

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců: **a) R. M.**, , **b) J. B.**, **c) I. N.**, **d) Ing. V. R.**, všech zastoupených Mgr. Pavlem Černým, advokátem v Brně, Dvořákova 13, proti odpůrci **Obci Malhostovice**, se sídlem Malhostovice 75, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Malhostovice – Nuzířov,

takto:

I. Opatření obecné povahy – Územní plán obce Malhostovice – Nuzířov, schválený zastupitelstvem obce Malhostovice – Nuzířov dne 9. 12. 2008, usnesením č. 39, **se**, v části vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R43, se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami, včetně napojení na stávající silniční síť a všech souvisejících ochranných pásem **ruší** dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.

II. Návrh navrhovatele d) **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Návrhem podaným dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) se navrhovatelé domáhají zrušení části územního plánu obce Malhostovice – Nuzířov, vydaného ve formě opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva obce Malhostovice č. 39, ze dne 9. 12. 2008, a to v části vymezení ploch a

trasy rychlostní silnice R43, se všemi jejími objekty a stavbami, včetně dalších územních souvislostí a opatření, plynoucích z tohoto záměru.

Svou aktivní legitimaci k podání tohoto návrhu spatřují navrhovatelé ve vlastnickém právu k nemovitostem, které mohou být v případě realizace stavby předpokládané shora zmiňovanou částí územního plánu negativně dotčeny. K tomu navrhovatelka a) uvádí, že nemovitosti v jejím vlastnictví přímo sousedí s pozemky, na nichž byla územním plánem stavba rychlostní silnice R43 navržena; některé její části by dokonce mohly být umístěny i na jejich pozemcích a ty by tak mohly být za tímto účelem vyvlastněny. Namítá také, že se její nemovitosti nachází v ochranném pásmu budoucí stavby. Posledně zmiňovanou skutečností argumentují ve prospěch své žalobní legitimace taktéž navrhovatelé b) a d). Všichni navrhovatelé shodně uvádějí, že s územním plánem předpokládanou stavbou lze očekávat podstatné zvýšení negativních emisí v dané lokalitě, a to zejména emisí hlukových a prachových částic. Dojde taktéž ke zhoršení světelných podmínek (z důvodu konfigurace terénu) a celkově i ke zhoršení stávajícího komfortu bydlení v jejich nemovitostech, což ve svém důsledku povede k jejich znehodnocení. Tato předpokládaná budoucí zátěž by navrhovatele obtěžovala nad míru obvyklou a představovala by výraznou negativní změnu stávajících poměrů. Schválením rozporované části územního plánu obce se tedy všichni navrhovatelé cítí být dotčeni ve svém právu vlastnickém, právu na ochranu soukromí, právu na ochranu zdraví a právu na zdravé životní prostředí. Nadto shodně upozorňují, že splňují podmínky *dotčené veřejnosti*, dle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy (publikované pod č. 124/2004 Sb. m. s.) a mají tedy i z tohoto důvodu právo na přístup k soudní ochraně.

Pokud jde o konkrétní výhrady k napadenému územnímu plánu, navrhovatelé nejprve zmiňují procesní pochybení, ke kterému mělo dojít při publikaci předmětného opatření obecné povahy (porušení § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů); současně však uvádějí, že tento procesní deficit se jejich práv nikterak nedotkl.

Podstatou argumentace navrhovatelů je tvrzený rozpor části územního plánu s hmotným právem. *Ratio decidendi* spočívá v tvrzení, že v územním plánu zanesená trasa rychlostní silnice R43 není dostatečně určitým způsobem definována v nadřazené územně plánovací dokumentaci (dále též „ÚPD“), tedy v územním plánu vyššího územního celku Brněnské sídelní regionální aglomerace (dále jen „ÚP VÚC BSRA“). Jde přitom o způsob využití území, který dalece přesahuje zájmy samotné obce – koridor trasy R43 má regionální význam a jeho zanesení do územního plánu obce tak nemůže obstát bez odpovídající úpravy v ÚP VÚC.

Navrhovatelé především poukazují na hierarchické uspořádání územního plánování. Jak zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), tak i zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „stavební zákon z roku 1976“) při definování obsahu jednotlivých úrovní ÚPD vycházejí z toho, že vymezení ploch a koridorů nadregionálního významu je svěřeno úrovni vyšší – tedy zásadám územního rozvoje (dále jen „ZÚR“). Zde navrhovatelé odkazují zejména na ustanovení § 32 odst. 1 písm. d), § 36 odst. 1 a § 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a

dále na § 9 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 a předpisy jej provádějící. Smyslem této úpravy bylo a je zajistit, aby nejdůležitější záměry nadmístního významu byly primárně zakotveny na úrovni vyšší a teprve následně (v souladu s ní) převzaty do úrovní nižších. Požadavek na soulad územního plánu obce (dále též „ÚP“) s nadřazenou ÚPD (tedy ZÚR) je zřejmý i z požadavku § 54 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. Jestliže tedy záměr nadmístního (regionálního) významu ve vyšším stupni ÚPD uveden není, nemůže si jej zanést obec do svého ÚP.

Shora uvedený závěr podporuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudky sp. zn. 1 Ao 1/2009 a 4 Ao 2/2009. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i ve věci vedené pod sp. zn. 9 Ao 1/2010, který se týká územního plánu městyse Drásov, kde byla řešena identická právní otázka jako ve věci nyní posuzované.

S ohledem na shora uvedené se navrhovatelé nejprve vyjadřují ke vztahu záměru výstavby rychlostní silnice R43 a Politiky územního rozvoje ČR (dále též „PÚR ČR“). Nezpochybňují, že v přijaté Politice územního rozvoje ČR je v čl. 121 záměr výstavby rychlostní silnice R43 zmiňován; neobsahuje nicméně konkrétně její trasu (jsou zde zmíněny dokonce alternativní koncové body komunikace); navíc se zatím předpokládá jen prověření proveditelnosti tohoto záměru. Dále navrhovatelé uvádějí, že na této úrovni územního plánování mohou být, z povahy věci, uváděny jen obecné záměry, které nemohou být bez dalšího převzaty do ZÚR. Proveditelnost těchto záměrů musí být (v kontextu požadavku enviromentálních a dalších předpisů) hodnocena právě na úrovni nižší, tedy ZÚR; tím méně pak tento rozvojový záměr může být převzat přímo do územního plánu obce (zde se odkazuje na rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 9 Ao 3/2009).

Za klíčový považují nicméně navrhovatelé způsob, jakým je trasa R43 zanesena v ÚP VÚC BSRA.

V této souvislosti nejprve upozorňují na skutečnost, že zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje (tedy ÚPD dopovídající platné legislativě) nebyly dosud schváleny (v současné době je teprve zpracováván jejích návrh). Z tohoto důvodu je tedy nutno zaměřit se na posouzení, zda stavbu R43 předpokládala územně plánovací dokumentace dřívější, tedy územní plán vyššího územního celku v Brněnské sídelní regionální aglomerace.

Tento územní plán (vydaný ještě za účinnosti stavebního zákona z roku 1976) byl schválen usnesením vlády ČSR č. 64/1985 a platil od 13. 3. 1985, do 31. 12. 2009, kdy pozbyl *ex lege* platnosti (§ 187 odst. 1 a § 198 stavebního zákona z roku 2006). V současnosti tedy tento územní plán již neplatí, nicméně v době přijímání územního plánu napadeného tímto návrhem obce (v prosinci 2008) platný byl.

Dle názoru navrhovatelů ÚP VÚC BSRA stavbu R43 nepředpokládal. Jeho směrná i závazná část jsou vymezeny v příloze shora uvedeného usnesení, označené jako *Směrnice*. Pokud jde o závaznou část (část A), R43 v ní zmíněna vůbec není, a to ani v podkapitole 4.1. *Doprava*. Směrná část (část B) problematiku dopravních staveb a koridorů vůbec neřeší. V části C, nazvané *„Zásady a pokyny pro zpracování následné územně plánovací*

dokumentace a územně plánovacích podkladů" zmínka o R43 je; jde nicméně jen o pokyny pro zpracovatele budoucích územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace. Zmínka je obsažena toliko v části 2.5, kde se předpokládá vypracování dopravního generelu, v jehož rámci by byla opodstatněnost R43 (dříve D43) teprve posouzena. Z toho je, dle názoru navrhovatelů, zřejmé, že zvažována byla i alternativní varianta dopravního napojení Brna s oblastí Svitavska, ve smyslu rekonstrukce a rozšíření stávající silnice I/43.

Změny ÚP VÚC BSRA, jak vyplývají z nařízení vlády č. 105/1994 Sb. a sdělení Ministerstva pro místní rozvoj číslo 392/2000 Sb. se předmětné lokality netýkaly.

Na podporu shora uvedených závěrů navrhovatelé zmiňují usnesení vlády č. 741/1999 („*K návrhu koncepce dopravních sítí v ČR do roku 2010*"), které stanoví požadavek „*o vedení koridoru R43 Brno – Svitavy definitivně rozhodnout až po schválení ÚP VÚC Brněnské aglomerace*", *stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 14. 7. 2006, č. j. 18520/2006-64* (ze kterého se podává, že vedení R43 ani koridor nejsou součástí závazné či směrné části ÚPV ÚC BSRA) a konečně *sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 16. 8. 2007, č. j. 21293/2007-5* (z něhož vyplývá stejný závěr; toto sdělení bylo vydáno v návaznosti na odpor občanských sdružení i dotčených obcí proti požadavku Krajského úřadu Jihomoravského kraje, promítnout trasu R43 do územních plánů obcí).

Navrhovatelé konečně upozornili na rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 9 Ao 1/2010, který ve zcela obdobné věci zrušil část územního plánu města Brna, v rozsahu koridoru předpokládaného umístění R43. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud aproboval všechny shora uvedené argumenty a právní názory v něm uvedené lze tedy nepochybně aplikovat i na nyní projednávanou věc.

Navrhovatelé tedy uzavřeli, že ÚP VÚC BSRA po celou dobu své platnosti neobsahoval vymezení koridoru stavby rychlostní komunikace R43, a z tohoto důvodu tedy tato předpokládaná stavba nemohla být zanesena do územního plánu obce Malhostovice - Nuzířov.

Jako další důvod nezákonnosti napadené části územního plánu navrhovatelé uvádějí rozpor vymezení trasy R43 s podmínkou jejího odstupu od obytné zástavby center sídelních útvarů.

Dle jejich názoru z čl. 121 PÚR ČR vyplývá, že R43 má tvořit součást transevropské silniční sítě („*TEN-T*") a musí tedy respektovat odpovídající reglementaci ze strany Evropské unie. Hlavní charakteristiky této sítě jsou uvedeny v Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES; dle jeho čl. 9 je u tohoto typu dopravních staveb nutno zachovávat dostatečný odstup od zástavby hlavních center osídlení. Tento požadavek ostatně, zcela konzistentně, reflektuje i čl. 23 PÚR ČR. Dle názoru navrhovatelů však shora uvedené požadavky nejsou v případě rychlostní silnice R43 tak, jak je zanesena do územního plánu napadeného tímto návrhem, dodrženy, neboť navrhovaná trasa má vést skrze obytnou zástavbu obce, což výrazným způsobem naruší subjektivní práva navrhovatelů coby obyvatel této lokality.

Odpůrce se ve svém vyjádření k návrhu nejprve vyslovil k otázce interpretace právních předpisů. Uvedl, že požadavky kladené na ÚPD stavebním zákonem z roku 2006 nelze mechanicky aplikovat na ÚPD pořízenou ještě za účinnosti stavebního zákona z roku 1976. Zde příkladmo uvedl, že například pojem „*plocha/koridor nadmístního významu*“ předchozí stavební zákon vůbec neznal a může být proto aplikovatelný až na územní plánování prováděné za účinnosti stavebního zákona nového. Na navrhovateli zmiňovanou problematiku hierarchizace územního plánování je pak nutno nahlížet z hlediska jím řešených cílů. Jde o postupné zpřesňování vizí a záměrů od formulace strategie a koncepce využití území (PÚR ČR) až po vlastní rozhodování o umístění staveb. Účelem ÚPD vyššího stupně je koordinace jednotlivých zájmů v území a předcházení kolizím, které by případně mohly znemožnit realizaci zájmů nadmístního významu.

Odpůrce dále zpochybňuje samotnou přípustnost návrhu, neboť namítá nedostatek aktivní legitimace navrhovatelů. Dle jeho názoru navrhovatelé nemohou být přímo zkráceni na svých právech vydáním územního plánu obce, protože se jím neumísťuje konkrétní stavba v podobě technického řešení, které by mělo předpokládané a domnělé vlivy, jež mu navrhovatelé v návrhu přisuzují. Jde jen o vytvoření předpokladů pro budoucí umístění stavby; o něm (včetně posouzení možných externalit) by bylo rozhodováno až v územním řízení. Tvrzené dopady možné budoucí stavby není možné posoudit bez znalosti konkrétních technických řešení stavby – to je věcí územního řízení, nikoli územního plánování. K navrhovateli zmiňovanému vlivu ochranného pásma pozemní komunikace odpůrce uvedl, že jde o argumentaci nesprávnou. Zmiňované ochranné pásmo zde totiž nepřipadá v úvahu, neboť to vzniká až na základě rozhodnutí o umístění stavby silnice (§ 30 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů). Ochranné pásmo se nadto zřizuje jen mimo zastavěné územní obce, což není případ lokality, v níž se nacházejí nemovitosti navrhovatelů.

Pokud jde o hlavní výhrady navrhovatelů k napadené části územního plánu, tedy tvrzený rozpor funkčního využití území (v rozsahu silnice R43) s hmotným právem, odpůrce tento názor odmítá.

K východisku úvah navrhovatelů, tedy k tvrzenému hierarchickému uspořádání ÚPD, odpůrce nenamítá v principu ničeho; nikterak též nepolemizuje s tvrzeným vztahem R43 a PÚR ČR.

K jádru argumentace navrhovatelů, tedy k otázce vztahu navrženého funkčního využití území v napadené části ÚP (R43) a vyšší úrovně ÚPD, odpůrce především nezpochybňuje fakt, že v době vydání předmětného ÚP nebyly dosud schváleny ZÚR Jihomoravského kraje, což platí dosud. Shoduje se tedy s jejich názorem, že vyšší úrovní ÚPD, s níž má být ÚP obce porovnáván, je ÚP VÚC BSRA.

S tvrzením, že stavba R43 v ÚP VÚC BSRA uvedena není, ovšem nesouhlasí.

K otázce platnosti zmiňovaného plánu vyššího územního celku odpůrce zdůrazňuje, že podstatný pro posouzení dané věci je fakt, že ÚP VÚC BSRA byl v platnosti minimálně do 31. 12. 2009, tedy i v době vydání napadeného územního plánu (prosinec 2008). Dle jeho názoru nicméně ani zánik jeho platnosti ke shora uvedenému

datu není zcela jednoznačný. Navrhovatelé totiž přehlížejí vliv (a hlavně smysl) novely stavebního zákona z roku 2006 provedené zákonem č. 191/2008 Sb. Změna lhůty uvedené v ustanovení § 178 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 spočívající v tom, že ÚP VÚC pozbývají platnosti teprve vydáním ZÚR, má, dle názoru odpůrce, vliv na ustanovení § 178 odst. 1 citovaného zákona (který platnost stávající ÚPD ukončil ke dni 31. 12. 2009), neboť jde o ustanovení *lex specialis*. Je tedy možné přijmout i takový výklad, že ÚP VÚC BSRA je i nadále platný.

Pokud jde o obsah ÚP VÚC BSRA, odpůrce, na rozdíl od navrhovatelů, zastává názor, že trasa R43 (dříve D43) v ní zanesena je. Poukazuje přitom zejména na její textovou část *DOPRAVA* (str. 109 až 110), na *SCHÉMA KONCEPTU DOPRAVY* (jde o součást textové části – pozn. NSS), dále na *SCHÉMA URBANISTICKÉHO NÁVRHU* (část III. ÚP VÚC BSRA), na *grafickou část* tohoto územního plánu, na *kapitolu 6.3. závazné části Směrnice* (předpokládající zábor zemědělské půdy pro budoucí výstavbu D43), a konečně na *změnu č. 1* územního plánu (nařízení č. 105/1994 Sb.)

Na podporu shora uvedených závěrů odpůrce poukázal na *výstup z jednání mezi zástupci Krajského úřadu Jihomoravského kraje a Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 22. 11. 2006*, konkrétně na záznam z tohoto jednání ze dne 30. 11. 2006. Dle jeho názoru je z tohoto dokladu zřejmé, že navrhovateli zmiňované vyjádření a sdělení Ministerstva pro místní rozvoj byla již překonána, neboť na zmiňovaném jednání byl přijat závěr, že *„nelze konstatovat, že koridor silnice R43/D43 není součástí schváleného ÚP VÚC BSRA"*. V této souvislosti odpůrce navrhl výslech některých jeho účastníků jako svědků. Dále poukazuje na fakt, že Krajský úřad Jihomoravského kraje odpůrce opakovaně ujistil, že trasa R34 má být, jako veřejně prospěšná stavba, zahrnuta do návrhových ploch územního plánu (*sdělení z 18. 10. 2007 a 18. 12. 2007 a stanovisko ze dne 10. 6. 2007,* vydané dle § 51 stavebního zákona z roku 2006). V této souvislosti odpůrce předložil (bez bližší argumentace) kopie dalších dokladů, a to *dotaz zástupců Mikroregionu Čebínsko hejtmanovi Jihomoravského kraje,* včetně odpovědi a stanovisko Jihomoravského kraje k dané problematice, nazvané *„Rychlostní silnice R43 ve vztahu k územně plánovací činnosti"*. Navrhl též pro podrobnější objasnění celé problematiky provedení výslechu vedoucí odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje.

Odpůrce nesouhlasí ani s názorem vyjádřeným v rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 9 Ao 1/2010, na který se navrhovatelé odvolávají. Uvedl především, že závěry v tomto rozhodnutí vyslovené nelze mechanicky aplikovat na danou (skutkově odlišnou) věc. Odpůrce má za to, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku obsah ÚP VÚC BSRA nesprávně vyhodnotil, a to z důvodů uvedených již výše. Nejvyšší správní soud přitom uznal, že v grafické části tohoto územního plánu je stavba R43 (D43) vyznačena s tím, že v textové části jsou o ní uvedeny jen roztroušené zmínky. Pokud z uvedeného Nejvyšší správní soud dovodil, že takové vymezení rychlostní silnice je nedostatečné, pak pochybil, neboť nezohlednil úroveň a tomu odpovídající měřítka tohoto typu územně plánovací dokumentace. Ta má na této úrovni plnit především koordinační roli pro úrovně nižší, čemuž odpovídá i míra její konkrétnosti. Nejvyšší správní soud, klade nepřiměřeně maximalistické požadavky na vymezování závazné části ÚPD u prvků uvedených původně ve směrné části. Takto konkrétní požadavky ostatně nevyplývaly ani z § 33 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 a přílohy č. 3 vyhlášky č. 84/1976 Sb., o

územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, a to ani jejímu novému znění, po novele provedené vyhláškou č. 377/1992 Sb.

Odpůrce k této skupině námitek navrhovatelů uzavřel, že územní plán obce Malhostovice - Nuzířov vymezení rychlostní silnice R43 musel, v intencích ÚP VÚC BSRA, respektovat, neboť ho k tomu zavazovalo ustanovení § 43 odst. 3 a § 31 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Tuto skutečnost opakovaně potvrdil i Krajský úřad Jihomoravského kraje, který, ve smyslu ustanovení § 51 citovaného zákona, doporučil zahájení řízení o vydání nyní napadeného územního plánu.

Konečně pokud se týká namítaného rozporu navržené trasy R43 s požadavky Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES, odpůrce je toho názoru, že požadavek čl. 9 odst. 1 Rozhodnutí na zachování dostatečného odstupu transevropské silniční sítě od obytné zástavby hlavních center osídlení je nutno vykládat ve smyslu jeho účelu, kterým je ochrana před negativními vlivy těchto komunikací; jde tedy o nutnost dodržení hlukových a emisních limitů. Odpůrce upozornil na vyhlášku č. 561/2006 Sb., o stanovení aglomerací pro účely hodnocení a snižování hluku, která provádí zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů. Ta definuje území problematická z pohledu emisní zátěže, předmětná lokalita však v této vyhlášce uvedena není. K této argumentaci navrhovatelů odpůrce uzavírá, že čl. 23 PÚR ČR (který je provedením čl. 9 odst. 1 Rozhodnutí), respektive požadavky z něj plynoucí, se v daném případě neuplatní.

Navrhovatelé v replice na vyjádření odpůrce uvedli, že jeho interpretace podmínek aktivní legitimace v daném typu soudního řízení popírá samotný smysl soudního přezkumu. Pokud by dotčením sféry veřejných subjektivních práv vlastníků nemovitostí mohlo být až samotné rozhodnutí o umístění (územním plánem předpokládané) stavby, lze si jen těžko představit, ve kterých případech by byla aktivní legitimace vůbec založena. Nejvyšší správní soud tento restriktivní výklad nezastává a běžně akceptuje návrhy vlastníků nemovitostí nacházejících se ve vzdálenosti desítek až stovek metrů od vymezení koridoru, trasy či ploch pro budoucí dopravní stavby (zde navrhovatelé poukazují na konkrétní rozhodnutí zdejšího soudu). K otázce aktivní legitimace se obecně vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 1 Ao 1/2009, kde zejména zdůraznil, že aktivně legitimován je ten, kdo tvrdí zásah do své právní sféry, je-li takový zásah vůbec myslitelný; dále u takové osoby musí existovat nezprostředkovaný vztah k regulovanému území. Tyto podmínky všichni navrhovatelé splňují, neboť jejich nemovitosti se nacházejí vesměs blízko navržené trasy R43.

Ke spornému vymezení R43 v ÚP VÚC BSRA navrhovatelé nejprve vyjádřili nesouhlas s právním názorem odpůrce, týkajícím se jeho platnosti. Nelze dovodit, že ustanovení § 187 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 je *lex specialis* vůči ustanovení § 187 odst. 1 tohoto zákona. Jde jen o prodloužení lhůty k vydání ZÚR do 31. 12. 2009; na zánik platnosti veškeré ÚPD (§ 187 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) to nemohlo mít vliv. Ustanovení § 187 odst. 7 stavebního zákona z roku 2006 taktéž neprolamuje lhůtu uvedenou v odst. 1 tohoto ustanovení, pouze vymezuje, jaké části původních ÚP VÚC jsou, do doby vydání ZÚR, použitelné. V tomto přechodném období se součástí závazné části nemohlo stát nic, co takto nebylo vymezeno již za účinnosti předcházející úpravy.

Tento závěr potvrdil i Krajský úřad Jihomoravského kraje ve sdělení ze dne 4. 12. 2009, které navrhovatelé v příloze přiložili.

Navrhovatelé taktéž nesouhlasí s tím, jakým způsobem odpůrce interpretuje obsah ÚP VÚC BSRA. Pokud se týká *zakreslení R43 v jeho grafické části*, to souvisí s částí C Směrnice – jde o jednu z variant dopravního řešení (u které měla být posouzena i její opodstatněnost); druhou alternativou byla rekonstrukce stávající silnice I/43 za provozu (která byla dokonce dočasně označována jako R43), ta byla navíc částečně realizována. K žádné změně, v intencích předpokladu části C Směrnice, nedošlo (na rozdíl například od komunikace R52). Závazné, z hlediska vymezení navrhované dopravní stavby, je pouze to, co je uvedeno v části A, podkapitole 4.1. (*Doprava*) Směrnice. I odpůrcem zmiňovaná zmínka o R43 v souvislosti s předpokládaným záborem zemědělské půdy, dle *kapitoly 6.3., části A Směrnice*, se týká jen možnosti tohoto záboru; nemůže ovšem vymezit žádný dopravní koridor.

Pokud se týká dalších, podpůrných podkladů, na které odpůrce ve svém vyjádření poukazuje, ani ty, dle názoru navrhovatelů, ve prospěch jím tvrzeného názoru nevypovídají. *Záznam z jednání zástupců Ministerstva pro místní rozvoj a Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 21. 11. 2006* totiž není v rozporu s tím, co navrhovatelé tvrdí. Není sporu o tom, že R43 je uvedena v grafické části Směrnice a že zmínky o ní jsou v části textové – je tedy nepochybně součástí schváleného ÚP VÚC. Podstatné však je, že nejde o vymezení závazné, které by bylo v souladu s požadavky tehdejší právní úpravy. Ani informace Krajského úřadu *„R43 ve vztahu k územně plánovací činnosti“* nepřináší pro věc nic nového; jde navíc o listinu nedatovanou a nepodepsanou.

Na rozdíl od odpůrce považují navrhovatelé právní závěry uvedené v rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 9 Ao 1/2010 za správné a aplikovatelné i v dané věci. Navrhovatelé nesouhlasí s názorem, že soud klade na obsah ÚP VÚC BSRA přepjatě maximalistické požadavky a poukazují na ustanovení § 29 stavebního zákona z roku 1976, který jasně odlišoval závaznou a směrnou část ÚPD; takto měla být i v dokumentaci vymezena, což ÚP VÚC BSRA splňuje. Názor, že pro závazné vymezení zamýšleného využití území skutečně nepostačuje jen její zanesení do grafické části, konstatoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 1. 2010, sp. zn. 2 Ao 1/2009; *ratio decidendi* této argumentace spočívá v názoru, že grafická část ÚPD je jen zobrazením textové části v mapových podkladech.

Konečně k otázce odstupu R43 od obytné zástavby navrhovatelé uvádí, že z PÚR ČR ani z právní úpravy nevyplývá definice pojmu *hlavní centrum osídlení*; je proto vždy nutno tento pojem interpretovat dle konkrétních okolností věci a nelze jej redukovat pouze na lokality vymezené v příloze vyhlášky č. 561/2006 Sb. Z pohledu tohoto požadavku je pak umístění R43 naprosto nevhodné, neboť prochází úzkým koridorem mezi obytnou zástavbou.

Na nařízeném jednání zástupci účastníků řízení zopakovali svou předchozí argumentaci. Zástupce navrhovatelů v otázce aktivní legitimace v tomto typu soudního řízení opětovně poukázal na judikaturu zdejšího soudu, která tuto procesní podmínku v případě územních plánu neváže bezpodmínečně na vlastnictví nemovitosti, u níž by

došlo přímo ke změně stávajícího funkčního využití. K obsahu ÚP VÚC BSRA odmítl poukaz odpůrce na dobu jeho vzniku (která by, z hlediska tehdejších společenských poměrů a právní úpravy, měla vést k připuštění mírnějších nároků na jeho obsah) a uvedl, že i tento ÚP jasně a konkrétně určuje, které jeho části jsou závazné a které směrné; jiné dopravní stavby jsou v obou částech zaneseny dostatečným způsobem, odpovídajícím požadavkům současné judikatury. Konečně v otázce aplikovatelnosti požadavku čl. 9 odst. 1 Rozhodnutí č. 1692/96/ES zástupce navrhovatelů konstatoval, že i za situace, kdy by požadavky z něj plynoucí nebyly na danou věc přímo aplikovatelné, vyjadřují racionální požadavek na vyloučení transevropské silniční dopravy z oblastí soustředěné obytné zástavby, což je právě případ R43, která má procházet místem, kde se prakticky dotýká obytná zástavba Malhostovic s městysem Drásov.

Zástupce odpůrce ve svém vyjádření znovu zopakoval, že navrhovatele nelze považovat za aktivně legitimované, neboť na nemovitostech v jejich vlastnictví se umístění R43 nepředpokládá; pouze v těchto případech by bylo možné o přímém dotčení vlastnického práva hovořit, neboť již samotnou regulací území může být například splněna podmínka budoucího vyvlastnění pro potřeby veřejně prospěšné stavby. Argumentace navrhovatelů však předjímá konkrétní technické řešení budoucí stavby, které ovšem není obsahem ÚPD. Ta slouží pouze ke koordinaci zájmů a poměrů v řešeném území, z hlediska jeho budoucího využití. Znovu poukázal na dobu vzniku ÚP VÚC BSRA s tím, že v době jejího přijetí by o trase a parametrech navržené R43 nepanovaly žádné pochybnosti. Tehdejší legislativa požadavek na vymezení dopravního koridoru v textové části ÚP VÚC vůbec nepožadovala; navíc i v předchozí obdobné věci, projednávané zdejším soudem, bylo konstatováno, že zmínky o R43 jsou v textové části „roztroušeny“. Nyní posuzovaná věc je kromě toho odlišná skutkově, ale i právně, neboť územní plán, jehož soulad se zákonem byl v řízení vedeném pod sp. z. 9 Ao 1/2010, posuzován, byl přijat ještě za účinnosti stavebního zákona z roku 1976. Pokud jde o již dříve navržené důkazy, zástupce odpůrce uvedl, že jejich prostřednictvím zamýšlel osvětlit pozadí vyjednávání mezi zainteresovanými subjekty, jejichž výstupy v materializované podobě obě strany soudu již v kopiích předložily. Na provedení těchto navržených důkazů však netrvá.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v projednávané věci splněny všechny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s.ř.s. existence předmětu řízení (opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s.ř.s.

Pokud se týká posouzení, zda navrhovateli napadená část územního plánu obce Malhostovice – Nuzířov je opatřením obecné povahy, zde lze bez dalšího odkázat na ustanovení § 43 odst. 4 *in fine* stavebního zákona z roku 2006, který tak stanoví výslovně. Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též formulován závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhají zrušení konkrétní části územního plánu obce.

Spornou je mezi účastníky nicméně otázka aktivní legitimace navrhovatelů. Z kopií výpisů z katastru nemovitostí předložených navrhovateli lze vzít za prokázané, že navrhovatelka a) je podílovým spoluvlastníkem domu č. p. 205 na parcele p. č. st. 354,

zapsané na LV č. 744 pro k.ú. Malhostovice; porovnáním s grafickou částí napadeného územního plánu je zřejmé, že tyto nemovitosti se nacházejí ve vzdálenosti několika desítek metrů od návrhové plochy, určené k zastavění silnici R43. Uvedené platí bezezbytku i pro navrhovatele b), pokud jde o nemovitosti (spadající do jeho společného jmění s manželkou H. B.), zapsané na LV č. 348 pro k. ú. Malhostovice (dům č. p. 172 na parcele p. č. st. 356 a další pozemky zapsané na zmiňovaném LV, náležející do zemědělského půdního fondu). Taktéž nemovitosti ve vlastnictví navrhovatele c) (opět náležející do společného jmění s manželkou Ing. H. N.), zapsané na LV č. 165 pro k. ú. Malhostovice, jsou vzdáleny několik desítek metrů od lokality vymezené územním plánem pro stavbu R 43 (dům č. p. 132 na parcele p. č. st. 348 a navazující pozemky, spadající do zemědělského půdního fondu). Konečně pokud jde o navrhovatele d), nemovitost v jeho vlastnictví (dům č. p. 214, na parcele p. č. st. 786/2, zapsaný na LV č. 715 pro k.ú. Malhostovice) se od navrhované trasy R43 nachází ve vzdálenosti cca 250 m; dům je situován (stejně jako domy ostatních navrhovatelů) při pozemní komunikaci II/379, která má být, dle územního plánu, napojena na trasu R43. Lze tedy přijmout dílčí závěr, a sice že nemovitosti ve (spolu)vlastnictví navrhovatelů a) až c) nejsou navrhovaným využitím území přímo dotčeny, nacházejí se však ve vzdálenosti, která bude mimo jakoukoli pochybnost v případě umístění stavby R43 výrazně dotčena (s ohledem na její povahu) externalitami spojenými s jejím provozem. Mezi negativní externality lze v případě navrhovatelů a) až c) *prima vista* nepochybně zařadit zvýšené emise všeho druhu (hlukové, prachové, apod.); uvažovat lze též o celkovém zhoršení komfortu bydlení v jejich rodinných domech, potažmo o poklesu hodnoty nemovitostí. V případě navrhovatele d) lze, dle názoru Nejvyššího správního soudu, reálně uvažovat o výrazném zhoršení výkonu jeho vlastnického práva k nemovitosti maximálně v souvislosti se zvýšením dopravního zatížení stávající komunikace nacházející se v jeho blízkosti. Z dopravního řešení upraveného předmětným územním plánem totiž zcela jednoznačně vyplývá, že v případě realizace R43 lze důvodně předpokládat zvýšení dopravní zátěže na již zmiňované v komunikaci II/379, neboť stávající dopravní spojení mezi Brnem a oblastí Svitavska je vedeno opačně, směrem na obec Lipůvka. I v případě navrhovatele d) lze tedy připustit, že zamýšlená stavba R43 by, v případě její realizace, představovala jisté omezení výkonu vlastnického práva k jeho nemovitosti.

Odpůrce tyto možné dopady principiálně nezpochybňuje, zcela logicky však poukazuje na fakt, že rozporovanou regulací území nejsou nemovitosti navrhovatelů dotčeny přímo (nacházejí se vně řešené lokality) a případné negativní vlivy v budoucnu realizované stavby mohou být řešeny (a na přípustnou míru eliminovány) v navazujících řízeních (územní řízení, stavební řízení); územní plán pouze fakticky otevírá prostor pro to, aby tato řízení mohla být v budoucnu vedena. Nejvyšší správní soud tuto argumentaci uznává a přiznává ji opodstatněnost, chápe ji však pouze jako určitý korektiv při posuzování, které osoby lze ještě v konkrétních případech považovat za vlastníky nemovitostí, u nichž dojde v případě realizace navrhovaného využití území v jejich sousedství k zásadní změně při výkonu vlastnického práva, a to bez dalšího, tedy bez ohledu na v budoucnu přijatý konkrétní technický způsob řešení. Nelze totiž přehlédnout konstantní judikaturu zdejšího soudu (na kterou poukazují naopak navrhovatelé), která se při posuzování aktivní legitimace takových osob staví na pozice přístupu extenzivního. Například v usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62 zdejší soud konstatoval, že *„za věcně projednatelný návrh nelze považovat (...) takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí*

dotčení na svých právech, nýbrž takový, z něhož je patrno, že dotčení na subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné (...). Pokud zjevně, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu - hmotněprávní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut". Z uvedeného je zřejmé, že otázku aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy - územně plánovací dokumentace lze bez dalšího zodpovědět negativně pouze v případech, kdy je zcela zřejmé, že schválenou regulací území nemůže být taková osoba zcela evidentně dotčena. Není jistě sporu o tom, že dotčení vlastnického práva je obvykle spojeno s případy, kdy se nemovitost nachází přímo v území, kterého se týká změna funkčního využití. Judikatura nicméně dospěla k závěru, že za aktivně legitimované osoby k podání návrhu dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s., tedy za dotčené vlastníky, lze považovat i ty *„jejichž pozemky by v důsledku plánované změny byly zatěžovány hlukem nad obvyklou míru, a spadem či jiným typem znečištění, které má svůj původ v zamýšlené stavbě"* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74). V tomto smyslu se vyjádřil i rozšířený senát zdejšího soudu ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, ve kterém konstatoval, že *„výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem jež bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se výrazně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku."* Z uvedeného je tedy patrno, že je-li návrh podán vlastníky nemovitostí nacházejících se v těsném sousedství od hranice území regulovaného napadeným územním plánem (respektive jeho konkrétní součástí), lze jejich aktivní legitimaci za určitých podmínek připustit, je-li pravděpodobné, že případná realizace záměru předpokládaného schváleným využitím území bude mít zásadní dopad na stávající výkon jejich vlastnických práv. V těchto případech je ovšem třeba přistupovat k možnosti uznání aktivní legitimace velmi obezřetně a zdrženlivě, a to při zohlednění požadavku na zachování stability stávajících vztahů v dotčeném území.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu lze, z důvodů výše uvedených, takové negativní dopady nepochybně dovodit u navrhovatelů a) až c) a lze je proto považovat za aktivně legitimované k podání předmětného návrhu. Pokud jde o navrhovatele d), zde již Nejvyšší správní soud onu výše zmiňovanou úzkou souvislost mezi provedenou regulací území a výkonem jeho vlastnického práva neshledal, a to ani přes výše konstatované možné dopady územním plánem předpokládané stavby na intenzitu provozu v dané lokalitě. Je přitom třeba upozornit, že argumentace navrhovatelů se v této otázce nesla pouze v rovině obecné, bez pokusu o provedení kvalifikovaného odhadu předpokládaných změn.

Ze všech uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud shledal v případě navrhovatelů a) až c) podmínku aktivní legitimace za splněnou.

Nejvyšší správní soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy - části územního plánu obce Malhostovice - Nuzířov připustil k meritornímu projednání.

Při meritorním přezkoumávání opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura zdejšího soudu z pětistupňového „algoritmu“, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS. Dle citovaného rozsudku spočívá algoritmus v pěti krocích, a to: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3) posouzení, zda opatření obecné povahy bylo vydáno stanoveným způsobem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

V případě prvních dvou kroků zmiňovaného algoritmu navrhovatelé žádné výhrady nevznesli a ani zdejší soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo obce Malhostovice – Nuzířov bylo oprávněno předmětný územní plán schválit a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti. Z těchto důvodů lze tedy přikročit k posuzování dalších kroků.

Pokud jde o otázku, zda vydání předmětného územního plánu předcházel řádný procesní postup (třetí krok přezkumného algoritmu), zde sice navrhovatelé namítli pochybení při jeho zveřejnění, sami však výslovně uvedli, že se tímto procesním deficitem necítí být na svých právech jakkoliv zkráceni.

Nejvyšší správní soud tedy přistoupil ke čtvrtému kroku algoritmu, tedy k posouzení souladu napadené části územního plánu s hmotným právem. Z argumentace navrhovatelů, jak byla podrobně popsána již výše, vyplývá, že jejich tvrzení o nezákonnosti části územního plánu se koncentruje do dvou základních argumentů. Tím prvním je tvrzení, že R43 je stavbou nadmístního významu a v územním plánu obce tedy může být zanesena pouze v situaci, kdy to předpokládá vyšší úroveň ÚPD, tedy zásady územního rozvoje (ZÚR), respektive (dle předchozí úpravy) územní plán vyššího územního celku (ÚP VÚC). Dle názoru navrhovatelů tomu tak v daném případě není. Druhý okruh námitek vychází z premisy, že R43 je předpokládána jako součást transevropské dopravní sítě a musí tedy splňovat podmínku dostatečného odstupu od obytné zástavby hlavních center osídlení, což v daném případě nemá být naplněno.

Pokud jde o první okruh námitek, argumentace navrhovatelů vychází z předpokladu, že územní plánování probíhá v několika hierarchických úrovních, přičemž úroveň nižší (zde územní plán obce) musí být v souladu s úrovní vyšší (zde ZÚR, respektive ÚP VÚC). Proti tomuto názoru odpůrce v principu nenamítá ničeho a ani Nejvyšší správní soud nemá důvod s tímto názorem jakkoli polemizovat. Pouze pro úplnost tak lze ve stručnosti odkázat na ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, z jehož věty první se podává, že *zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o*

možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Podle ustanovení § 36 odst. 5 citovaného zákona jsou zásady územního rozvoje *závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území*. Vzhledem k tomu, že v posuzované věci nebyly ZÚR pro Jihomoravský kraj dosud schváleny, bylo po přechodnou dobu možné uvedené požadavky přiměřeně aplikovat na stávající ÚPD, tedy na ÚP VÚC BSRA, a to v rozsahu jeho závazné části, jak to vyplývá z ustanovení § 187 odst. 1, 3 a 7 stavebního zákona z roku 2006. Z pohledu obcí pak lze zmínit ustanovení § 43 odst. 3, § 48 odst. 5, § 51 odst. 2 písm. a), § 53 odst. 4 písm. a) a § 54 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, z nichž je požadavek na souladnost územního plánu obce s vyšší úrovní ÚPD taktéž zcela zřejmý. Konečně i z ustanovení § 54 odst. 5 citovaného zákona je zřejmé, že v případě, kdy se územní plán dostane do rozporu s ÚPD následně vydanou krajem, nebo se schválenou politikou územního rozvoje, musí být tento soulad, ve prospěch nadřazené úrovně ÚPD, odstraněn. Na těchto závěrech ostatně stojí i judikatura zdejšího soudu; navrhovatelé zcela správně poukázali na rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, ze kterého se podává, že *„[v]ymezení (...) ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním i negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou*“. Obdobně lze zmínit též rozsudky vydané v prakticky identických věcech pod sp. zn. 9 Ao 1/2010 a 6 Ao 1/2011.

Navrhovatelé dále zmiňují, že schválená PÚR ČR sice ve svém článku 121 záměr realizace R43 zmiňuje, nelze z toho však dovozovat její závazné vymezení v tom smyslu, který by musel být promítnut do územních plánů jednotlivých obcí. Ani proti tomuto dílčímu závěru navrhovatelů odpůrce nebrojí a vzhledem k tomu, že i Nejvyšší správní soud považuje toto tvrzení za přiléhavé, nebude se touto otázkou dále zabývat.

Pokud jde dále o otázku, zda byla v době schvalování napadeného územního plánu rychlostní silnice R43 závazně vymezena ve vyšší úrovni ÚPD, zde mezi účastníky není sporu o tom, že k datu schválení předmětného územního plánu (9. 12. 2008) ZÚR Jihomoravského kraje nebyly dosud schváleny, přičemž, s ohledem na výše zmiňovaná přechodná ustanovení stavebního zákona z roku 2006, bylo možné za dosud platné považovat závazné části ÚP VSÚ BSRA. Mezi účastníky je sporné, zda tyto závazné části zůstaly v platnosti i po datu 31. 12. 2009 (s ohledem na novelizaci § 187 stavebního zákona z roku 2006 zákonem č. 191/2008 Sb.), tuto otázku však nepovažuje Nejvyšší správní soud pro danou věc podstatnou. Podstatné totiž je, zda závazná část ÚP VSÚ BSRA byla dosud platná ke dni schválení územního plánu obce Malhostovice – Nuzířov, tedy ke dni 9. 12. 2008, což je mimo jakoukoli pochybnost. Lze proto přistoupit k posouzení dalších dílčích otázek, které jsou v rámci této skupiny námitek uplatněny.

Zásadní spornou otázkou mezi účastníky je, zda v době přijetí napadeného ÚP obce byla v ÚP VÚC BSRA platně vymezena návrhová plocha koridoru R43. Pokud by tomu tak nebylo, dopustil by se odpůrce při schvalování tohoto ÚP porušení zákona, neboť, jak již bylo výše uvedeno, podmínkou zanesení návrhové plochy, která svou povahou

překračuje zájmy samotné obce, do ÚP obce, je předpoklad stejného funkčního využití této plochy dle nadřazené ÚPD. O tom, že silnice R43 je *plochou nadmístního významu* [§ 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona z roku 2006] nemá zdejší soud žádné pochybnosti, stejně jako účastnící řízení. Jako důkazní prostředky si Nejvyšší správní soud vyžádal kompletní dokumentaci ÚP VÚC BSRA; účastnící řízení mu též předložili fotokopie listin, jak byly podrobněji konstatovány již v narativní části tohoto rozsudku. Zde je třeba uvést, že jakkoli se zdejší soud s obsahem posledně zmiňovaných listin seznámil, při zjišťování skutkového stavu věci (dokazování) z nich nevycházel, neboť jde toliko o stanoviska subjektů různým způsobem zainteresovaných v otázce (ne)existence koridoru R43 v posuzovaných ÚPD. Tuto otázku si ovšem soud musí posoudit zcela autonomně, a to výlučně z obsahu ÚPD, neboť ta musí sama o sobě dát na tuto otázku jednoznačnou odpověď. Pouze na okraj lze poznamenat, že obsah konstatovaných listin potvrzuje, že existenci R43 v ÚP VSÚ BSRA považují jednotlivé orgány územního plánování i dotčené obce za spornou.

ÚP VÚC BSRA byl schválen usnesením vlády ČSR č. 64, ze dne 13. 3. 1985. Jeho obsah je stanoven v příloze tohoto usnesení, označené jako *Směrnice pro uspořádání území Brněnské sídelní regionální aglomerace*. Skládá se z části A (závazná část), části B (směrná část) a části C (zásady a pokyny pro zpracování následné územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů); část D obsahuje závěrečná ustanovení.

V grafické části tohoto územního plánu je zakreslena trasa dálnice D43 (dřívější označení současné R43), a to jako dálnice v polovičním profilu, jejíž realizace byla předpokládána v období do roku 2000. Trasa této pozemní komunikace je, mimo jiné, vedena i lokalitou mezi obcemi Drásov a Malhostovice.

Pokud se týká textové části územního plánu, v závazné části Směrnice je, v rámci kapitoly *Technická infrastruktura* (kapitola 4) rozebrána otázka dopravy (podkapitola 4.1.). V rámci dalších částí této podkapitoly jsou zmiňovány konkrétní pozemní komunikace a s nimi spojené záměry; záměr výstavby R43 (D43) zde však vůbec zmiňován není. Jedinou zmínku o této komunikaci obsahuje podkapitola 6.3. závazné části Směrnice, kterou je řešen zábor zvlášť chráněné zemědělské půdy o rozsahu větším než 1 ha, pro potřeby dopravy. V okrese Brno – venkov je (bez jakéhokoli bližšího upřesnění) zmiňována „*dálnice D43 Drásov – Jinačovice*“, v okrese Blansko pak „*dálnice D43 Svitávka – Hluboké Dvory*“. Ve směrné části Směrnice (B) se k problematice dopravy (a tedy i k silnici R43, respektive D43) neuvádí ničeho. Komunikace D43 je pak zmiňována až v části C Směrnice, a to v bodě 2.5. kde se (pro potřeby následného zpracování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů) ukládá „*pro zpřesnění vazeb dopravní soustavy města Brna a Brněnské aglomerace zajistit vypracování dopravního generelu pro území Brněnské aglomerace. V tomto územně plánovacím podkladu upravit koncepci dopravní soustavy vzhledem k nenaplněným předpokladům v bilanční dopravě. V něm posoudit opodstatněnost výstavby dálničních úseků D43 a rychlostní komunikace R52 v předstihu s polovičním profilem místo rekonstrukce stávajících komunikací za provozu*“.

V navazující textové části územního plánu, která předchozí části podrobněji rozvádí a odůvodňuje, je komunikace D43 zmíněna na str. 109 (část E/1 Doprava), kde je zmiňována v rámci stávající koncepce dálniční sítě na trase Hradec Králové – Brno –

Bratislava. V této souvislosti je konstatováno, že došlo k *„přeřazení plánovaných dálnic D43 Brno – Svitavy a D35 Hradec Králové – Olomouc do kategorie silnic pro motorová vozidla. (...) Ve studii bylo navrženo pro výhledovou čtyřproudovou komunikaci územně chránit trasu Sebranice – Letovice – Svitavy a pro současný provoz zkapacitnit dnešní silnici č. 43 ve stejném úseku (*jde o silnici I/43 – pozn. NSS) *V tomto případě by došlo k novému záboru ZPF v plném rozsahu trasy Sebranice – Letovice – Svitavy a navíc vážně narušeny rozvojové možnosti města Letovic. Proto byla přijata při projednávání územního plánu Brněnské sídelní regionální aglomerace následující koncepce. Pro stísněnost údolí Svitavy v úseku Svitávka Letovice (...) a zejména vzhledem k ochraně ZPF zakotvit v územním plánu výhledovou realizaci D43 (respektive R43 v trase již rozestavěné dálnice Sebranice – Jevíčko – Moravská Třebová (dostavba po r. 2000).* Existence předpokladu budoucí výstavby D43 (R43), a to v trase odpovídající grafické části územního plánu, je seznatelná taktéž z grafických příloh této textové části, označených jako *Schéma koncepce dopravy* a *Přehled plánovaných silničních staveb*. Totéž platí pro grafickou přílohu, označenou jako *Urbanistický návrh*, připojenou k části III (*CHARAKTERISTIKA ŘEŠENÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU S GRAFICKOU PŘÍLOHOU*) předmětného územního plánu.

Jiné zmínky o R43 (D43) v ÚP VSÚ BSRA uvedeny nejsou; ani jeho pozdější změny č. 1 a 2 (vyhlášené nařízením vlády č. 105/1994 Sb. a sdělením Ministerstva pro místní rozvoj č. 392/2000 Sb.) na tom ničeho nezměnily, neboť jimi předmětná lokalita vůbec řešena nebyla.

Shora uvedené lze tedy shrnout tak, že záměr realizace R43 je v ÚP VÚC BSRA zakreslen v jeho grafické části; v textu závazné části (část A Směrnice) je zmiňován pouze pod bodem 6.3., a to v souvislosti s možností většího záboru zvlášť chráněné zemědělské půdy. Další zmínka v části C Směrnice nejenže předpokládá teprve posouzení opodstatněnosti navrhované trasy D43 (R43), ale nelze též přehlédnout, že jde pouze o pokyny pro zpracovatele budoucí územně plánovací dokumentace, respektive územně plánovacích podkladů. Další kusá zmínka v textu územního plánu je pak (bez přímé návaznosti na některou součást závazné části územního plánu) zmíněna v části *E/1 Doprava*, a to včetně navazujících grafických schémat.

Jak bylo již výše uvedeno, v době vydání územního plánu obce Malhostovice – Nuzířov bylo možné (při absenci schválených ZÚR) považovat za platnou ÚPD stávající územní plány velkých územních celků, to však pouze v rozsahu jejich závazné části, po jejich prověření krajským úřadem, což vyplývá z ustanovení § 187 odst. 1, 2, 3 a 7 stavebního zákona z roku 2006. Je tedy zcela evidentní, že, kromě grafické části, byla v době vydání napadeného územního plánu stavba R43 zmíněna v dosud platné části ÚP VÚC BSRA pouze v kapitole 6.3., týkající se možného záboru zemědělské půdy. V kapitole 4., týkající se dopravní infrastruktury, tato stavba (na rozdíl od jiných komunikací) vůbec zmiňována není. Takový způsob vymezení rychlostní silnice R43 považuje Nejvyšší správní soud za zcela nedostatečný. Nejvyšší správní soud si je přitom plně vědom okolností, na které zcela logicky poukazoval právní zástupce odpůrce, tedy, že při posuzování ÚPD vydané v roce 1985 je třeba přihlédnout nejen k požadavkům tehdejší právní úpravy, ale též k tehdejším společenským poměrům a v té době zaužívané správní praxi. I při zohlednění těchto skutečností je však nutno trvat na dodržení alespoň elementárních požadavků na konkrétnost a srozumitelnost záměrů zanesených do ÚPD.

Ostatně stavební zákon z roku 1976 výslovně v § 29 odst. 1 rozlišoval obsah územně plánovací dokumentace, neboť stanovil, že obsahuje část směrnou a část závaznou; prováděcí předpis – vyhláška č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění pozdějších předpisů, pak ve vztahu k závazné části územního plánu velkého územního celku předpokládal v oblasti dopravy stanovení *koncepce dopravy a technického vybavení* (znění před novelou, provedenou vyhláškou č. 377/1992 Sb.), respektive stanovení *koncepce dopravy a technického vybavení včetně vymezení koridorů, popřípadě ploch pro veřejně prospěšné stavby* [§ 33 odst. 1 a 2 písm. a) vyhlášky, ve znění po novele].

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že zatímco trasa R43 (D43) je v grafické části ÚP VÚC BSRA vymezena, v textu závazné části prakticky absentuje. Vztahem mezi textovou a grafickou částí územního plánu se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009 – 74. Zde konstatoval, že grafická část je zobrazením části textové v mapových podkladech, přičemž pouhé vymezení trasy v grafické části nelze považovat za dostačující, neboť obě části územně plánovací dokumentace musí být ve vzájemném souladu. Pokud tomu tak není, neposkytuje územně plánovací dokumentace jistotu o způsobu, jakým je dotčené území z pohledu územního plánování řešeno, a nemůže tedy z hlediska zákona obstát, coby závazný podklad pro další rozvoj území.

K první skupině námitek navrhovatelů lze tedy uzavřít, že koridor silnice R43 nebyl v době vydání napadeného územního plánu v nadřazené ÚPD (tedy ÚP VÚC BSRA) dostatečným způsobem vymezen; odpůrce tedy porušil zákon (zejména § 43 a § 54 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), pokud ve svém územním plánu vymezil koridor silnice R43, coby rozvojového záměru nadmístního významu.

Vzhledem ke shora konstatovanému porušení zákona, které bez dalšího postačuje ke zrušení napadené části územního plánu, považuje Nejvyšší správní soud za nadbytečné, vyjadřovat se ke druhému okruhu námitek navrhovatelů, vztahujících se k odstupu trasy R43 od obytné zástavby v části obce Malhostovice (tvrzený rozpor s požadavky čl. 9 odst. 1 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES, potažmo s článkem 23 PÚR). Kromě toho má Nejvyšší správní soud zato, že posouzení aplikovatelnosti zmiňovaných požadavků bude spíše věcí procesu přijímání ZÚR Jihomoravského kraje, neboť, jak již bylo uvedeno, jde svou povahou o záměr, který musí být řešen minimálně na regionální úrovni.

Pokud jde konečně o posuzování posledního kroku přezkumného algoritmu, tedy testu proporcionality, ten již v daném případě nepřichází v úvahu, neboť důvodnost podaného návrhu byla konstatována již v souvislosti s krokem čtvrtým (rozpor s hmotným právem).

S ohledem na shora konstatovanou nezákonnost územního plánu obce Malhostovice - Nuzířov v části týkající se koridoru rychlostní silnice R43, včetně ochranného pásma, dopravního napojení a doprovodných staveb a opatření v území, Nejvyšší správní soud návrhu navrhovatelů a) až c) na zrušení této části ÚPD vyhověl. Vycházel přitom ze zjištění, že tato část územního plánu může být zrušena, při zachování jeho dalších částí; zrušení napadené části územního plánu se existenčním způsobem

nedotkne dalších lokalit tímto územním plánem řešených. Takový postup by měl být ostatně upřednostněn před rušením územního plánu jako celku (k tomu srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73).

Nejvyšší správní soud tedy napadenou část územního plánu, k návrhu navrhovatelů a) až c) zrušil (§ 101d odst. 2, věta první s. ř. s.), a to s účinností ode dne právní moci tohoto rozsudku. Navrhovatelé sice požadovali zrušení s účinností ode dne vyhlášení rozsudku, tímto návrhem však soud vázán není, přičemž neshledal naléhavost, pro kterou by bylo vhodné přistoupit ke zrušení již dnem vyhlášení rozsudku. Pokud se týká navrhovatele d) v jeho případě Nejvyšší správní soud nedovodil aktivní legitimaci k podání návrhu; jelikož jde o nesplnění procesní podmínky, nebyl jeho návrh připuštěn k meritornímu projednání a byl, postupem dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., odmítnut.

O nákladech tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků na náhradu nákladů řízení právo.

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

V Brně dne 10. května 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu