úřadu, záležitosti nadmístního (regionálního) významu, nikoli však záležitosti republikového (celostátního) charakteru. Tento svůj názor krajský soud podpořil i citací důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb.

[3] Politika územního rozvoje schválená usnesením vlády ze dne 20. 7. 2009, č. 929/2009, v čl. 117 vymezuje silniční koridor S8 Havlíčkův Brod – Jihlava – Znojmo – Hatě – Hranice ČR/Rakousko (Wien). Tento záměr převzaly zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, které byly zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, č. 2698/2012 Sb. NSS (dále též rozsudek ve věci „ZÚR JMK“) s tím, že součástí koridoru S8 je silnice I/38 vedená přes území odpůrce. Odpůrce při pořizování územního plánu vycházel ze zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. V odůvodnění napadeného územního plánu se pak uvádí opakovaně, že přeložka silnice I/38 navazuje na již vybudované části obchvatu města a respektuje dokumentaci předloženou v souvislosti s tímto záměrem ze strany Ředitelství silnic a dálnic České republiky a zároveň přebírá a zpřesňuje na území města republikový koridor silniční dopravní infrastruktury S8 vymezený politikou územního rozvoje. Krajský soud uzavřel, že takto odpůrce postupovat nemohl, neboť vymezil v napadeném územním plánu republikový koridor, aniž by byl v době vydání územního plánu zpřesněn zásadami územního rozvoje, které v této době neexistovaly, neboť byly zrušeny citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Toto pochybení nemohlo být napraveno ani stanoviskem Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 22. 8. 2013, čj. JMK 86243/2013, podle něhož je vymezení přeložky silnice I/38 v souladu s republikovým koridorem S8 dle politiky územního rozvoje, a krajský úřad nevyloučil, aby tato záležitost nadmístního významu byla vymezena v napadeném územním plánu. Krajský soud dále poukázal na to, že toto stanovisko krajského soudu ve vztahu k aplikaci § 43 odst. 1 poslední věty stavebního zákona neobsahuje žádné odůvodnění. Z hlediska transparentnosti veřejné správy soud považoval takový postup krajského úřadu za

pokračování

přínejmenším nevhodný, i s ohledem na to, že v této době probíhal proces pořizování zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, které dle schváleného zadání měly mj. zpřesnit koridor S8. Přestože odpůrce při vymezení přeložky silnice I/38 v zásadě respektoval její vymezení v dřívější územně plánovací dokumentaci (byť navrhovatel poukázal na určité dílčí odchylky), jejím označením za součást koridoru S8 dodal tomuto záměru zcela novou kvalitu. Pokud by ovšem přeložku takto neoznačil, mohla by mít na posouzení zákonnosti napadeného územního plánu zásadní vliv zásada kontinuity územně plánovací dokumentace. Krajský soud také poukázal na to, že vymezení koridoru přeložky silnice I/38 v předchozím územním plánu bylo shledáno zákonným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, č. j. 5 Ao 7/2011 - 40. Pro shledání nezákonnosti napadeného územního plánu v této části není překážkou ani skutečnost, že vymezená komunikace je již zčásti vybudována. Soud rovněž odmítl argument odpůrce, že byl povinen i v případě absence zásad územního rozvoje respektovat platnou politiku územního rozvoje s poukazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2015, č. j. 63 A 5/2015 - 116, jímž byl zamítnut návrh na zrušení územního plánu města Kuřim, s tím, že v této věci byla situace odlišná, neboť územní plán města Kuřim nevymezil přímo republikový koridor, nýbrž pouze územní rezervu na jeho ochranu.

[4] Vzhledem k tomu, že ke zrušení návrhem označené části napadeného územního plánu postačovalo již pouze konstatování důvodnosti tohoto prvního návrhového bodu, zabýval se dalšími v návrhu namítanými nezákonnostmi napadeného územního plánu krajský soud již pouze stručně a „akademicky“. Takto shledal důvodnou i námitku nedostatku vyhodnocení vlivu napadeného územního plánu na životní prostředí. Krajský soud na jedné straně konstatoval s poukazem na bod 102 rozsudku NSS ve věci „ZÚR JMK“, že posouzení otázek možného překročení nejvyššího přípustného zatížení v území a nemožnosti umístění dopravní stavby v tomto území z tohoto důvodu je primárně otázkou řešenou v územním řízení, na druhé straně však ani ve stádiu vydání územního plánu nelze abstrahovat od řešení otázky překračování imisních limitů znečištění ovzduší. Krajský soud však dospěl k závěru, že odpůrce se této otázce řádně věnoval a skutkový stav prostřednictvím vyhodnocení SEA zjistil v dostatečném rozsahu. Slabinu vyhodnocení SEA krajský soud shledal v nedostatečném vyhodnocení vlivu přeložky silnice I/38 na životní prostředí. Vyhodnocení pouze uvádí, že přeložka bude mít pozitivní vliv, neboť odvede tranzitní dopravu z centra města, avšak možným negativním vlivům převedení dopravy do jiné části města vyhodnocení nevěnuje žádnou pozornost. Tvrzení navrhovatele, že takový negativní vliv očekávat lze, shledal soud logickým, zejména ve vztahu ke kvalitě ovzduší a k hluku. V tomto ohledu krajský soud shledal nedostatky ve vyhodnocení SEA rovněž v posouzení kumulativních a synergických vlivů souvisejících se záměrem přeložky. Na str. 89, resp. v kapitole 6.2 vyhodnocení jsou možné synergie a kumulace vlivů přeložky na životní prostředí popsány pouze rámcově, v řadě lokalit se odkazuje též na následné posouzení EIA, což soud přijal s jistým podivem, neboť se nejedná o okrajovou stavbu, jejíž vliv by apriori měl být vnímán jako marginální. Vágní je i část věnovaná navrženým kompenzačním opatřením, nicméně zde obtojí odkaz na protihluková opatření, která vymezené plochy umožňují.

[5] Nedůvodnou shledal krajský soud výtku navrhovatele, že jeho námitky podané dne 27. 12. 2013 proti návrhu napadeného územního plánu byly odpůrcem vypořádány pouze jako připomínky a nebylo o nich řádně rozhodnuto. Krajský soud sice dal navrhovateli

zapravdu, že formálně odpůrce o námitkách navrhovatele nerozhodl, věcně se však jimi pečlivě zabýval, byť s nimi zacházel pouze jako s připomínkami. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, soud shledal, že takový postup nepředstavuje podstatnou vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost napadeného územního plánu. Rovněž za nedůvodnou považoval krajský soud námitku navrhovatele, že napadený územní plán je nezákonný rovněž z toho důvodu, že v textové ani grafické části územního plánu z vymezení křižovatek, které jsou součástí koridoru přeložky silnice I/38, není seznatelné, zda se jedná o křižovatky mimoúrovňové. To pak je uvedeno pouze v odůvodnění opatření obecné povahy. Takový postup odpůrce soud označil za poněkud nesrozumitelný, avšak nemá za následek jednoznačný závěr o nezákonnosti napadeného územního plánu. Na úrovni územního plánu dle krajského soudu totiž nelze trvat na vymezení konkrétního technického řešení křižovatky, které tak může být upřesněno při pozdější realizaci. Pokud jde o namítaný nesoulad textové a grafické části územního plánu (neuvedení kódu „D“ u plochy vymezené pro přeložku silnice I/38), soud se ztotožnil s názorem odpůrce, že se nejedná o zásadní rozpory, které by měly vést ke zrušení napadeného územního plánu.

II. Kasační stížnost

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. V první řadě poukázal na ústavněprávní východiska soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, jak je dovedil Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 (dále jen náleze *„ve věci ÚP Rokytnice nad Jizerou“*), tj. že státní moc, včetně soudů, v rámci kontroly zákonnosti územního plánu vydaného zastupitelstvem obce v rámci samostatné působnosti zasahuje do ústavně zaručeného práva územně samosprávných celků na samosprávu, a tato pravomoc proto musí být vykonávána v souladu se zásadou proporcionality. Krajský soud těmto požadavkům nevyhověl, neboť právo stěžovatele na samosprávu vůbec nepoměřoval s právy navrhovatele, jejichž porušení shledal. Naopak krajský soud zrušil napadený územní plán pouze s odkazem na v podstatě formální pochybení spočívající v tom, že přeložku silnice I/38 toliko v odůvodnění opatření obecné povahy ztotožnil s republikovým koridorem S8, čímž „určil novou kvalitu“ koridoru. Proto považuje stěžovatel názor krajského soudu za projev přepjatého formalismu.

[7] Stěžovatel konkrétně napadá právní posouzení otázky, zda nezákonně vymezil koridor přeložky silnice I/38 jako kapacitní komunikaci S8 dle politiky územního rozvoje při neexistenci zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. Krajský soud pominul princip subsidiarity a princip kontinuity v územním plánování. Výklad pojmů „nadmístní“ a „republikový“, který provedl krajský soud, opomíjí jejich vymezení v § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. Podle stěžovatele ze stavebního zákona naopak vyplývá, že pojem „republikový“ je podmnožinou pojmu „nadmístní“. Při citacích z judikatury NSS krajský soud nevzal v úvahu, že tato byla již do značné míry překonána pozdější novelizací stavebního zákona. Krajský soud rovněž nevzal v úvahu teleologický výklad a rovněž opomenul související ustanovení stavebního zákona, konkrétně § 43 odst. 5, podle něž

pokračování

územní plán zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, a § 50 odst. 7, dle něhož stanovisko krajského úřadu musí posoudit soulad návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje. Krajský soud tuto závaznost politiky územního rozvoje pro územní plány fakticky neguje. Formalismus názoru krajského soudu vyplývá i z jeho poznámky v bodě 165, že pokud by nebyla v odůvodnění napadeného územního plánu přeložka označena za součást republikového koridoru S8, s ohledem na zásadu kontinuity územního plánování by zřejmě její vymezení obstálo.

[8] Krajský soud se nezabýval možností minimalizace zásahu do práva stěžovatele na samosprávu tím, že by z napadeného územního plánu „odstranil“ pouze prvky způsobující navrhovatelem tvrzenou nezákonnost. V takovém případě by totiž zjistil, že textová část územního plánu neobsahuje nic, co by spojovalo přeložku silnice I/38 se sporným koridorem S8. Naopak, přeložka silnice I/38 má dalekosáhlý význam pro město Znojmo samotné, neboť převedení dopravy ze stávající trasy silnice první třídy a její přeřazení do sítě krajských silnic a s tím spojené zúžení ochranného pásma umožní rozvoj souvisejících ploch. V textové části napadeného územního plánu tedy není žádná část, kterou by bylo třeba zrušit, i v případě aprobování právního názoru krajského soudu o nezákonnosti vymezení koridoru republikového významu bez opory v zásadách územního rozvoje. Rozsudek krajského soudu tedy *de facto* míří výhradně proti zmínkám o koridoru S8 v odůvodnění územního plánu, přičemž procesní předpisy nepřipouštějí možnost napadnout pouze odůvodnění správního aktu. Stěžovatel dále uvádí, kde se v napadeném opatření obecné povahy nachází zmínky o koridoru S8, aby demonstroval, že se jedná výlučně o odůvodnění. Odůvodnění napadeného územního plánu přitom obsahuje dostatečné důvody pro vymezení přeložky silnice i při odhlédnutí od zmínek o koridoru S8. Co se týče prostorového uspořádání křižovatek, z napadeného územního plánu vyplývá, že jejich vymezení vychází z jejich předpokládaného řešení vyplývajícího z technických podkladů, ovšem neznemožňuje jiné řešení, které bude odpovídajícím způsobem řešit dopravní vztahy v území.

[9] Stěžovatel uzavřel, že pokud napadený územní plán řešil převedení silniční dopravy z centra města přeložkou silnice I/38, nemohl abstrahovat od jejího zařazení do mezinárodní silniční sítě jako jako komunikace E59, přičemž pro tuto komunikaci používá politika územního rozvoje kód S8. Je tedy logické, že tato komunikace S8 bude vedena po realizaci přeložky silnice I/38 právě touto její novou trasou a nikoli stávající trasou protínající střed města. Vymezení přeložky silnice I/38 nijak neomezuje Jihomoravský kraj v prověřování tzv. oddálené varianty a v jejím případném vymezení v zásadách územního rozvoje. Pokud by tedy vůbec bylo možné uvažovat o nezákonnosti vymezení koridoru S8 v napadeném územním plánu, měl krajský soud uvážit, zda v případě změny jeho odůvodnění by byly dostatečné důvody pro zvolené řešení vymezení přeložky silnice I/38. Stěžovatel má za to, že odůvodnění územního plánu takové dostatečné důvody obsahuje, a přeložka je tedy odůvodněna i potřebami města Znojma samotného.

III.

Vyjádření navrhovatele

[10] Navrhovatel reagoval na kasační stížnost vyjádřením ze dne 4. 5. 2016. Uvedl, že stěžovatelem poukazovaný náleze Ústavního soudu ve věci *ÚP Rokytnice nad Jizerou*

je od nyní posuzované věci zcela odlišný, a nelze tedy závěry vyplývající z nálezu na nyní rozhodovanou věc přenášet. V této prvé věci se totiž jednalo o přemrštěně formalistické požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, což však není namítáno ve věci nyní projednávané, kde důvodem zrušení části napadeného územního plánu bylo zjištěné porušení kogentních norem stavebního zákona, což je třeba považovat za mnohem závažnější pochybení stěžovatele.

[11] Stěžovatel zcela opomíjí fakt, že stavební zákon v § 2 odst. 1 písm. h) striktně rozlišuje mezi pojmem plocha nadmístního významu a plocha republikového významu. V rámci novely stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb. zákonodárce zcela úmyslně použil v § 43 odst. 1 pojem „záležitosti nadmístního významu“ nikoli „záležitosti republikového významu“, což krajský soud příléhavě doložil citacemi důvodové zprávy. Stavební zákon předpokládá současnou existenci a hierarchické uspořádání tří stupňů nástrojů územního plánování, a tedy povinnost respektovat při vydávání územních plánů záměry vymezené v politice územního rozvoje v jejich podobě prověřené a konkretizované v zásadách územního rozvoje. Navrhovatel poukázal na rozsudek NSS ve věci *ÚP Vysoká nad Labem*, dále i na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu k otázce soudního přezkumu politiky územního rozvoje, z nichž vyplývá, že kraje nejsou automaticky povinny převzít do zásad územního rozvoje záměr vymezený v politice územního rozvoje bez jeho dalšího prověření a konkretizace (usnesení NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 - 185, ze dne 9. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, ze dne 16. 3. 2011, č. j. 4 Ao 6/2010 - 27, rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aos 2/2012 - 80, a usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, a ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 22/14). Nelze tedy dovozovat, že by bylo možné k tíži dotčených vlastníků nemovitostí vymezovat v územním plánu záměry republikového významu, aniž by byly prověřeny a konkretizovány v zásadách územního rozvoje.

[12] Navrhovatel dále polemizoval s tvrzením stěžovatele, že koridor přeložky silnice I/38 navazuje na jeho vymezení v předchozí územně plánovací dokumentaci, navíc se jedná o záměr zčásti již povolený v navazujících řízeních a zčásti již dokonce vybudovaný, resp. že důvodem zrušení byla pouze zmínka v odůvodnění územního plánu, že se jedná o součást koridoru S8 ve smyslu platné politiky územního rozvoje. Za rozhodné považuje pouze to, že materiálně se jedná o záležitost republikového významu, tj. o kapacitní mezinárodní silnici. Trasování koridoru přeložky se v průběhu předchozích let opakovaně měnilo a i srovnání dřívějšího a napadeného územního plánu vykazuje řadu významných rozdílů ve vymezení tohoto koridoru, které navrhovatel popsal soudu ve svém podání ze dne 4. 2. 2016.

[13] Navrhovatel dále poukázal na to, že krajský soud shledal důvodnou i námitku nezákonnosti spočívající v nedostatečném vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Má za to, že tento důvod úzce souvisí s důvodem prvním, proti němuž stěžovatel brojí.

[14] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

IV. Posouzení kasační stížnosti

pokračování

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se musel především zabývat právní otázkou, zda odpůrce mohl podle § 43 odst. 1 stavebního zákona vymezit v napadeném územním plánu koridor a plochy pro přeložku silnice I/38, která je součástí republikového koridoru silniční dopravy vymezeného v politice územního rozvoje, přestože v rozhodné době nebyly vydány zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, pokud to krajský úřad ve svém stanovisku dle § 50 odst. 7 stavebního zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučil.

[19] Podle § 43 odst. 1 věty poslední stavebního zákona *záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí*. Podle § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona se rozumí *plochou nadmístního, popřípadě republikového významu plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, popřípadě území více krajů; v případě hlavního města Prahy se za plochu nadmístního významu považuje plocha celoměstského významu*.

[20] Nejprve je třeba vyložit pojem záležitost „nadmístního“ významu použitý v § 43 odst. 1 stavebního zákona; zatímco navrhovatel a krajský soud zastávají názor, že tento pojem je zcela odlišný od pojmu záležitosti „republikového“ významu, tj. jedná se o dvě množiny prvků, které nemají společný průnik, stěžovatel má za to, že záležitosti „republikového“ významu tvoří podmnožinu pojmu záležitosti „nadmístního“ významu. Nejvyšší správní soud se přiklonil k názoru zastávanému stěžovatelem.

[21] Za použití doslovného výkladu je možno dospět k závěru, že záležitosti republikového významu jsou podmnožinou (podkategorií) pojmu záležitosti nadmístního významu. Plocha, která ovlivní území více krajů, je totiž totiž logicky zároveň plochou, která ovlivní území více obcí [srov. formulaci § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona]. Naopak, pokud by zákonodárce zamýšlel vymezit obě kategorie jako alternativní, tj. vedle sebe, použil by např. formulace: *plochou nadmístního významu* [se rozumí plocha], *kteřá svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, nejedná-li se o plochu republikovou* (srov. obdobnou formulaci např. v § 3 odst. 1 stavebního zákona). Tomuto závěru nijak nebrání ve vykládaném ustanovení ani použití spojky „popřípadě“, jejímiž synonymy jsou slova *případně*, *eventuálně*, *respektive*. Podle slovníku cizích slov

pak pojem respektive znamená popřípadě, vlastně, anebo, lépe řečeno (srov. Linhart, J.: Slovník cizích slov pro nové století, Litvínov, Dialog 2010, str. 322). Je možné tedy konstatovat, že použití spojky „popřípadě“ v § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona ponechává možné obě výkladové varianty, tj. alternativní význam (nebo, anebo) i význam upřesňující vyjadřující vztah celku a části, kategorie a podkategorie.

[22] Ve stavebním zákoně se tyto pojmy (nadmístní, republikový) nevyskytují pouze v citovaných ustanoveních. Poukázat lze i na přechodná ustanovení v § 187 stavebního zákona. Podle jeho odst. 2 *krajský úřad prověří územní plány velkých územních celků z hlediska aktuálnosti jednotlivých záměrů a splnění kritérií jejich nadmístního významu. Záměry vyhovující uvedeným hlediskům převezme bez věcné změny do návrhu zásad územního rozvoje projednaných s dotčenými orgány. Územní plán velkého územního celku a právní předpis, kterým byla vyhlášena jeho závazná část, pozbývá platnosti dnem nabytí účinnosti zásad územního rozvoje pro území těmito zásadami řešené. Podle odst. 7 věty první pak do doby vydání zásad územního rozvoje se považují za závaznou část územního plánu velkého územního celku rozvojové plochy nadmístního významu, plochy a koridory umožňující umístění staveb dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu, vymezení regionálních a nadregionálních územních systémů ekologické stability, limity využití území nadmístního významu a plochy pro veřejně prospěšné stavby obsažené ve schváleném územním plánu velkého územního celku; ostatní části řešení pozbývají platnosti dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu (tisk č. 998/0, Poslanecká sněmovna, funkční období 2002-2006, digitální repozitář na www.psp.cz) k tomuto ustanovení uvádí: „Také územní plány velkých územních celků (odstavec 2 tohoto ustanovení) neodpovídají dnešním potřebám a zpravidla nežádoucím způsobem zasahují do kompetence obcí. Přitom ale obsahují řadu veřejně prospěšných staveb a jiných důležitých záměrů, jejichž platnost trvá a část řešení musí být proto převzata do zásad územního rozvoje, které má kraj podle odstavce 3 za povinnost pořídit do tří let (v návaznosti na dvouletou lhůtu pro politiku územního rozvoje). (...) Protože do doby schválení zásad územního rozvoje budou ještě platit staré územní plány velkých územních celků, je potřeba ukončit platnost těch jejich částí, které zasahují nadměrně do pravomocí obcí a zároveň vyřešit, jak provádět změny těchto plánů v případech, kdy by ještě taková potřeba z naléhavých důvodů nastala (odstavec 7).“*

[23] Z tohoto ustanovení (§ 187) vyplývá spíše to, že záležitosti nadmístního významu představují nadřazený pojem, jehož podmnožinu (podkategorii) představují záležitosti republikového významu. Pokud by naopak měl být správný výklad zastáván krajským soudem (a navrhovatelem), tedy že záležitosti republikového významu jsou samostatnou kategorií zcela odlišnou od kategorie záležitostí nadmístního významu, pak by to vedlo k absurdnímu závěru, že dnem 1. 1. 2007, kdy nabyl účinnosti stavební zákon, by pozbyly platnosti ty záměry vymezené v tehdejších územních plánech velkých územních celků, které by byly republikového významu (tj. např. i koridory dálnic a rychlostních silnic, či silnic I. tříd, které jsou součástí celostátní silniční sítě) a nadále by byly platné pouze vymezené koridory silnic nižší kategorie, které neovlivňují území více krajů (tj. např. některé koridory silnic II. a III. třídy). Takový závěr by byl ovšem zcela v rozporu se záměrem zákonodárce vyjádřeným v důvodové zprávě, který naopak zamýšlel pozbytí platnosti těch záměrů, které byly vymezeny v územních plánech velkých územních celků, přestože jejich charakter (význam) byl pouze místní, tj. týkal se území pouze jedné obce. Pozbytím platnosti územních plánů velkých územních celků v částech vymezujících záležitosti pouze místního významu tak byl uvolněn prostor obcím při pořizování jejich územních plánů, aniž by byly vázány územními plány velkých územních celků mimo

pokračování

záležitostí nadmístního významu, kde tato závaznost byla odůvodněná a potřebná. Naopak výklad přijatý krajským soudem by ve svém důsledku vedl k tomu, že od nabytí účinnosti stavebního zákona do vydání (politiky územního rozvoje a následně) zásad územního rozvoje, tedy v případě Jihomoravského kraje již v podstatě deset let, by veškeré záležitosti „republikového“ významu nebylo možno umísťovat a povolovat, neboť by ztratily oporu jak v někdejších územních plánech velkých územních celků, tak by je nebylo ani možné vymezit v nově pořizovaných územních plánech. To jistě nebylo záměrem zákonodárce.

[24] Pokud krajský soud citoval z důvodové zprávy k novele stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb. k novelizovanému znění § 36 odst. 1 (bod 152 rozsudku krajského soudu) a § 43 odst. 1 stavebního zákona (bod 153 tohoto rozsudku), pak lze uvést, že tato důvodová zpráva závěr o záležitostech republikového významu jako podkategorii záležitostí nadmístního významu sice nepotvrzuje (mezi příkladem uváděným výčtem záležitostí nadmístního významu není uvedena žádná záležitost apriori podřaditelná pod kategorii záležitostí republikového významu), ale na druhou stranu ani nevyvrací.

[25] Podobně nelze závěr krajského soudu dovodit ani z jím citované judikatury Nejvyššího správního soudu: z rozsudku ve věci *ZÚR JmK*, bodu 140 a 151 vyplývá pouze to, že určitý záměr (jihozápadní a jižní tangenta) byl shledán záležitostí nadmístního významu, nikoli však republikového významu. To, že určitý prvek je součástí větší množiny, ještě neznamená, že musí být nutně i součástí její dílčí podmnožiny. Tedy i tento odkaz nemůže sloužit jako podklad pro závěr učiněný krajským soudem.

[26] Pokud se jedná o odkaz krajského soudu na hierarchii nástrojů územního plánování a na rozsudek NSS ve věci *ÚP Vysoká nad Labem* ani v tomto nelze krajskému soudu přitakat. Je sice pravda, že v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že závaznost zásad územního rozvoje pro územní plán je jak pozitivní (tj. obec je povinna převzít a dále konkretizovat záležitosti vymezené zásadami územního rozvoje) tak i negativní (tj. obec nemůže samostatně vymezovat v územním plánu záležitosti nadmístního významu, které nadřazená územně plánovací dokumentace nevymezila). Nelze ovšem přehlédnout, jak správně namítá stěžovatel, že právě v reakci na tento judikát Nejvyššího správního soudu zákonodárce novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. právě takový postup obcím umožnil s korektivem spočívajícím v možnosti krajského úřadu vymezení takového nadmístního prvku vyloučit v rámci stanoviska podle § 50 odst. 4 stavebního zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce.

[27] Nejvyšší správní soud má za to, že zákonodárce touto novelizací doplnil princip hierarchie a závaznosti vyšších úrovní nástrojů územního plánování o princip flexibility. Je třeba zohlednit to, že pořízení a vydání jednotlivých aktů územně plánovací dokumentace je jednak dlouhodobý proces, zpravidla trvající více let, jednak záměry územního plánování nejsou statické a podléhají změnám. Územní plány jsou tak pravidelně vyhodnocovány a měněny (§ 55 stavebního zákona) stejně tak podléhají pravidelné revizi a aktualizaci i zásady územního rozvoje (§ 42 stavebního zákona) a politika územního rozvoje (§ 35 stavebního zákona). Právní předpisy s touto dynamikou počítají a pracují s ní. Podle § 54 odst. 5 stavebního zákona tak platí, že *obec je povinna uvést do souladu*

územní plán s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a následně schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem nebo s politikou územního rozvoje. Lze tedy konstatovat, že samotný stavební zákon počítá s tím, že územní plán může obsahovat určité řešení záležitostí nadmístního významu, které se může následně dostat do rozporu s vymezením těchto záležitostí republikového významu obsaženým v později vydané politice územního rozvoje nebo s vymezením záležitostí nadmístního významu (včetně záležitostí republikového významu) v následně vydaných zásadách územního rozvoje, popř. v jejich aktualizaci. Lze tedy dát zapravdu stěžovateli, pokud uvádí, že vymezení přeložky silnice I/38 jakožto součásti koridoru silniční dopravy S8 v jím vydaném napadeném územním plánu nijak neomezuje Jihomoravský kraj, aby v pozdějších (dosud však stále nevydaných) zásadách územního rozvoje tento koridor prověřil, konkretizoval a na základě toho vymezil odlišným způsobem od řešení přijatého odpůrcem. V takovém případě by se zřejmě uplatnilo ustanovení § 54 odst. 5 stavebního zákona a tato část napadeného územního plánu by se stala neaplikovatelnou a odpůrce by měl povinnost svůj územní plán změnit takovým způsobem, aby byl v souladu se zásadami územního rozvoje.

[28] Je rovněž 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. Pokud by platil názor krajského soudu, že záležitosti obsažené v politice územního rozvoje mohou být řešeny územním plánem výlučně tehdy a v takovém rozsahu, jak byly prověřeny, zpřesněny a vymezeny v zásadách územního rozvoje vydaných krajem, pak by odkaz v § 43 odst. 3 stavebního zákona na povinnost obce respektovat při vydání územního plánu mj. platnou politiku územního rozvoje, resp. i odkaz na územní plány v § 31 odst. 4 stavebního zákona, byly zcela nadbytečné.*

[29] Výklad přijatý krajským soudem by vedl ve svých důsledcích k tomu, že v případě absence zásad územního rozvoje, popř. v případě nesouladu zásad územního rozvoje s politikou územního rozvoje (např. pokud by politika územního rozvoje vymezila nově určitou záležitost republikového významu a zásady územního rozvoje by dosud tuto záležitost nezpřesnily a nepřevzaly), by obce dotčené takovouto záležitostí republikového významu nemohly vydat územní plán. Nebylo by totiž možné vyhovět zároveň dikci stavebního zákona, který vyžaduje, aby obce respektovaly při vydávání územního plánu platnou politiku územního rozvoje, a zároveň i rigidnímu výkladu § 43 odst. 1 poslední věty stavebního zákona, podle něž by obce takovouto záležitostí nemohly vymezit ani se souhlasem krajského úřadu. Ani řešení této „prekérní“ situace vymezením územní rezervy by v mnoha případech nebylo použitelné, neboť řešení koridoru či plochy republikového významu zasahujících na území obce zpravidla determinuje řešení dalších navazujících záležitostí, které je nutné v územním plánu regulovat. Proto ani odkázání obcí v takové situaci na možnost provizorního řešení dané záležitosti územní rezervou nemusí být dostatečné. Kromě toho by byl takový postup obce nevhodný, neboť by bylo zřejmé, že obec bude muset územní rezervu v rámci změny územního plánu v návaznosti na

pokračování

vydání či aktualizaci zásad územního rozvoje přeměnit na vymezení samotné záležitosti republikového významu, ačkoli by podoba daného záměru byla již zřejmá. Lze tedy dát zapravdu stěžovateli v tom, že názor krajského soudu je projevem přepjatého formalismu. Úkolem soudní judikatury totiž není činit již tak dosti těžkopádné procesy územního plánování ještě komplikovanějšími do té míry, že požadavky z judikatury vyplývající by byly prakticky nerealizovatelné, čímž by mohly být v důsledku ohroženy samotné cíle a úkoly územního plánování. To samozřejmě nemůže být na překážku plnění primární funkce soudního přezkumu opatření obecné povahy v této oblasti, tj. poskytování ochrany veřejným subjektivním právům jednotlivců dotčených procesy územního plánování.

[30] Navrhovatel v této souvislosti sice logicky argumentuje judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu k otázce (nemožnosti) soudního přezkumu politiky územního rozvoje a s tím souvisejícím závěrem o absenci přímého zásahu do práv a povinností třetích osob (usnesení NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 - 185, ze dne 9. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, ze dne 16. 3. 2011, č. j. 4 Ao 6/2010 - 27, rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 AOs 2/2012 - 80, a usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, a ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 22/14), avšak ani tento argument nemůže zvrátit výše předestřenou nutnost výkladu § 43 odst. 1 stavebního zákona 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 podle § 50 odst. 4 stavebního zákona. Pro to, aby záležitost vymezená v politice územního rozvoje zasáhla do práv a povinností jednotlivců, tj. např. aby mohl být určitý záměr v území umístěn, musí být převzat a konkretizován závazným správním aktem, kterým jsou zásady územního rozvoje nebo územní plán, vydávané formou opatření obecné povahy. Proti takovému správnímu aktu se mohou dotčené osoby bránit u soudu návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Pro úroveň ochrany práv dotčených vlastníků nemovitostí proto nehraje žádnou roli to, zda je tato záležitost nejprve konkretizována a vymezena v zásadách územního rozvoje a (fakultativně) teprve poté v územním plánu nebo zda je postupem podle § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona konkretizována v územním plánu, aniž by byla předtím vymezena v zásadách územního rozvoje. V obou případech je plný soudní přezkum vymezení takového záměru v územně plánovací dokumentaci, včetně ochrany vlastnických práv dotčených osob, plně zajištěn.

[31] Ani z hlediska ochrany veřejného zájmu není důvodu činit rozdíl mezi vymezením záležitostí nadmístního významu, které však nemají význam republikový, v územním plánu bez jejich předchozího vymezení v zásadách územního rozvoje a mezi vymezením v územním plánu záležitostí republikového významu, které jsou součástí schválené politiky územního rozvoje, aniž by byly vymezeny v zásadách územního rozvoje. V obou případech totiž záleží pouze na orgánech kraje, jakým způsobem příslušnou nadmístní (republikovou) záležitost v zásadách územního rozvoje vymezí, resp. rovněž orgány kraje mají též možnost vymezení záležitostí nadmístního (republikového) významu obcí v územním plánu zamezit v rámci stanoviska dle § 50 odst. 4 stavebního zákona. Pokud se jedná o záležitost republikového významu, ústřední správní úřady i vláda svou úlohu splnily tím, že tuto záležitost vymezily v politice územního rozvoje. U záležitostí republikového významu rovněž ústřední správní úřady, do jejichž působnosti tato

záležitost republikového významu spadá, mají zpravidla rovněž postavení dotčeného orgánu i v procesu pořizování územního plánu. Tak je tomu ostatně i v projednávaném případě, kdy se konkrétně jedná o přeložku silnice I. třídy. Ve vztahu k silnicím I. třídy a dálnicím je při pořizování územního plánu dotčeným orgánem státní správa Ministerstvo dopravy dle § 40 odst. 2 písm. g) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, které tedy v různých fázích pořizování a vydávání územního plánu vydává k tomuto aktu své stanovisko. V projednávané věci rovněž Ministerstvo dopravy vydalo ve fázi společného jednání stanovisko k návrhu napadeného územního plánu ze dne 26. 11. 2012, č. j. 883/2012-910-UPR/2-Ma, v němž vyjádřilo s přijatým řešením této záležitosti nadmístního, resp. republikového významu souhlas.

[32] Z uvedených úvah vyplývá, že při aplikaci § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona není důvodu činit rozdíl mezi těmi záležitostmi nadmístního významu, které nemají zároveň republikový význam a těmi nadmístními záležitostmi, které jsou zároveň záležitostmi republikového významu vymezenými politice územního rozvoje. Odpůrce tedy neporušil toto ustanovení, pokud v napadeném územním plánu vymezil koridor a plochy pro přeložku silnice I/38, která je součástí republikového koridoru silniční dopravy S8. Nejvyšší správní soud proto v tomto ohledu shledal nesprávným právní názor krajského soudu, na němž byl založen jeho rozsudek zrušující napadenou část územního plánu vydaného stěžovatelem, a tak musel přistoupit ke kasaci napadeného rozsudku krajského soudu. Z tohoto důvodu bylo zároveň nabytečným, aby se Nejvyšší správní soud zabýval dalšími důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Tak stěžovatel namítal, že krajským soudem zrušenou část napadeného územního plánu není nutno považovat za vymezení záležitosti republikového významu, neboť tato skutečnost z výrokové části opatření obecné povahy nijak nevyplývá a je zmíněna pouze v odůvodnění, a navíc je přeložka silnice I/38 odůvodněna i samotnými (místními) potřebami města Znojma. To platí i pro další kasační námitku, že zrušení části napadeného územního plánu krajským soudem bylo v rozporu se zásadou proporcionality zásahů státní moci do ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu, jak ji vymezil Ústavní soud v nálezu ve věci *ÚP Rokytnice nad Jizerou*.

[33] Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že krajský soud se jaksi nad rámec potřebného odůvodnění zabýval i dalšími důvody, na základě nichž navrhovatel dovozoval nezákonnost napadeného územního plánu, přičemž dospěl k závěru, že důvodný byl i návrhový důvod, podle něhož je vadné vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Krajský soud se ovšem nevyjádřil k tomu, zda se jedná o vadu tak závažnou, která vede k nutnosti zrušit napadený územní plán. Naopak za důvod ke zrušení územního plánu krajský soud označil pouze nezákonnost spočívající ve vymezení záležitosti republikového významu v rozporu s § 43 odst. 1 větou poslední stavebního zákona, přičemž Nejvyšší správní soud výše dospěl ohledně této otázky k odlišnému právnímu závěru. Stěžovateli proto ani nelze vytýkat, že závěr krajského soudu ohledně vady vyhodnocení vlivu na životní prostředí ve své kasační stížnosti nenapadl. Z těchto důvodů se ani Nejvyšší správní soud nemohl nyní zabývat otázkou, zda krajský soud správně vyhodnotil důvodnost návrhového bodu týkajícího se vady posouzení SEA.

[34] V dalším řízení se krajský soud bude důvodností návrhu dále zabývat, přitom bude vázán právním názorem, který vyjádřil Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku. Krajský

pokračování

soud tedy opětovně posoudí jednotlivé námitky uvedené v návrhu včetně námitky nedostatečného vyhodnocení vlivu napadeného územního plánu na životní prostředí a na základě toho o návrhu opět rozhodne.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[35] S přihlédnutím k výše uvedenému Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil, neboť stěžovatel se úspěšně dovolal důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

[36] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

[37] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. srpna 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu