ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci navrhovatelů: **a) JUDr. Z. J.**, **b) J. S.**, **c) M. P.**, **d) I. G.**, **e) PaedDr. B. V.**, **f) Ing. R. K.**, **g) V. J.**, všichni navrhovatelé ad a) - ad g) zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Městys Drásov**, se sídlem Drásov 61, Drásov, zastoupeného JUDr. Martinem Klimo, advokátem, se sídlem Jakubská 1, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu městyse Drásov,

takto:

I. Opatření obecné povahy - Územní plán městyse Drásov, schválený Zastupitelstvem městyse Drásov dne 29. 12. 2008, **se** v části vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R 43 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť a včetně všech souvisejících ochranných pásem **ruší** dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelé napadají návrhem na zrušení opatření obecné povahy - Územní plán městyse Drásov přijatý usnesením zastupitelstva odpůrce č. 5/1 ze dne 29. 12. 2008, účinný od 14. 1. 2009 (dále též jen „územní plán“ či „územní plán obce“). Navrhovatelé se domáhají zrušení uvedeného územního plánu v části vymezující plochy a trasu rychlostní silnice R 43 se všemi jejími objekty a stavbami, včetně dalších územních souvislostí a opatření plynoucích z tohoto záměru, a to pro jeho nezákonnost.

I.

Návrh na zahájení řízení

[2] Navrhovatelé se ve svém návrhu nejprve věnují naplnění podmínek řízení; uvádějí, že územní plán byl vydán ve formě opatření obecné povahy podle § 43 odst. 4 stavebního zákona, a je proto v pravomoci Nejvyššího správního soudu tento správní akt přezkoumat v řízení podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Svou aktivní legitimaci k podání návrhu na zahájení řízení navrhovatelé odůvodňují v obecné rovině tím, že územní plán zavádí v podobě vymezení silnice R 43 tranzitní dopravu do téměř souvisle urbanizovaného území mezi obcemi Drásov a Malhostovice. Územní plán tak představuje negativní novum oproti současnému stavu, zejména v podobě významného zdroje emisí a hluku v blízkosti nejen stávající ale i plánované zástavby rodinných domů. Navrhovatelé upozorňují, že část městyse Drásov leží v kotlině potoka Lubě, tedy oblasti, kde se vytváří efekt inverze (drží se zde mimo mlhy též veškeré emise vzniklé na území městyse Drásov). Stejně tak se navrhovatelé obávají zvýšení hladiny hluku v obci; při veřejném projednání pořizovatel potvrdil, že předpokládaná hladina hluku po realizaci stavby bude na úrovni 50 dB, což překračuje povolené limity pro noční dobu o 5 dB.

[4] Navrhovatelé tedy dovozují, že výstavba silnice R 43 představuje významný zásah do jejich vlastnického práva k nemovitostem, ale též omezení jejich práva pokojně a bez rušivých zásahů nemovitosti užívat, zejména jde o snížení pohody jejich bydlení; shledávají též ohrožení svého práva na ochranu soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí. Konečně upozorňují na snížení tržní ceny svých nemovitostí.

[5] Konkrétně pak jednotliví navrhovatelé uvádějí, že jsou vlastníky následujících nemovitostí v dotčeném území: Navrhovatel ad a) je vlastníkem nemovitostí - objektu bydlení č. p. 196 na pozemku parcelní číslo (dále jen „parc. č.“) 217 a dále pozemků parc. č. 217, 218 a 219 - zapsaných na listu vlastnictví č. 270 pro katastrální území Drásov. Navrhovatel ad b) je vlastníkem nemovitostí - pozemku parc. č. 827 a rodinného domu č. p. 85 nacházejícím se na témže pozemku - zapsaných na listu vlastnictví č. 1016 pro katastrální území Drásov. Navrhovatel ad c) je spoluvlastníkem nemovitostí - pozemku parc. č. 658 a rodinného domu č. p. 221 nacházejícím se na témže pozemku - zapsaných na listu vlastnictví č. 399 pro katastrální území Drásov. Navrhovatel ad d) je vlastníkem nemovitostí - pozemku parc. č. 1862/3 o výměře 5630 m^2 určeného k výstavbě rodinného domu - zapsaného na listu vlastnictví č. 1197 pro katastrální území Drásov. Jeho pozemek se nachází ve vzdálenosti menší než 200 m od plánované stavby. Navrhovatelka ad e) je vlastnicí nemovitostí - mj. pozemku parc. č. 71, objektu bydlení č. p. 31 nacházejícím se na témže pozemku a přilehlého sadu parc. č. 72 a dalších patnácti pozemků v daném území - zapsaných na listu vlastnictví č. 177 pro katastrální území Drásov. Navrhovatel ad f) je vlastníkem nemovitosti - pozemku parc. č. 1865/22, který je sice stále ještě veden jako orná půda, avšak v nejbližší době bude zažádáno o kolaudaci nového rodinného domu, též bude provedena změna druhu pozemku - zapsaného na listu vlastnictví č. 1172 pro katastrální území Drásov. Jeho rodinný dům je součástí rozsáhlejší výstavby rodinných domů v sousedství plánované trasy silnice R 43. Navrhovatel ad g) je spoluvlastníkem nemovitostí - pozemků parc. č. 1866/15 a parc. č. 1866/42 a rodinného domu č. p. 474 nacházejícím se na pozemku parc. č. 1866/42 - zapsaných na listu vlastnictví č. 1079 pro katastrální území Drásov. Rodinný dům navrhovatele ad g) je součástí rozsáhlejší výstavby rodinných domů v sousedství plánované trasy silnice R 43.

[6] Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že vymezení silnice R 43 (a souvisejících objektů a staveb) v územním plánu obce je nezákonné. K takovému závěru dospěli na základě toho, že tento záměr byl v územním plánu od okamžiku jeho schválení až do dne 31. 12. 2009 vymezen v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, tj. s Územním plánem velkého územního celku Brněnské sídelní regionální aglomerace (dále jen „ÚP VÚC BSRA“). Tato nadřazená územně plánovací dokumentace totiž koridor rychlostní silnice R 43 nikdy nevymezovala. Po pozbytí účinnosti ÚP VÚC BSRA je situace obdobná, neboť v současné době neexistuje vůči územnímu plánu nadřazená územně plánovací dokumentace (Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje dosud nebyly schváleny). Jako druhý stěžejní důvod navrhovatelé uvádí, že vedení trasy rychlostní silnice jakožto součásti transevropské dopravní sítě TEN-T skrze obytnou zástavbu

sousedících obcí Drásov a Malhostovice není v souladu s podmínkami obsaženými v rozhodnutí Evropského parlamentu a rady č. 1692/96/ES a s čl. 23 platné Politiky územního rozvoje.

[7] Navrhovatelé k první námitce nejprve v obecné rovině dovozují ze znění stavebního zákona, že jednotlivé stupně územně plánovací dokumentace mají hierarchickou strukturu, s čímž souvisí i obsah, který může být v daném „stupni" dokumentace vymezen. Vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (zejm. ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby) je tak vyhrazeno zásadám územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s body I.1.d/ a g/ vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Stejnou logikou byla vedena i předchozí právní úprava v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

[8] Smyslem této úpravy podle navrhovatelů je zajistit, aby nejdůležitější záměry nadmístního významu byly nejdříve a primárně zakotveny na vyšší úrovni a poté, v souladu s ní, na úrovni nižší; tyto záměry mohou (a musí) být v územních plánech obcí vymezeny až po jejich schválení v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Obec tak nesmí ve svém územním plánu vymezit záměr nadmístního významu, jenž není vymezen v nadřazené dokumentaci, neboť takové vymezení je v rozporu se zákonem pro překročení přípustného obsahu „svého" územního plánu a pro nesoulad s nadřazenou dokumentací. Potvrzení svých závěrů navrhovatelé spatřují v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 185 z 23. 9. 2009 (bod 65). Navrhovatelé tedy uzavírají, že územní plán městyse Drásov nemůže a nikdy nemohl v souladu se zákonem vymezovat žádnou dopravní stavbu nadmístního významu, tedy ani stavbu rychlostní silnice R 43, pokud koridor této stavby nebyl a není vymezen v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Dle navrhovatelů tato stavba musela být vymezena v rámci ÚP VÚC BSRA z roku 1985.

[9] Navrhovatelé však tvrdí, že koridor předmětné rychlostní silnice R 43 nebyl vymezen v závazných ani směrných částech nadřazené územně plánovací dokumentace k územnímu plánu městyse Drásov. Mají za to, že předmětný koridor musel být vymezen v části ÚP VÚC BSRA s názvem Směrnice pro uspořádání území brněnské sídelní regionální aglomerace (dále jen „Směrnice"). O tomto koridoru se nezmiňuje ani kapitola A. podkapitola 4. 1. Směrnic (Závazná část), ve které jsou výslovně uvedeny koridory silničních dopravních staveb, závazně vymezených (schválených) v rámci ÚP VÚC BSRA. Kapitola B. Směrnic (Směrné části) se pak problematikou dopravních staveb a jejich koridorů vůbec nezabývá, přičemž neobsahuje ani jakoukoli zmínku o rychlostní silnici R 43. Navrhovatelé dále poukazují na kapitolu C. Směrnic (Zásady a pokyny pro zpracování následné územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů), která vymezovala úkoly pro pořizovatele následně v budoucnu pořizované územně plánovací dokumentace a následně v budoucnu pořizovaných územně plánovacích podkladů. Navrhovatelé upozorňují, že v bodě 2. 5. této kapitoly je jako úkol pro budoucí zpracovatele územně plánovacích podkladů stanoveno zajistit vypracování dopravního generelu pro území Brněnské aglomerace. V rámci tohoto územně plánovacího podkladu pak měla být posouzena opodstatněnost výstavby dálnice D 43 (dnes v místech rychlostní silnice R 43) a rychlostní silnice R 52. Z citovaného bodu Směrnic vyplývá, že vláda ČSR v době schvalování ÚP VÚC BSRA zvažovala v souvislosti s uvedenými silnicemi dvě možnosti, o nichž mělo být rozhodnuto po vypracování dopravního generelu. To pouze potvrzuje názor navrhovatelů, že ÚP VÚC BSRA nevymezoval koridor této dopravní stavby ani v závazné části, ani v části směrné. Z výše uvedeného podle navrhovatelů pouze vyplývá, že případné vymezení tohoto koridoru v územně plánovací dokumentaci mělo být přijato teprve v budoucnosti. S právě uvedeným tvrzením je kompatibilní rovněž usnesení vlády ČR č. 741/1999 ze dne 21. 7. 1999, v jehož Příloze č. 1 je v bodě e) stanoveno „*o vedení koridoru R 43 Brno - Svitavy definitivně rozhodnout až po schválení územního plánu velkého územního celku Brněnské aglomerace*", přičemž navrhovatelé podotýkají, že takový územní plán nikdy schválen nebyl.

Navíc k nápravě nedošlo ani v rámci změn ÚP VÚC BSRA publikovaných pod č. 105/1994 Sb. a č. 392/2000 Sb., které se rychlostní silnice R 43 nijak netýkaly. Pro podporu svých tvrzení navrhovatelé upozorňují na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 1/2010 - 84 z 27. 5. 2010, který uvedené závěry potvrdil. K témuž závěru o absenci vymezení koridoru silnice R 43 v ÚP VÚC BSRA dospělo i Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém stanovisku ze dne 14. 7. 2006, č. j. 18520/2006 - 64, a v jeho sdělení z 16. 8. 2007, č. j. 21293/2007 - 5.

[10] Navrhovatelé tak uzavírají, že ÚP VÚC BSRA po celou dobu své účinnosti neobsahoval vymezení koridoru silnice R 43; v územním plánu městyse Drásov tak byl tento koridor vymezen v rozporu se zákonem.

[11] V souladu s § 187 odst. 1 stavebního zákona podle názoru navrhovatelů pozbyl ÚP VÚC BSRA platnosti ke dni 31. 12. 2009. Podle stavebního zákona tak nyní mohou být nadřazenou územně plánovací dokumentací územnímu plánu městyse Drásov výhradně Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále jen „Zásady“). V současné době se teprve (znovu) pořizuje návrh těchto Zásad. Na základě výše uvedeného mají navrhovatelé za to, že neexistuje žádná platná nadřazená územně plánovací dokumentace jako podmínka vymezení rychlostní silnice R 43 v územním plánu obce.

[12] Navrhovatelé jsou přesvědčeni rovněž o tom, že na uvedeném nic nemění ani existence Politiky územního rozvoje (dále jen „Politika“), schválené usnesením vlády ČR č. 929/2009 ze dne 20. 7. 2009 (sdělení Ministerstva pro místní rozvoj o schválení Politiky bylo publikováno pod č. 270/2009 Sb.). Tohoto názoru jsou v souvislosti s usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, ve kterém je uvedeno, že Politika není pro kraje závazná v tom smyslu, že by musely automaticky do svých územních plánů převzít realizaci v Politice obsažených záměrů, aniž by hodnotily další jejich dopady a možné varianty řešení. Navrhovatelé podotýkají, že nelze záměry obsažené v Politice přímo přebírat do územních plánů obcí, aniž by byly vymezeny v jim nadřazených Zásadách. Z Politiky nelze dovodit žádné konkrétní vymezení předmětného koridoru rychlostní silnice R 43, naopak z ní vyplývá, že správní orgány mají teprve prověřit proveditelnost předmětného záměru a jeho soulad s právními předpisy. Z výše uvedeného navrhovatelé vyvozují, že při neexistenci Zásad je vymezení rychlostní silnice R 43 v územním plánu městyse Drásov nezákonné.

[13] Jako poslední bod své argumentace navrhovatelé uvádí, že obecné vymezení rychlostní silnice R 43 v čl. 121 Politiky je spojeno s výslovným konstatováním, že má jít o „Součást TEN-T“, tj. transevropské silniční sítě, jejíž základní charakteristiky jsou upraveny v Rozhodnutí Evropského parlamentu a rady č. 1692/96/ES, o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě, v platném znění. Navrhovatelé tak mají za to, že se požadavky v předmětném rozhodnutí vztahují rovněž na případné vymezení rychlostní silnice R 43, přičemž na tyto požadavky odkazuje také čl. 23 Politiky, ve kterém je stanoveno, že „*nepřípustné je vytváření nových úzkých hrdel na trasách dálnic, rychlostních silnic a kapacitních silnic: jejich trasy, jsou-li součástí transevropské silniční sítě, volit tak, aby byly v dostatečném odstupu od obytné zástavby hlavních center osídlení*“. Tento článek tak navazuje na čl. 9 odst. 1 výše citovaného rozhodnutí, podle nějž „*transevropské dopravní komunikace míjejí hlavní sídelní útvary*“. V souvislosti s právě předestřeným jsou navrhovatelé přesvědčeni, že vymezení rychlostní silnice R 43 v územním plánu je nezákonné rovněž s ohledem na skutečnost, že vedení trasy této rychlostní silnice jakožto součásti transevropské dopravní sítě TEN-T skrze obytnou zástavbu sousedících obcí Drásov a Malhostovice není v souladu s citovanými podmínkami legislativy EU, reflektovanými v platném znění Politiky, čímž je přímo zasaženo i do subjektivních práv navrhovatelů.

Vyjádření odpůrce a replika navrhovatelů

[14] Odpůrce ve svém vyjádření z 18. 3. 2011 popírá protiprávnost svého územního plánu. Uvádí, že trasa silnice R 43 byla zakotvena v ÚP VÚC BSRA; ve výkresové části je silnice R 43 zakreslena pod označením D 43 a v textové části jsou v kapitole „Doprava“ přiloženy výkresy „Koncepce dopravy“ a „Přehled plánovaných silničních staveb“ obsahující trasu silnice R 43 jako návrhovou. Nadto vybrané úseky pro vybudování stavby D 43 (např. Drásov - Jinačovice) vyžadující zábor zvláště chráněné půdy jsou uvedeny v části A. Směrnic (závazná část). Odpůrce tedy postupoval v souladu se zákonem, když koridor pro stavbu silnice R 43 zanesl do svého územního plánu, což bylo ostatně jeho povinností, jak dovodil i Krajský úřad Jihomoravského kraje s odkazem na § 187 odst. 1 stavebního zákona. S ohledem na tento závěr považuje odpůrce návrh na zahájení řízení za nedůvodný a navrhuje jej tedy zamítnout.

[15] Navrhovatelé v replice z 25. 3. 2011 k vyjádření odpůrce uvedli, že zakreslení trasy silnice D 43 v grafické části ÚP VÚC BSRA bez jejího vymezení v závazné části nelze považovat za závazné vymezení koridoru silnice R 43 (k tomu připomínají stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj). Závazně schválené záměry staveb byly taxativně vyjmenovány v části A. Směrnic, v podkapitole 4.1 (body 4.1.1 - 4.1.3.). Od účinnosti ÚP VÚC BSRA nedošlo k žádné jeho změně (tj. ke splnění úkolu dle bodu 2.5 části C. Směrnic) v závazném vymezení trasy R 43; pro úplnost navrhovatelé poukazují na trasování silnice R 52, jež byla vymezena usnesením vlády č. 892/2000 z roku 1994 (schválení tzv. „1. změn a doplňků k ÚP VÚC BSRA“). Navrhovatelé k uvedení úseků mj. „D 43 Drásov - Jinačovice“ v části A. Směrnic uvádějí, že je též nelze považovat za závazné vymezení koridoru R 43 v ÚP VÚC BSRA. Podkapitola 6.3 části A. Směrnic se totiž týká pouze vymezení možného záboru zemědělské půdy v rozsahu nad 1 ha; tímto způsobem tedy nemohlo dojít k vymezení koridoru dopravní stavby.

[16] Konečně navrhovatelé odmítají názor odpůrce, že by v § 187 odst. 7 stavebního zákona uvedené části ÚP VÚC BSRA měly být stále platné a závazné; podávají svůj výklad předmětného ustanovení a k § 187 odst. 1 cit. zák., z něhož plyne, že ÚP VÚC BSRA pozbyl platnosti k 31. 12. 2009, což ostatně respektoval i Krajský úřad Jihomoravského kraje ve druhém návrhu Zadání Zásad.

II.

Napadené opatření obecné povahy

[17] Územní plán městyse Drásov odpůrce přijal usnesením zastupitelstva č. 5/1 ze dne 29. 12. 2008, účinnosti nabyl dne 14. 1. 2009. Z jeho obsahu se podávají následující skutečnosti významné pro rozhodnutí o návrhu na zahájení řízení:

[18] K celkové koncepci rozvoje obce se uvádí, že územní plán respektuje *„východně od městyse plochu pro výstavbu koridoru rychlostní silnice R 43 jako liniovou stavbu nadmístního a nadregionálního významu“* (bod 2.1. textové části), přičemž se při jejím vymezení vychází z ÚP VÚC BSRA (bod 3.1. textové části). V části vztahující se ke koncepci dopravní infrastruktury (část 4.1.) je koridor silnice R 43 (označen jako zastavitelná plocha Z24) vymezen jako veřejně prospěšná stavba (bod 7. textové části) s tím, že koridor zahrnuje i nutná opatření plynoucí z tohoto záměru (tj. protihluková opatření, mimoúrovňová křížení atd.).

[19] V odůvodnění napadeného územního plánu odpůrce velmi podrobně vypořádal připomínku podanou k návrhu územního plánu občanským sdružením „Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích“; připomínka se ve své podstatě shoduje s důvody nyní projednávaného návrhu na zahájení řízení před Nejvyšším správním soudem. Odpůrce uvedl, že vymezení koridoru silnice R 43

v ÚP VÚC BSRA je pro něj závazné (s odkazem na § 187 odst. 7 stavebního zákona se jedná o koridor dopravní infrastruktury nadmístního významu, jenž je pro odpůrce ex lege závaznou částí ÚP VÚC BSRA, a to do doby vydání Zásad územního rozvoje). Závazné vymezení koridoru silnice R 43 v ÚP VÚC BSRA podle odpůrce potvrzuje též koordinované stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje z 2. 11. 2007, č. j. S - JMK111139/2007/OÚPSŘ. S touto argumentací poté odmítl veškeré výtky občanského sdružení týkající se nezákonnosti vymezení koridoru silnice R 43 v územním plánu.

[20] Ze správního spisu odpůrce Nejvyšší správní soud zjistil, že nejprve (v původním návrhu územního plánu) byl koridor pro silnici R 43 veden jako plocha územní rezervy, avšak Odbor územního plánování a stavebního řízení Krajského úřadu Jihomoravského kraje v koordinovaném stanovisku z 2. 11. 2007, sp. zn. S - JMK111139/2007/OÚPSŘ, k návrhu územního plánu vyžadoval, aby trasa silnice R 43 byla v územním plánu vyznačena jako zastavitelná plocha pro dopravu a označena jako plocha pro veřejně prospěšnou stavbu, tj. zařazena do ploch návrhových. Po změně návrhu územního plánu v naznačeném smyslu bylo opakováno společné projednání nového (pozměněného) návrhu, k němuž již krajský úřad vydal souhlasné koordinované stanovisko ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. S - JMK 38134/2008/OÚPSŘ.

III.

[21] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl, aniž by nařídil k projednání věci ústní jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem shodně souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), resp. odpůrce se k výzvě Nejvyššího správního soudu nevyjádřil, podle cit. ust. tak platí, že s takovým postupem souhlasil.

IV.

Přípustnost návrhu

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v projednávané věci splněny 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.

[23] Pokud jde o posouzení, zda navrhovatelem napadený územní plán městyse Drásov je opatřením obecné povahy, zde lze bez dalšího uvést, že tuto skutečnost žádný z účastníků řízení nezpochybňuje; z obsahu předloženého spisového materiálu pak vyplývá, že tento akt splňuje veškeré formální náležitosti vyžadované v § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění. Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhají zrušení vymezení trasy silnice R 43, vč. souvisejících objektů v územním plánu obce.

[24] Navrhovatelé upozorňují, že dle jejich názoru byl územní plán oznámen veřejnou vyhláškou ne zcela v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu, neboť vyhláška byla vydána Městským úřadem Tišnov, přičemž její přílohou bylo usnesení zastupitelstva městyse Drásov, kterým vydalo územní plán formou opatření obecné povahy; vyhláška byla zveřejněna na úředních deskách Městského úřadu Tišnov i městyse Drásov. Z této pochybnosti navrhovatelé nedovozují zásah do svých práv. Je nesporné (a navrhovatelé to ani nezpochybňují), že opatření obecné povahy bylo oznámeno, pročež Nejvyšší správní soud nevidí procesní prostor pro další zkoumání této jen naznačené pochybnosti.

[25] Podle judikatury zdejšího soudu se může soud zabývat návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze na návrh vlastníka nemovitostí, který tvrdí dotčení na právech napadeným opatřením obecné povahy (usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Navrhovatelé jsou vlastníky pozemků na území regulovaném napadeným územním plánem; pokud jde o vzdálenost jejich pozemků od koridoru vymezeného pro silnici R 43, někteří z navrhovatelů ji uvedli, někteří označili své pozemky za nacházející se v „sousedství" (srov. bod [5] tohoto rozsudku). „Dotčenost" se podle judikatury zdejšího soudu nevyčerpává mechanicky vnímaným sousedstvím, i vlastník pozemku či stavby vzdálenější může výjimečně být dotčen, pokud mohou být reálně podstatně ovlivněny poměry i na tomto pozemku (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS, a ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89).

[26] Nejvyšší správní soud shledal, že i v posuzovaném případě lze navrhovatele považovat za dotčené zakotvením koridoru silnice R 43, který je veden nedaleko jejich nemovitostí. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že podmínky řízení byly splněny a přistoupil k věcnému posouzení zákonnosti opatření obecné povahy.

IV.

Přezkum opatření obecné povahy

[27] V otázce přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, v němž zdejší soud vymezil postup soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem.

[28] Nejvyšší správní soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo městyse Drásov bylo oprávněno předmětný územní plán vydat a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti; k tomu navrhovatelé ani žádné výhrady nevznesli. Stejně tak není mezi účastníky sporu o tom, zda odpůrce při vydání územního plánu dodržel stanovený procesní postup.

[29] Nejvyšší správní soud se proto zaměřil na přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem.

[30] Navrhovatelé spatřují nezákonnost vymezení rychlostní silnice R 43 v územním plánu obce v nedodržení zákonného požadavku souladu podřízené územně plánovací dokumentace s příslušnou nadřízenou územně plánovací dokumentací, přičemž mají za to, že nejdůležitější záměry nadmístního významu mají být dle platné právní úpravy nejdříve zakotveny na vyšší úrovni a teprve pak, v souladu s nimi, převzaty na úrovních nižších. Dle navrhovatelů však předmětný ÚP VÚC BSRA nevymezoval v době schválení územního plánu obce, tj. ke dni 29. 12. 2008, ani po celou dobu své platnosti, koridor rychlostní silnice R 43; shodná je situace i poté, co ÚP VÚC BSRA pozbyl účinnosti. Územní plán obce nemůže a nikdy nemohl v souladu se zákonem vymezovat žádnou dopravní stavbu nadmístního významu, tedy ani stavbu rychlostní silnice R 43, pokud koridor této stavby nebyl a není vymezen v nadřazené územně plánovací dokumentaci, tj. v rámci ÚP VÚC BSRA z roku 1985. Odpůrce, jak bylo uvedeno výše, nenamítá nic proti obecné právní argumentaci navrhovatelů ohledně nutnosti souladu podřízené a nadřízené územně plánovací dokumentace; s navrhovateli se však neshoduje v názoru, že silnice R 43 nebyla v ÚP VÚC BSRA nikdy platně vymezena.

[31] Nejvyšší správní soud tedy musí nejprve v obecné rovině vyložit právní úpravu týkající se nutnosti souladu jednotlivých nástrojů územního plánování. Stavební zákon v hlavě III zahrnuje

ustanovení jednak o politice územního rozvoje (díl 2) a jednak o územně plánovacích dokumentacích (díl 3), jež představují zásady územního rozvoje (oddíl 1) a územní plán (oddíl 2). Uvedené instituty jsou koncepčními nástroji územního plánování a liší se od sebe mírou své obecnosti a rozsahem území, kterým se zabývají. Politika územního rozvoje je koncepčním celostátním nástrojem, jež se zabývá otázkami územního plánování na úrovni nadregionální, celostátní a mezinárodní, přičemž jejím účelem je koordinovat mj. zájmy na využívání území státu a územně plánovací činnosti krajů a obcí. Zásady územního rozvoje jsou strategickým územně plánovacím nástrojem kraje, který je pořizuje pro celé své území; řeší tedy problematiku nadmístního významu. Zásady územního rozvoje vždy vymezují nebo (ve vztahu k politice územního rozvoje) zpřesňují vymezení mj. ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, a vymezují veřejně prospěšné stavby. Územní plán je pak základním koncepčním dokumentem k usměrňování územního rozvoje obce, je zpracováván pro celé území obce. K tomu je ještě nutno poznamenat, že územní plán velkého územního celku (v projednávaném případě ÚP VÚC BSRA) je „právním předchůdcem" zásad územního rozvoje, který v důsledku přechodného ustanovení stavebního zákona (§ 187 odst. 7) ve vymezeném rozsahu mohl nahrazovat právě zásady územního rozvoje, a to do doby jejich zpracování. Z hlediska hierarchie jednotlivých stupňů územně plánovací dokumentace se tedy na uvedeném závěru nic nemění.

[32] Z nastíněné posloupnosti je zřejmé, že konkrétní území je regulováno pomocí tří dokumentů, které musejí být vzájemně souladné; tento soulad je ve stavebním zákoně zajištěn zejména pomocí ustanovení § 36 odst. 5, § 53 odst. 4 písm. a) a § 54 odst. 2. Pořizovatel musí při pořizování územně plánovací dokumentace sám ověřit soulad svého návrhu s nadřazenou dokumentací. Též pořizovateli nadřízený orgán posuzuje soulad pořizované a nadřazené dokumentace v rámci svého stanoviska k návrhu nebo konceptu (§ 38 odst. 2, § 48 odst. 5, § 51 odst. 2 a 3 stavebního zákona), zjistí-li, že návrh/koncept je v rozporu s nadřazenou dokumentací, předloží zastupitelstvu obce nebo kraje, jež návrh dokumentace schvaluje, návrh na jeho zamítnutí (§ 40 odst. 1 a 3, § 53 odst. 4 a 6 stavebního zákona). Dalším projevem závaznosti nadřazených dokumentací je povinnost kraje nebo obce uvést svou územně plánovací dokumentaci do souladu s dokumentací nadřazenou v případě, že nadřazená dokumentace byla schválena následně či aktualizována; do doby provedení odpovídající změny nelze podle nesouladných částí dokumentace rozhodovat (§ 41 odst. 4 a § 54 odst. 5 cit. zákona).

[33] Právě vyslovené bylo již Nejvyšším správním soudem několikrát potvrzeno, a to např. v rozsudku č. j. 6 Ao 3/2009 - 76 z 21. 10. 2009. V rozsudku č. j. 1 Ao 1/2009 - 185 z 23. 9. 2009 zdejší soud učinil následný výstižný závěr: *„Vymezení těchto ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním a 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."* Tento závěr, ačkoliv vyslovený pouze tzv. obiter dictum, se stal obecně uznávaným judikaturou Nejvyššího správního soudu v okamžiku, kdy jej převzal zdejší soud mj. v rozsudku z 27. 10. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010 - 84.

[34] Pokud jde o posouzení, zda vymezení silnice R 43 je „plochou nadmístního významu", nepanuje o výkladu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona pochybnost, ani o to není mezi účastníky spor. Uvedená plocha pro vymezení silnice R 43 jistě ovlivní území více obcí (zde Nejvyšší správní soud upozorňuje též na souběžně projednávanou věc sp. zn. 2 Ao 2/2011 týkající se územního plánu sousedící obce Malhostovice, či již citovanou věc sp. zn. 9 Ao 1/2010).

[35] Lze tedy konstatovat, že absence vymezení koridoru silnice R 43 v územně plánovací dokumentaci, tj. v ÚP VÚC BSRA, by způsobila nezákonnost zakotvení předmětného koridoru rychlostní silnice v územním plánu městyse Drásov, neboť v takovém případě by nebyl územní plán v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, jak je požadováno zákonem.

[36] Nejvyššímu správnímu soudu tedy zbývá posoudit, zda v době přijetí napadeného územního plánu obce byl předmětný koridor platně vymezen v ÚP VÚC BSRA. V této otázce je mezi účastníky řízení spor. Nejprve se nutno zdůraznit, že s ohledem na § 187 odst. 7 stavebního zákona, bylo pro odpůrce v době schválení územního plánu závaznou částí ÚP VÚC BSRA mj. vymezení „*ploch a koridorů umožňujících umístění staveb dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu […] obsažené ve schváleném územním plánu velkého územního celku, [přičemž] ostatní části řešení pozbývají platnosti nabytím účinnosti [stavebního] zákona*“.

[37] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě argumentace účastníků řízení dokumentaci ÚP VÚC BSRA, tedy jeho závaznou, směrnou, textovou a grafickou část. Nejvyšší správní soud ověřil následující skutečnosti:

[38] V grafické části územně plánovací dokumentace je zakreslena červenou barvou část dálnice D 43, jako dálnice zamýšlená do roku 2000, a to v polovičním profilu v úseku vedoucím mezi obcemi Drásov a Malhostovice.

[39] Textová část ÚP VÚC BSRA obsahuje především usnesení vlády České socialistické republiky č. 64 ze dne 13. 3. 1985. Toto usnesení vymezuje závazné a směrné části ÚP VÚC BSRA, které jsou uvedeny ve Směrnicích pro uspořádání území Brněnské sídelní regionální aglomerace. Tyto Směrnice se dělí na část A. Závazná část, část B. Směrná část a část C. Zásady a pokyny pro zpracování následné územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů. Za těmito Směrnicemi je zařazená podrobná textová část ÚP VÚC BSRA.

[40] Závazná část Směrnic se ve svém bodě 4. 1. zabývá otázkou dopravy, přičemž se vyjadřuje k jednotlivým konkrétním silnicím (např. řeší situaci dálnice D 1, D 47, silnice R 46 atd.), nicméně záměr výstavby rychlostní silnice R 43, resp. dálnice D 43, na jím území regulovaném výslovně nevymezuje. Pouze v kapitole týkající se záboru zvlášť chráněné zemědělské půdy (Bod 6.3. závazné části /A./ Směrnic) je zmíněno, že „*výstavbu vyžadující zábor zvlášť chráněné půdy o větším rozsahu než 1 ha povolovat na lokalitách*“ mimo jiné v oblasti dálnice D 43 Svitávka - Hluboké Dvory a Drásov - Jinačovice. Žádná jiná zmínka o předmětném koridoru se v závazné části Směrnic nevyskytuje. Ve směrné části (B.) Směrnic se problematice dopravy a o silnici R 43, resp. D 43, neuvádí nic. Navíc zdejší soud z předloženého ÚP VÚC BSRA zjistil, že ani v průběhu jeho platnosti nedošlo k žádným změnám ve vymezení předmětného koridoru v této nadřazené územně plánovací dokumentaci.

[41] V poslední části Směrnic (C.) s názvem Zásady a pokyny pro zpracování následné územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů, se potom v bodu 2. 5. pouze 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 D 43 a rychlostní komunikace R52 v předstihu s polovičním profilem místo rekonstrukce stávajících komunikací za provozu.“*

[42] V textové části, již by bylo lze považovat za odůvodnění přijatého řešení, se v kapitole E/1 1. „silniční doprava“ uvádí: *„[…] byla přijata při projednávání územního plánu brněnské sídlení*

regionální aglomerace následující koncepce. Pro stísněnost údolí Svitavy v úseku Svitávka - Letovice […] a zejména vzhledem k ochraně ZPF zakotvit v územním plánu výhledovou realizaci D 43 (respektive R 43) v trase již rozestavěné dálnice Sebranice - Jevíčko - Mor. Třebová (dostavba po r. 2000) - str. 109 - *[…] V souladu s koncepcí výstavby dálnic ve směru nejzatíženějších radiál vybraných měst se jeví jako potřebná výstavba úseku D 43 Rozdrojovice - Sebranice […] Vzhledem k omezeným investičním možnostem resortu ministerstva dopravy je však nepravděpodobné, že by stavby mohly být uvedeny do provozu do roku 2000*" (str. 110).

[43] Z ÚP VÚC BSRA je tedy možno učinit závěr, že koridor pro umístění silnice R 43 nebyl v závazné části žádným způsobem zmíněn v souvislosti s dopravní infrastrukturou, jedinou zmínkou je bod 6. 3 týkající se záboru zemědělské půdy. Koridor pro silnici R 43 je však zakreslen v grafické části ÚP VÚC BSRA, a to jakožto plánovaná stavba do roku 2000 v polovičním profilu. Při zvážení, zda takovýmto způsobem pojatou úpravu lze považovat za platné a účinné vymezení koridoru dopravní stavby, musel Nejvyšší správní soud vycházet z právní úpravy platné v době pořizování ÚP VÚC BSRA, tj. v roce 1985. Tehdy platný zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „zákon č. 50/1976 Sb.") rozděloval obsah územně plánovací dokumentace na dvě části, části závazné a části směrné (§ 29 odst. 1). Podle § 33 odst. 1 a odst. 2 písm. a) vyhl. č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci (prováděcí vyhlášky k zákonu č. 50/1976 Sb.) se v závazné části územního plánu velkého územního celku měly stanovit mj. *„koncepce dopravy a technického vybavení včetně vymezení koridorů, popřípadě ploch pro veřejně prospěšné stavby"*.

[44] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že koridor silnice R 43 by musel být vymezen v závazné části ÚP VÚC BSRA, aby bylo možno dovozovat jeho závaznost pro odpůrce při pořizování územního plánu obce. Ze shora podaných zjištění plyne, že „textové" vymezení v závazné části zcela chybí, v grafické části je naopak koridor vymezen nepochybně. Rozporem mezi textovou a grafickou částí územního plánu se zdejší soud již ve své praxi zabýval v rozsudku z 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009 - 74. Nejvyšší správní soud má za to, 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 musejí být ve vzájemném souladu; své závěry zdejší soud shrnul tak, že: „*Textová a grafická část územně plánovací dokumentace […] musí být ve vzájemném souladu. Rozpor mezi těmito částmi územně plánovací dokumentace zakládá nejistotu pro další rozvoj území […]*". V projednávané věci si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že nelze územní plán pořízený v roce 1985 poměřovat nejstriktnějšími měřítky dnešní doby, avšak je toho názoru, že tak zásadní rozpor, jaký byl v ÚP VÚC BSRA shledán, nelze tolerovat; závěr cit. rozsudku je tedy třeba vztáhnout i na posuzovanou věc.

[45] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že koridor R 43 nebyl v době přijetí územního plánu městyse Drásov v ÚP VÚC BSRA vymezen.

[46] Na uvedeném závěru (vycházejícím z rozboru závazné a grafické části ÚP VÚC BSRA) nic nemůže změnit ani zmínka o koridoru R 43 v souvislosti se záborem zvlášť chráněné zemědělské půdy v bodě 6.3. závazné části Směrnic. Je sice pravdou, že možnost povolení záboru této půdy o rozloze větší než 1ha pro účely dopravní stavby D 43 působí ve světle závěru o absenci vymezení koridoru R 43 (resp. dříve D 43) poněkud neorganicky, avšak opačný přístup by postrádal jakéhokoliv smyslu. Dovozovat totiž z možnosti záboru půdy ve dvou konkrétně vymezených lokalitách trasování celého koridoru pro rychlostní silnici by bylo ještě absurdnější.

[47] V podstatě jediná konkrétní zmínka, z níž by bylo lze dovozovat záměr tvůrců ÚP VÚC BSRA o trasování silnice R 43, je uvedena v textové části (odůvodnění) na str. 109 a 110. Tato shora citovaná zmínka odpovídá vedení koridoru silnice tak, jak je zakreslen v grafické části.

Nicméně několik vět v „odůvodnění“ územního plánu nemůže jakkoliv nahradit absenci vymezení koridoru v závazné části tohoto územního plánu. Ostatně, jak už bylo též řečeno, pro odpůrce byly při pořizování územního plánu městyse určující závazné části ÚP VÚC BSRA nikoliv jeho „odůvodnění“.

[48] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že koridor silnice R 43 nebyl závazně zakotven v ÚP VÚC BSRA v době, kdy odpůrce schválil svůj územní plán. Odpůrce se tak zakotvením koridoru R 43 v územním plánu obce dopustil porušení zákona, neboť vymezil koridor nadmístního významu, který neměl oporu v nadřazené územně plánovací dokumentaci.

[49] Ve světle výše uvedeného má Nevyšší správní soud za to, že není třeba se podrobně zabývat otázkou výkladu § 187 odst. 1 a § 187 odst. 7 nového stavebního zákona, tj. jeho přechodných ustanovení, neboť tuto otázku by bylo nutno vyřešit v případě, že by se zdejší soud ztotožnil s námitkami odpůrce o souladu jeho územního plánu s ÚP VÚC BSRA. Pouze v takovém případě by bylo nutno se vyrovnat s otázkou závaznosti jednotlivých částí ÚP VÚC BSRA ve smyslu přechodných ustanovení nového stavebního zákona. Nicméně za daného stavu věci, kdy zdejší soud dospěl k závěru, že již ke dni schválení územního plánu městyse nebyly jeho podklady v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, mělo by zodpovězení této námitky pouze teoretický význam bez praktického dopadu pro danou věc.

[50] Konečně pak Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovateli, že na závěru o nezákonnosti vymezení koridoru silnice R 43 v územním plánu obce z uvedených důvodů nemůže ničeho změnit ani zakotvení rychlostní silnice R 43 v Politice územního rozvoje. Odpůrce se k této otázce nijak nevyjádřil. Nejvyšší správní soud tedy pouze obecně odkazuje na závěry vyjádřené v usnesení z 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59 (zejm. na č. l. 72).

[51] K námitce navrhovatelů, že zamýšlená výstavba rychlostní silnice R 43 je nezákonná rovněž s ohledem na skutečnost, že vedení trasy této komunikace jako součásti transevropské dopravní sítě TEN-T skrze obytnou zástavbu města Brna jakožto „hlavního sídelního útvaru“ není v souladu s citovanými podmínkami legislativy EU (Rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady č. 1692/96/ES, o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě, v platném znění), reflektovanými rovněž v platném znění Politiky, Nejvyšší správní soud konstatuje, že vzhledem k výše uvedenému závěru zdejšího soudu je ve vztahu k územnímu plánu městyse bezpředmětné se touto otázkou zabývat. Nejvyšší správní soud se domnívá, že posouzení souladu trasování silnice R 43 s Politikou a s cit. rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady by mělo spíše náležet k procesu přijímání zásad územního rozvoje, jež mohou trasu silnice jako jediné vymezit. Bude též primárně na zvážení pořizovatele zásad, zda bude území obcí Drásov a Malhostovice považovat za „hlavní sídelní útvar“ ve smyslu cit. dokumentů.

[52] Nejvyšší správní soud nepřehlédl jednak skutečnost, že žádný z navrhovatelů v řízení o vydání územního plánu vedeném odpůrcem neuplatnil proti návrhu námitky či připomínky (srov. bod [19] tohoto rozsudku), jednak, že někteří navrhovatelé (ad d/ a ad f/) nabyli své nemovitosti až po vydání napadeného územního plánu obce. Nejvyšší správní soud však v duchu usnesení rozšířeného senátu z 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, přihlédl k charakteru námitky uplatněné navrhovateli (vymezení koridoru nadmístního významu, jehož nezákonnost je spatřována v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací) a též ke skutečnosti, že ze spisu není bez dalšího patrno, že by zrušení části napadeného územního plánu znamenalo zásah do práv a povinností třetích osob, jichž by na základě napadeného územního plánu nabyli.

[53] Nejvyšší správní soud shledal, že část napadeného opatření obecné povahy týkající se vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R 43 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť a včetně všech souvisejících ochranných pásem byla vydána v rozporu se zákonem. Poněvadž navrhovatelé své námitky zaměřili pouze k vymezení silnice R 43, vč. souvisejících staveb a výslovně se domáhali zrušení pouze této části územního plánu, Nejvyšší správní soud zrušil pouze tuto oddělitelnou část napadeného opatření obecné povahy, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku, přičemž účinnost stanovil právní mocí tohoto rozsudku.

V.

[54] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., který stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 20. dubna 2011

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu