ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Obec Ostopovice**, se sídlem U Kaple 5, Ostopovice, zastoupena Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovaným: 1) **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, 2) **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2016, č. j. 8 A 30/2015 - 52,

takto:

I. Kasační stížnost se **zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaným **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností žalobkyně brojí proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 31. 8. 2016, č. j. 8 A 30/2015 - 52, (dále „napadený rozsudek“). Napadeným rozsudkem byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobkyně domáhala, aby městský soud určil nezákonnost zásahu spočívajícího v uzavření Dohody ze dne 2. 12. 2014, č. j. 31981/2014-81-2 mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem dopravy, o řešení rozporu vzniklého při pořizování Změny č. 4 územního plánu Ostopovice mezi pořizovatelem, tj. Obecním úřadem Ostopovice, a Ministerstvem dopravy (dále jen „dohoda“). Žalobkyně se dále domáhala zrušení předmětné dohody a uložení zákazu

žalovaným pokračovat v porušování práv žalobkyně spočívajícím v uplatňování požadavku na zachování územní ochrany pro záměr Jihozápadní tangenty v územním plánu Ostopovice. Nezákonnost podle žalobkyně spočívala v tom, že při neexistenci zásad územního rozvoje (dále také „ZÚR“) nelze v územních plánech obcí vymezovat územní rezervy pro záměry nadmístního významu, a i za situace, kdy by to bylo právně přípustné, nelze dovodit povinnost obce k tomuto vymezení. Uzavřením předmětné dohody byla žalobkyně zkrácena ve svém právu na samosprávu, neboť byla zbavena možnosti vydat změnu svého územního plánu spočívající ve vypuštění územní rezervy pro koridor Jihozápadní tangenty (dále také „JZT“).

II. Napadený rozsudek

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve vyvodil, že je splněna podmínka subsidiarity zásahové žaloby a dále, že žalobkyně je aktivně legitimována k podání takové žaloby. Ohledně hierarchizace regulace uvedl, že plochy a koridory nadmístního významu přebírá územní plán ze zásad územního rozvoje (dále jen „ZÚR), resp. z politiky územního rozvoje (dále jen „PÚR“) a dle potřeby je blíže konkretizuje. Samotný územní plán však nemůže vymezovat plochy či koridory nadmístního významu, které by nebyly vymezeny v ZÚR. Výjimkou z tohoto pravidla je situace, kdy krajský úřad ve svém stanovisku vymezení ploch a koridorů nadmístního významu nevyloučí.

Dále městský soud uvedl, že koridor „Jihozápadní tangenta Troubsko – Rajhrad, varianta Modřická“ je záměrem dopravní infrastrukury nadmístního významu a jeho vymezení bylo součástí ZÚR Jihomoravského kraje (dále „ZÚR JMK“). Vzhledem k tomu, že se nejedná o záměr mezinárodního ani republikového významu, není uvedený záměr jmenovitě obsažen v PÚR 2008. Zrušením ZÚR JMK rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, došlo, v souladu s principem hierarchizace, ke zrušení závazného vymezení koridorů a ploch výše uvedeného záměru. Za této situace je možné, aby záležitost nadmístního významu, konkrétně vymezení územní rezervy pro záměry nadmístního významu, byla součástí územního plánu i přes její absenci v ZÚR, resp. při absenci ZÚR jako takových, za předpokladu, že to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí [§ 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „stavební zákon“]. I když má obec právo na samosprávu, není toto právo bezbřehé. V oblasti územního plánování je limitováno stavebním zákonem. V této oblasti veřejný zájem na plánování a provádění záměrů přesahujících hranice obce, a na koordinovaném a souladném územním plánování, převažuje nad zájmem obce na volném rozhodování o územním využití při územním plánování.

Zastupitelstvo obce Ostopovice usnesením č. 6. – 4/2013 ze dne 26. 9. 2013 rozhodlo o pořízení změny č. 4 územního plánu s tím, že obsahem této změny má být vypuštění územní rezervy pro záměr JZT a usnesením č. 3 – 1/2014 ze dne 27. 2. 2014 schválilo návrh zadání změny č. 4. Obec Ostopovice tedy usilovala o změnu územního plánu, které však nedosáhla pro nesouhlas dotčeného orgánu a následně pro uzavření dohody o řešení rozporů, jenž navrhovanou změnu vylučuje. Předmětem dohody o řešení

rozporu, v jejímž uzavření spatřuje žalobce nezákonný zásah, je souhlas stran dohody s tím, že Jihozápadní tangenta bude v územním plánu obce Ostopovice i nadále územně chráněna.

Stavební zákon počítá s možností negativního stanoviska k návrhu územního plánu a vymezuje rámec pro řešení protichůdných stanovisek orgánů obcí nebo krajů a dotčených orgánů v § 4 odst. 8. Na řešení rozporu se užije § 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř."). Uzavření dohody o řešení rozporu by bylo nezákonné v případě, že by šlo o řešení rozporu s územním samosprávným celkem, neboť by tím bylo zasahováno do samostatné působnosti územního samosprávného celku. Takovou dohodou by byla nahrazována vůle územního samosprávného celku, čímž by bylo porušeno právo územního samosprávného celku na samosprávu. V daném případě dohodovací řízení neiniciovala obec Ostopovice, ale Obecní úřad obce Ostopovice jako pořizovatel změny územního plánu, dle § 6 odst. 2 stavebního zákona, tedy v přenesené působnosti. Uzavření dohody o řešení rozporů je aprobovaný postup, který sám o sobě nepředstavuje nezákonný zásah.

Podle městského soudu zůstává otázkou, zda lze z právních předpisů dovodit povinnost obce vymezit v jejím územním plánu koridor územní rezervy pro záměr nadmístního významu při absenci příslušných ZÚR, a zda záležitostí nadmístního významu je pouze pozitivní vymezení územní rezervy nebo zda je pod § 43 odst. 1 stavebního zákona, podřaditelná i změna územního plánu spočívající ve vypuštění územní rezervy, zda i negativní vymezení územní rezervy může být chápáno jako záměr nadmístního významu. V daném případě je v územním plánu obce Ostopovice vymezen koridor územní rezervy pro záměr konkrétního nadmístního významu. Dohoda o řešení rozporů tedy obci neukládá něco činit, ale naopak strpět stávající stav a zdržet se v tomto směru přijetí změny územního plánu. Smyslem dohody je zachovat status quo a předejít tak komplikacím spočívajícím v tom, že by po vypuštění koridoru územní rezervy pro JZT koridor nenavazoval na řešení územně plánovacích dokumentací sousedních obcí. Za daných okolností změna územního plánu spočívající ve vypuštění koridoru je změnou nadmístního významu. Takovou změnu by bylo možno přijmout za situace, kdy by ji krajský úřad svým stanoviskem nevyloučil. Krajský úřad JMK však se změnou nesouhlasil a jeho nesouhlas byl stěžejním podkladem pro uzavření předmětné dohody o řešení rozporu.

Žalovaný 1 se se stanoviskem krajského úřadu ztotožnil, když dospěl k závěru, že územně analytické podklady JMK jsou neopomenutelným podkladem pro zpracování zadání územního plánu. Z toho důvodu uzavřel s žalovaným 2, který ve věci rovněž vydal negativní stanovisko, dohodu, v níž je uvedeno, že JZT bude v územním plánu obce Ostopovice nadále územně chráněna. Ačkoli v daném případě dochází k omezení územního samosprávného celku v jeho právu na samosprávu, jedná se o omezení aprobované zákonem, které sleduje legitimní veřejný zájem. Z uvedeného důvodu žalobu zamítl.

III. Kasační stížnost a vyjádření

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností. Předně uvádí, že není rozhodné, že dne 5. 10. 2016 byly schváleny nové zásady územního rozvoje, jelikož městský soud rozhodoval na základě skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí. Stěžovatelka napadá rozsudek z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka rozdělila kasační námitky do tří částí.

1. *Východiska zásahů orgánů státní správy do rozhodování obce o svém území*

Stěžovatelka předně zdůrazňuje, že jednotlivá rozhodnutí zastupitelstva při pořizování a vydávání územního plánu obce nebo jeho změny, jakož i rozhodování obce o rozvoji spravovaného území jako celek, jsou součástí výkonu ústavního práva obce na samosprávu.

Pokud má být zásah správního orgánu do práva obce na samosprávu, které obec zamýšlí realizovat prostřednictvím pořízení a vydání územního plánu či jeho změny o určitém obsahu, v souladu s ústavním pořádkem, musí mít jednoznačný zákonný podklad, ochrana zákona jej musí zcela nepochybně vyžadovat a musí do práva obce zasahovat a jen v nezbytně nutné míře. Tyto závěry platí také pro dotčené orgány uplatňující stanoviska k návrhům územních plánů či jejich změn i pro správní orgány, které uzavírají dohody o řešení rozporů. Pokud tyto orgány ve svých stanoviscích nebo v dohodách uplatňují požadavky, jdoucí nad rámec zákona, jedná se o nezákonný postup a zásah do práva obce na samosprávu. Za takový nezákonný postup jdoucí nad rámec zákona stěžovatelka považuje i dohodu mezi žalovanými. I když pořizovatelem změny územního plánu byl Obecní úřad Ostopovice, nic to nemění na skutečnosti, že pořízení změny iniciovalo zastupitelstvo obce ve své samostatné působnosti a stěžovatelka jako obec v důsledku dohody nemůže v rozporu se zákonem rozhodnout v samostatné působnosti o vydání změny územního plánu a tím i o rozvoji svého území.

2. *Nesprávné právní posouzení možnosti vymezení územní rezervy pro JZT v územním plánu při neexistenci ZÚR JMK*

Podle stěžovatelky nelze územní rezervu pro koridor nadmístního významu v územním plánu vymezit, pokud není vymezen v ZÚR JMK jako v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že je možné, aby byla záležitost nadmístního významu součástí územního plánu i při absenci ZÚR, za předpokladu, že to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí. Stěžovatelka považuje tento závěr za nesprávný a nedostatečně odůvodněný. Z právní úpravy územního plánování vyplývá, že jednotlivé „úrovně“ územně plánovací dokumentace, tvoří hierarchickou strukturu. Tento hierarchický vztah je vyjádřen zejména v § 31 odst. 4, § 36 odst. 3 a 5, § 43 odst. 3, § 53 odst. 4 písm. a), § 54 odst. 2 a 5 a § 68 odst. 4 písm. a) stavebního zákona. S naznačenou hierarchickou strukturou souvisí také omezení přípustného obsahu jednotlivých „úrovní“ územně plánovací dokumentace. Podle § 36

odst. 1 stavebního zákona je vymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu (včetně takovýchto územních rezerv) vyhrazeno ZÚR.

Smyslem hierarchické struktury nástrojů územního plánování je v souladu s obecnými cíli a úkoly územního plánování (srov. například § 18 odst. 2 a 3 a § 19 odst. 2 stavebního zákona) zajistit, aby záměry, jejichž význam a vlivy přesahují hranice jedné obce (případně kraje) byly primárně vyhodnoceny a vymezeny v „nadřazeném" nástroji územního plánování a teprve pak, v souladu s ním, převzaty do navazujících stupňů územně plánovací dokumentace. K vymezení záměrů „nadmístního významu" v územních plánech obcí proto musí dojít až po jejich schválení v „nadřazené" územně plánovací dokumentaci – ZÚR (srov. § 54 odst. 5 stavebního zákona). Tyto závěry opakovaně potvrdila judikatura NSS (srov. rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185 bod 65.: „*Vymezení (...) ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním a negativním. (...)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 (...) Tento závěr plyne ze samotné povahy a hierarchie územního plánování. (...) Obec sama nemůže přirozeně svým územním plánem stanovovat plochy, kterými by buď přímo zasáhla do územního obvodu jiných obcí nebo by je významně ovlivnila.*" Stejné závěry NSS vyslovil mj. i v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 4 Ao 2/2009 – 87, nebo v rozsudku ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 Ao 4/2010 – 88.

Na výše uvedeném nic nemění ani znění § 43 odst. 1 stavebního zákona, účinné ode dne 1. 1. 2013, podle nějž mohou být součástí územního plánu i záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v ZÚR, za podmínky že to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí. JMK si totiž již od počátku vyhradil právo koridor JZT řešit v nových ZÚR JMK, o čemž svědčí obsah zadání ZÚR JMK, v nichž má být koridor JZT prověřen. Kromě toho je zcela zřejmé, že realizace záměru JZT by byla spojena s významnými negativními vlivy, přesahujícími hranice obce Ostopovice.

Především však aplikace poslední věty § 43 odst. 1 stavebního zákona vůbec nepřichází v úvahu u liniových staveb a dalších záměrů, které je třeba koordinovat na území více obcí. S tímto argumentem se městský soud vůbec nevypořádal. Stěžovatelka proto setrvává na názoru, že by odporovalo obecným zásadám územního plánování, pokud by obce mohly ve svých územních plánech dle svého vlastního uvážení vymezovat záměry dopravní či technické infrastruktury nadmístního charakteru, neboť je zcela zřejmé, že tyto záměry se netýkají jen území jedné obce a je zapotřebí jejich vymezení sjednotit na „vyšší úrovni" územního plánování.

Na výše uvedeném závěru nic nemění ani některé rozsudky Nejvyššího správního soudu, v nichž soud vymezení územní rezervy pro záměr nadmístního významu v územním plánu obce za neexistence zásad územního rozvoje akceptoval (např. rozsudek ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014 – 70). V daných případech se totiž jednalo o situace, kdy byly záměry nadmístního významu alespoň rámcově vymezeny v Politice územního rozvoje, soud proto dovodil možnost vymezit územní rezervu právě z obsahu PÚR, jak je

uvedeno v bodě [49] citovaného rozsudku. V případě stěžovatelky však nebylo sporu o tom, že koridor JZT v PÚR žádným způsobem vymezen není, což potvrdil i městský soud. Proto nebylo možné v územním plánu stěžovatelky při neexistenci ZÚR vymezovat koridory dopravní infrastruktury nadmístního významu, a to ani formou územní rezervy. S možnosti vymezení územní rezervy na úrovni zásad výslovně počítá § 36 odst. 1 stavebního zákona. Rozhodnutí o tom, že využití území pro záměr nadmístního významu je třeba prověřit s využitím institutu územní rezervy, je výlučnou kompetencí krajů. Tuto výlučnou kompetenci není možné obcházet vymezováním územních rezerv pro záměry nadmístního významu „přímo“ v územních plánech obcí.

V případě, že se kraj rozhodne prověřit možnost využití části svého území za pomoci institutu územní rezervy, je obligatorní součástí textové části zásad územního rozvoje „stanovení využití, které má být prověřeno“ (viz příloha č. 4, část I., odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti). Není možné, aby k tomuto prověření, pokud se jedná o záměr nadmístního významu, došlo na úrovni pořizování územního plánu obce. Obec v takovém případě nemůže dodržet ani požadavek přílohy č. 7, části I., odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 500/2006 Sb., podle níž, pokud územní plán vymezuje koridor územní rezervy, musí jeho textová část zároveň stanovit podmínky pro prověření možného budoucího využití tohoto koridoru. Takovéto podmínky však v případě územní rezervy pro záměr nadmístního významu není možné v územním plánu obce stanovit, neboť se z povahy věci musí jednat o podmínky, které se týkají širšího území, než je území jedné obce.

Stěžovatelka proto s ohledem na neexistenci ZÚR JMK musela postupovat obdobně podle § 54 odst. 5 stavebního zákona a z územních plánů obcí vypustit vymezení záměrů nadmístního významu (včetně územních rezerv), které při neexistenci ZÚR JMK v územních plánech vymezovat nelze. Stěžovatelka považovala z výše uvedených důvodů vymezení územní rezervy pro koridor JZT v platném územním plánu Ostopovice za nezákonné.

3. *Nesprávné právní posouzení povinnosti stěžovatelky vymezit ve svém územním plánu územní rezervu pro JZT*

Stěžejním argumentem stěžovatelky, proč spatřuje v dohodě nezákonný zásah do svého práva na samosprávu, bylo to, že i pokud by bylo možné za neexistence ZÚR JMK vymezit v územních plánech obcí územní rezervu pro koridor nadmístního významu, ze žádného právního předpisu nelze za této situace dovodit povinnost obce tuto záležitost vymezit a

stěžovatelka nemůže byt k takovému postupu nucena.

3.1 *Otázka závaznosti územně analytických podkladů*

Městský soud cituje závěr žalovaného 1, že záměr JZT byl obsažen v územně analytických podkladech JMK (dále také „ÚAP“) a že „*Územně analytické podklady Jihomoravského kraje jsou neopomenutelným podkladem pro zpracování zadání územního*

plánu.“ Podle stěžovatelky z rozsudku není zřejmé, zda se městský soud s názorem žalovaného 1 o bezprostřední závaznosti ÚAP pro zpracování zadání územního plánu obce ztotožnil, a již vůbec není zřejmé, na základě jakých důvodů k takovému závěru dospěl, případně jakými úvahami se řídil. Stěžovatelka se s názorem o bezprostřední závaznosti ÚAP kraje pro pořizování územních plánů neztotožňuje. Ačkoli si stěžovatelka uvědomuje, že podle § 47 odst. 1 stavebního zákona musí být zadání územního plánu či jeho změny zpracováno rovněž na základě územně analytických podkladů, je toho názoru, že je pořizovatel vázán toliko územně plánovacími podklady, které byly pořízeny úřadem územního plánování pro území předmětné obce. I kdyby byl hypoteticky správný názor, že ÚAP JMK mohly být jedním z podkladů, z nějž bylo při zpracování návrhu změny č. 4 územního plánu možné vycházet, není možné z žádného ustanovení stavebního zákona ani jiného právního předpisu dovodit, že by tento podklad byl pro obec závazný, jelikož pro obec jsou závazné až samotné ZÚR.

3. 2. Vypuštění územní rezervy jako „změna nadmístního významu“

Městský soud posoudil navrženou změnu územního plánu, spočívající ve vypuštění územní rezervy pro JZT, jako „*změnu nadmístního významu*“. Dále dovodil, že takovou změnu by bylo možné přijmout pouze tehdy, pokud by ji krajský úřad svým stanoviskem podle § 50 odst. 7 nevyloučil. Stěžovatelka s tímto nesouhlasí a poukazuje na to, že stavební zákon ani žádný jiný právní předpis pojem „změna nadmístního významu“ nezná, jelikož pracuje pouze s pojmem „záležitost nadmístního významu“ (§ 43 odst. 1), pod který spadají „plochy a koridory nadmístního významu“ (§ 7 odst. 1 písm. a); § 36 odst. 1). Plochou nadmístního významu pak je podle § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí. Tento pojmový rozbor je důležitý, jelikož z něj vyplývá, že pod pojmem „záležitosti nadmístního významu“ lze chápat pouze konkrétní plochy a koridory dopravních staveb v jejich pozitivním smyslu, nikoliv jejich vypuštění z územního plánu (resp. údajné „negativní vymezení“, jak bez opory v obsahu právních předpisech konstruuje městský soud v napadeném rozsudku). Pojmem „plocha nadmístního významu“ se zabýval Nejvyšší správní soud např. ve výše citovaném rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185. Nelze si představit žádné faktické vlivy, které by mohly nastat v případě „negativního vymezení“ koridoru územní rezervy pro JZT. Pokud by došlo k vypuštění územní rezervy pro tento nadmístní záměr, nedošlo by z hlediska ovlivnění dotčeného území v přímé souvislosti s touto změnou k žádnému vlivu, který by měl nadmístní charakter.

Za takový nadmístní vliv pak podle stěžovatelky nelze považovat ani snahu o „předejití komplikacím“, jež by měly spočívat v tom, že by koridor nenavazoval na řešení územně plánovacích dokumentací sousedních obcí. Stěžovatelka nemůže být na základě dohody nucena k tomu, aby ve svém územním plánu měla vymezen nadmístní záměr, který není aktuálně vymezen v nadřazených ZÚR JMK, pouze na základě toho, že je tento záměr v určité podobě vymezen v územním plánu sousedních obcí. Takový způsob omezení práva na samosprávu stavební zákon ani žádný jiný právní předpis nezná. V případě záměrů nadmístního významu zákon předpokládá omezení práva na samosprávu právě prostřednictvím ZÚR, nikoliv na základě obsahu územních plánů jiných obcí. Požadavek na ponechání koridoru územní rezervy pro JZT v trase zrušených ZÚR JMK

postrádá i jakýkoli věcný smysl, neboť od počátku bylo zřejmé, že si Jihomoravský kraj vyhradil řešit tuto otázku v rámci nově připravovaných ZÚR JMK. Tyto nové ZÚR JMK obsahují územní rezervu pro záměr JZT v jiné trase, než tomu bylo u předchozích ZÚR.

Pokud by obec pořizovala zcela nový územní plán, rovněž by dotčené orgány nemohly pořizovatele nutit, aby v návrhu územního plánu vymezil záměr či územní rezervu, který nadřazené ZÚR neobsahují, neboť by pro to nebyl žádný zákonný podklad.

3. 3 Absence nesouhlasného stanoviska krajského úřadu

Městský soud interpretací na s. 9, že krajský úřad JMK se změnou nesouhlasil, chybně interpretuje skutkový stav. Krajský úřad totiž k návrhu změny č. 4 nevydal žádné stanovisko, jímž by vypuštění JZT vyloučil, resp. jímž by s navrženou změnou vyslovil jednoznačný nesouhlas. V rámci společného jednání o návrhu územního plánu navíc vydal krajský úřad dne 4. 7. 2014 stanovisko č. j. JMK 59805/2014, které je souhlasné, a to i z hlediska odboru dopravy. Stanovisko obsahuje toliko upozornění na územně analytické podklady a na územní plány sousedních obcí. Nesouhlasné stanovisko k návrhu změny č. 4 uplatnilo pouze Ministerstvo dopravy jako dotčený orgán ve věcech dopravy. Proto nebyly splněny ani podmínky, které městský soud sám na str. 9 svého rozsudku vymezil, jelikož žádné nesouhlasné stanovisko krajského úřadu, které by mělo znemožňovat vypuštění územní rezervy pro koridor JZT, nebylo vydáno.

Za existujícího skutkového a právního stavu tak nemá požadavek na zachování územní rezervy pro JZT žádný zákonný podklad. Z § 43 odst. 1 stavebního zákona totiž nevyplývá oprávnění jakéhokoli správního orgánu „vnucovat“ obci, aby ve svém územním plánu vymezila záležitosti nadmístního významu. Citované ustanovení je formulováno jako oprávnění obce za stanovených podmínek (které navíc nejsou naplněny) upravit v územním plánu záležitosti nadmístního významu, i když nejsou řešeny v ZÚR, ne jako povinnost. Z těchto důvodů je uzavření dohody nezákonným zásahem do práva stěžovatelky na samosprávu, neboť bez opory v zákoně brání stěžovatelce, aby při pořízení změny č. 4 postupovala v souladu s vůlí svého zastupitelstva tak, jak dle jejího přesvědčení nejlépe odpovídá zájmům jejího rozvoje a potřebám jejích občanů (§ 2 odst. 2 zákona o obcích). Postup žalovaných je naopak v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 a čl. 101 odst. 4 Ústavy a § 2 odst. 1 s. ř. Z výše uvedených důvodů je tak právní názor městského soudu nesprávný, což způsobuje nezákonnost jeho rozsudku. Z těchto důvodu stěžovatelka navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaných

Ministerstvo pro místní rozvoj (žalovaný 1) zejména zdůraznil zákonnou roli Politiky územního rozvoje pro pořizování a hierarchii navazující územně plánovací dokumentace a odkázal na § 31 odst. 2 a § 31 odst. 4 stavebního zákona. K věcné problematice se vztahují obecné úkoly územního plánování stanovené Politikou územního rozvoje České republiky 2008 schválené vládou České republiky dne 20. 07. 2009 usnesením Č. 929/2009 (dále jen "PÚR ČR 2008"). Z bodu 42 PÚR ČR 2008 vyplývá, že jedním z úkolů pro územní plánování v rozvojové oblasti OB3 Brno je "*vytvořit územní*

podmínky pro řešení dopravní (zejména silniční) sítě jižně od dálnice 01 v souvislosti s rozvojem komerční zóny Brno-jih". Úkoly pro územní plánování je nezbytné plnit v součinnosti příslušných orgánů územního plánování krajů a obcí. V rámci širších vztahů v území v severní části území obce navazuje územní rezerva JZT na návrhovou trasu rychlostní komunikace vymezené v platném Územním plánu města Brna, a na jihu na koridor územní rezervy E1 vymezený v Územním plánu Nebovidy a dále na Územní plán Moravan, kde je rovněž vymezena územní rezerva s označením R2. Standardní přímo závazná koordinace územních plánů obcí, v případě JZT, uvedená v ZÚR JMK byla sice oslabena zrušením ZÚR JMK, nicméně se k dané problematice vztahují obecné úkoly územního plánování z PÚR ČR 2008. Vymezení územních rezerv v jednotlivých platných územních plánech obcí zajišťuje možnost prověřování uvedeného záměru a koordinovaný postup v rámci procesu územního plánování.

Argumentace stěžovatelky, že v územním plánu nelze vymezit územní rezervu pro koridor nadmístního významu při absenci ZÚR, se žalovanému jeví účelová a zavádějící. Úvaha stěžovatelky vede k absurdním závěrům spočívajícím v zastavení činnosti územního plánování při neexistenci ZÚR JMK, tedy k případnému nedodržení závazků ČR vyplývajících z práva EU a mezinárodních smluv - vymezování sítí TEN-T, TEN.E apod.

Ve věci není posuzováno pozitivní vymezení územní rezervy pro koridor nadmístního významu ani problematika postupu dle § 50 odst. 7 stavebního zákona, ale proces opačný, když již v ZÚR JMK rezerva vymezena byla. Tyto pak navíc nebyly zrušeny v souvislosti s předmětnou územní rezervou. Stěžovatelka uvádí, že v případě liniových staveb, nelze aplikovat § 43 odst. 1 stavebního zákona, ale o takový případ se zde vůbec nejedná. Podle žalovaného je absurdní úvaha, že předmětný záměr obec vymezit nesmí, ale zrušit záměr může bez jakékoli koordinace. Stěžovatelka vůbec nemusela vypustit záměr nadmístního významu a mohla a měla s ohledem na § 67 odst. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, s přihlédnutím k názoru Krajského úřadu JMK požádat o metodickou pomoc. Názor, jehož podstatou by bylo zastavení činnosti územního plánování při neexistenci ZÚR, je nepřijatelný. Hypoteticky ad absurdum by se tedy mohlo tvrdit, že při zrušení ZÚR je třeba ihned zrušit všechny nadmístní záměry v územních plánech všech obcí příslušného kraje.

Legitimní postavení Ministerstva dopravy jako dotčeného orgánu ve věcech pozemních komunikací vyplývá z ustanovení § 40 odst. 2 písm. g) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Do pravomoci žalovaného 2 bezpochyby spadá vytváření koncepce dopravní politiky státu, včetně jejích změn. Ministerstvo dopravy tedy nevybočilo z rámce svých kompetencí, když trvalo na zachování územní rezervy pro JZT a ani uzavřená dohoda není v rozporu se zákonem. Požadavek žalovaného 2 na zachování územní rezervy pro JZT je ve veřejném zájmu a zcela legitimní. Dohoda o řešení rozporu nemůže být proto nezákonným zásahem do práva stěžovatelky na samosprávu. Pořizovatel ani stěžovatelka nebyli schopni uvést do souladu se stanoviskem dotčeného orgánu návrh územního plánu, aniž by prokázali konkurující veřejný zájem. Jediným zákonným řešením je v takovém případě postup řešení rozporu ve smyslu § 4 odst. 8 stavebního zákona a § 136 odst. 6 a § 133 odst. 3 s. ř.

Výsledkem postupu je kompromisní řešení. V dohodě nelze odhlédnout od právních předpisů a sjednat podmínky pro řešení v územně plánovací dokumentaci překračující jejich meze, nelze tedy opomenout širší vztahy v území a stanovisko dotčeného orgánu.

Stěžovatelka polemizuje ohledně vymezování koridorů nadmístního významu za neexistence ZÚR JMK s tím, že v takovém případě nemůže být k takovému postupu orgány státní správy nucena. Stěžovatelku však k takovému vymezení žalovaní nenutí. Koridor nadmístního významu je již v územním plánu vymezen. Jedná se o řešení rozporu, který se týká vypuštění koridoru, tedy postup opačný. Pokud by postup řešení rozporu měl být nezákonný, musela by být příslušná ustanovení stavebního zákona a správního řádu zrušena Ústavním soudem pro rozpor s Ústavou ČR.

Otázku územně analytických podkladů upravuje Hlava III, § 25 - § 29 stavebního zákona, nikoli pouze § 47 odst. 1 stavebního zákona, na který stěžovatelka odkazuje. Je věcně absurdní tvrdit, že obce ve svém území budou vázány pouze částí týkajících se jejich území a vypracovaných úřadem územního plánování a nemusí respektovat obce ostatní či záměry kraje. Ustanovení § 27 odst. 1 stavebního zákona uvádí, že územně analytické podklady pro svůj obvod pořizuje úřad územního plánování, tedy obecní úřad obce s rozšířenou působností, a podle § 29 odst. 3 stavebního zákona krajský úřad využívá územně analytické podklady ze správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Znamená to, že územně analytické podklady kraje a správních obvodů obcí s rozšířenou působností jsou vzájemně spjatými územně plánovacími podklady. Jsou-li v těchto podkladech uvedeny prověřované záměry v území, k čemuž slouží například územní rezerva pro koridor nadmístního významu, musí být v navazujících podkladech i územně plánovací dokumentaci respektovány. Není potřeba, aby soud výslovně potvrdil "závaznost" - nejedná se o právní akty. Uvedené podklady ale nemohou být mezi sebou v rozporu, neboť se od nich odvíjí územně plánovací dokumentace. Proto existuje institut jejich aktualizace, hierarchicky probíhající. Městský soud správně, uvedl, že územně analytické podklady jsou neopominutelným podkladem pro zpracování územních plánů.

Stěžovatelka vytrhává z kontextu věci skutečnost, že městský soud pojednal hypotetickou možnost umístění nadmístního záměru v územním plánu, přes absenci ZÚR. Městský soud uvažoval, zda umístění takového záměru je vůbec možné za situace absence ZÚR čili je-li možný průlom hierarchie územně plánovací dokumentace. Stěžovatelka dále požaduje, aby krajský úřad v případě neumístění nadmístního záměru vydával taktéž stanovisko dle § 50 odst. 7 stavebního zákona. To však v tomto případě není na místě, neboť krajský úřad vydal nesouhlasné stanovisko (JMK 59805/2014 - koordinované stanovisko) k návrhu územního plánu a věc byla řešena způsobem legitimním, ale odlišným tj. dohodou.

Po celou dobu jednání ve věci stěžovatelka nezmínila žádný záměr veřejného zájmu v obci, který by byl rozporu s uvedenou územní rezervou. Stěžovatelka nepožadovala upravit trasu územní rezervy pro vymezení jiné zastavitelné plochy například pro veřejnou technickou infrastrukturu a nedokládala, že by nedošlo v takovém případě k dohodě s dotčeným orgánem na této úpravě územní rezervy. Stěžovatelka nikdy neuvedla, že potřebuje ve veřejném zájmu umístit ve vymezené územní rezervě záměr, který je

neslučitelný se záměrem, pro který je územní rezerva vymezena. Uplatnit výše uvedenou argumentaci bylo možné v rámci řešení rozporu a při jednání všech stran sporu, které předcházelo zahájení dohodovacího řízení podle ustanovení § 133 odst. 3 s. ř. Ze "Záznamu z jednání dne 15. 10. 2014 ve věci rozporu při pořizování Změny Č. 4 ÚP Ostopovice" je patrno, že žádný věcný záměr na rozvoji obce, který by byl reálně v rozporu s předmětnou územní rezervou, v průběhu dohodovacího řízení uplatněn nebyl. Z výše uvedených důvodů navrhuje žalovaný 1 kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Ministerstvo dopravy (žalovaný 2) ve vyjádření ke kasační námitce, že do práva na samosprávu lze zasahovat jen způsobem stanoveným zákonem, uvádí, že postupovalo v souladu se zákonem. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon) v § 17 ustanovuje Ministerstvo dopravy jako ústřední orgán státní správy ve věcech dopravy. Podle § 22 ministerstva mj. zpracovávají koncepce rozvoje svěřených odvětví a řeší stěžejní otázky tohoto odvětví, které předkládají vládě ČR. V projednávaném případě se jedná o zásadní koncepci rozvoje a řešení dopravní sítě v rámci jednotlivých druhů dopravy. Při výkonu působnosti v rámci územně plánovací činnosti prosazuje Ministerstvo dopravy jako dotčený orgán rozvojové záměry státu na úseku dopravní infrastruktury do územně plánovací dokumentace na úrovni ZÚR krajů a územního plánu jednotlivých obcí. V souladu s § 4 odst. 2 stavebního zákona vydalo Ministerstvo dopravy jako dotčený orgán ve věcech dopravy stanovisko k návrhu změny č. IV. Krajský úřad JMK ve svém stanovisku k návrhu zadání změny č. 4 ze dne 12. 12. 2013 potvrdil potřebu zachování územní rezervy pro JZT.

Názor, že ze žádného předpisu nelze dovodit povinnost k vymezení koridoru územní rezervy pro záměr nadmístního významu, považuje žalovaný za nerespektování stavebního zákona. Nesouhlasí taktéž s názorem, že by bylo nesmyslné, pokud by obce mohly ve svých územních plánech dle vlastního uvážení vymezovat záměry dopravní či technické infrastruktury nadmístního charakteru. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016-35, konstatoval: „*ve smyslu § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2013, lze vymezit v územním plánu v případě, že to nevyloučí stanovisko krajského úřadu, záležitosti nemístního (regionálního) významu, nikoliv však záležitosti republikového (celostátního) charakteru. Tento svůj názor krajský soud podpořil i citací důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb.*“ JZT je rozvojovým záměrem nadmístního, krajského významu. S ohledem na to žalovaný 2 navrhuje kasační stížnost zamítnout.

V. Replika stěžovatelky a vyjádření žalovaných

Stěžovatelka v replice konstatuje, že v obecné rovině nezpochybňuje, že na základě výsledku řešení rozporů může dojít k omezení práva obce na rozhodování o svém území. Stejně tak nezpochybňuje dodržení formální pravomoci a příslušnosti žalovaných k řešení rozporů. Jádrem argumentace však bylo to, že dotčené orgány nemohou v rámci svých stanovisek či v rámci dohody o řešení rozporů uplatňovat požadavky jdoucí nad rámce zákona. Právě tato skutečnost však v případě sporné dohody nastala. Došlo tedy, byť formálně správným postupem, k nezákonnému zásahu do práva stěžovatelky na samosprávu. Žádný konkurující veřejný zájem stěžovatelka nemusela prokazovat, protože

právo na rozhodování o svém území plyne z čl. 100 a 101 Ústavy. Pokud je nucena, aby měla ve svém územním plánu vymezenou územní rezervu pro určitý záměr, jedná se vždy o zásah do práva na rozhodování o svém území.

Stěžovatelka význam PÚR nikdy nezpochybňovala. Je však potřeba důsledně odlišovat situace, kdy PÚR vymezuje samostatně koridor určité silnice jako republikového záměru, včetně stanovení rámcového vedení tohoto koridoru a některých bodů, jimiž má koridor procházet, od situace, kdy existence koridoru určité silnice z PÚR nevyplývá. Případy, na které odkazují žalovaní a v nichž Nejvyšší správní soud shledal jako přípustný postup obcí, které při neexistenci ZÚR JMK vymezily územní rezervu pro koridor nadmístního významu ve svých územních plánech, se totiž týkaly těch záměrů, jejichž existence z PÚR výslovně vyplývala. V případě záměru JZT žalovaný 1 pouze poukazuje na velice obecné vymezení úkolů pro územní plánování vyplývající z rozvojové oblasti OB3 Brno. Formulace "vytvořit územní podmínky pro řešení dopravní (zejména silniční) sítě jižně od dálnice 01 v souvislosti s rozvojem komerční zóny Brno-jih.“ je však podle stěžovatelky natolik obecná, že z ní vůbec nelze existenci konkrétního koridoru JZT dovodit. Skutečnost, že koridor JZT v PÚR není žádným způsobem vymezen, ostatně potvrdil i samotný městský soud. Proto v případě JZT z PÚR možnost vymezení územní rezervy pro tento záměr vůbec nevyplývá.

Stěžovatelka připouští, že ve smyslu výše uvedených rozsudků Nejvyššího správního soudu lze územní rezervy pro některé nadmístní záměry ponechat v územních plánech obcí i po zrušení ZÚR JMK, to však pouze tehdy, jedná-li se o záměry vyplývající z PÚR a především pokud dotčená obec s takovým vymezením souhlasí (k tomu viz níže).

Z hlediska rozvoje území obce není rozdílu mezi tím, zda je obec nezákonně nucena vymezit koridor určitého záměru, např. v rámci nového územního plánu, nebo zda je jí bráněno ve vypuštění územní rezervy pro takovýto záměr ze stávajícího územního plánu. Pro obec je podstatný výsledek, tedy, že je správními orgány nucena strpět ve své územně plánovací dokumentací územní rezervu pro koridor nadmístního významu, aniž by pro byly splněny zákonné podmínky. Vymezení záměru a zrušení záměru mají společné to, že určitý záměr nadmístního významu neměl oporu v nadřazené územně plánovací dokumentaci, nebyl vymezen ani v PÚR, a proto jej obec nemusela, ba nemohla, mít vymezen ve svém územním plánu. Územní plány jiných obcí nezakládají povinnost obce záměr ve svém územním plánu vymezit, resp. ponechat. Odkaz na rozsudek sp. zn. 4 As 88/2016 není případný, jelikož toto rozhodnutí mluví toliko o možnosti obce vymezit určitý záměr nadmístního významu, který není řešen v zásadách územního rozvoje, v územním plánu obce, opětovně se však nejedná o povinnost. K zastavení územního plánování po zrušení ZÚR JMK nedošlo.

Stěžovatelka nesouhlasí s argumentací žalovaného 1 k § 25 až § 29 stavebního zákona. Z § 29 odst. 3 stavebního zákona nevyplývá, že by ÚAP pořizované krajem byly pro obec při pořizování územně plánovací dokumentace závazné, neboť pro obec jsou závazné až výsledné zásady územního rozvoje. Stěžovatelka dále důrazně nesouhlasí s názorem žalovaného 1, že *„krajský úřad vydal nesouhlasné stanovisko (JMK 59805/2014 - koordinované stanovisko) k návrhu územního plánu a věc byla řešena způsobem legitimním, ale*

odlišným tj. dohodou o rozporu.“ Stanovisko krajského úřadu ze dne 4. 7. 2014, č. j. JMK 59805/2014 , totiž bylo souhlasné, a to i z hlediska odboru dopravy. Stanovisko obsahovalo pouze upozornění na územně analytické podklady a na územní plány sousedních obcí, nikoliv nesouhlas krajského úřadu. Stěžovatelka argumentovala absencí stanoviska podle § 50 odst. 7 stavebního zákona v návaznosti na závěr městského soudu, že „změnu nadmístního významu“ by bylo možné přijmout pouze tehdy, pokud by ji krajský úřad svým stanoviskem podle § 50 odst. 7 nevyloučil. Proto tedy nebyly splněny ani ty podmínky pro zásah do práva na samosprávu, které si městský soud sám ve svém rozsudku vymezil.

Žalovaný 1 ve vyjádření k replice setrval na svém stanovisku. Dále uvedl, že stěžovatelka dodatečně modifikuje, co zamýšlela svými tvrzeními. Sděluje, že formálně byl postup zákonný, aby v závěru zhodnotila, že požadavky orgánů jsou nad rámec zákona. Dohoda o rozporu uložila stěžovatelce něco strpět, co již sama inkorporovala v souladu se zákonem do územního plánu obce, nikoliv něco činit. PÚR není územně plánovací dokumentací (§ 31 stavebního zákona), aby veškeré své záměry obsahovala ve formě obdobné např. zásadám územního rozvoje, tedy aby záměry měly „výslovně vyplývat“. Záměr PÚR ČR 2008 čl. 42 písm. a) tj. vytvoření podmínek odpovídá vytvoření rezervy nikoli vytýčení koridoru samotného. Jedná se o ochranu území pro potenciální využití. Zároveň se nejedná jen o abstraktní záměr shora uvedeného dokumentu, věcný záměr vyplývá též z územně analytických podkladů JMK, které jsou neopominutelným podkladem pro územní plány obcí.

Existence nadmístního záměru v územních plánech sousedních obcí sama o sobě nezakládá, co mají sousední obce vymezit, ponechat či vypustit. Proces koordinace nadmístních záměrů probíhá odlišně. Určující je zde Krajský úřad JMK, který je oprávněn i povinen vyjádřit se a reagovat na záměry nadmístního významu v území obcí, je povinen zajistit koordinaci využívání území a zohlednit širší územní vztahy, vykonávat dozorové činnosti a poskytovat metodickou pomoc. Krajský úřad takto neposuzuje jen „nové“ územní plány obcí, které předtím nepořídily územní plán, ale z větší části se jedná o „změny“ územních plánů. Žalovaný 1 na závěr doplňuje, že byly přijaty ZÚR JMK účinné od 3. 11. 2016, které v bodě 278 vymezují územní rezervu Jihozápadní tangenty RDS08 ve dvou variantách RDS08-A a RDS08-B, obě se dotýkají žalobkyně, která je povinna uvést územní plán Ostopovice do souladu se ZÚR.

Žalovaný 2 ve vyjádření k replice uvedl, že v územním plánu Ostopovice byla tzv. Jihozápadní tangenta vymezena od roku 2000 a potvrzena při projednávání změny č. III ÚP v roce 2012. Návrh na zrušení územní ochrany byl předložen v listopadu 2013 v rámci projednávání návrhu zadání změny č. IV ÚP Ostopovice. Z tohoto pohledu se jeví vyjádření stěžovatelky o uplatňování požadavků žalovaného 2 nad rámec zákona jako účelové. Žalovaný 2 setrval na svém návrhu kasační stížnost zamítnout.

VI. Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež je zastoupena advokátem,

a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelky v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná.**

Ze správního a soudního spisu vyplývají následující skutečnosti. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, bylo zrušeno opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydané usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22.9.2011, č. 1552/11/Z25 („ZÚR JMK“). Součástí ZÚR JMK bylo vymezení koridoru „Jihozápadní tangenta Troubsko – Rajhrad, varianta Modřická“.

Zastupitelstvo obce Ostopovice usnesením č. 6. - 4/2013 ze dne 26. 9. 2013 rozhodlo o pořízení změny č. 4 Územního plánu Ostopovice („změna č. 4“), kdy obsahem této změny mělo být vypuštění územní rezervy pro záměr „Jihozápadní tangenty“ z územního plánu obce. Zastupitelstvo rozhodlo o tom, že pořizovatelem změny bude Obecní úřad Ostopovice.

Z koordinovaného stanoviska a vyjádření krajského úřadu ze dne 12. 12. 2013, č. j. JMK 131235/2013, k zadání změny č. 4 plyne, že odbor územního plánování a stavebního řádu („OÚPSŘ“) upozorňuje na skutečnost, že řešení změny nezohledňuje záměry v území uvedené v územně analytických podkladech JMK 2013, ani neuvádí, jakým způsobem zabezpečí „ochranu“ území pro tyto záměry (jedná se o záměry D12-A Jihozápadní tangenta, varianta „Modřická“ a D-12B Jihozápadní tangenta, varianta „Želešická“). Dále upozorňuje na to, že územní plán obce Ostopovice po případném vypuštění koridoru územní rezervy pro JZT nenavazuje na řešení územně plánovacích dokumentací sousedních sídel.

Usnesením č. 3. – 1/2014 ze dne 27. 2. 2014 schválilo zastupitelstvo obce Ostopovice návrh zadání změny č. 4. V koordinovaném stanovisku krajského úřadu ze dne 4. 7. 2014, č. j. JMK 59805/2014, k návrhu změny č. 4 se OÚPSŘ vyjádřil tak, že území obce Ostopovice je dotčeno řešením nadmístních dopravních vazeb (JZT, dálnice D1). Z bodu 42 PÚR ČR 2008 vyplývá, že jedním z úkolů pro územní plánování v rozvojové oblasti OB3 Brno je „*vytvořit územní podmínky pro řešení dopravní (zejména silniční) sítě jižně od dálnice D1 v souvislosti s rozvojem komerční zóny Brno- jih*“. V prostoru jižně od dálnice bylo dopravní řešení prověřeno územní studií nazvanou „Prověřovací územní studie v oblasti jihozápadně města Brna“. Vzhledem k tomu, že územní studie je jedním z podkladů pro zpracování ZÚR JMK, OÚPSŘ požaduje, aby byla územní rezerva pro JZT ponechána jako ochrana území před změnami, které by mohly stanovené dopravní využití ztížit či znemožnit, a to do doby prověření dopravní koncepce v rámci řešení nových ZÚR JMK. Dle § 47 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh zadání, a to na základě územně analytických podkladů a s využitím doplňujících průzkumů a rozborů. Pořizovatel se výstupy územně analytických podkladů nezabýval, zadání tedy nesplňuje požadavky stavebního zákona.

Ministerstvo dopravy jako dotčený orgán uplatnilo k návrhu změny č. 4 nesouhlasné stanovisko ze dne 7. 7. 2014, zn. 493/2014-910-UPR/2-Ma, neboť nesouhlasilo s vypuštěním územní rezervy pro JZT s odůvodněním, že nelze vyloučit opětovné zařazení tohoto záměru do nových ZÚR. Do doby vyjasnění záměru JZT v ZÚR JMK, které budou zpracovány, proto Ministerstvo dopravy nesouhlasilo se zrušením územní ochrany a vynětím územní rezervy pro JZT z územního plánu obce Ostopovice.

Pořizovatel požádal podle § 4 odst. 8 stavebního zákona podáním ze dne 10. 9. 2014 Ministerstvo pro místní rozvoj o zahájení řešení rozporu. Dne 15. 10. 2014 proběhlo jednání k projednávanému rozporu. Dne 2. 12. 2014 došlo k uzavření dohody č. j. 31981/2014-81-2 mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem dopravy, přičemž dohodnuté řešení rozporu mělo spočívat v tom, že „1.*Jihozápadní tangenta bude v Územním plánu Ostopovice, ve zněním vydaných změnách Územního plánu Ostopovice, i nadále územně chráněna. 2. Vymezení územní rezervy pro jihozápadní tangentu v Územním plánu Ostopovice je v souladu s platnými právními předpisy (...) ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona, kdy 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* “. V odůvodnění této dohody se mimo jiné uvádí, že rozsudek, kterým došlo ke zrušení ZÚR JMK, nerozporuje komplexní dopravní řešení obsažené v ZÚR JMK, důvodem zrušení bylo nedostatečné posouzení synergických a kumulativních jevů.

Stěžovatelka nyní shledává nezákonný zásah v tom, že byla dohodou o řešení rozporů zbavena možnosti vydat změnu svého územního plánu spočívající ve vypuštění územní rezervy pro koridor Jihozápadní tangenty.

Ad) Východiska zásahů orgánů státní správy do rozhodování obce o svém území

Ustanovení § 82 s. ř. s. zní: *„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“*

Článkem 8 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, (dále jen "Ústava ČR") se zaručuje samospráva územních samosprávných celků, přičemž základními územními samosprávnými celky jsou obce (čl. 99), jež jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100). Obec je samostatně spravována zastupitelstvem (čl. 101) a jeho působnost může být stanovena jen zákonem (čl. 104 odst. 1). Čl. 102 Ústavy ČR zakládá zastupitelskou formu práva na samosprávu, pro jehož ochranu je určující čl. 101 odst. 4, dle něhož "*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*". (srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02)

Dle § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o obcích") *do samostatné působnosti obce patří*

záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

Podle § 84 odst. 1 zákona o obcích zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce (§ 35 odst. 1).

Podle § 6 odst. 1 písm. a) až c) stavebního zákona, obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti

„*a) pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce,*
b) pořizuje územně plánovací podklady,
c) pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu".

Podle § 6 odst. 5 písm. a) až c) stavebního zákona, zastupitelstvo obce
„*a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu,*
b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu,
c) vydává v samostatné působnosti územní plán".

Dle § 54 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. Zastupitelstvo obce podle § 54 odst. 2 stavebního zákona „*vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu*"(odstavec 2 citovaného ustanovení).

Podle § 136 odst. 6 s. ř. „*při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Ustanovení § 133 odst. 6 platí obdobně.*"

Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že rozhodnutí zastupitelstva při pořizování a vydávání územního plánu obce nebo jeho změny je součástí výkonu ústavního práva obce na samosprávu, tak jak tvrdí stěžovatelka.

Dohodovací řízení se týkalo řešení rozporu vzniklého při pořizování změny č. 4 mezi správními orgány: Obecním úřadem Ostopovice jakožto pořizovatelem územního plánu a Ministerstvem dopravy, jako dotčeným orgánem. Městský soud k samotnému

uzavření dohody o řešení rozporů konstatoval, že dohodovací řízení neiniciovala obec Ostopovice, ale Obecní úřad obce Ostopovice jako pořizovatel změny územního plánu, dle § 6 odst. 2 stavebního zákona, tedy v přenesené působnosti. Uzavření dohody o řešení rozporů bylo podle městského soudu aprobovaným postupem, který sám o sobě nepředstavuje nezákonný zásah. Na tomto místě nutno zdůraznit, že stěžovatelka nezpochybňuje dodržení formální pravomoci a příslušnosti žalovaných k řešení rozporů. Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka považuje požadavek plynoucí z této dohody za jdoucí nad rámec zákona. Stěžovatelka má za to, že jako obec v důsledku dohody nemůže v rozporu se zákonem rozhodnout v samostatné působnosti o vydání změny územního plánu.

Z dotčené dohody potom plyne, že JZT má být v územním plánu i nadále územně chráněna. S ohledem na jednotlivé kasační námitky je tedy nutno posoudit, zda tímto požadavkem došlo k nezákonnému zásahu do práva stěžovatelky na samosprávu.

Ad) Nesprávné právní posouzení možnosti vymezení územní rezervy pro JZT v územním plánu při neexistenci ZÚR JMK

Stěžovatelka tvrdí, že k vymezení záměrů nadmístního významu v územních plánech obcí musí dojít až po jejich schválení v ZÚR. Nesouhlasí přitom se závěrem městského soudu, že je možné, aby byla záležitost nadmístního významu součástí územního plánu i při absenci ZÚR, za předpokladu, že to krajský úřad nevyloučí.

K tomu Nejvyšší správní soud především předesílá, že z dikce poslední věty § 43 odst. 1 stavebního zákona ve znění zákona č. 350/2012 Sb., podle jeho názoru zcela zřetelně vyplývá, že je možné, aby byla záležitost nadmístního významu součástí územního plánu i při absenci takového záměru v ZÚR, za předpokladu, že to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona nevyloučí. Současně pak tento závěr musí platit i při příp. dočasné neexistenci ZÚR, neb i v tomto případě je splněna podmínka, že takový záměr v ZÚR absentuje.

Současně však musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že nelze souhlasit s městským soudem, a ani s žalovanými, že i vypuštění koridoru je záležitostí nadmístního významu, a tudíž k němu obec nesměla přistoupit bez souhlasu krajského úřadu. Ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona obec opravňuje, za splnění podmínky věty poslední, toliko k zahrnutí záměru nadmístního významu do územního plánu i bez předobrazu v ZÚR, avšak tuto podmínku již nevztahuje na případné vypuštění takového záměru.

Obdobně i argumentace žalobkyně, s poukazem na § 43 odst. 1 stavebního zákona, je v tomto nesprávná, resp. zavádějící, tvrdí-li obec, že vlastně jen uváděla svůj územní plán do souladu se zákonem, neboť v něm náhle měla vymezenou záležitost nadmístního významu bez opory v ZÚR a bez souhlasu krajského úřadu. Jak bylo uvedeno, § 43 odst. 1 stavebního zákona, přímo umožňuje obci, aby měla (chce-li) v územním plánu vymezen záměr nadmístního významu, ledaže by s tím nesouhlasil krajský úřad. Odpadly-li ZÚR, nic to nemění na zákonnosti existence prvků nadmístního významu, které se opíraly o dosavadní ZÚR, v existujících územních plánech obcí. Krom toho, zákonnost územního

plánu se musí posuzovat podle stavu v době jeho vzniku. V době vzniku územního plánu žalobkyně ZÚR existovaly a koridor vymezovaly, tudíž územní plán žalobkyně byl i nadále zákonný a nebylo nutné jej měnit (jen z tohoto důvodu). Citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona nepřikazoval obci, aby tak učinila, a stejně tak jí v tom sám o sobě nijak nebránil. Ostatně ze shora provedené rekapitulace je zřejmé, že důvodem, pro který nebylo možné změnu územního plánu nakonec provést, nebylo nenaplnění podmínky citovaného ustanovení, nýbrž tvrzený nezákonný zásah, spatřovaný v závěrech dohody o řešení rozporu vzniklého při pořizování předmětné změny územního plánu mezi Obecním úřadem Ostopovice jakožto pořizovatelem územního plánu a Ministerstvem dopravy, jako dotčeným orgánem v situaci, kdy dotčený orgán vydal k záměru změny územního plánu nesouhlasné stanovisko.

Za tohoto stavu věcí je podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba argumentaci ustanovením § 43 odst. 1 stavebního zákona v nyní posuzovaném případě, a to jak ze strany městského soudu, tak i žalovaných, ale stejně tak i ze strany žalobkyně, nutno považovat za mimoběžnou. Totéž potom platí i o argumentaci, zda bylo či nebylo vydáno stanovisko podle § 50 odst. 7 stavebního zákona, a zda v něm příp. bylo či nebylo vypuštění JZT vyloučeno.

Ad) Nesprávné právní posouzení povinnosti stěžovatelky vymezit ve svém územním plánu územní rezervu pro JZT

V další části kasační stížnosti stěžovatelka tvrdí, že i kdyby soud shledal, že vymezení územní rezervy v územním plánu při neexistenci ZÚR je možné, nejedná se o povinnost.

Zastupitelstvo žalobkyně rozhodlo o pořízení změny územního plánu podle § 44 písm. a) ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona. Podle § 55 odst. 2 stavebního zákona, *„Pokud není změna územního plánu pořizována na základě zprávy o uplatňování územního plánu nebo postupem podle odstavce 3, postupuje se dále v rozsahu této změny obdobně podle § 43 až 46 a § 50 až 54 a přiměřeně podle § 47.“* Z toho vyplývá, že v případě změny územního plánu, o kterou se nyní jednalo, bylo nezbytné, aby pořizovatel přezkoumal soulad návrhu územního plánu mimo jiné se stanovisky dotčených orgánů, případně s výsledkem řešení rozporů. Výsledkem řešení rozporů bylo, že územní rezerva pro JZT má být v územním plánu i nadále zachována.

Argumentace stěžovatelky ve spojení s nesouhlasem s těmito závěry míří převážně na pravidla a podmínky, v jejichž smyslu mají či mohou být stanovovány nové územní rezervy. To se týká jak poukazu na obsah Politiky územního rozvoje, tak dále na neexistenci ZUR, a také na výlučnost kompetencí krajů rozhodnout o tom, že využití území pro záměr nadmístního významu je třeba prověřit za pomoci institutu územní rezervy. K tomu Nejvyšší správní soud souhrnně uvádí, že v posuzované věci se však nejednalo o vytvoření nové územní rezervy, ale naopak o záměr vypuštění územní rezervy, která již v územním plánu byla.

K námitce spornosti závaznosti územně analytických podkladů (bod 3. 1 kasační stížnosti) Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud nedovozoval žádný závěr ohledně

závaznosti územně analytických podkladů JMK pro zpracování územního plánu. Proto není vadou napadeného rozsudku, pokud nezdůvodnil, jakými úvahami se řídil, když z tvrzení žalovaného neučinil žádné závěry. Městský soud pouze poukázal na to, že krajský úřad a žalovaný 1 vycházely ve svých nesouhlasných stanoviscích k návrhu vypuštění územní rezervy právě z toho, že řešení územního plánu nezohledňuje záměry územně analytických podkladů. Tento postoj je logickým promítnutím hierarchie územního plánování, kdy územně analytické podklady pro území kraje se pořizují v rozsahu nezbytném pro pořizování zásad územního rozvoje (srov. § 27 stavebního zákona). Dále mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů (a tedy i požadavky plynoucí z územně analytických podkladů, srov. § 47 odst. 2 stavebního zákona). Nadto, jak sama stěžovatelka poukázala, podle § 47 odst. 1 stavebního zákona musí být zadání územního plánu či jeho změny zpracováno mimo jiné i na základě územně analytických podkladů. Pokud žalovaný 1 a krajský úřad zdůvodnily svá stanoviska i s ohledem na ÚAP JMK, postupovaly tak zcela v souladu se zákonem.

Povinnost pořizovatele zabezpečit soulad návrhu změny územního plánu s výsledkem řešení rozporů plyne z § 53 odst. 4 a odst. 6 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že z pohledu požadavků uvedených ustanovení co do jejich formy byl vytýkaný „zásah“ zákonný, neboť návrh územního plánu se ocitl v rozporu se závaznými stanovisky, resp. s řešením rozporů. Dále tedy jde tedy o to, zda ono řešení rozporu obstojí před zákonem věcně, tj. zda byly i splněny věcné zákonné podmínky pro řešení rozporů, resp. zda bylo v souladu se zákonem nesouhlasné závazné stanovisko Ministerstva dopravy, které bylo příčinou vzniku rozporu. Stěžovatelka však pro příp. závěr o věcné nezákonnosti výsledku řešení rozporů nepředložila dostatečné argumenty. Nesouhlas Ministerstva dopravy se opíral nejen o obecné vymezení působnosti v kompetenčním zákoně, ale dále také o dopravní koncepci kraje, a ministerstvo požadovalo zachování stávající podoby územního plánu s ohledem na pravděpodobnost, že nějaká podoba JZT bude zanesena i v nových ZÚR. V nejširším smyslu tak hájilo veřejný zájem na ochraně územní rezervy (který vyplývá i z územně plánovacích podkladů, neboť s touto rezervou počítá územní studie, byť tyto podklady nejsou právně závazné pro pořizovatele územního plánu, tj. Obecní úřad Ostopovice, jakkoli nepřímo – prostřednictvím o ně opíraného nesouhlasu ministerstva, na něj dopadly). Zrušení ZÚR soudem se JZT netýkalo. Nešlo tedy o nesouhlas svévolný. Dotčený orgán může zřejmě svůj nesouhlas se změnou územního plánu založit i na jiných skutečnostech než jen na přímém rozporu se zákonem nebo s vyššími stupni územně plánovací dokumentace. Rozpor tak nebyl vyvolán uměle a dohoda z něj vzešlá má zákonný základ.

Podle stěžovatelky si nelze představit žádné faktické vlivy, které by mohly nastat v případě „negativního vymezení“ koridoru územní rezervy pro JZT a za nadmístní vliv nelze považovat ani snahu o „předejití komplikacím“. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že územní rezerva je chráněným prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. (srov. § 36 odst. 1 stavebního zákona). V rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 – 53, k tomu uvedl: „*Samotné umístění územní rezervy bude často dostatečně (a tedy v souladu s požadavkem proporcionality) odůvodněno tím, že je*

uvažováno o využití území a prozatím proto bude vhodné dané území „blokovat" do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace. V případě dlouhodobého bezdůvodného ponechávání území v kategorii územní rezervy by však již byla situace zcela jiná, neboť by musel být zřejmý pádný důvod, proč dosud nebylo území prověřeno." Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, vyslovil, že je nutné s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. V nyní posuzovaném případě nebyla revize existujícího stavu znemožněna. Pouze s ohledem na nastalou situaci, kdy došlo ke zrušení zásad územního rozvoje, žalovaní uzavřeli dohodu, z níž plyne, že dokud není známá výsledná varianta, resp. dokud není prověřování území dokončeno, je nezbytné územní rezervu zachovat.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že požadavek plynoucí z dohody lze považovat za požadavek sledující legitimní cíl a z hlediska dočasnosti ponechání územní rezervy za proporcionální.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že pokud by došlo k vypuštění územní rezervy pro tento nadmístní záměr, nedošlo by z hlediska ovlivnění dotčeného území v přímé souvislosti s touto změnou k žádnému vlivu, který by měl nadmístní charakter. Charakter staveb dopravní a technické infrastruktury je specifický a je u nich nutné zajistit jejich přesnou návaznost. U jednotlivých úseků komunikace je nutná přesná koordinace příslušných sousedících obcí a nelze je libovolně určovat v rámci jednotlivých nástrojů územního plánování. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, bod 50). V případě, že by došlo k vypuštění územní rezervy pro nadmístní záměr, mohlo by to významně ovlivnit uskutečnění plánovaného záměru Jihozápadní tangenty. Pokud nové ZÚR JMK, které byly schválené dne 5. 10. 2016, obsahují územní rezervu pro záměr JZT v jiné trase, než tomu bylo u předchozích ZÚR JMK, nelze tím zpětně argumentovat proti preventivnímu postupu žalovaných, kteří požadovali ponechat vymezenou územní rezervu v územním plánu.

Ze všech výše uvedených důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že žalovaní v dohodě ve vztahu k stěžovatelce neuplatnili požadavky nad rámec zákona. Důsledkem dohody nebylo to, že by stěžovatelka obecně nemohla v samostatné působnosti rozhodovat o vydání změny územního plánu, pouze jí byla stanovena povinnost ponechat územní rezervu v územním plánu. Tento požadavek byl v souladu se zákonem a do práva obce na samosprávu zasáhl jen v nezbytné míře nutné. Nejvyšší správní soud proto neshledal porušení ústavního práva stěžovatelky na samosprávu.

VII. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud neshledal, že by v daném případě byl naplněn jakýkoliv kasační důvod. S posouzením a postupem městského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil, a proto kasační stížnost stěžovatelky ve smyslu § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaným žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jejich běžné činnosti nevznikly a proto se jim náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 17. května 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu