



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **Ing. J. V.**, zastoupen Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Převrátická 330, Tábor, proti odpůrci: **Pardubický kraj**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu velkého územního celku Pardubického kraje schváleného usnesením zastupitelstva Pardubického kraje ze dne 14. 12. 2006, č. Z/198/06,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – územní plán velkého územního celku Pardubického kraje schválený zastupitelstvem Pardubického kraje dne 14. 12. 2006 **se** v části vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšných staveb D1 – stavba rychlostní silnice R35 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť v k. ú. Řídký, Bohuňovice u Litomyšle, Sedliště u Litomyšle, Kornice, Lány u Litomyšle, Litomyšl a Záhrad' **z r u š u j e** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podaným návrhem se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – Územní plán velkého územního celku Pardubického kraje schválený usnesením zastupitelstva Pardubického kraje ze dne 14. 12. 2006, č. Z/198/06 (dále jen „územní plán“), protože není v souladu s právními předpisy a nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Ve vztahu k posuzování vlivů na životní prostředí navrhovatel namítal, že na úrovni strategického posuzování nebyly posouzeny vlivy trasy rychlostní silnice R35

v části mezi obcemi Cerekvice nad Loučnou a Němčice na životní prostředí. Jak vyplývá z kopie mapy „Schéma vlivů na přírodu a krajinu“, která byla jedním z výstupů procesu posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, byla v předmětném úseku posuzována jiná trasa R35, než jaká byla následně schválena v územním plánu. V této souvislosti navrhovatel poukázal na Memorandum o spolupráci při přípravě a realizaci rychlostní silnice R35 v celé délce trasy po území Pardubického kraje a souvisejících investic na silniční síti (dále jen „Memorandum“), které bylo impulsem pro změnu dosavadního přístupu zastupitelstva odpůrce. Jeho přílohou je mapa se zákresem tzv. jižní varianty R35, která neodpovídá trase výsledně schválené. V procesu posuzování vlivů koncepce na životní prostředí nebyly pro výsledně schválenou trasu R35 v úseku Cerekvice nad Loučnou - Němčice posouzeny mimoúrovňové křižovatky a přivaděče a nebyly tak posouzeny důležité vazby hlavní liniové stavby, která je v územním plánu uvedena. Tím, že zastupitelstvem odpůrce byla schválena trasa R35, jejíž vlivy nebyly řádně posouzeny podle zákona č. 244/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, bylo zasaženo do práva navrhovatele na příznivé životní prostředí.

Dále navrhovatel namítal, že konkrétní trasa rychlostní silnice R35 byla schválena, aniž by byly porovnány varianty možných řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem stanovených obecných zájmů. Takový postup je v rozporu s ust. § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“) a § 4 odst. 1 vyhlášky č. 13/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Podkladové materiály neobsahují žádný dokument, ve kterém by byly shromážděny a porovnány údaje o jednotlivých variantách. Bylo provedeno pouze vyhodnocení dopadů výsledné trasy R35 na zemědělský půdní fond. Zmíněné nezákonnosti jsou o to výraznější, že od schválení zadání (červen 2002) až po zveřejnění prvního návrhu územního plánu (prosinec 2005) počítal územní plán se schválením trasy R35 v tzv. severní variantě. Poté byl za poměrně krátkou dobu návrh územního plánu přepracován a byla do něj zanesena rychlostní silnice. Je tedy zřejmé, že tady existují 2 reálné, a do podobné míry podrobnosti zpracované, varianty, které měly být porovnány mimo jiné i s ohledem na zásah do zemědělského půdního fondu. Tzv. jižní varianta prochází zemědělskou půdou s velmi vysokou bonitou. Tím, že nebyly řádně posouzeny dopady variant rychlostní silnice R35 na zemědělský půdní fond, došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatele, do jeho práva na příznivé životní prostředí a do práva na podnikání.

Odpůrce se podle navrhovatele také řádně nevypořádal s jeho námitkami, které uvedl k 2. návrhu územního plánu, a to jmenovitě s námitkou obsahující konkrétní argument týkající se hodnoty, a tedy i kvality půdy. Navrhovatel, a další osoby uplatňující námitky, tak vůbec neměli šanci se dozvědět, proč jejich námitkám nebylo vyhověno. Rozhodnutí o námitkách tak právně vůbec nebylo odůvodněno. Takový postup je v rozporu s principem dobré správy a ust. § 23 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), podle něhož je pořizovatel povinen uvést i důvody, proč námitkám nebylo vyhověno. Povinnost vypořádat námitky způsobem reagujícím na argumenty v nich uvedené vyplývá také z Aarhuské úmluvy, konkrétně čl. 7 ve spojení s čl. 6 odst. 8, podle něhož má být v rozhodnutí náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti. Podle navrhovatele nebylo, striktně vzato, o jeho námitkách rozhodnuto vůbec. V příloze E napadeného územního plánu jsou pod č. 2 uvedeny námitky

navrhovatele, ale ve sloupci „Vyhodnocení“ není uvedeno, zda se námitkám vyhovuje či nikoliv. Vypořádání námitek je v rozporu se zásadami činnosti orgánů veřejné správy, zejména s ust. § 2 odst. 3 a 4, § 3 a za použití § 174 odst. 1 také s § 50 odst. 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Tím došlo k zásahu do práva navrhovatele na spravedlivý proces.

Proces pořizování napadeného územního plánu trpí závažnými nezákonnostmi, které vedly také k zásahu do práv navrhovatele. Tomuto procesu navrhovatel vytýká, že ve fázi 2. souborného stanoviska a 2. návrhu územního plánu došlo ke změnám v trasování R35, které nebyly součástí konceptu a variant v něm obsažených. Proto měl zpracovatel v případě úmyslu zařazení nových tras R35 vrátit proces pořizování zpět do fáze konceptu, což se však nestalo. Teprve půl roku před schválením územního plánu se situace změnila. Jednak byla komunikace R35 schválena v tzv. jižní variantě a jednak byla upravena v rozporu s dříve zveřejněnými, projednanými a schválenými trasami. Tyto změny odpůrce provedl narychlo a procesně vadným způsobem, který omezil, či dokonce znemožnil, dotčeným osobám možnost hájit jejich práva. Postup odpůrce považuje navrhovatel za nezákonný, protože mu bylo zabráněno podat námitky ke konceptu, který by obsahoval trasu rychlostní silnice R35 odpovídající výsledně schválené variantě, a tak byl současně zbaven práva na jeden opravný prostředek, když by v případě nevyhovění námitkám ve fázi konceptu měl možnost podat tzv. nesouhlas s vyřízením námitek ve smyslu ust. § 22 odst. 4 stavebního zákona.

Navrhovatel dále namítá, že výsledně schválená podoba územního plánu je v rozporu s pokyny pro dokončení návrhu územního plánu, které jsou obsaženy ve 2. souborném stanovisku (bod 20. a 23.). Odpůrce si vybral třetí možnost, když do územního plánu rovnou zanesl novou trasu R35, která nebyla součástí konceptu. Takový postup je nezákonný, neboť byl v rozporu s pokyny pro dokončení návrhu územního plánu. Tím rovněž došlo k zásahu do práva navrhovatele na spravedlivý proces.

Za nezákonné považuje stěžovatel i to, že o zásadní změně v návrhu územního plánu bylo rozhodnuto na základě výsledků „neveřejného semináře“ pro zastupitele odpůrce. Podle zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) rozhoduje zastupitelstvo na veřejných zasedáních. Pojem neveřejné jednání/seminář/porada apod. zákon o obcích nezná. Zastupitelstvo obce jako orgán veřejné moci nemůže jednat jinak, než mu zákon umožňuje. Tuto vadu nelze zhojit tím, že následně je neveřejně dohodnutá věc veřejně schválena. K aktu rozhodnutí totiž již fakticky došlo na neveřejném jednání a veřejná část byla pouhou simulací rozhodování. Podle navrhovatele není vůbec zřejmé, jakým způsobem byla do územního plánu zakomponována trasa mezi obcemi Bohuňovice a Sedliště. V jeho textové části je odkaz na „technické řešení z června 2006, kterým byla dopracována studie od ŘSD“, ale podle ústní informace poskytnuté navrhovateli Ing. J. J., bývalým náměstkem hejtmana Pardubického kraje, tuto změnu trasy inicioval on sám. Důležité je to, že Ing. J. jako vlastník pozemků v trase jižní varianty rychlostní silnice R35 měl jako člen zastupitelstva v souladu s ust. § 34 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“) oznámit zastupitelstvu předem svůj střet zájmu, ale nic takového neudělal. Tato skutečnost jen zvýrazňuje závažnost pochybení, kdy se příprava územního plánu před schválením nového trasování R35 mezi Bohuňovicemi a Sedlištěm nevrátila do

fáze konceptu a ani nebyla řádně projednána jako změna územního plánu. Navrhovatel rovněž namítá, že ve fázi schvalování 2. souborného stanoviska nebyly podklady pro rozhodování zastupitelstva odpůrce dostatečně jednoznačné, což vyplývá z textu souborného stanoviska (str. 62). Zastupitelé tak neměli k dispozici jeho „úplné znění“ a není tak zřejmé, co vlastně schválili. Tato nepřehlednost a nejednoznačnost závěrečné fáze přípravy územního plánu je dále zvýrazněna již zmíněnými rozporuplnými pokyny pro dokončení návrhu územního plánu, které jsou obsaženy pod body 20. a 23.2. souborného stanoviska. Zastupitelé rozhodovali na základě mylných informací, které jim poskytl tehdejší náměstek hejtmána Pardubického kraje Ing. I. T. Ten na otázky položené navrhovatelem na veřejném zasedání uvedl, že se rozhoduje o tzv. čisté jižní variantě a nikoliv o trase vedené mezi obcemi Bohuňovice a Sedliště. Popsaný postup odpůrce znemožnil navrhovateli efektivní hájení práv a zájmů, nezajišťuje soulad přijatého řešení s veřejným zájmem a nevychází z dostatečně zjištěného stavu věci. Zasáhl tak do práv navrhovatele vyplývajících z ust. § 2 odst. 3, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu.

V závěru navrhovatel namítá, že územní plán byl schválen s trasou R35, která neřeší důležité vazby v území a nezahrnuje nezbytné vyvolané a návazné stavby. Konkrétně územní plán neřeší napojení České Třebové, Chocně a Ústí nad Orlicí na schválenou trasu R35. To je přitom naprosto nezbytné k tomu, aby územní plán plnil úlohu dokumentu v souladu s ust. § 1 a § 2 stavebního zákona. Memorandum sice nelze brát jako závazný a nepřekročitelný podklad pro vytváření územního plánu, ale ukazuje, jaká opatření by měla být provedena, aby územní plán naplnil své cíle. Navrhovatel rovněž upozorňuje na to, že 2. souborné stanovisko i zpráva o projednání územního plánu odkazy na Memorandum obsahují. Podle informací a mapových podkladů získaných navrhovatelem na krajském úřadě má navíc být na jeho pozemcích (konkrétně p. č. 568/1 v k. ú. Řídký a p. č. 647 v k. ú. Bohuňovice) umístěna mimoúrovňová křižovatka a přivaděč k ní. Tyto stavby vůbec nejsou ve schváleném územním plánu uvedeny. I to dokazuje, jak byla změna trasování R35 z tzv. severní na jižní variantu provedena nekoncepčně a jak územní plán ve své schválené podobě nenaplnňuje cíle územního plánu dané zákonem. Ze všech uvedených důvodů se navrhovatel podaným návrhem doplněným v replice k vyjádření odpůrce domáhal zrušení územního plánu v části týkající se rychlostní silnice R35 v úseku Zámorsk – Staré Město.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že opatření obecné povahy bylo vydáno postupem, jenž odpovídá zákonem stanoveným požadavkům a v mezích jeho působnosti a pravomoci. Po obsahové stránce je výsledkem odpovědného projednávání a zvažování všech možných variant. Podle názoru odpůrce není navrhovatel legitimován k podání návrhu na zrušení územního plánu. Ten se týká celého území Pardubického kraje včetně řešení vazeb na územní plány jednotlivých obcí, ale též vazeb hranice kraje a navrhovatel nemohl být dotčen na svých právech ve všech oblastech, které územní plán řeší. Odpůrce zastává také názor, že navrhovatel vymezuje svůj návrh zmatečným způsobem. Otázkou zůstává, zda je odpůrcem zastupitelstvo Pardubického kraje nebo Pardubický kraj jako takový. Návrh tedy postrádá jeden ze základních předpokladů každého podání, kterým je určitost. Podaným návrhem napadá navrhovatel územní plán schválený dne 14. 12. 2006 a odpůrce je i přes znalost judikatury přesvědčen, že je-li základním kritériem k podání návrhu tvrzené dotčení hmotných práv navrhovatele, tak neomezená časová možnost napadat schválené územní plány je v rozporu s

požadavkem právní jistoty v právních vztazích a předvídatelnosti na území, který se dotýká obrovského množství osob a jejich práv a povinností. S ohledem na charakter této činnosti (plánovací činnost s mnoha vazbami) je ochrana poskytnutá v ust. § 101 odst. 4 s. ř. s. spíše iluzorní a fakticky nebrání retroaktivitě účinku případného rozsudku soudu o zrušení opatření obecné povahy. Nestanovením lhůty pro soudní přezkum územních plánů podle stavebního zákona se podle přesvědčení odpůrce dostává celá úprava přezkumů do protiústavní polohy. V podstatě velmi relativizuje územní plánování jako takové a popírá jeho zákonem stanovený účel. Navrhovatel brojí proti všem možným aspektům tvrzených pochybení odpůrce, dovolává se legitimacy svého nesouhlasu, ale ten nelze dohledat. Z jeho námitky uplatněné v procesu projednávání lze vysledovat pouze, že prosazuje zřejmě původní severní variantu, a to jen s ohledem na hodnotu půdy a že odmítá prodej či drobení historické půdní držby. Pouze v těchto dvou oblastech by měl probíhat soudní přezkum, přičemž námitka týkající se drobení půdy ani nepatří do oblasti řešené územním plánováním. Navrhovatel zcela pomíjí fakt, že severní varianta nebyla blokována odpůrcem, ale stanovisky dotčených orgánů státní správy. Doporučení jižní varianty obsahovalo již stanovisko ministerstva životního prostředí ze dne 1. 8. 2003. Ani tvrzení navrhovatele o nižší bonitě půdy neobstojí. Naopak severní varianta zasahovala v k. ú. Horní Sloupnice a Řetová převážně půdu s nejvyšší bonitou. Z „Posouzení vlivu rozvojové koncepce na životní prostředí“ vyplývá, že dotčení zemědělského půdního fondu je v území dotčeném variantami koridoru rovnocenné. Dne 13. 10. 2006 vydalo ministerstvo životního prostředí souhlas k 2. návrhu územního plánu v souladu s ust. § 5 odst. 2 a § 17 písm. a) zákona o ochraně ZPF. Namítá-li navrhovatel vedle věcných pochybení i pochybení procesní, kdy údajně došlo k faktickému nerozhodnutí o jeho námitce, ze spisové dokumentace vyplývá, že posuzována byla. Rozhodnutí o ní bylo schváleno zastupitelstvem odpůrce a bylo zasláno navrhovateli. Při přepisu materiálu sice vypadlo jinak užívané formální uvedení „námitce se nevyhovuje“, ale z obsahu vyjádření i rozhodnutí zastupitelstva je však tento závěr naprosto zřejmý. Pokud jde o vytýkanou formu, stavební zákon nevyžadoval formální konstatování slovním obratem „námitce se nevyhovuje“. Naopak z jeho znění (§ 23 odst. 2) vyplývalo, že pořizovatel sdělí těm, kteří námitky uplatnili, že „jim bylo vyhověno, nebo důvody, pro které jim vyhověno nebylo.“ I kdyby došlo k formálnímu porušení procesních práv navrhovatele, nemohla mít forma vypořádání námitek dopad do jeho hmotných práv. K tvrzeným zásahům do vlastnických práv navrhovatele odpůrce uvádí, že územní plán byl projednán i schválen postupem podle stavebního zákona. Nelze tedy přijmout argumenty o neposouzení dopadů na životní prostředí. Pokud jde o potenciální zásah do vlastnických práv, tak z judikatury soudů obecně vyplývá, že existence veřejného zájmu je posuzována v každém konkrétním případě. Rychlostní silnice R35 patří bezpochyby do oblasti veřejného zájmu, a to celorepublikového významu. Již z existence variant trasování je nepopíratelná snaha zvolit řešení, které bude nejlépe vyhovovat veřejnému zájmu a co nejméně zasahovat do subjektivních práv a zájmů jednotlivých osob. Z posouzení všech variant a podvariant pak vyplynulo výsledné trasování R35 (koridoru, nikoliv definitivní umístění trasy). Jižní varianta byla vyhodnocena jako nejvhodnější varianta v Posouzení vlivu koncepce územního plánu na životní prostředí (červen 2003), byla vybrána jako optimální i ve dvou odborných posudcích ke konceptu územního plánu zpracovaných ČVUT Praha a její výběr vyplynul také ze závěru projednání návrhu územního plánu v roce 2005, který obsahoval řešení R35 podle severní varianty. K návrhu bylo podáno 988 námitek, nesouhlas ministerstva dopravy a požadavek na vedení koridoru R35 v jižní variantě a

rovněž ve stanovisku ministerstva životního prostředí je doporučen výběr méně konfliktní varianty jižní. Odpůrce je přesvědčen, že ze všech posouzení a stanovisek zcela jednoznačně vyplývá, že k budoucímu možnému omezení vlastnického práva došlo způsobem předvídaným zákonem i Listinou základních práv a svobod a odmítá tvrzená omezení procesních práv navrhovatele. Požadavek na úpravu změny v průběhu projednávání návrhu územního plánu formou změny konceptu postrádá jakoukoliv oporu v zákoně, neboť se nejedná o změnu koncepce řešení. Koridory R35 varianty jižní vedle severní byly obsaženy souběžně vedle sebe již v konceptu územně plánovací dokumentace. Podrobnost vymezení hlavních koridorů dopravní infrastruktury je dána výčtem katastrálních území. Pozemky navrhovatele v k. ú. Bohuňovice a Řídký byly dotčeny řešením ve fázi konceptu, ve 2. návrhu územního plánu a ve schváleném územním plánu. Tvrzené vyloučení možností variantního hledání řešení obsaženého ve 2. souborném stanovisku rovněž nemá oporu v právních předpisech. Naopak svědčí o maximální snaze nalézt nejvhodnější řešení. Sem patří i úkol prověřit optimální vedení koridoru R35 uvedený v usnesení zastupitelstva odpůrce č. Z 199/06. Primárně však bylo toto usnesení motivováno snahou zjistit, zda by nebyla průchozí nějaká další varianta blízká původní variantě severní. Odpůrce rovněž odmítá tvrzenou netransparentnost při schvalování územního plánu. Pokud jde o časové úseky projednávání územního plánu, nesvědčí projednání návrhu územního plánu po 2. souborném stanovisku o překrotnosti či netransparentnosti. Neveřejný seminář ze dne 28. 3. 2006 sloužil k poskytnutí informací potřebných pro rozhodování zastupitelů. Nejde o nešvar, jak už konstatoval např. Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém rozhodnutí ze dne 30. 5. 2006, č. j. 15 Ca 145/2005 - 28. Odpůrci není nic známo o tvrzené iniciaci změny trasy Ing. J. J. Výsledný návrh objektivně vycházel např. z návrhu trasy Ředitelství silnic a dálnic ČR, usnesení Rady města Litomyšle č. 272/06 a ze zohlednění stanovisek mnoha subjektů účastnících se veřejného projednání. Úprava u Litomyšle představuje pouze dílčí úpravu v rámci koridoru jižní varianty C alt., kterou lze označit jako výrazně pozitivní z hlediska vlivů na obyvatelstvo, jelikož umožňuje vymístění tranzitní dopravy mimo intravilány obcí. Mírně negativní vliv vykazuje zábor zemědělské půdy I. třídy ochrany. Vliv na složky životního prostředí (voda, horninové prostředí, fauna a flora, krajina, zvláště chráněná území a územní systém ekologické stability) je neutrální, protože zde není indikován střet s těmito jevy. Pokud jde o namítaný střet zájmů, jde u schvalování územního plánu kraje o záležitost těžko realizovatelnou. I v případě údajného nesplnění povinnosti oznámení o střetu zájmů nelze dovodit neplatnost usnesení zastupitelstva odpůrce. Územní plán byl totiž schválen výraznou většinou hlasů. Nelze dovodit ani případnou neplatnost hlasování Ing. J. Nelze zpochybňovat vůli zastupitelstva ani na základě případné informace tehdejšího náměstka hejtmána Ing. T. Je skutečností, že proti zápisu nebyla podána žádná námitka členem zastupitelstva odpůrce. Odpůrce odmítá v celém rozsahu údajná nenaplnění cílů územního plánování a neřešení důležitých vazeb. Vedle toho, že navrhovatel zde zcela mimo jiné vybočuje ze svého práva žalobní legitimace, také neuvádí např. jaké konkrétní mapové podklady má na mysli. Vyjadřuje se nesprávně k těmto záležitostem bez případné argumentace. Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu lze mimo jiné dovodit, že jde o vyvážení zájmů vlastníků pozemků s ohledem na veřejný zájem s cílem dosáhnout harmonického využití území. Úkolem soudu není dotváření územních plánů a ani posuzování vhodnosti a účelnosti řešení, ale bránit jednotlivce před excesy a nedodržováním zákonných mantinelů. O takový případ však v

této věci rozhodně nejde. Z těchto důvodů odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Podle ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. posuzuje soud při rozhodování soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.

Vzhledem k tomu, že napadený územní plán byl vyhlášený obecně závaznou vyhláškou v prosinci 2006, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve otázkou, zda se jedná o opatření obecné povahy ve smyslu šesté části správního řádu, jež zakládá jeho přezkumnou pravomoc. V této souvislosti lze odkázat na nálezn Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 14/07, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*novelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu, nevztahuje takové řízení toliko na ta opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona - nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy upravená soudním řádem správním tak přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. Později účinný (od 1. 1. 2006) nový správní řád v části šesté (nazvané „Opatření obecné povahy“) upravuje pak především postup řízení o návrhu opatření obecné povahy, a to formou obecné právní úpravy vydávání opatření obecné povahy v oblasti správního práva. Právní úprava obsažená v novém stavebním zákoně účinném od 1. 1. 2007 je pak ve vztahu k této obecné úpravě úpravou speciální, kdy nový stavební zákon s odkazem na nový správní řád v šesti případech výslovně označuje správní akty vydávané v oblasti jeho věcné působnosti formou opatření obecné povahy. Jde o zásady územního rozvoje (§ 36 odst. 4 citovaného zákona), územní plán (§ 43 odst. 4 zákona), vymezení zastavěného území (§ 59 odst. 2 zákona), regulační plán (§ 62 odst. 1 zákona), územní opatření o stavební uzávěře (§ 97 odst. 1 zákona) a územní opatření o sanaci území (§ 97 odst. 2 zákona). Nový stavební zákon zároveň podrobně upravuje cíle, úkoly a postup při pořizování a schvalování těchto správních aktů vydávaných formou opatření obecné povahy, aniž by přitom výslovně ve svých přechodných ustanoveních stanovil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., jejichž závazné části byly vyhlášeny obecně závaznými vyhláškami. Ve znění platném ke dni účinnosti tak nový stavební zákon nevyloučil materiální chápání institutu opatření obecné povahy, tedy výklad, který akcentovalo i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, s konstatací, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatření obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, tj. zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů). Tomuto materiálnímu chápání institutu opatření obecné povahy v souvislosti s územně plánovací dokumentací schválenou do 31. 12. 2006 posléze přisvědčila i novela nového stavebního zákona provedená zákonem č. 191/2008, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb. S účinností od 3. 6. 2008 upravila znění přechodných ustanovení nového stavebního zákona, včetně ustanovení § 188 upravujícího přeměnu obsahu právních předpisů vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb. před 1. lednem 2007 a jejich povahu. Novelizované znění odst. 4 uvedeného paragrafu v tomto směru výslovně stanoví, že před 1. lednem 2007 vydané „obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního*

plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy“.

Tvrdí-li odpůrce ve svém vyjádření, že navrhovatel vymezuje svůj návrh zmatečným způsobem, protože otázkou zůstává, zda je odpůrcem zastupitelstvo Pardubického kraje nebo Pardubický kraj, otázku pasivní legitimace řešil Nejvyšší správní soud již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120. V něm vyslovil, že *„V rámci procedury tvorby územního plánu obec jedná zejména prostřednictvím orgánů obce (zastupitelstva obce) či členů těchto orgánů (pověřeného zastupitele). Vedle orgánů obce či jeho členů se procesu tvorby územního plánu na straně veřejné moci účastní i další subjekty, zejména pořizovatel územního plánu, kterým je příslušný správní orgán [§ 2 odst. 2 písm. a), § 6 odst. 1 písm. a) aj. stavebního zákona]. Je nepochybné, že zastupitelstvo obce zde má klíčovou roli, neboť územní plán schvaluje („vydává“ - § 54 odst. 2 stavebního zákona), tedy finálně rozhoduje o tom, že se v určité obsahové podobě stane právně závazným. Územní plán se však vydává v samostatné působnosti [viz § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona], tj. vydává jej orgán územní samosprávné jednotky v rámci výkonu práva na samosprávu, byť vázán vcelku rigidními procesními pravidly předcházejícími jeho hlasování i náročnými věcnými a odbornými limity pro tvorbu samotného obsahu územního plánu, jakož i omezen kompetencemi orgánů státní správy, zejména pořizovatele. Zastupitelstvo zde přes tyto složitosti však přece jen nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako orgán, jehož jednání je přičitatelné subjektu práv nadanému právem samostatně rozhodovat o určitých svých záležitostech, mj. vydat územní plán. (...) Lze tedy uzavřít, že odpůrcem v řízení o zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoli toto zastupitelstvo samotné.“*

V rámci přezkumu souladu územního plánu se zákonem posuzoval Nejvyšší správní soud v první řadě to, zda měl odpůrce pravomoc předmětné opatření obecné povahy vydat. K tomu je třeba zejména poukázat na ust. § 26 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož územní plány velkých územních celků pro svá území schvaluje kraj, a dále na ust. § 35 odst. 2 písm. e) zákona o krajích, podle něhož je zastupitelstvu kraje vyhrazeno schvalovat územně plánovací dokumentaci pro území kraje a vyhlášovat její závazné části obecně závaznou vyhláškou kraje. V dané věci bylo opatření obecné povahy schváleno zastupitelstvem odpůrce, tedy orgánem kraje, který byl k tomu oprávněn, a závazná část územního plánu byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou. Odpůrce tedy měl pravomoc předmětné opatření obecné povahy vydat, což navrhovatel ani nezpochybňoval.

Dále Nejvyšší správní soud posuzoval, zda odpůrce při vydávání územního plánu, tedy při realizaci své pravomoci, nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc). K tomu považuje Nejvyšší správní soud za postačující konstatovat, že nebylo zjištěno žádné pochybení a navrhovatel v tomto směru ani v návrhu nic nenamítal.

Poté Nejvyšší správní soud posuzoval, zda byl územní plán vydán postupem stanoveným zákonem. Právě tímto směrem jsou převážně námitky navrhovatele orientovány.

Z předložených územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil, že koncept řešení územně plánovací dokumentace (dále jen „koncept“), zpracovaný na základě zadání schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 27. 6. 2002 (usnesení č. Z/91/02), obsahoval tři základní varianty trasy rychlostní silnice R35, které v některých úsecích měly ještě další alternativy. Tento koncept byl projednán na veřejném jednání dne 24. 2. 2003 v České Třebové a dne 25. 2. 2003 v Pardubicích. Na základě výsledků projednání konceptu zpracoval pořizovatel souborné stanovisko s pokyny pro dokončení návrhu územního plánu. Toto bylo dohodnuto s dotčenými orgány státní správy, které uplatnily stanoviska ve stanovené lhůtě (mimo jiné s ministerstvem dopravy a životního prostředí), a spolu s vyjádřením nadřízeného orgánu územního plánování (dále jen „ministerstvo pro místní rozvoj“) bylo předloženo ke schválení zastupitelstvu odpůrce. Dne 16. 6. 2005 zastupitelstvo odpůrce schválilo souborné stanovisko se severní variantou trasy rychlostní silnice R35 (usnesení č. Z/69/05). Toto schválené souborné stanovisko bylo podkladem pro zpracování návrhu územního plánu. Poté, co pořizovatel vyrozuměl písemně dotčené orgány státní správy o vystavení návrhu územního plánu, obdržel negativní stanovisko ministerstva dopravy (dopis z 30. 1. 2006) a ministerstva životního prostředí (dopis ze 6. 2. 2006), v nichž tato ministerstva požadovala, aby do návrhu byl zapracován jižní koridor rychlostní silnice R35. První z nich změnu svého stanoviska neodůvodnilo a druhé odůvodnilo změnu stanoviska tím, že došlo ke změně legislativy, a to vydání nař. vl. č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit. Dne 28. 3. 2006 se uskutečnil pracovní neveřejný seminář „Územní plán velkého územního celku Pardubického kraje a R35“ pro zastupitele a členy dotčených výborů pro regionální rozvoj a vnější vztahy, pro dopravu, pro životní prostředí a zemědělství, kterého se zúčastnili, kromě zastupitelů a členů dotčených výborů, zástupci ministerstva dopravy, ministerstva životního prostředí, ministerstva pro místní rozvoj, Správy a údržby Pardubického kraje, Ředitelství silnic a dálnic ČR, projektanta územního plánu, města Lanškroun, Ústí n. O., Žamberk, Králíky a Moravská Třebová. Na 9. schůzi Rady města Litomyšle konané dne 7. 4. 2006 bylo přijato usnesení, kterým byl vyjádřen souhlas s vedením R35 tzv. jižní variantou, ale pouze za předpokladu, že trasa nepovede po plánovaném obchvatu města, ale ve větší vzdálenosti od města, cca 1 km od stávajícího návrhu obchvatu po hranicích katastru Litomyšl, Lány u Litomyšle a Záhrad'. Toto usnesení bylo zasláno dne 14. 4. 2006 hejtmanovi Pardubického kraje. Na veřejném jednání zastupitelstva odpůrce dne 20. 4. 2006 byly předneseny aktuální informace týkající se návrhu územního plánu, byla vedena rozprava, vystoupili zástupci veřejnosti a po hlasování bylo přijato usnesení, jímž bylo schváleno doporučení pořizovateli, aby připravil a projednal další návrh souborného stanoviska a v souladu se stavebním zákonem usiloval o dohody s dotčenými orgány státní správy ve prospěch vedení koridoru R35 podle jižní varianty, nikoliv však v trasách obchvatu Vysokého Mýta a Litomyšle s tím, že teprve na základě výsledků tohoto projednání se všemi dotčenými subjekty rozhodne o dopracování finální trasy R35 do čístopisu územního plánu. Následně bylo zpracováno 2. souborné stanovisko, které bylo dohodnuto s dotčenými orgány státní správy a předloženo s vyjádřením ministerstva pro místní rozvoj ke schválení zastupitelstvu odpůrce. Toto bylo schváleno na veřejném jednání dne 22. 6. 2006 (usnesení č. Z/157/06), na základě něhož byl zpracován nový – 2. návrh územního plánu. K němu uplatnil navrhovatel písemné námítky dne 10. 9. 2006. Pokud se jedná o rychlostní silnici R35, je v 2. návrhu územního plánu v části B.6.1. Dopravní infrastruktura (str. 89) uvedeno, že „Jižně od Hrušové kříží současnou trasu I/35 a je vedena severně v souběhu s ní až na východní stranu Cerekvice

nad Loučnou. Odtud je navržena optimalizace trasování R35 severněji od původního návrhu přeložky I/35 kolem Litomyšle. Podkladem pro optimalizaci je technické řešení z června 2006, kterým byla dopracována studie od ŘSD.“ Poté, co byl 2. návrh územního plánu dohodnut s dotčenými orgány státní správy, požádal pořizovatel o vyjádření ministerstva pro místní rozvoj, které konstatovalo, že za předpokladu respektování jeho požadavků a připomínek je možné jej předložit ke schválení zastupitelstvu odpůrce. Na veřejném jednání zastupitelstva odpůrce dne 14. 12. 2006 (usnesení č. Z/198/06) byl schválen územní plán, obsah obecně závazné vyhlášky, kterou se vymezuje závazná část územního plánu a obsah zprávy o projednání územního plánu, která obsahuje vyhodnocení všech stanovisek a připomínek a rozhodnutí o námitkách. Dopisem pořizovatele ze dne 10. 1. 2007 byl navrhovatel informován o tom, jak bylo rozhodnuto o jeho námitkách.

V návrhu na zrušení opatření obecné povahy na prvním místě navrhovatel namítal, že nebyly posuzovány vlivy trasy rychlostní silnice R35 na životní prostředí.

Zákon č. 244/1992 Sb., ve znění účinném do 30. 4. 2004, upravoval posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí a určoval také orgán příslušný k posuzování vlivů na životní prostředí, jímž bylo ministerstvo životního prostředí. Koncepcí podle ust. § 14 odst. 1 citovaného zákona se rozumí pro účely tohoto zákona koncepce předkládaná a schvalovaná na úrovni ústředních orgánů státní správy, a to v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, nakládání s odpady, těžby a zpracování nerostů, rekreace a turistiky. Za koncepci se dále považují územně plánovací dokumentace a směrný vodohospodářský plán. V odst. 2 až 5 citovaného ustanovení je pak upraven postup předkladatele konceptu při jeho pořizování. V souladu s citovaným ustanovením bylo v červnu 2003 zpracováno „Posouzení vlivů rozvojové koncepce na životní prostředí“ a dne 1. 8. 2003 vydalo ministerstvo životního prostředí „Stanovisko o hodnocení vlivů“, v němž vyjádřilo z hlediska hodnocení vlivů posuzované koncepce na životní prostředí souhlasné stanovisko ke konceptu územního plánu. Zákonem č. 93/2004 Sb. byl s účinností k 1. 5. 2004 zrušen zákon č. 244/1992 Sb. a současně byl zákon č. 100/2001 Sb. doplněn mimo jiné o ust. § 10i upravující posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí. V souladu s touto právní úpravou byly ve 2. návrhu územního plánu vyhodnoceny vlivy navrhovaného řešení koridorů pro dopravu na životní prostředí (viz str. 156 a násl.), mimo jiné byl řešen střet koridoru pro R35 s územími zařazenými do Národního seznamu evropsky významných lokalit, s biocentrem regionálního významu Časy, s ptačí oblastí Komárov, s přírodní památkou Hrozná a osami biokoridorů nadregionálního významu K73 s tím, že negativní dopady všech dopravních staveb na životní prostředí je nutno zmírnit vhodným upřesněním směrů v rámci projektové přípravy, citlivým výškovým usazením do terénu a technickým řešením. Z těchto důvodů posoudil Nejvyšší správní soud tuto námitku jako nedůvodnou, protože bylo postupováno způsobem, který byl v souladu se zákonem.

Stejně tak jako nedůvodnou vyhodnotil Nejvyšší správní soud námitku, že konkrétní trasa rychlostní silnice R35 byla schválena, aniž by byly porovnány varianty či alternativy možných řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu.

Ochrana zemědělského půdního fondu je upravena v zákoně č. 334/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“). Podle ust. § 1 odst. 1 citovaného zákona je zemědělský půdní fond základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí. Pro vyjímání půdy ze zemědělského půdního fondu, a tedy pro její účelové využití jiným způsobem, je stanovena řada omezujících podmínek. Zásady ochrany zemědělského půdního fondu jsou stanoveny v ust. § 4 zákona o ochraně ZPF a v ust. § 5 citovaného zákona je pak upravena ochrana zemědělského půdního fondu při územně plánovací činnosti. Postupy k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu při zpracování a projednávání územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů jsou konkretizovány v ust. §§ 3 a 4 vyhl. č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu. I když ust. § 5 zákona o ochraně ZPF ukládá pořizovateli územně plánovací dokumentace povinnost šetřit zemědělský půdní fond, lze jen stěží racionálně očekávat, že toto bude hlavním a jediným zájmem pořizovatele. Tento zájem má hájit právě ministerstvo životního prostředí jako dotčený orgán státní správy (§ 17 písm. a) zákona o ochraně ZPF), které tak také učinilo. V případě napadeného územního plánu byly porovnávány jednotlivé varianty trasy rychlostní silnice R35 z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu v „Posouzení vlivů rozvojové koncepce na životní prostředí“ z června 2003 (str. 45 a násl.). Dopisem ze dne 13. 10. 2006 vyslovilo ministerstvo životního prostředí v souladu s ust. § 5 odst. 2 a § 17a zákona o ochraně ZPF souhlas s navrhovaným funkčním využitím zemědělského půdního fondu tak, jak bylo upraveno ve 2. návrhu územního plánu.

Dále navrhovatel tvrdil, že nebyly vypořádány jeho námitky k 2. návrhu územního plánu a že, stejně jako on, i další osoby uplatňující námitky neměly vůbec šanci se dozvědět, proč jejich námitkám nebylo vyhověno přesto, že podle Aarhuské úmluvy, konkrétně čl. 7 ve spojení s čl. 6 odst. 8, má být náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.

Především je třeba zdůraznit, že navrhovatel měl možnost uplatnit ve vztahu ke konceptu územního plánu buď námitky nebo připomínky podle toho, zda se některá z alternativních variant rychlostní silnice R35 dotýkala jeho pozemků či nikoliv. To ale neučinil, a zaslal pořizovateli písemně námitku až dne 10. 9. 2006 k 2. návrhu územního plánu. O této námitce bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 23 stavebního zákona, protože pořizovatel předložil zastupitelstvu odpůrce návrh na rozhodnutí o námitkách a toto rozhodnutí je součástí schváleného územního plánu. Zároveň pořizovatel sdělil navrhovateli v zákonné lhůtě dopisem ze dne 10. 1. 2007 důvody, pro které jeho námitce nebylo vyhověno. V tomto sdělení sice není výslovně uvedeno, že se námitce nevyhovuje, ale jeho negativní obsah je mimo jakoukoliv pochybnost zřejmý. Pokud jde o způsob, jakým byla námitka vypořádána, je nutno vzít na zřetel to, že navrhovatel v ní v podstatě obecně vyjádřil nesouhlas s jižní variantou rychlostní silnice R35 ve vztahu ke svým pozemkům a konkrétně poukázal pouze na rozdíl jejich ceny od podstatně nižší ceny pozemků v Horní Sloupnici a Řetové. Námitka neobsahovala žádnou konkrétní výtku, ať už k procesnímu postupu nebo věcné problematice pořizování územního plánu. Proto také pořizovatel na takto formulovanou námitku reagoval pouze v obecné rovině. Není

proto pravdivé tvrzení, že o námitce nebylo rozhodnuto vůbec a ani, že se navrhovatel neměl šanci dozvědět, proč jí nebylo vyhověno.

Namítal-li navrhovatel, že i další osoby uplatňující námitky neměly vůbec šanci se dozvědět, proč jejich námitkám nebylo vyhověno, touto námitkou se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, protože podle ust. § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. může návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat ten, kdo tvrdí, že by na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Navrhovatel tedy může namítat pouze porušení svých práv, a nikoliv také práv jiného subjektu, popř. jiných subjektů. Jak již vyjádřil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 „K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat *actio popularis*.“

Poukazuje-li v této souvislosti navrhovatel na Aarhuskou úmluvu (čl. 7 a čl. 6 odst. 8), je třeba uvést, že tato Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“) byla uzavřena v Aarhusu dne 25. 6. 1998 a Česká republika ji podepsala dne 25. 6. 1998. V souladu s čl. 20 odst. 3 vstoupila pro Českou republiku v platnost dne 4. 10. 2004 (publikovaná byla pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva (čl. 10 Ústavy České republiky). Územně plánovací dokumentace je, s přihlédnutím k čl. 6 písm. odst. 1 písm. a), odst. 4 a čl. 7 Aarhuské úmluvy, aktem veřejné správy. Právě pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. V územním řízení již není možné se účinně vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizovaná či nikoliv, protože v tomto řízení není možné řešit otázku „zda“, ale „jak“. Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Účast veřejnosti na pořizování územních plánů, které se týkají životního prostředí, pak výslovně předvídá čl. 7 Aarhuské úmluvy. Je nesporné, že vlastník pozemku, na kterém má být určitá stavba postavena, a který proto může být v krajním případě také vyvlastněn, je „dotčenou veřejností“. Vzhledem k tomu, že navrhovateli nebylo bráněno ve spoluúčasti při pořizování územního plánu, měl možnost uplatnit své námitky, které byly řádně vypořádány, a nebylo mu bráněno ani v přístupu k soudu, nelze dovodit tvrzené porušení Aarhuské úmluvy.

Dále navrhovatel v návrhu namítal, že byla omezena jeho procesní práva tím, že mu bylo zabráněno podat námitky ke konceptu, který by obsahoval trasu rychlostní silnice R35 ve schválené variantě a s tím související schválení územního plánu v rozporu s pokyny obsaženými ve 2. souborném stanovisku.

I když koncept obsahoval tři varianty rychlostní silnice R35 (A, B, C a některé ještě v alternativním řešení), žádná z nich nebyla vedena v trase, která je obsažena ve schváleném územním plánu. Protože se totiž nepodařilo dohodnout návrh územního plánu obsahující severní variantu rychlostní silnice R35 se všemi dotčenými orgány státní správy, když ministerstva dopravy a životního prostředí vyslovila ve vztahu k této variantě negativní stanoviska, bylo zpracováno 2. souborné stanovisko, které obsahovalo jižní variantu C alt. Následně však ve fázi 2. návrhu územního plánu došlo k ne zanedbatelné změně trasy rychlostní silnice R35 v úseku mezi obcemi Cerekvice nad Loučnou a Němčice. V konceptu, a následně ve 2. souborném stanovisku, byl vytyčen koridor jižní varianty rychlostní silnice R35 C alt. v údolnici řeky Loučná, avšak výsledná trasa této rychlostní silnice se na k. ú. Řídký odklání k severu, je vedena přes terénní hřbet do jiné údolnice a teprve za městem Litomyšl v k. ú. Záhrad' se vrací do původní trasy. Trasa rychlostní silnice R35 se v úseku, kterým jsou dotčeny pozemky navrhovatele, v podobě, v níž byla schválena zastupitelstvem odpůrce dne 14. 12. 2006, objevila poprvé až ve 2. návrhu územního plánu, v němž je uvedeno, že „trasa R35 jižně od Hrušova kříží současnou trasu I/35 a je vedena severně v souběhu s ní až na východní stranu Cerekvice nad Loučnou a odtud je navržena optimalizace trasování R35 severněji od původního návrhu přeložky I/35 kolem Litomyšle.“ Přesto, že i původní trasa rychlostní silnice R35 ve variantě C alt. vedla přes k. ú. Řídký a Bohuňovice u Litomyšle, kde leží pozemky ve vlastnictví navrhovatele, není z mapových podkladů zřejmé, v jakém rozsahu byly touto trasou tyto pozemky dotčeny. Proto nelze přezkoumat, zda navrhovatel měl uplatnit námitky již v etapě zpracování konceptu územního plánu. Argumentaci odpůrce, že se jednalo pouze o optimalizaci trasy C alt. a že podrobnost vymezení hlavních koridorů dopravní infrastruktury je dána výčtem katastrálních území, nelze akceptovat. Územně plánovací dokumentace, v každém stadiu jejího pořizování, sestává z části textové a grafické, takže koridor dopravní infrastruktury nemůže vést kdekoliv v k. ú. uvedeném v textové části, neboť by tak zcela ztratila svou opodstatněnost grafická část územně plánovací dokumentace. V této souvislosti lze poukázat na stanovisko ministerstva pro místní rozvoj ze dne 23. 11. 2006 k 2. návrhu územního plánu, v němž ministerstvo mimo jiné požadovalo, aby v textové části územního plánu byla definována šířka koridorů veřejně prospěšných staveb s tím, že návrh územního plánu je možno předložit ke schválení zastupitelstvu odpůrce za předpokladu respektování požadavků a připomínek uvedených v tomto stanovisku. Proto navrhovatel důvodně namítal, že ve fázi 2. návrhu územního plánu došlo ke změnám, které nebyly součástí konceptu.

Nedůvodně je také navrhovatelem namítán netransparentní postup schvalování územního plánu, protože o zásadní změně územního plánu nebylo rozhodnuto na základě výsledků „neveřejného semináře“. Pracovní neveřejný seminář byl pořizovatelem svolán s ohledem na složitost problematiky při pořizování územního plánu s cílem poskytnout zastupitelům odpůrce co nejvíce aktuálních odborných informací, které měly přispět k jejich odpovědnému rozhodování, a to především v důsledku změny stanoviska dotčených orgánů státní správy k severní variantě rychlostní silnice R35. Na semináři vystoupili náměstci hejtmána, náměstci ministra dopravy a ministra pro místní rozvoj, zástupce ministerstva životního prostředí, pracovník pořizovatele a poté proběhla diskuse. Žádný závěr na tomto semináři nebyl učiněn, ani nebylo přijato žádné rozhodnutí. Seminář se uskutečnil poté, kdy se nepodařilo dohodnout návrh územního plánu s dotčenými orgány státní správy. Po jeho konání bylo zpracováno 2. souborné stanovisko,

kteřé bylo dohodnuto s dotčenými orgány státní správy, a po vyjádření ministerstva pro místní rozvoj ze dne 5. 6. 2006 bylo schváleno zastupitelstvem odpůrce dne 22. 6. 2006. Neopodstatněné je také tvrzení navrhovatele, že změnu trasy rychlostní silnice R35 inicioval Ing. J., a to i za situace, že z obsahu předložené územně plánovací dokumentace není zřejmé, co bylo podnětem pro tuto změnu, resp. kdo ji inicioval. Lze se pouze domnívat, že se tak mohlo stát na základě podnětu Rady města Litomyšle, která přijala na své schůzi konané dne 7. 4. 2006 usnesení, v němž vyjádřila souhlas s vedením R35 tzv. jižní variantou, ale pouze za předpokladu, že trasa nepovede po plánovaném obchvatu města, ale ve větší vzdálenosti od města, cca 1 km od stávajícího návrhu obchvatu po hranicích katastru Litomyšl, Lány u Litomyšle a Záhrad'. K objasnění této otázky nepřispívá ani 2. návrh územního plánu, v němž je uvedeno (str. 89), že podkladem pro optimalizaci bylo technické řešení z června 2006, kterým byla dopracována studie od Ředitelství silnic a dálnic ČR. Otázka, zda došlo u Ing. J. ke střetu zájmů, s ohledem na jeho vlastnictví pozemků v lokalitě dotčené budoucí výstavbou rychlostní silnice R35, nemá ve vztahu k pořizování územně plánovací dokumentace, žádnou relevanci. Totéž platí o tvrzení navrhovatele, že náměstek hejtmána I. T. poskytl mylné informace zastupitelstvu odpůrce, protože zastupitelstvo odpůrce mělo dostatečné, zejména listinné, podklady pro rozhodování o 2. návrhu územního plánu.

Také poslední námitku, že územní plán byl schválen s trasou rychlostní silnice R35, která neřeší důležité vazby v území a nezahrnuje nezbytné vyvolané a návazné stavby, vyhodnotil Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou. Pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertizu, ale také na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale také znalost lokálních poměrů a potřeb. Těmto orgánům by proto měla být při výběru funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy. Protože však volba funkčního využití určitého území může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní, musí mít z tohoto důvodu subjekty, kterých se změna týká, možnost se v procesu pořizování územně plánovací dokumentace k ní vyjádřit. Právo vyjádřit se ale neznamená právo veta či svévolné obstrukce. Znamená pouze, že pořizovatel územně plánovací dokumentace je povinen se vyjádřeními, ať už ve formě námitek nebo připomínek, kvalifikovaně zabývat. Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (§§ 1 a 2 stavebního zákona) proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. To znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, jak a kde mají být mimoúrovňové křižovatky, přivaděče k rychlostní silnici či dálnici apod.

Na závěr považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné poukázat na ust. § 187 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že krajský úřad pořídí a zastupitelstvo kraje vydá nejpozději do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. do 31. 12. 2011, zásady územního rozvoje. Uplynutím této lhůty pozbývají platnosti územní plány velkých územních celků. V daném případě již probíhá pořizování zásad

územního rozvoje a veřejné projednání návrhu zásad územního rozvoje Pardubického kraje se uskuteční dne 21. 10. 2009.

Na základě shora uvedeného Nejvyšší správní soud dovodil, že návrh navrhovatele je důvodný, a to části, která se týká pozemků v jeho vlastnictví, a proto ve výroku specifikovanou část územního plánu při respektování zásady proporcionality a zdrženlivosti při zasahování do rozhodnutí o využití určitého území podle ust. § 101d odst. 2 věta první s. ř. s. zrušil.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 26. srpna 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně
senátu