



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci **navrhovatelů:** a) **Obec Sedliště**, se sídlem Sedliště 46, Litomyšl, b) **Obec Bohuňovice**, se sídlem Bohuňovice 13, Litomyšl, c) **Zemědělské obchodní družstvo Opatovec**, se sídlem Opatovec 201, Svitavy a d) **Ing. M. F.**, všichni zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti **odpůrci: Pardubický kraj**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, o návrzích na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Pardubického kraje, schválených usnesením zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/170/10 dne 29. 4. 2010, v části textového i grafického vymezení ploch umístění koridoru rychlostní silnice R35, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů a), b), c) a d) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 17. 10. 2012, č. j. 52 A 39/2012 - 87,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 17. 10. 2012, č. j. 52 A 39/2012 - 87, **se z r u š u j e**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) podali ke Krajskému soudu v Hradci Králové - pobočce v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení Zásad územního rozvoje Pardubického kraje vydaných jako opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/170/10 dne 29. 4. 2010 (dále též "ZÚR Pk").

Stěžovatelé svůj návrh odůvodnili nezákonným zásahem do jejich práv na samosprávu, na spravedlivý proces, na ochranu vlastnictví a na podnikání, přičemž tyto nezákonné zásahy spatřovali v umístění koridoru rychlostní silnice R35 v napadeném opatření obecné povahy.

[2] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné ke shrnutí předchozího řízení konstatovat následující skutečnosti vyplývající ze správního spisu:

[3] Územní plán velkého územního celku Pardubického kraje (dále jen „ÚP VÚC Pk“) byl schválený usnesením zastupitelstva Pardubického kraje ze dne 14. 12. 2006, č. Z/198/06. Na základě žaloby podané individuálním vlastníkem nemovitosti byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009 - 56 zrušena část týkající se rychlostní komunikace R 35 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami včetně mimoúrovňových křižovek s napojením na stávající silniční síť v k. ú. Řídký, Bohuňovice u Litomyšle, Sedliště u Litomyšle, Kornice, Lány u Litomyšle, Litomyšl a Záhraď. V této podobě byl koridor rychlostní silnice R 35 převzat do ZÚR Pk napadených v tomto řízení. Záměr byl převzat s odkazem na ustanovení § 187 odst. 2 stavebního zákona bez věcné změny, takto bylo převzato i předchozí posouzení vlivu na životní prostředí (SEA). Přes území Pardubického kraje vede R 35 na cca 105 km, délku přerušení lze odhadnout přibližně na 11 km.

[4] V textové části odůvodnění napadených ZÚR je tato situace popsána pod bodem 1.2.3. - Plochy a koridory dopravy, Silniční doprava - ad a). Je zde konstatováno, že vymezení koridoru R 35 v oblasti Litomyšl bude řešeno při aktualizaci ZÚR, která bude zahájena bezprostředně po vydání ZÚR. Na straně 90 je zmíněn rozsah převzetí ÚP VÚC Pk, na str. 98 uvedeno převzetí R 35 bez úseku Litomyšl.

[5] Napadené ZÚR Pk byly vydány 29. 4. 2010, účinnosti nabyly 15. 6. 2010.

II. Řízení před krajským soudem

[6] Stěžovatelé napadli ZÚR Pk žalobou u krajského soudu. Stěžovatelé a) a b) nesouhlasili s vedením koridoru R 35 ve variantě zvolené odpůrcem, považovali za vhodnější koridor v tzv. severní variantě. Umístění koridoru R 35 v napadeném opatření obecné povahy omezuje jejich práva a povinnosti pečovat o rozvoj území obce a o potřeby jejich občanů. K tomuto omezení došlo v rozporu se zákonem a dochází k němu i přes to, že koridor R 35 zatím nevede přes jejich území. V dalších řízeních již nebude možný výběr jiné varianty koridoru, která by vedla zcela mimo území navrhovatelů a) a b). Navrhovatelé poukázali na právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy i pro toho, jehož nemovitosti leží mimo území regulované napadeným opatřením, neboť podmínkou legitimace je možnost dotčení záměrů žalobce. Tento závěr je podpořen i judikaturou Nejvyššího správního soudu, například rozhodnutím rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS).

pokračování

[7] Důvody nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy stěžovatelé vymezili shodně jako v kasační stížnosti, je tedy možno s odkazem na níže podrobněji popsané stížnostní body shrnout, že napadali nezákonnost neúplného vymezení koridoru R 35 v ZÚR Pk (nenaplnění cílů a úkolů územního plánování; rozpor s Politikou územního rozvoje; rozpor se zadáním ZÚR Pk; rozpor s ustanovením § 39 odst. 6 stavebního zákona; neposouzení návrhu Ministerstvem pro místní rozvoj); skutečnost, že ZÚR neobsahují mimoúrovňové křižovatky; nezákonné posouzení vlivů na životní prostředí (SEA); zásah do procesních práv dotčených osob.

[8] Krajský soud podaný návrh rozsudkem ze dne 17. 10. 2012 zamítl.

II.a)

Posouzení návrhu ve vztahu ke stěžovatelům a) a b)

[9] Ve vztahu ke stěžovatelům a) a b) dospěl soud k závěru, že jako obce jsou sice ve smyslu ustanovení § 101a odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, v jejich případě nicméně nebyla splněna podmínka aktivní věcné legitimace, tj. existence skutečného dotčení veřejného subjektivního práva. Návrhem napadené ZÚR Pk nezahrnují koridor R35 v úseku k. ú. Řídký, Bohuňovice u Litomyšle, Sedliště u Litomyšle, Kornice, Lány u Litomyšle, Litomyšl a Záhrad; přes území obce Sedliště a obce Bohuňovice (tj. stěžovatelů a/ a b/) tedy koridor R35 vymezen není, a právo na samosprávu a na spravedlivý proces těchto obcí proto nemůže být dotčeno.

[10] Soud na základě vyjádření odpůrce konstatoval, že do návrhu ZÚR Pk bylo v souladu s ustanovením § 187 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění platném pro projednávanou věc, bez věcné změny převzato dosavadní řešení koridoru R35 obsažené v ÚP VÚC Pk. V důsledku rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009 – 75 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) není součástí ZÚR Pk koridor R35 vedený přes shora uvedená katastrální území. ZÚR Pk tedy neobsahují celý koridor R35, neboť v rozsahu zrušeného úseku nebylo převzetí z územního plánu možné. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelů, že vzhledem ke stabilizaci koridoru po Cerekvici nad Loučnou ze západu a Litomyšl z východu do jejich práv koridor zasáhne. Doplnil, že ZÚR Pk do veřejného subjektivního práva stěžovatelů a) a b) nemohly zasáhnout, neboť neregulují území těchto obcí. Stěžovatelé a) a b) budou mít možnost uplatnit řádné námitky a připomínky k chybějícímu úseku koridoru R35 u Litomyšle při veřejném projednání návrhu ZÚR Pk - aktualizace č. 1, a nebudou tak kráceni na svých právech.

II.b)

Posouzení návrhu ve vztahu ke stěžovatelům c) a d)

[11] V případě stěžovatelů c) a d) dospěl rovněž krajský soud k závěru, že nebyla dána jejich aktivní věcná legitimace k podání návrhu. Soud konstatoval, že byť tito stěžovatelé v návrhu v souvislosti s prokázáním své aktivní procesní legitimace podle ustanovení § 101a s. ř. s. tvrdili, že jsou dotčeni na svých právech z titulu vlastnického práva k pozemkům, přes které je veden koridor R35, z obsahu návrhu však dle soudu nevyplývaly žádné skutečnosti svědčící o tom, že by k takovému zásahu v případě těchto stěžovatelů mělo dojít. Pouhé tvrzení stěžovatelů o krácení jejich práv pro prokázání jejich aktivní věcné legitimace nestačí. Dle krajského soudu by v návrhu museli tvrdit skutečnosti, které by o tomto krácení svědčily. Skutečnost, že vlastníci pozemku na území dotčeném ZÚR Pk hospodaří, není sama o sobě důvodem pro vyslovení závěru o nezákonnosti tohoto opatření obecné povahy.

[12] Ke zkoumání předpokladů dodržení zásad subsidiarity a minimalizace zásahu je dle názoru soudu nutné, aby navrhovatel v návrhu napadajícím ZÚR Pk nejen tvrdil, že je krácen na svých právech, ale aby uvedl, na jakých právech, jakým způsobem a z jakých důvodů, popřípadě uvedl důkazy svědčící o skutečné možnosti krácení na jeho právech majícího vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy.

[13] Z předložené dokumentace podle soudu nevyplývá, že by stěžovatelé c) a d) využili některou ze zákonných možností uplatnění námitky nebo připomínky v průběhu předchozího projednávání územního plánu a napadených ZÚR Pk. Soud však nemůže nahrazovat činnost příslušných orgánů státní správy, neboť by tak nepřípustným způsobem zasahoval do jejich pravomoci. Soud se může námitkou omezení vlastnických práv a jiných věcných práv na návrh vlastníka dotčených pozemků zabývat pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků v procesu přijímání a schvalování ZÚR Pk své námitky nebo připomínky, a tedy umožnil příslušnému orgánu se těmito výhradami zákonem stanoveným způsobem zabývat.

III. Kasační stížnost

[14] Stěžovatelé se s posouzením jejich věcné žalobní legitimace neztotožnili a podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Krajský soud se dle stěžovatelů soustředil výhradně na část argumentace týkající se nezákonného schválení pouze části koridoru a přehlédl, že navrhovatelé namítali rovněž nezákonnost celého koridoru R35 a navrhovali jeho zrušení jako celku.

[15] Aktivní legitimaci k podání návrhu dovozují stěžovatelé a) a b) z ustanovení § 101a odst. 2 s. ř. s., dle kterého je obec oprávněna podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, které vydal kraj, jehož je daná obec součástí. Soud je při posuzování otázky věcné legitimace proto oprávněn zkoumat pouze skutečnost, zda obec, která podala návrh, leží na území kraje, který vydal napadené opatření obecné povahy. Aktivní legitimace obcí má v těchto případech povahu žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu a objektivní zákonnosti; obec tedy má právo ovlivňovat rozvoj celého kraje, na jehož území se nachází, a má mít současně možnost přispívat ke kontrole zákonnosti krajem vydaných opatření obecné povahy bez ohledu na to, zda se jich týkají či nikoliv.

pokračování

[16] Stěžovatelé jsou však nad to přesvědčeni, že v jejich případě k zásahu do práv dochází. Pokud má mít obec právní možnost dosáhnout toho, aby byl koridor rychlostní silnice veden jinudy, nutně musí mít možnost napadat vedení koridoru jako celku nebo aspoň takové jeho části, která jiné vedení koridoru umožňuje, v opačném případě by možnost dosáhnout celkové změny vedení koridoru byla zcela hypotetická. V této souvislosti stěžovatelé a) a b) namítají, že v procesu aktualizace ZÚR Pk nebudou mít možnost dosáhnout změny celého koridoru R35 a ani v následném soudním přezkumu nebudou moci větší část koridoru napadat.

[17] Za nesprávný označili stěžovatelé rovněž závěr krajského soudu ohledně aktivní věcné legitimace stěžovatelů c) a d). S odkazem na usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, stěžovatelé namítají, že vlastník pozemku, na němž je koridor vymezen, je bezesporu osobou, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k části území, která je regulována územním plánem. Otázka pro soud tedy v takovém případě zní, zda k zásahu došlo v souladu s právními předpisy, tedy zda je napadené opatření obecné povahy v rozsahu uplatněných námitek vydáno v souladu s hmotným i procesním právem. Aktivní věcná legitimace je dle stěžovatelů otázkou důvodnosti návrhu, a tedy otázkou posouzení oprávněnosti námitek obsažených v návrhu. Těmi se však krajský soud nezabýval.

[18] Rozhodnutí krajského soudu je tak dle stěžovatelů současně vnitřně rozporné, jestliže soud na jedné straně uvádí, že není dána aktivní věcná legitimace stěžovatelů c) a d), a na straně druhé se důvody návrhu nezabýval.

[19] Stěžovatelé dále navrhuji, aby Nejvyšší správní soud sám ve smyslu ustanovení § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. rozhodl o zrušení části ZÚR Pk. V rámci kasační stížnosti tak zopakovali námitky uplatněné v žalobě podané ke krajskému soudu.

[20] První okruh námitek odůvodňující zrušení napadených ZÚR Pk zahrnuje otázky poukazující na neúplné vymezení koridoru R35 v ZÚR Pk. Stěžovatelé považují skutečnost, že odpůrce zpracoval koridor v reakci na rozsudek zdejšího soudu č. j. 7 Ao 1/2009 – 56 v neúplné podobě, za nezákonnou. Dle názoru stěžovatelů je takový postup v rozporu s právními předpisy. Uvedený rozpor spatřují stěžovatelé ve znění ustanovení § 187 odst. 2 stavebního zákona, dle kterého byl původní územní plán velkého územního celku převzat do návrhu zásad územního rozvoje, přičemž poukazují na nesplnění nutné podmínky aktuálnosti územního plánu v důsledku zrušení jeho části citovaným rozsudkem zdejšího soudu.

[21] Nezanesením kompletního koridoru R35 do ZÚR Pk odpůrce rovněž nenaplnil zákonem stanovené požadavky na cíle územního plánování stanovené ustanovením § 18 odst. 2 stavebního zákona, tj. řešit účelné využití a prostorové uspořádání území komplexně. Neúplný koridor dále dle stěžovatelů nevytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území, jestliže umožňuje realizaci dopravní stavby, která nemá vyřešenou návaznost na další dopravní síť. V této souvislosti nemohlo dle stěžovatelů dále dojít k řádnému vyhodnocení vlivů na životní prostředí, neboť posouzení vlivů na životní prostředí se

nezabývá tím, jaké vlivy má realizace R35 bez chybějícího úseku, neřeší ani vazby na dopravní síť.

[22] Napadené ZÚR PK jsou dle stěžovatelů v rozporu se schválenou politikou územního rozvoje, která textově a graficky vymezuje sporný dopravní koridor a předpokládá, že koridor dopravních staveb, včetně koridoru R35, bude v zásadách územního rozvoje uveden celý. Stěžovatelé současně upozorňují na skutečnost, že vymezením pouze části koridoru silnice R35 nebylo splněno zadání schválené zastupitelstvem, dle kterého měl být koridor vymezen celý.

[23] Stěžovatelé dále zpochybňují možnost postupu odpůrce dle ustanovení § 39 odst. 6 stavebního zákona, které připouští schválení zásad pouze v části. Na řešenou situaci předmětné ustanovení dle stěžovatelů nedopadá, neboť k úpravě návrhu nedošlo na základě projednání, ale na základě rozhodnutí soudu; pokud by mělo dojít k přepracování části návrhu, muselo by se jednat o celý koridor R35, zákon neumožňuje zahrnout do ZÚR pouze část koridoru dopravní stavby; a v neposlední řadě se v daném případě nejednalo o nutnost celkového přepracování části návrhu, ale pouze o úpravu malé části koridoru, po provedení této úpravy proto mělo dojít k novému veřejnému projednání a následnému schválení.

[24] Odpůrce zvoleným schvalovacím postupem rovněž obešel povinnost stanovenou ustanovením § 38 stavebního zákona. Odpůrce předložil Ministerstvu pro místní rozvoj k posouzení celý návrh koridoru R35, ačkoli následně došlo k vypuštění části koridoru.

[25] Stěžovatelé dále s odkazem na obsah napadeného opatření obecné povahy a dále rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, namítají absenci mimoúrovňové křižovatky.

[26] Dalším okruhem námitek stěžovatelé napadají nezákonné posouzení vlivů na životní prostředí (SEA), přičemž poukazují zejména na rozpor napadených ZÚR Pk se stanoviskem Ministerstva životního prostředí, dále na neposouzení koridoru R35 z hlediska lokalizace vlivů, nevyhodnocení synergických a kumulativních vlivů, nevyhodnocení vlivů na veřejné zdraví, chybějící vyhodnocení variant R35 a neúplné posouzení vlivů na životní prostředí v rozporu se směrnicí SEA.

[27] Závěrem stěžovatelé namítají, že způsob, jakým odpůrce vypustil z návrhu část koridoru R35, vedl k omezení možnosti dotčených osob se k této úpravě vyjádřit. Odpůrce na úřední desce i způsobem umožňující dálkový přístup zveřejnil návrh ZÚR Pk v podobě, která obsahovala celý koridor R35, přičemž k této podobě návrhu se vyjadřovaly dotčené osoby i dotčené orgány.

[28] Stěžovatelé tak na základě shora uvedených důvodů navrhuji, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně koridorem R35 vymezenou část napadeného opatření obecné povahy ZÚR Pk.

IV. Vyjádření odpůrce

pokračování

[29] Odpůrce v podaném vyjádření ke kasační stížnosti pokládal za důležité poukázat na zvláštní povahu projednávané věci. Vyjádřil přesvědčení, že zákon přijaté řešení umožňuje, tj. převzetí vymezení koridoru rychlostní silnice R35 po prověření aktuálnosti tohoto záměru z předchozí územně plánovací dokumentace – ÚP VÚC Pk do ZÚR Pk podle ustanovení § 187 odst. 2 stavebního zákona bez věcné změny, kdy v souladu se zákonem bylo takto převzato i předchozí posouzení vlivů této koncepce na životní prostředí (SEA). Současně je odpůrce přesvědčen, že po zrušení části vymezeného koridoru Nejvyšším správním soudem bylo možné za použití ustanovení § 39 odst. 6 stavebního zákona zbylou část ZÚR Pk vydat.

[30] V podrobnostech odkázal odpůrce na obsah svého vyjádření k návrhu stěžovatelů na zrušení napadeného opatření obecné povahy. Zdůraznil, že návrh obsahuje důvody, které nesvědčí a nemohou svědčit jednotlivým stěžovatelům, a to ať již z hlediska možného dotčení jejich právní sféry, resp. lokalizace jednotlivých tvrzených nezákonností v ZÚR Pk. Argumentačně se tak odpůrce v otázce legitimace stěžovatelů k podání návrhu zcela ztotožnil se závěry krajského soudu.

[31] S ohledem na shora uvedené navrhl odpůrce kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

V. Posouzení důvodnosti kasačních stížností

[32] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

[33] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je důvodná.

[34] V projednávané věci je předmětem sporu posouzení otázky aktivní věcné legitimace jednotlivých stěžovatelů.

V.a)

Posouzení důvodnosti kasačních stížností stěžovatelů a) a b)

[35] Stěžovatelé a) a b) jsou obcemi a svoji aktivní legitimaci dovozují z ustanovení § 101a odst. 2 s. ř. s. Dle citovaného ustanovení může návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, podat též obec. Stěžovatelům a) a b) přísluší aktivní procesní legitimace k podání návrhu ze zákona a bez nutnosti tvrdit konkrétní zkrácení na právech opatřením obecné povahy (na rozdíl od navrhovatelů podle § 101a odst. 1 s. ř. s., u kterých je existence samotné možnosti zásahu do hmotných práv řešena již v rámci posuzování přípustnosti návrhu). Aktivní procesní legitimace obce podle

ustanovení § 101a odst. 2 s. ř. s. je tedy neomezená a není podmíněna tvrzením o zkrácení na subjektivních právech. Toto tvrzení o konkrétním zkrácení na právech napadeným opatřením obecné povahy je však nezbytné pro meritorní posouzení důvodnosti návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 – 53).

[36] Obec může být v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části úspěšná pouze tehdy, prokáže-li nezákonnost napadeného opatření obecné povahy či závažné vady při procesu jeho přijímání a vliv těchto pochybení či nezákonností do sféry jejích práv. Obecně ve vztahu ke všem navrhovatelům, tj. bez rozlišení, zda se jedná o fyzickou, právnickou osobu či obec, je tento princip zastáván v dnes již konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz například rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009 – 82, a dále rozsudek ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Ao 4/2007 – 83, rozsudek ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, rozsudek ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 1/2008 – 39, nebo rozsudek ze dne 17. 1. 2008, č. j. 4 Ao 3/2007 – 22). Správnost uvedeného právního názoru potvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publikovaném pod č. 2215/2011 Sb. NSS: *"Úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepoval jako actio popularis, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva."* (bod 33 citovaného usnesení).

[37] Aktivní věcnou legitimací obce se zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, ve kterém dospěl k závěru, že soud je i zde povinen individuálně hodnotit, *"zda existuje vztah mezi právní sférou předmětné obce a územím, které je opatřením obecné povahy regulováno. Aktivní procesní legitimace vymezená v § 101a odst. 2 s. ř. s. představuje oprávnění k uplatnění pouze takových námitek, které jsou relevantní z hlediska dotčení předmětné obce."* K otázce možného dotčení práv obce se Nejvyšší správní soud podrobně vyslovil v rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 – 53, dle něhož *"v případě obce může opatření obecné povahy kraje zasáhnout nejen do jejích majetkových práv, ale také například do její autonomie při řešení otázek spadajících do její pravomoci. Nejvyšší správní soud nicméně takové dotčení autonomie obce rozhodně nepovažuje za samozřejmé či snad presumovatelné. Je především na obci, aby chránila svá práva a oprávněné zájmy a v návrhu uvedla, jak konkrétně do její právní sféry daná část opatření obecné povahy (resp. namítané pochybení) zasáhla. Pokud tak neučiní, lze na dotčení právní sféry obce usuzovat toliko z obsahu soudního či správního spisu. Nelze v žádném případě konstruovat domněnku, že každý záměr regulovaný na úrovni zásad územního rozvoje zasahuje do právní sféry každé obce, která je součástí daného kraje."* Na základě citovaných závěrů lze konstatovat, že pokud návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části podaný obcí neobsahuje tvrzení o tom, jakým konkrétním způsobem napadené opatření (jeho část) zasáhla do její právní sféry, soud takový návrh nemůže odmítnout, nicméně ve věcném projednání jej zamítne s výjimkou ojedinělých případů, kdy dotčení práv obce bude zcela zjevně vyplývat z jiných skutečností, které soud v průběhu řízení zjistí.

[38] Stěžovatelé a) a b) se cítili být zkráceni na svých právech i přesto, že koridor rychlostní silnice R35 vymezený v napadeném opatření obecné povahy nevede přes území jejich obce, naopak v přijetí ZÚR Pk s neúplným záměrem trasy R35 spatřovali nezákonnost.

pokračování

[39] Krajský soud dospěl k závěru, že aktivní věcná legitimace nemůže být v projednávané věci na straně stěžovatelů a) a b) dána, pokud trasa komunikace R35 upravená napadeným opatřením obecné povahy nevede přes jejich území. Jinými slovy, že je zcela vyloučeno, aby bylo v takovém případě dotčeno jakékoliv veřejné subjektivní právo těchto obcí. Krajský soud se tedy nezabýval posouzením důvodnosti jednotlivých námitek, neboť dospěl k obecnému závěru, že v případě, kdy komunikace R35 dle napadených ZÚR Pk neprochází přes území obcí – stěžovatelů, nemůže být jakákoliv námitka směřující proti vedení trasy R 35 důvodná. S tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[40] Možnost dotčení práv není obligatorně podmíněna tím, aby navrhovatelem napadený záměr opatření obecné povahy byl umístěn přímo na jeho území či pozemku v jeho vlastnictví. Takto zúžený výklad odporuje současnému pojetí "dotčení práv", které zahrnuje mezi osoby oprávněné napadnout určitý záměr ve stavebním řízení či územním plánování nejen vlastníky staveb či pozemků, na kterých je záměr přímo uskutečňován či plánován, ale i ty, kteří tvrdí, že jejich vlastnické nebo jiné věcné právo může být dotčeno záměrem či určitou aktivitou, kterou záměr připouští (shodně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89, či ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Prokázání dotčení práv v těchto případech je logicky obtížnější, záleží na individuálních okolnostech případu. Teoreticky tedy není možné u navrhovatelů a) a b) vyloučit a priori dotčení práv vedením trasy R35, přestože v napadeném opatření obecné povahy není vyznačena bezprostředně přes jejich území. Pokud by skutečně prokázali dotčení svých práv působením jakéhokoliv vlivu či záměru nyní přijatých ZÚR Pk (případně vlivem vady při jejich přijímání), bylo logicky zcela namístě domáhat se obrany proti ZÚR s nyní přijatým obsahem, a nikoliv napadnout jejich následnou aktualizaci, která bude upravovat pouze dílčí záměry na části území kraje. V případném řízení proti aktualizaci ZÚR Pk mohou navrhovatelé napadat pouze dotčení svých práv způsobené touto dílčí úpravou, nikoliv již dříve přijatým celkem. V projednávané věci byl krajský soud povinen vyhodnotit, zda dotčení tvrzené navrhovateli v důsledku působení napadeného opatření obecné povahy do jejich právní sféry může nastat, a případně zda je to v souladu se zákonem či nikoliv. Předpokladem pro toto posouzení je však výše zmíněné tvrzení navrhovatelů, jakým způsobem napadené opatření obecné povahy zasahuje do jejich právní sféry. Právní otázku aktivní věcné legitimace posoudil krajský soud v napadeném rozsudku nesprávně a jeho rozhodnutí je v tomto směru nezákonné (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

[41] Navrhovatelé a) a b) v kasační stížnosti dále zpochybnili zákonnost převzetí neúplného koridoru R 35 do ZÚR Pk z ÚP VÚC Pk dle ustanovení § 187 odst. 2 stavebního zákona. Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozhodnutí k převzetí koridoru obsaženého v ÚP VÚC Pk do ZÚR Pk vyjádřil a označil ho v souladu se zákonem, Nejvyšší správní soud se tedy na základě citované námítky závěrem krajského soudu mohl zabývat a věcně jej přezkoumat. Z výše uvedených skutkových okolností projednávané věci je zřejmé, že rozhodnutím vydaným ve věci sp. zn. 7 Ao 1/2009 Nejvyšší správní soud vyhověl části námitek navrhovatele a zrušil část ÚP VÚC Pk tak, že vypustil část koridoru R 35 v katastrálním území obcí Řídký, Bohuňovice u Litomyšle,

Sedliště u Litomyšle, Kornice, Láňy u Litomyšle, Litomyšl a Záhraď. Zbytek komunikace ponechal jako součást napadeného opatření obecné povahy a v tomto rozsahu návrh zamítl. Tímto pravomocným rozhodnutím byla tedy po soudním přezkumu potvrzena trasa komunikace R 35 zanesená v ÚP VÚC PK. S výjimkou výše vymezených oblastí je nutno uvedenou trasu považovat za konečnou, respektive za soudem prověřenou z hledisek uvedených v kasační stížnosti.

[42] V řízení vedeném pod sp. zn. 7 Ao 1/2009 měl Nejvyšší správní soud možnost zrušit celou trasu komunikace, pokud by ji shledal v rozporu se zákonem. Po posouzení vznesených námitek však dospěl k závěru, že jsou nedůvodné, s výjimkou procesní námitky týkající se individuální možnosti navrhovatele podat plnohodnotné vyjádření v určité fázi přijímání opatření obecné povahy. V odůvodnění rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že ve 2. návrhu územního plánu byly vyhodnoceny vlivy navrhovaného řešení koridorů pro dopravu na životní prostředí (viz str. 156 a násl. ÚP VÚC Pk), 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. Podle Nejvyššího správního soudu bylo tedy při hodnocení vlivu koridoru R 35 na životní prostředí 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. 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 v řízení vedeném pod sp. zn. 7 Ao 1/2009 jako nedůvodnou.

[43] ÚP VÚC Pk byl tedy z uvedených hledisek Nejvyšším správním soudem posouzen včetně trasy komunikace R35 a nebyl shledán důvod k jeho zrušení s výjimkou části komunikace R35 v oblastech vymezených výrokem rozsudku ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009 – 56. Stěžovatelé zpochybnili, zda v této podobě mohl být převzat do návrhu ZÚR Pk dle ustanovení § 187 odst. 2 stavebního zákona, jinými slovy, zda bylo možno převzít ÚP VÚC Pk i přesto, že zde nebyl upraven celý záměr komunikace R35. Jak je uvedeno výše, ustanovení § 187 odst. 2 stavebního zákona umožňuje za zde stanovených podmínek převzít záměry schválené původně v rámci plánů VÚC do návrhu ZÚR. Účelem je zajistit vyšší efektivitu územního plánování, neboť umožňuje neopakovat proceduru posuzování u záměrů, u kterých je zřejmé, že byly dle srovnatelných kritérií již posouzeny. Záměr komunikace R35 byl s odkazem na ustanovení § 187 odst. 2 stavebního zákona do ZÚR Pk převzat, a to v podobě upravené dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ao 1/2009 – 56. Nejvyšší správní soud v odůvodnění tohoto rozsudku shledal trasu komunikace R35, s výjimkou výše uvedeného úseku, zcela v souladu se zákonem a ÚP VÚC Pk v tomto směru potvrdil. Důvodem vynětí předmětného úseku bylo procesní pochybení odpůrce, který omezil procesní práva individuálního navrhovatele tím, že mu nebylo umožněno podat námitky ke konceptu, který obsahoval ve finále schválenou variantu vedení trasy rychlostní silnice R 35.

pokračování

[44] V ustanovení § 187 odst. 2 stavebního zákona jsou stanoveny pro přenesení záměru z ÚZ VÚC do ZÚR dvě podmínky – aktuálnost záměru a jeho nadmístní význam. Obě podmínky byly dle názoru Nejvyššího správního soudu splněny. Je nutno konstatovat, že krajský soud měl na základě námítky stěžovatelů výslovně uvést, jakým způsobem posoudil vliv zrušení části trasy R35 na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Ao 1/2009 na aktuálnost trasy R35 v ÚP VÚC. Toto dílčí pochybení však nemělo vliv na zákonnost přijatého závěru krajského soudu. Dle Nejvyššího správního soudu nelze přisvědčit závěru navrhovatelů, že vypuštěním části trasy komunikace se záměr stal automaticky neaktuálním. Toto posouzení záleží zejména na rozsahu vypuštěné části trasy komunikace, případně na dalších okolnostech. V projednávané věci lze konstatovat, že pouze vypuštění cca jedné desetiny z celkové trasy komunikace (přibližně 11 km z cca 110 km) nebylo bez dalšího způsobilé narušit aktuálnost záměru, neboť se jednalo o marginální část celkové trasy a ve zbytku bylo vedení komunikace rychlostní silnice R 35 v řízení vedeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 7 Ao 1/2009 prověřeno a shledáno v souladu se zákonem. Nadmístní význam trasy komunikace R 35 i po vypuštění její části nebyl navrhovateli zpochybňován a Nejvyšší správní soud též v tomto směru neshledal žádné pochybnosti.

[45] Námitka nesprávné aplikace ustanovení § 187 odst. 2 stavebního zákona nebyla shledána důvodnou.

[46] Dalšími námitkami stěžovatelů a) a b) se krajský soud nezabýval na základě nesprávné premisy (viz výše), že napadenými ZÚR Pk nemohly být za žádných okolností dotčeny jejich zájmy, pokud zde vyznačená trasa R 35 nevede přes území jejich obcí. Jak je uvedeno výše, krajský soud je v dalším řízení povinen tyto námitky posoudit a uvést, zda stěžovatelé a) a b) unesli břemeno tvrzení, tj. zda tvrdili dotčení svých subjektivních práv, případně zda se jim podařilo unést i břemeno důkazní a jejich tvrzení byla důvodná. Toto posouzení není oprávněn provést poprvé Nejvyšší správní soud, neboť by tím byl zcela porušen přezkumný princip řízení o kasační stížnosti.

V.b)

Posouzení důvodností kasačních stížností stěžovatelů c) a d)

[47] Stěžovatelé c) a d) jsou dle vlastních tvrzení vlastníky nemovitostí na území Pardubického kraje, které leží přímo v dopravním koridoru R35 vymezeném v ZÚR Pk. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v již citovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, uvedl že „navrhovatel (...) musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení“ (body 31 a 34 usnesení).

[48] Rozšířený senát dále k otázce aktivní legitimace dovedl, že „v případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (...)“. Rozšířený senát poté uzavřel, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být „zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám).“ (body 35 a 36 usnesení). Obdobně je třeba postupovat i v případě zásad územního rozvoje coby územně plánovací dokumentace, která je územním plánům nadřazena. I zde bude pro aktivní věcnou legitimaci navrhovatele rozhodující věrohodné tvrzení o vztahu mezi právní sférou navrhovatele a územím regulovaným zásadami územního rozvoje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526).

[49] V případě stěžovatelů c) a d) lze tedy na základě doložení jejich vlastnických práv k pozemkům ležícím přímo v trase koridoru R35 konstatovat, že byla splněna podmínka aktivní procesní legitimace, neboť tvrdili zásah do jejich subjektivních práv. Ke stejnému závěru ostatně dospěl i krajský soud, který se zabýval rovněž důvodností podaného návrhu stěžovatelů, což odpovídá i procesní povaze zamítavého rozhodnutí (návrh tedy nebyl odmítnut, jako by tomu bylo v případě, pokud by krajský soud shledal nepřipustnost návrhu). Spornou otázkou je tedy posouzení aktivní věcné legitimace stěžovatelů c) a d), tedy důvodnost podaného návrhu ve vazbě na tvrzený zásah do jejich subjektivních práv.

[50] Z povahy věci nemohou být stěžovatelé c) a d) dotčeni neúplným vymezením koridoru R35, jestliže se jejich pozemky nacházejí v oblasti, kde je koridor plně vymezen. Nelze tedy v jejich případě dospět k závěru o možném zásahu do subjektivních práv na základě argumentačních východisek uvedených shora ve vztahu ke stěžovatelům a) a b), jejichž katastrální území spadala do oblasti, kde dopravní koridor vymezen nebyl.

[51] Ohledně posouzení ostatních námitek Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že stěžovatelé c) a d) žádným způsobem nevysvětlili, jakým konkrétním způsobem by se tvrzená procesní pochybení při schvalování ZÚR Pk měla negativně odrážet ve sféře jejich subjektivních práv. Jak dále správně vyslovil krajský soud, sama skutečnost, že tito stěžovatelé mají vlastnická práva k dotčeným pozemkům, resp. na nich hospodaří, není sama o sobě důvodem pro vyslovení nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Jak konstatoval rozšířený senát v již citovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, „vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnu-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníkovi bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem (...)“. Stěžovatelé c) a d) však svůj návrh o žádné takové rozhodné okolnosti neopřeli, krajský soud tedy zcela správně vycházel z premisy,

pokračování

že samo omezení vlastnického práva v podobě zásad územního rozvoje je v obecné rovině v souladu s ústavními principy zakotvenými v čl. 11 LZPS (blíže srov. bod 47 citovaného usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009).

[52] Námitky stěžovatelů c) a d) nebyly Nejvyšším správním soudem shledány důvodnými a rozhodnutí krajského soudu je v části posouzení jejich návrhů zcela v souladu se zákonem.

VI. Závěr a náklady řízení

[53] Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě dospěl k závěru, že při hodnocení námitek stěžovatelů a) a b) krajský soud jejich návrhy zamítl na základě nesprávného právního názoru, neboť se nelze ztotožnit s tím, že vzhledem k nevedení koridoru R 35 přes jejich území nemohou být a priori dotčena jejich práva. Je však nutno zdůraznit, že výrok rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nijak nepředjímá rozhodnutí krajského soudu, které je výhradně v jeho jurisdikci a závisí plně na výsledku jím provedeného posouzení žalobních tvrzení navrhovatelů. Naopak kasační námitky stěžovatelů c) a d) nebyly důvodné. Krajský soud v napadeném rozsudku rozhodl o všech návrzích na zrušení opatření obecné povahy jedním výrokem (výrok č. I), který bez rozlišení všechny návrhy stěžovatelů zamítl. Vzhledem k této podobě výroku nebylo možné zrušit rozhodnutí krajského soudu pouze ve vztahu ke stěžovatelům a) a b), jejichž kasační stížnosti byly důvodné. I přes nedůvodnost kasačních stížností stěžovatelů c) a d) byl nerozdělitelný výrok rozsudku krajského soudu zrušen celý dle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s., a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[54] V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[55] Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud též o nákladech kasačního řízení.

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

V Brně dne 20. března 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu