



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Obec Hosín**, se sídlem Hosín 116, Hosín, zastoupená Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, proti žalovaným: **1) Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, **2) Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2018, č. j. 3 A 121/2017 – 47,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2018, č. j. 3 A 121/2017 – 47, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozsudkem ze dne 25. 4. 2018, č. j. 3 A 121/2017 – 47, Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) 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.

[2] Městský soud žalobu částečně odmítl pro opožděnost, neboť žalobkyni byla prokazatelně známa existence výše uvedených stanovisek i 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.

[3] Městský soud v souladu se svou dosavadní judikaturou konstatoval, že Dohoda není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. a lze se proti ní bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

[4] 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 „bezbřehé“ a nemůže být absolutní. Nemůže obci dodávat 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 zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (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 žalobce, 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.

[5] Podle městského soudu žalobkyně nenastínila ani nedoložila žádné relevantní „technické“ argumenty, které by zpochybnilly nadmístní, republikový význam zamýšleného železničního koridoru. Legitimní veřejný zájem obce na uspokojování potřeb svých občanů musí v daném případě ustoupit veřejnému zájmu na vymezení tranzitního železničního koridoru republikového významu. Žalobkyni se tak nepodařilo v žalobě věcně vyvrátit důvody podkladového nesouhlasného stanoviska 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 žalobkyně v oblasti samosprávy vyznívá ve prospěch této Dohody.

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] **Stěžovatelka** má za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nezabýval zákonností stanovisek, zejména stanoviska 2, které je příčinou celého sporu. Stanovisko 2, které je negativním stanoviskem dotčeného orgánu k územnímu plánu žalobkyně, je zásadním podkladem pro Dohodu. Soud se tak měl zabývat zákonností stanoviska, aby mohl posoudit zákonnost samotné Dohody (viz např. rozsudek Městského soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 6 A 205/2015 - 77).

pokračování

[8] Dále stěžovatelka nesouhlasí se závěrem, že zásah státní moci do jejího práva na samosprávu byl oprávněný. Zásah může být učiněn pouze na základě splnění tří podmínek, a to 1) musí být uskutečněn na základě zákona a v souladu s ním, 2) ochrana zákona musí zásah nepochybně vyžadovat a 3) zásah musí být učiněn jen v nezbytné míře. Dohoda byla vydána na základě § 4 odst. 8 stavebního zákona a § 136 odst. 6 a § 133 odst. 3 správního řádu. Z hlediska formálního přezkumu se tedy Dohoda jeví bezvadná. Žalobce se však domnívá, že splněním podmínek 2) a 3) se městský soud ve skutečnosti vůbec nezabýval a do svého rozhodnutí nezahrnul informace o tom, jaké důvody jej vedly k zamítnutí žaloby. Soud v napadeném rozsudku bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění dochází k závěru, že *„veřejný zájem přesahující horizont obce tu převažuje nad zájmem obce ve volném rozhodování o územním využití v rámci územního plánování.“* Nezdůvodnil ale, z jakého důvodu k tomuto závěru dospěl, respektive pouze stroze konstatuje, že stavební zákon přináší regulaci a že postup správních orgánů byl s touto regulací v souladu. O jakou regulaci by se mělo v tomto zákoně jednat, již soud nepřibližuje.

[9] Stěžovatelka trvá na tom, že Dohoda zasahuje do jejího práva na samosprávu, neboť přesně určuje, v jaké podobě má být vymezen příslušný železniční koridor. V takovém případě je pak žalobkyně při schvalování územního plánu nucena rozhodovat pouze o takto vymezeném koridoru (zda schválí územní plán či jej zcela odmítne), který je přitom v přímém rozporu s výslovným požadavkem a pokynem žalobkyně ve vztahu k pořizovateli jejího územního plánu. Výrok Dohody znějící *„Návrhu ÚP Hosín bude koridor veřejně prospěšné stavby (dále jen „VPS“) D154.D3/4 – stavba IV. tranzitního železničního koridoru Ševětín – České Budějovice (severní okraj, Nemanice) vymezen podle situačního snímku, který je přílohou této dohody,“* je nezákonný, jelikož nestanovuje mantinely, v jakých se musí návrh územního plánu žalobce pohybovat, nestanoví podmínky pro zpřesnění koridoru ani neurčuje, že obec musí určitou okolnost strpět, ale výslovně určuje, jakým způsobem musí být v návrhu územního plánu žalobkyně předmětný koridor vymezen, a to včetně grafické části.

[10] Dále stěžovatelka rozporuje názor městského soudu, že nedoložila „technické argumenty“ zpochybňující smysl celého záměru. V prvé řadě stěžovatelka podotýká, že nezpochybňovala a ani nadále nezpochybňuje nadmístní význam zamýšleného koridoru. Zásadní však je, že stanovisko ani Dohoda neodkazují na žádné ustanovení právního předpisu, koncepční materiál železniční dopravy nebo jiný na základě zákona vytvořený závazný podklad, ze kterého by vyplynulo, jaké parametry (technické, provozní) by měl mít předmětný koridor, aby se ještě jednalo o koridor nadmístní či republikový. Jestliže takový podklad neexistuje, není možné odbýt požadavek obce vznesený v rámci výkonu práva na samosprávu vágním poukazem na zhoršení provozních parametrů. Není možné vůli územního samosprávného celku projevenou v rámci zákonem daných možností a respektující nadřazenou územně plánovací dokumentaci odmítnout vágním odkazem na technické (provozní) parametry. Městský soud aproboval postup, kterým o ústavně zakotveném právu na samosprávu rozhodují úředníci státních orgánů bez toho, že by opřeli své rozhodnutí o zákonem dané důvody. Státní správě se tak dává do rukou možnost rozhodovat zcela libovolně. Postačí, aby uvedla jakékoliv důvody. Správností (kvalitou) těchto důvodů a tím, zda jsou tyto důvody opřené o zákon, se již nikdo zabývat nebude, což je rozporné nejen se zákonem, ale i s Ústavou.

[11] Taktéž není možné uskutečnit zásah do samosprávy z důvodu ochrany projektové dokumentace stavby, byť se jedná o veřejně prospěšnou stavbu s nadmístním významem.

[12] V závěru kasační stížnosti zpochybnila stěžovatelka postup městského soudu, který nepředložil věc Ústavnímu soudu ke zrušení § 4 odst. 8 a § 51 odst. 2 stavebního zákona z důvodu rozporu s čl. 100 a 101 Ústavy. Stěžovatelka si je vědoma toho, že obecně neexistuje ústavně zaručené právo na to, aby ve správních procesech existoval řádný opravný prostředek. Domnívá se však, že v případě, kdy státní moc rozhoduje o právu na samosprávu, resp. kdy závazně do tohoto práva zasahuje, měl by mít dotčený územně samosprávný celek možnost svá práva hájit již ve fázi správněprávních procesů. Proto by zejména měl být subjektem procesního postupu, státní orgány by měly jednat adresně přímo s tímto územně samosprávným celkem, měl by být seznámen s chystaným zásahem před jeho uskutečněním, měl by mít možnost vznést proti připravovanému zásahu výhrady a měl by mít možnost jasně definované procesní obrany. Zejména tyto garance považuje stěžovatelka za procesní aspekt ústavně zaručeného práva na samosprávu. Protože stěžovatelka takové garance neměla a protože neexistence těchto garancí vyplývá ze samotné právní úpravy, považuje tuto právní úpravu za rozpornou s ústavním pořádkem.

[13] Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] **Žalovaný 1)** ve vyjádření uvedl, že zásah do samosprávné činnosti obcí z důvodu ochrany zákona nelze chápat jen jako ochranu posteriorní, ale jedná se *de facto* o zásah ze strany státní správy, aby ustanovení zákona mohla být aplikována. Právo na samosprávu nemůže být odňato jinak než změnou Ústavy. Při výkonu tohoto práva musí být a jsou tímto právem nadané subjekty omezeny zákonem a prováděcími předpisy vydanými k jejich realizaci tak, jako jsou omezeny v principu veškeré ostatní subjekty ve svých ústavních právech. Správní postup spočívající v uzavření dohody o řešení rozporů sice stěžovatelku limituje, avšak nikoliv v rozporu se zákonem, nýbrž v souladu s postupem předvídaným zákonem a způsobem stanoveným zákonem pro účel sledující legitimní veřejný zájem. Stěžovatelka tak účelově zaměňuje provedení legitimního záměru za omezování ústavního práva.

[15] Dle žalovaného 1) Dohoda zavazuje stěžovatelku konat v jejím souladu, jinak se územní plán v části, která v území znemožňuje realizaci záměru obsaženého v zásadách územního rozvoje Jihočeského kraje, podle § 54 odst. 5 stavebního zákona při rozhodování nepoužije. Je nepřijatelné, aby řešení navrhované stěžovatelkou, které by znamenalo větší stoupání, nižší propustnost, zhoršení zabezpečení a v neposlední řadě velký zásah do lesních pozemků, mělo být akceptováno dotčeným orgánem jen proto, že je „technicky“ možné.

[16] **Žalovaný 2)** s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 - 53, trvá na tom, že nezasáhl do práva stěžovatelky na samosprávu ani nevybočil ze svých kompetencí. V oblasti územního plánování je právo na samosprávu limitováno stavebním zákonem. Bez takového omezení by bylo v podstatě vyloučeno jakékoliv plánování a následná realizace záměrů nadmístního významu.

pokračování

[17] Žalovaný 2) zásadně nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že by obce měly mít právo vymezovat nadmístní, republikové stavby, jakou je předmětný tranzitní železniční koridor, dle svého uvážení a v rozporu s potřebami dopravní infrastruktury určené pro potřeby státu v jakékoliv šířce a jakéhokoli tvaru. Trasa IV. tranzitního železničního koridoru byla projednávána od roku 1997. Předmětný koridor je součástí jedné z hlavních evropských magistrál pro spojení Jadran-Balt, je součástí sítě TEN-T a cílem je jeho zásadní přestavba pro zajištění kvalitní provozní propojenosti v rámci vnitrostátního i evropského železničního systému. Z toho důvodu musí trať splňovat všechny technické parametry i jiné limity dané zejména Nařízením komise (EU) č. 1299/2014, Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 a zákona č. 266/1994 Sb., o drahách. Není proto možné měnit či upravovat vedení trasy koridoru tak, aby uvedené parametry nebyly splněny.

[18] Oba žalovaní navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

III. 1. *Proporционаlita omezení práva obce na samosprávu*

[21] Územní plánování je v České republice založeno na kombinaci hierarchie a autonomie. Hierarchický prvek je, že územně plánovací dokumentace nižšího stupně musí být v souladu s územně plánovací dokumentací vyššího stupně. Prvkem autonomie je, že v mezích daných objektivním právem a na základě něho vytvořenou územně plánovací dokumentací vyššího stupně je věcí toho, pro něhož se pořizuje územně plánovací dokumentace, jak si své území uspořádá.

[22] Ve věci stěžovatelky není sporu – a ani ona sama to nezpochybňuje – 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 pochyby 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. Takovouto politickou otázkou s významnými technickými aspekty je například, zda je koridor zamýšlen pro provozní rychlosti 160 km/h, 200 km/h, 250 km/h či třeba 350

km/h nebo vyšší, kolik paralelně vedených kolejí má mít, zda má jít o konvenční železnici, či třeba o systém elektromagneticky nadnášeného vlaku apod. Je zásadně věcí příslušných politických a správních orgánů (unijních orgánů, vlády, zákonodárce, příslušných ministerstev aj.), aby stanovily rámcové trasování a unifikované technické parametry takovýchto koridorů. Od toho se pak odvíjejí konkrétní stavebně technické a technologické požadavky. Například z rozhodnutí, pro jaké rychlosti je určitý železniční koridor koncipován, plynou jeho konkrétní technické parametry (poloměry oblouků, sklony stoupání či klesání, způsob vedení trati v krajině a s ním související aspekty jako ne/možnost jejího úrovněového křížení s jinými druhy dopravy, míra zásahů do krajiny budováním zářezů, náspů, mostů, tunelů apod.). Soud do rozhodování o unifikovaných technických parametrech může a má zasahovat jen výjimečně, a sice šlo-li by o záměry zjevně iracionální, svévolné nebo zneužívající kompetence příslušných orgánů.

[23] Z výše uvedeného tedy plyne, že 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.

[24] Na druhé straně 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.

[25] V nyní projednávaném případě je zjevné, že pro účely tvorby územního plánu nejsou „k diskusi“ již schválené unifikované technické parametry tranzitního železničního koridoru. Ty jsou pro stěžovatelku, pořizovatele i další subjekty participující na přípravě územního plánu závazné. Je však třeba za dodržení těchto parametrů hledat takové konkrétní trasování koridoru územím stěžovatelky, které bude co nejvíce šetřit koridorem dotčené zájmy. Je zjevné, že koridor, bude-li postaven a provozován, zatíží okolní území zejména změnou vizuálního charakteru krajiny (území stěžovatelky „rozřízne“ a vytvoří v něm obtížně překonatelnou liniovou překážku, zpravidla také z dálky viditelnou) a hlukem. Vedle toho pás území obce, uvnitř něhož bude koridor v budoucnu umístěn, bude značně limitován ve svém dalším využití přinejmenším do doby, než bude tento koridor na

pokračování

konkrétní části tohoto pásu skutečně vybudován. V rámci přípravy územního plánu stěžovatelky tedy byly všechny subjekty na něm participující, zvláště pak ministerstva zajišťující provázanost jednotlivých úrovní územně plánovací dokumentace, povinny hledat takové konkrétní trasování koridoru územím obce, jež jednak minimalizuje vizuální, hlukovou a další zátěž, jednak minimalizuje plochu, která bude kvůli koridoru blokována pro další využití stěžovatelkou v souladu s jejím právem na samosprávu.

[26] Nejvyšší správní soud se s městským soudem zcela shoduje v obecných východiscích pro posouzení žaloby stěžovatelky. V bodě 41 svého rozsudku městský soud zcela správně zmínil, že mělo být hledáno (a podle jeho názoru bylo nalezeno) kompromisní řešení. Nijak konkrétně však neuvedl, proč podle jeho názoru bylo ono kompromisní řešení řešením proporcionálním. Konkrétním technickým otázkám (ty jsou v dané věci jádrem problému, nikoli obecné úvahy o vztahu obecní samosprávy a státu) se nevěnoval, a to s poněkud nepřesným argumentem, že „technické“ argumenty nebyly do řízení vneseny (byly – na straně 6 a zčásti i 7 žaloby je stěžovatelka vcelku detailně zmiňuje a rozebírá). Právě ony technické otázky je třeba v nynější věci řešit.

[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 návěstních 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 způsobitelným 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 návěstních 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 eventuální 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 násypy, 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.

[31] 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 návěstních 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 podřídit 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.).

[32] Oproti tomu menší význam při volbě mezi oběma řešeními mají obvykle mít 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 nejbližše 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

pokračování

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.

III. 2. Právo na samosprávu a procedura řešení rozporů v územním plánování

[33] Nejvyšší správní soud dodává vedle toho, co již zmínil v souvislosti s územním plánováním jako kombinací hierarchie a autonomie, že nevidí ústavní deficit ani v procesní úpravě postavení obce při řešení rozporů mezi orgány podílejícími se na přípravě územního plánu. Ze zásady součinnosti a vstřícnosti (§ 4 odst. 1, odst. 3, odst. 4, § 8 odst. 1 věta první, odst. 2 správního řádu) plyne, že při řešení rozporů mají příslušné orgány brát v potaz zájem obce, jíž se rozpor či výsledek jeho řešení týká. K tomu, aby mohl být zájem obce vzat v potaz, je přirozeně třeba ji přizvat k proceduře řešení rozporu a dát jí prostor k formulaci a obraně svých pozic. Obci pak přísluší právo na soudní ochranu ve správním soudnictví – ostatně stěžovatelka právě tohoto svého práva kvalifikovaným způsobem využila. Platnou úpravu v „jednoduchém“ právu proto Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem má za ústavně konformní.

[34] Co se týče vztahu Dohody a stanoviska 1, nelze se stěžovatelkou souhlasit v tom, že jde o období rozhodnutí a „podkladového“ závazného stanoviska (ve smyslu § 149 odst. 1 věty první správního řádu). Tím aktem, jenž se projevuje „navenek“ jako výsledek řešení rozporu (§ 4 odst. 8 stavebního zákona, § 136 odst. 6 správního řádu), je v nyní projednávaném případě Dohoda. Stanoviska orgánů, jež byla v rozporu a jejichž rozpor vyvolal potřebu jej řešit, jsou vyřešením rozporu konzumována a na jejich místo nastupuje produkt procedury řešení rozporu (v nynějším případě Dohoda). Právě proto byla Dohoda způsobilým předmětem soudního přezkumu na základě zásahové žaloby stěžovatele.

[35] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu uzavírá, že kombinace procedury řešení rozporu, jak je upravena ve stavebním zákoně a správním řádu, a soudní ochrany proti „produktu řešení rozporu“ cestou zásahové žaloby dává obci z věcného hlediska dostačující a z hlediska zasazení do procedury přípravy územního plánu včasný nástroj k ochraně jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu. Takto na věc nahlížel i Nejvyšší správní soud v některých svých dřívějších rozhodnutích (např. v rozsudku ze dne 17. 5. 2017, č. j. 6 As 257/2016 – 55, či v rozsudku ze dne 26. 9. 2017, č. j. 6 As 222/2017 – 26).

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozsudek městského

soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[37] 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 (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude se tedy především zabývat „technickými“ argumenty stěžovatele, a to v intencích právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v části III. 1. tohoto rozsudku. Ten lze shrnout tak, že technické podklady pro uzavření Dohody nebyly natolik důkladné, abych z nich přesvědčivě plynulo, že při zvážení všech protichůdných dopadů je Dohodou aprobovaná varianta (dílčí úprava původního technického řešení) vhodnější než tzv. radikální úprava vedení trasy. Uzavřená Dohoda tak postrádala dostatečný skutkový základ.

[38] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. července 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu