U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci navrhovatelů **a) Ing. J. V., b) M. S.,** oba zastoupeni Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem 390 01 Tábor, Příběnická 1908, proti odpůrci **Pardubickému kraji,** se sídlem 532 11 Pardubice, Komenského náměstí 125, o návrhu na zrušení části Zásad územního rozvoje Pardubického kraje vydaných jako opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/170/10 dne 29. 4. 2010,

takto:

I. Návrh, aby Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Pardubického kraje schválené usnesením zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/170/10 dne 29. 4. 2010 v části textového i grafického vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšné stavby uvedené v části 7.1. VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ STAVBY V OBLASTI DOPRAVY opatření obecné povahy jako stavba číslo D01 s označením "rychlostní silnice R35 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť – Opatovice nad Labem – hranice kraje", a v části 4.1.1.1. opatření obecné povahy vypustil bod (73), **se odmítá.**

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

III. Žalobcům a) a b) **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč pro každého z nich. Celková částka 10 000 Kč bude vyplacena k rukám Mgr. Vítězslava Dohnala, advokáta se sídlem 390 01 Tábor, Příběnická 1908 z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í:

Návrh navrhovatelů

Navrhovatelé podali návrh na zrušení Zásad územního rozvoje Pardubického kraje (dále také ZÚR PK) vydaných jako opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/170/10 dne 29. 4. 2010, které nabyly účinnosti dne 15. 6. 2010, protože se domnívají, že schválená podoba ZÚR PK nezákonným způsobem zasahuje do

jejich práv na ochranu vlastnictví, podnikání a příznivé životní prostředí. Nezákonné zásahy vyplývají z umístění koridoru rychlostní silnice R35 v napadeném OOP. Legitimaci k podání návrhu dovozují z toho, že navrhovatel a) je vlastníkem mimo jiné pozemků parc. č. 356/1, 568/1 v k.ú. Řídký a parc. č. 356/1, 641/1, 644 a 647 v k.ú. Bohuňovice u Litomyšle a je nájemcem mimo jiné pozemků parc. č. 384/3, 418/1 v k.ú. Řídký. Navrhovatel a) bydlí s manželkou, synem, dcerou a rodiči v domě č.p. X v obci B. Dům je v jeho vlastnictví. Navrhovatel b) je vlastníkem pozemků parc. č. 283 a 187/2 v k.ú. Kornice. Oba navrhovatelé jsou soukromými zemědělci, kteří zemědělsky obhospodařují pozemky ve svém vlastnictví i ty, které mají v nájmu. Zásah do svých práv navrhovatelé namítají, přestože koridor rychlostní silnice R35 (zatím) nevede přes pozemky v jejich vlastnictví. Zásah spatřují právě v tom, že koridor R35 byl do výsledné podoby opatření obecné povahy zařazen v neúplné podobě, kdy v úseku, který se dotýká vlastnických a dalších práv navrhovatelů vymezení koridoru chybí. Zdánlivě tak k zásahu do práv navrhovatelů nedošlo. Ve skutečnosti stabilizace koridoru po Cerekvici nad Loučnou ze západu a Litomyšl z východu předurčuje, že koridor do práv navrhovatelů zasáhne.

Stabilizace převážné části koridoru R35 v ZÚR PK vede rovněž k tomu, že již není dán prostor pro hledání zcela odlišných dopravních řešení mimo Litomyšl a okolí.

K zásahu dochází také tím, že schválení ZÚR PK otevírá prostor pro schválení územně plánovací dokumentace obcí a k vydání příslušných územních rozhodnutí a stavebních povolení a tím i k realizaci stavby. Dovedeno do důsledků by R35 mohla být vybudována bez předmětného úseku s tím, že by se doprava následně „rozptýlila“ na současnou silniční síť a to s nepříznivými důsledky i na životní prostředí a vlastnictví žalobců.

Vlastnické právo navrhovatelů je zasaženo tím, že neúplný koridor R35 předurčuje výslednou trasu R35 tak, že v každém případě zasáhne pozemky ve vlastnictví navrhovatelů. Právo na příznivé životní prostředí navrhovatelů je zasaženo tím, že do blízkosti jejich obydlí a pozemků v jejich vlastnictví bude přivedena kapacitní tranzitní automobilová doprava. Dojde k zásahu do zemědělského půdního fondu, dále ke zvýšení hluku i ke znečištění ovzduší. Dále budou zasaženy biotopy volně žijících zvířat, zejména zajíců, srnčí zvěře, bažantů a koroptví. K zásahu do práva navrhovatelů podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost dochází tím, že neúplný koridor R35 předurčuje výslednou trasu R35 tak, že v každém případě na části pozemků v jejich vlastnictví, na kterých provozují zemědělskou výrobu, bude umístěna rychlostní komunikace.

K zásahu do práva navrhovatelů na spravedlivý proces došlo tím, že účelovým rozdělením koridoru R35 na dvě části neměli možnost vyjádřit se ke koridoru jako celku.

Navrhovatelé vytýkají napadenému opatření obecné povahy následující nezákonnosti:

1. Rozpor OOP s ustanovením § 187 odst. 2 stavebního zákona

Jsou toho názoru, že odpůrce nemohl koridor R35 převzít z Územního plánu velkého územního celku Pardubického kraje, protože nebyla splněna podmínka aktuálnosti. Právní mocí rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ao 1/2009 – 56 ze dne 26. srpna 2009 se předmětný záměr stal neaktuálním. Odpůrce byl proto povinen koridor R35 jako celek znovu prověřit a projednat s dotčenými orgány, avšak tak neučinil a tím porušil zákon.

2. ZÚR nenaplňuje cíle a úkoly územního plánování

Právní úprava předpokládá, že do územně plánovací dokumentace budou zapracovány záměry ve své úplné podobě. Jen tak je možné dosáhnout koordinační úlohy územního plánování a zajistit, aby byly náležitě vyhodnoceny a vzaty v úvahu vztahy mezi jednotlivými záměry navzájem a mezi záměry a okolním prostředím. Pokud tedy stavební zákon hovoří ve vztahu k územnímu plánování o „území“, myslí tím dle názoru navrhovatelů „celé území“, pokud hovoří o „koridorech“ nebo stavbách, má se jednat o „celé koridory“ a „celé stavby.“

Tím, že nezanesl do ZÚR kompletní koridor R35, nenaplnil odpůrce citované cíle územního plánování. Podle § 18 odst. 2 má územní plánování řešit komplexně účelné využití a prostorové uspořádání území. Neúplný koridor R35 nelze označit za komplexní a účelné řešení. Jde o řešení částečné a řešení, jehož účelnost může být náležitě zhodnocena teprve v okamžiku, kdy bude (zřejmě kompletní - poznámka NSS).

Neúplný koridor dále nevytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území, když umožňuje realizaci dopravní stavby, která nemá vyřešenu návaznost na další dopravní síť a která tak naopak může způsobit závažné dopravní problémy a tím i zhoršení životního prostředí.

Odpůrce svým postupem neprověřil přínosy, problémy a rizika R35, nestanovil urbanistické a další podmínky pro umístění a uspořádání stavby R35. Tím porušil citované úkoly územního plánování. Vzhledem k tomu, že napadené OOP neobsahuje celý koridor R35, nemohlo dojít k řádnému vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Posouzení vlivů na životní prostředí se nezabývá tím, jaké vlivy by měla realizace R35 bez chybějícího úseku, neřeší ani vazby na navazující dopravní síť. Pokud odpůrce schválil napadené OOP s neúplným koridorem R35, využil tzv. salámové metody k tomu, aby prosadil záměr, který se mu jako celek zatím prosadit nepodařilo.

3. ZÚR je v rozporu s Politikou územního rozvoje

Zásady územního rozvoje musí být s politikou územního rozvoje v souladu. Tento soulad je jedním z hledisek, které kontroluje ministerstvo pro místní rozvoj při posuzování ZÚR (§ 38 odst. 2 stavebního zákona), krajský úřad [§ 40 odst. 1 písm. a) stavebního zákona] i zastupitelstvo kraje (§ 41 odst. 2 stavebního zákona).

Platná politika územního rozvoje rovněž obsahuje úkol pro územně plánovací dokumentaci:

(80) Úkoly územního plánování:

a) kraje v zásadách územního rozvoje upřesní vymezení ploch a koridorů dopravní infrastruktury, při respektování důvodů vymezení a kritérií a podmínek pro rozhodování,

b) příslušné kraje a obce zajistí územní ochranu vymezených koridorů a ploch, případně územní rezervou,

c) příslušné kraje a obce postupují při pořizování územně plánovací dokumentace v souladu s kriterii a podmínkami pro rozhodování o změnách v území,

d) kraje při pořizování územně plánovací dokumentace řeší územní souvislosti vymezených koridorů a ploch.

Platná politika územního rozvoje obsahuje koridor R35 v textové i grafické části:

(104) ***R35 a***

Vymezení:

Úsek Sedlice (Hradec Králové) - Vysoké Mýto - Moravská Třebová - Mohelnice (E 442).

Důvody vymezení:

Paralelní trasa odlehčující dálnici D1. Součást TEN-T.

Jak je patrné z textové i grafické části, PÚR zcela logicky předpokládá, že koridor dopravních staveb, včetně koridoru R35, bude v zásadách územního rozvoje uveden celý. Pokud odpůrce do napadeného OOP zanesl koridor s chybějící částí, postupoval v rozporu s Politikou územního rozvoje a s výše citovanými ustanoveními stavebního zákona, které vymezují vztah mezi PÚR a ZÚR.

Z důvodů popsaných výše žádali navrhovatelé, aby Nejvyšší správní soud rozsudkem opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Pardubického kraje schválené usnesením zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/170/10 dne 29. 4. 2010 zrušil v části textového i grafického vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšné stavby uvedené v části 7.1. VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ STAVBY V OBLASTI DOPRAVY opatření obecné povahy jako stavba číslo D01 s označením "rychlostní silnice R35 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť – Opatovice nad Labem – hranice kraje", a v části 4.1.1.1. opatření obecné povahy vypustil bod (73), a odpůrci uložil povinnost nahradit navrhovatelům náklady řízení, a to do 3 dnů od právní moci rozsudku.

Vyjádření odpůrce

Ve vyjádření k návrhu odpůrce upozornil na to, že Nejvyšší správní soud již v minulosti návrh na zrušení územně plánovací dokumentace koridoru R35 v rozsahu území Pardubického kraje projednával, přičemž rozsudkem č. j. 7 Ao 1/2009 - 56 ze dne 26. 8. 2009 zrušil opatření obecné povahy - Uzemní plán velkého územního celku Pardubického kraje schválené Zastupitelstvem Pardubického kraje dne 14. 12. 2006 v části vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšných staveb Dl - 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 Záhraď. Jinými slovy soud se celým koridorem R35 již zabýval, když přezkoumával postup odpůrce po formální i věcné stránce, přičemž zrušil trasování koridoru pouze v úseku u Litomyšle. Ve zbývající části koridoru ani celého Územním plánu velkého územního celku Pardubického kraje (dále jen ÚP VÚC Pk) neshledal soud závad. Nastolený stav koridoru R35 je výsledkem rozhodnutí soudu a nikoliv účelového salámování, jak tvrdí navrhovatelé. Za daného stavu věci je dle názoru odpůrce podaný návrh v rozporu se zásadou ne bis in idem a res iudicata, pro které by měl soud návrh odmítnout.

Koridor R35 obsažený v platných Zásadách územního rozvoje Pardubického kraje, které byly vydány dne 29. 4. 2010 usnesením č. Z/170/10 a nabyly účinnosti dne 15. 6. 2010 (dále jen Zásady, ZÚR PK), odpovídá řešení obsaženému v Územním plánu velkého územního celku Pardubického kraje, neboť tento byl postupem v souladu s §187 odst. 2 stavebního zákona převzat bez věcné změny do návrhu ZÚR PK. S ohledem na výše uvedený rozsudek však ZÚR PK neobsahují celý koridor R35, neboť v rozsahu zrušeného úseku nebylo převzetí možné. Proto navrhovatelé nejsou koridorem R35 obsaženým v Zásadách přímo dotčeni a nemají tedy ani legitimaci k podání návrhu. Napadají z hlediska územního plánování prázdné místo, které bude teprve řešeno. Především v zájmu právnických a fyzických osob převzal odpůrce do ZÚR PK stav, který v napadané věci reálně existoval v územně plánovací dokumentaci, podložený již vzpomenutým rozsudkem soudu. Proces průběhu tvorby dokumentace je záležitostí dlouhodobou včetně reakcí na jakékoliv změny. Odpůrce postupoval zákonným a současně racionálním způsobem, když shora uvedený stav v části, která takový postup umožňovala, převzal. Naopak nepřevzetím by způsobil vážnou ekonomickou újmu ve smyslu zmaření vynaložených veřejných prostředků (v řádech miliónů korun). Pokud odpůrce bezprostředně zahájil kroky k řešení prázdného místa, jednal v přesvědčení, že jinak ani postupovat nemohl.

Navrhovatelé budou mít možnost uplatnit řádné námitky a připomínky k chybějícímu úseku koridoru R35 u Litomyšle při veřejném projednání návrhu ZÚR PK - aktualizace č. 1, přičemž proces aktualizace ZÚR PK se v současné době nachází ve fázi jednání o návrhu s dotčenými orgány.

Odpůrce zdůraznil, že Pardubický kraj schválil ÚP VÚC PK pro své území ještě dle předchozí úpravy stavebního zákona. Po prověření aktuálnosti záměru převzal napadenou část ZÚR PK bez věcné změny z ÚP VÚC PK, když v souladu s dikcí zákona převzal bez věcné změny do návrhu ZÚR PK záměry, které splňují požadavky na vydání.

Jakkoliv se navrhovatelé aktivní legitimace k podání návrhu dovolávají skrze tvrzené dotčení svých práv na ochranu vlastnictví, práva na příznivé životné prostředí, práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, odpůrce tvrdí, že aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nejsou, neboť jimi předložené důvody lze označit za přinejmenším neurčité a spekulativní. Poukázal na to, že otázkou aktivní procesní legitimace se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, a na právní závěry v něm uvedené.

V případě napadení opatření obecné povahy, kterým se Zásady územního rozvoje vydávají, musí navrhovatelé především srozumitelně tvrdit, ze existuje vztah mezi jejich právní sférou a územím, jež je zásadami územního rozvoje regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj zásadami územního rozvoje, s jejich předmětem, obsahem a způsobem regulace.

Navrhovatelé nejsou dle názoru odpůrce koridorem R35 v rozsahu dle platných ZÚR PK dotčeni, protože tyto (rozumějme ZÚR PK) koridor R35 v úseku katastru v k.ú. Řídký, Bohuňovice u Litomyšle, Sedliště u Litomyšle, Kornice, Lány u Litomyšle, Litomyšl a Záhraď nezahrnují, není jimi tedy ve smyslu návrhu bezprostředně dotčeno zájmové území a ani práva navrhovatelů. Nelze proto souhlasit ani s tvrzením navrhovatelů, že k dotčení práv došlo již tím, že stabilizace koridoru R35 po Cerekvici nad Loučnou ze západu a Litomyšl od východu tento zásah předurčuje, když není dán prostor pro hledání zcela odlišných dopravních řešení mimo Litomyšl a okolí.

Navrhovatelé současně tvrdí, že k zásahu do jejich práva na spravedlivý proces došlo účelovým rozdělením koridoru R35 na dvě části, čímž měli přijít o možnost vyjádřit se ke koridoru R35 jako celku, což není pravdou.

Pardubický kraj již před nabytím účinnosti nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon), pořídil ÚP VÚC PK. Jeho zadání bylo projednáno v březnu až dubnu 2002, v únoru 2003 byl projednán koncept ÚP VÚC s variantním řešením R 35 (3 varianty A, B, C a některé ještě s alternativním řešením) a posouzením SEA. Oba navrhovatelé vlastní pozemky, které byly dotčeny koridorem jižní varianty C - alt, žalobce a) parc. č. 568/1, p.č. 356/1 a p.č. 644 v k.ú. Bohuňovice, žalobce b/ parc. č. 183/1 v k.ú. Kornice. Ke konceptu ÚP VÚC PK navrhovatelé neuplatnili námitky ani připomínky.

V lednu až únoru 2005 byl projednáván návrh ÚP VÚC PK a dne 22. 6. 2006 bylo schváleno 2. souborné stanovisko s pokyny pro úpravu koridoru R 35 u Litomyšle. Na základě 2. souborného stanoviska byl zpracován 2. návrh ÚP VÚC PK. Ke 2. návrhu ÚP VÚC PK, jehož součástí byl koridor rychlostní silnice R35 ve výsledné podobě, mohli podat vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva byla dotčena veřejně prospěšnými stavbami, námitky od 5. 8. 2006 do 29. 9. 2006. Oba navrhovatelé byli dotčeni koridorem R 35 v 2. návrhu ÚP VÚC PK, navrhovatel a) námitky uplatnil, navrhovatel b) námitky ani připomínky neuplatnil.

Pořízení ZÚR PK zahrnovalo projednání návrhu zadání s dotčenými orgány, dotčenými obcemi a sousedními kraji v říjnu 2007. Společné jednání s dotčenými orgány o návrhu ZÚR PK a projednání vyhodnocení vlivů ZÚR PK na udržitelný rozvoj se uskutečnilo dne 25. 11. 2008, veřejné projednání s obcemi Pardubického kraje proběhlo dne 21. 10. 2009.

V době vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009 - 56 byl proces pořízení ZÚR PK ve fázi již probíhajícího řízení o vydání ZÚR PK, to znamená, že koridor R 35 byl obsažen v celé trase ve všech etapách projednávání. Informace o zrušení části R 35 byla odpůrcem sdělena při veřejném projednání dne 21. 10. 2009.

Odpůrce tedy tvrdí, že navrhovatelé měli možnost vyjádřit se ke koridoru R35 jako celku. Při projednávání ZÚR PK s veřejností odpůrce pouze reagoval na situaci, kdy v průběhu pořizování došlo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009 – 56, ke zrušení Opatření obecné povahy - ÚP VÚC PK schváleného Zastupitelstvem Pardubického kraje dne 14. 12. 2006 v jeho části vyjádřené ve výroku citovaného rozsudku. Dle názoru odpůrce nelze opominout skutečnost, že pokud by Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném řízení shledal, že nelze opětovně, bez dotčení práv třetích osob, projednat pouze část koridoru R35, zrušil by jej v celém napadeném rozsahu, tzn. v úseku Zámrsk - Staré Město.

Dále se odpůrce vyjádřil k tvrzenému porušení § 187 odst. 2 stavebního zákona tak, že k jeho porušení nedošlo. V důsledku výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009 – 56, zahrnovala úprava ZÚR PK vypuštění koridoru R35 v dotčených katastrech ve smyslu § 39 odst. 6 stavebního zákona, které umožňuje na základě výsledku projednání vydat formou opatření obecné povahy část zásad územního rozvoje, která splňuje požadavky na vydání (viz str. 142 textové části odůvodnění ZÚR PK). Ponecháním koridoru R 35 (bez úseku u Litomyšle) v ZÚR PK byla zachovaná koncepce dopravy a zajištěna ochrana území pro přípravu stavby rychlostní silnice R 35, která je veřejným zájmem krajského i republikového významu.

Odpůrce nesouhlasil s tvrzením navrhovatelů, že ZÚR PK nenaplňují cíle a úkoly územního plánování. Dne 29. 4. 2010 Zastupitelstvo Pardubického kraje vydalo ZÚR PK a současně odsouhlasilo zahájení prací na aktualizaci ZÚR PK (viz bod 4b/ usneseni c Z/170/10). Tím byl naplněn postup uvedený v textové části odůvodněni ZÚR PK, které se týkalo chybějícího úseku R 35 u Litomyšle (například str. 97 kap. 5.4.1.1. ZÚR PK). Dne 11. 12. 2009 hejtman Pardubického kraje informoval náměstka ministra dopravy o přípravě vydání ZÚR PK bez vymezení koridoru R 35 v úseku u Litomyšle. Dne 23. 12. 2009 náměstek ministra dopravy Ing. T. K. sdělil, že souhlasí se schválením ZÚR PK bez části tohoto koridoru R 35 s tím, že bezprostředně po vydání ZÚR PK budou zahájeny práce na jejich aktualizaci, která zahrne do ZÚR PK vypuštěný úsek R 35, tímto postupem nebudou narušeny dosavadní práce a příprava stavby R 35.

V lednu 2010 odpůrce zahájil práce na pořízení územní studie „Vymezení koridoru pro umístění stavby rychlostní silnice R 35 u Litomyšle“ (viz usnesení č. R/843/10 ze dne 13. 1. 2010). Územní studie prověřovala 5 variantních řešení rychlostní silnice R 35 v úseku

u Litomyšle. Podkladem pro studii byla námitka č. 23 zástupce veřejnosti Ing. J. V., uplatněná při veřejném projednání ZÚR PK, který byl zmocněn k zastupování 14 občany obce Bohuňovice a která obsahovala podnět na prověření dvou variant trasy R 35. Územní studie byla projednaná dne 18. 5. 2010 a dne 14. 6. 2010 s dotčenými obcemi, dotčenými orgány, občanskými sdruženími, s Ing. J. V., zástupcem veřejnosti. Územní studie byla předložena na jednání RPk dne 20. 1. 2011 (viz usnesení č. R/1626/11) a předaná jako podklad pro zpracování návrhu Zásad územního rozvoje - aktualizace č. 1, v souladu se Zprávou o uplatňování návrhu ZÚR PK. Územní studie je zveřejněna na internetových stránkách úřadu. V září 2010 byla Zastupitelstvem Pardubického kraje schválena Zpráva o uplatňováni ZÚR PK (viz usnesení č. Z /213/2010 ze dne 16. 9. 2010), která byla zadáním aktualizace ZÚR PK. Zpráva o uplatňování je zveřejněna na internetových stránkách Pardubického kraje a v bodu F.1 obsahuje požadavek na vymezení koridoru rychlostní silnice R 35 v úseku u Litomyšle v návaznosti na vymezený koridor rychlostní silnice R35 v ZÚR PK a úkol vycházet při řešení z procesu ElA a z územní studie.

Není pravdou, že nemohlo dojít k řádnému vyhodnocení vlivů na životní prostředí celého koridoru R 35, neboť posouzení vlivů na životní prostředí bylo součástí konceptu ÚP VÚC PK. Stanovisko o hodnocení vlivů bylo vydáno MŽP 1. 8. 2003 a závěry tohoto vyhodnocení jsou okomentovány v kap. 7.5.2 textové části odůvodnění Vyhodnocení vlivu na životní prostředí ZÚR PK Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 Ao 1/2009 - 64 posoudil námitku, týkající se posuzování vlivu trasy rychlostní silnice R 35 na životní prostřední, jako nedůvodnou, protože bylo postupováno způsobem, který byl v souladu se zákonem. Dne 13. 1. 2010 vydalo MŽP souhlasné stanovisko o posuzování vlivu na životní prostředí k návrhu ZÚR PK.

Proces pořizování je soustavná, kontinuální činnost, která je naplánována postupnými kroky, zahrnujícími doplňováním podkladů, prověřováním variant, projednáváním dokumentací, které postupně vedou k naplňování konkrétních cílů. Odpůrce má za to, že ZÚR PK naplňují cíle a úkoly územního plánování.

Odpůrce nesouhlasí s tím, že ZÚR PK jsou v rozporu s Politikou územního rozvoje.

PÚR ČR 2008 vymezuje koridor R35 Sedlice - Vysoké Mýto - Moravská Třebová - Mohelnice. ZÚR Pardubického kraje tento koridor zpřesňují; úsek Sedlice (D1)- Opatovice n. L. byl již dokončen. V důsledku vydaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009 – 56, není součásti ZÚR Pardubického kraje úsek koridoru R35 v k.ú. Řídký, Bohuňovice u Litomyšle, Sedliště u Litomyšle, Kornice, Lány u Litomyšle, Litomyšl a Záhraď. Vymezení koridoru pro umístění stavby rychlostní silnice R35 v úseku u Litomyšle je řešeno při aktualizaci ZÚR Pardubického kraje, která byla zahájena bezprostředně po vydání ZÚR PK, tak jak je uvedeno v textové části odůvodnění na str. 78 v kap. *1.2.3.* a v současné době je ve fázi společného jednání s dotčenými orgány.

PÚR ČR stanovuje rámcové úkoly pro územně plánovací činnost a pro stanovování podmínek pro předpokládané rozvojové záměry s cílem zvyšovat jejich přínosy a minimalizovat jejich negativní dopady (či. 4 PÚR ČR). Úkoly stanovené PÚR ČR jsou plněny soustavnou, kontinuální činností a zajišťováním dalších podkladů pro jejich

naplnění. Pro chybějící úsek u Litomyšle bylo nutné pořídit územní studii, která prověřila ve větší podrobnosti varianty řešení, vyplývající jak z procesu ElA, tak z podnětů uplatněných při veřejném projednání ZÚR PK žalobcem a). Územní studie byla podkladem pro aktualizaci ZÚR PK, která je v současnosti ve fázi společného jednaní s dotčenými orgány a je zveřejněna na internetových stránkách úřadu.

Zrušením celého koridoru rychlostní silnice R35 by došlo k narušení právních jistot všech subjektů zajišťujících zapracování záměru do územních plánů, dokumentace ElA a dokumentace pro územní řízení a dotklo by se nároků všech vlastníků dotčených pozemků, akceptujících již řádně projednané a schválené řešení. Řešení koridoru R35 obsažené v ZÚR PK je souladu s PÚR ČR, neboť koridor R35 prochází územím 4 krajů a naplňování PÚR probíhá po jednotlivých etapách a úsecích. Nelze tedy akceptovat názor o nemožnosti převzetí části koridoru, neboť přes Pardubický kraj ani celý koridor R35 neprobíhá. Tvrzení o nemožnosti takového postupu navrhovateli by znamenalo, že jakákoliv i nepodstatná úprava by znemožňovala využití již dříve dosažených výsledků a veškeré práce by vedly ke zmaření mnohaletého úsilí směřujícího ke stabilizaci koridoru R35. Tvrzení navrhovatelů považuje odpůrce za zcela vybočující z právní úpravy územního plánování.

Odpůrce zpochybňuje oprávněnost podaného návrhu a navrhuje jej odmítnout popřípadě zamítnout, neboť napadené opatření obecné povahy nijak nezasahuje do práv navrhovatelů. Jejich tvrzení týkající se přímého dotčení jejich práv jsou velice obecná, spekulativní, nepodložená a nemají oporu v zákoně. Podle odpůrce nelze z pouhopouhé absence části koridoru R35 v zásadách dovozovat závěry předložené navrhovateli, zejména přímé dotčení jejich vlastnického práva, práva na příznivé životní prostředí, práva podnikat a práva na spravedlivý proces. Pro přiznání nákladů řízení navrhovatelům nejsou dány důvody hodné zvláštního zřetele, ke kterým by měl soud k návrhu navrhovatelů přihlédnout.

Posouzení a závěry Nejvyššího správního soudu

Navrhovatelé podali 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, které podle tvrzení navrhovatelů i odpůrce nabyly účinnosti dne 15. 6. 2010.

Pokud jde o posouzení, zda napadené Zásady územního rozvoje Pardubického kraje jsou opatřením obecné povahy, pak je třeba poukázat na ustanovení § 36 odst. 4 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., dle kterého se zásady územního rozvoje vydávají formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

Vzhledem k tomu, že do sféry veřejných subjektivních práv svých (blíže neurčených) adresátů může zasáhnout pouze opatření obecné povahy, které nabylo zákonem předepsaným způsobem účinnost, vycházel Nejvyšší správní soud z tvrzení účastníků řízení, že napadené Zásady územního rozvoje Pardubického kraje nabyly účinnosti dne 15. 6. 2010. Toto jejich souhlasné tvrzení nebylo ničím zpochybněno.

Odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení zásad územního rozvoje je kraj, jehož zastupitelstvo územní plán vydalo.

Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2011 návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

K otázce procesní legitimace navrhovatele (navrhovatelů) v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, sice v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kterým byl vydán územní plán, avšak jeho závěry jsou použitelné i v tomto řízení o zrušení zásad územního rozvoje. V citovaném usnesení mimo jiné uvedl:

*„Aktivní procesní legitimace návrhu zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s., především ve větě první tohoto ustanovení, podle níž „návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo **tvrdí**, že byl na **svých** právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, **zkrácen**“ (zvýraznění doplněno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu). Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.*

Soud v rámci posuzování projednatelnosti návrhu tedy musí ověřit, zda požadovaná tvrzení návrh obsahuje, a pokud ne, případně vyzvat navrhovatele podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k jeho doplnění. Pokud tvrzení nebudou ani přes výzvu soudu doplněna, bude zásadně na místě návrh odmítnout podle § 37 odst. 5 věty druhé s. ř. s., neboť nebude zpravidla možno v řízení pokračovat, jelikož nebude zřejmé, v jakých ohledech má být zákonnost opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání zkoumána.

Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

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. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a

násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.

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 (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci – buď právo nakládat věcí je přímo součástí vlastnického práva (pak jde o výkon vlastnického práva), nebo vyplývá z omezení vlastnického práva jiných osob k dotyčné věci (pak jde o věcné právo k věci cizí, které může mít soukromoprávní i veřejnoprávní povahu), anebo jde o právo relativní, poskytnuté tím, kdo je oprávněn přímo či zprostředkovaně věcí disponovat (typicky právo nájemní či podnájemní, ale i výpůjčka aj.). Soukromoprávní (případně výjimečně i veřejnoprávní) právní vztahy k věcem na území jsou pak i podmínkou výkonu ekonomických a jiných činností chráněných ústavně zaručenými základními právy. Tak například ústavně zaručené právo na podnikání lze v určité lokalitě vykonávat jen tehdy, je-li dotyčný podnikatel oprávněn pozemek, na kterém chce např. něco vyrábět či pěstovat, užívat, tj. je-li jeho vlastníkem, oprávněným k němu na základě věcného břemene nebo třeba nájemcem.

Výše uvedené úvahy jsou určující pro posouzení, kdo může být navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části. Může jím 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). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou. Nájemce, podnájemce či vypůjčitel však nemohou být v případě územního plánu na svých právech dotčeni způsobem, jaký má mysli § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť jejich práva se nevztahují k území (resp. jeho části), nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil na základě příslušné smlouvy zakládající jejich relativní práva. Uvedené osoby tedy musí své ekonomické či jiné oprávněné zájmy prosazovat zprostředkovaně prostřednictvím těch, kdo jim užívání věcí dotčených územním plánem umožnili.

Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo

k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územní plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. ...

... Skutečnost, že okruh navrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem, však neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím k vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a k jakým věcem mají, podávat námitky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) nebo připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona), což jim dává řadu procesních práv; jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a tedy důvod k jeho zrušení.

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. Bude proto vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany.“

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle něhož byly vydány napadené Zásady územního rozvoje Pardubického kraje, upravuje v Hlavě III nástroje územního plánování, které tvoří územně plánovací podklady (Díl 1), politika územního rozvoje (Díl 2), územně plánovací dokumentace (Díl 3), kterou tvoří zásady územního rozvoje (Oddíl 1), územní plán (Oddíl 2) a regulační plán (Oddíl 3).

Zásady územního rozvoje představují v opatřeních obecné povahy vydávaných podle stavebního zákona akt relativně abstraktního charakteru. Míra možného dotčení na právech je obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ovšem nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jejich práv až k návrhu na zrušení územního či regulačního plánu nebo k žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby. Zásady územního rozvoje jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování. Zejména v případě liniové stavby představuje vymezení jejího koridoru zásadní krok pro její budoucí definitivní umístění. V případě přezkumu zásad územního rozvoje je nutné zkoumat reálnou míru dotčení práv adresátů tohoto aktu.

V daném případě se navrhovatelé domáhají zrušení opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Pardubického kraje schválené usnesením zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/170/10 dne 29. 4. 2010 v části textového i grafického vymezení

ploch a koridorů veřejně prospěšné stavby uvedené v části 7.1. VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ STAVBY V OBLASTI DOPRAVY opatření obecné povahy jako stavba číslo D01 s označením „rychlostní silnice R35 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť – Opatovice nad Labem – hranice kraje“, a v části 4.1.1.1. opatření obecné povahy vypuštění bodu (73).

V textové části Zásad územního rozvoje Pardubického kraje je pod bodem 7. uvedeno „Vymezení veřejně prospěšných staveb a opatření, staveb a opatření k zajištění obrany a bezpečnosti státu a asanačních území nadmístního významu, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit“, a v bodu 7.1. Veřejně prospěšné stavby v oblasti dopravy – silniční doprava a pod číslem VPS je uvedeno D01 - rychlostní silnice R35 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť – Opatovice nad Labem – hranice kraje. V tomto bodu jsou pak uvedeny obce s rozšířenou pravomocí (ORP), dotčené obce a dotčená katastrální území vymezeného koridoru pro uvedenou rychlostní silnici R35.

Navrhovatelé Zásadám územního rozvoje Pardubického kraje vytýkají zkrácení na svých právech v tom, že koridor R35 byl do výsledné podoby opatření obecné povahy zařazen v neúplné podobě, kdy v úseku, který se dotýká vlastnických a dalších práv navrhovatelů vymezení koridoru chybí. Navrhovatel a) je vlastníkem mimo jiné pozemků parc. č. 356/1, 568/1 v k.ú. Řídký a parc. č. 356/1, 641/1, 644 a 647 v k.ú. Bohuňovice u Litomyšle a je nájemcem mimo jiné pozemků parc. č. 384/3, 418/1 v k.ú. Řídký., a navrhovatel b) bydlí s manželkou, synem, dcerou a rodiči v domě č.p. X v obci B., dům je v jeho vlastnictví a je vlastníkem pozemků parc. č. 283 a 187/2 v k.ú. Kornice. Oba navrhovatelé tvrdí, že jsou soukromými zemědělci, a zemědělsky obhospodařují pozemky ve svém vlastnictví i ty, které mají v nájmu.

Přes navrhovateli tvrzené obce a katastrální území, v nichž mají tvrzená vlastnická či jiná práva k nemovitostem, koridor pro umístění rychlostní silnice R35 vymezen Zásadami územního rozvoje Pardubického kraje není.

To potvrzuje i odpůrce, podle něhož koridor R35 obsažený v Zásadách územního rozvoje Pardubického kraje odpovídá řešení obsaženému v Územním plánu velkého územního celku Pardubického kraje, neboť tento byl postupem v souladu s § 187 odst. 2 stavebního zákona převzat bez věcné změny do návrhu ZÚR PK. V důsledku rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009 – 56, není součástí ZÚR Pardubického kraje úsek koridoru R35 v k.ú. Řídký, Bohuňovice u Litomyšle, Sedliště u Litomyšle, Kornice, Lány u Litomyšle, Litomyšl a Záhraď, takže ZÚR PK neobsahují celý koridor R35, neboť v rozsahu zrušeného úseku nebylo převzetí možné. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009 - 56, ve znění doplňujícího rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009 - 75, bylo zrušeno dnem právní moci tohoto rozsudku Opatření obecné povahy – územní plán velkého územního celku Pardubického kraje schválený zastupitelstvem Pardubického kraje dne 14. 12. 2006 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 Záhraď a ve zbytku byl návrh zamítnut.

Podle odpůrce navrhovatelé nejsou koridorem R35 obsaženým v Zásadách územního rozvoje Pardubického kraje přímo dotčeni a nemají tedy ani legitimaci k podání návrhu.

Navrhovatelé připouštějí, že Zásadami územního rozvoje Pardubického kraje vymezený koridor rychlostní silnice R35 (zatím) nevede přes pozemky v jejich vlastnictví, avšak zásah spatřují právě v tom, že koridor R35 byl do výsledné podoby opatření obecné povahy zařazen v neúplné podobě, kdy v úseku, který se dotýká jejich vlastnických a dalších práv, ve vymezení koridoru chybí. Jen zdánlivě tak k zásahu do jejich práv nedošlo. Ve skutečnosti stabilizace koridoru po Cerekvici nad Loučnou ze západu a Litomyšl z východu předurčuje, že koridor do jejich práv zasáhne. Stabilizace převážné části koridoru R35 v ZÚR PK vede rovněž k tomu, že již není dán prostor pro hledání zcela odlišných dopravních řešení mimo Litomyšl a okolí.

Nejvyšší správní soud musel nejprve řešit otázku procesní legitimace navrhovatelů v tomto řízení o zrušení opatření obecné povahy, respektive jeho části, to je Zásad územního rozvoje Pardubického kraje schválených usnesením zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/170/10 dne 29. 4. 2010.

Procesní legitimaci k podání takového návrhu má ten, kdo v návrhu tvrdí zkrácení svých práv příslušným opatřením obecné povahy, přičemž navrhovatel musí v návrhu v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Navrhovatelem může být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je zásadami územního rozvoje regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci, nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem, a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). V daném případě však navrhovatelé v návrhu ani netvrdí, že by nemovitosti v jejich vlastnictví byly napadenými Zásadami územního rozvoje Pardubického kraje regulovány, pokud jde o vymezení koridoru rychlostní silnice R35. Navrhovatelé tedy nejsou procesně legitimováni k návrhu na zrušení Zásad územního rozvoje Pardubického kraje schválených usnesením zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/170/10 dne 29. 4. 2010.

Pokud navrhovatelé tvrdí, že vzhledem ke stabilizaci koridoru po Cerekvici nad Loučnou ze západu a Litomyšl z východu, koridor do jejich práv zasáhne, pak k tomuto jejich tvrzení nemohl Nejvyšší správní soud přihlížet, protože to, co se podle jejich přesvědčení možná stane v budoucnu, nemůže zhojit nedostatek procesní aktivní legitimace navrhovatelů v tomto řízení.

Navrhovatelé dále tvrdí, že k zásahu do jejich práv dochází také tím, že schválení ZÚR PK otevírá prostor pro schválení územně plánovací dokumentace obcí a k vydání příslušných územních rozhodnutí a stavebních povolení a tím i k realizaci stavby, tedy dovedeno do důsledků, že by R35 mohla být vybudována bez předmětného úseku s tím, že by se doprava následně „rozptýlila“ na současnou silniční síť a to s nepříznivými důsledky i

na životní prostředí a vlastnictví navrhovatelů. Vlastnické právo navrhovatelů je zasaženo tím, že neúplný koridor R35 předurčuje výslednou trasu R35 tak, že v každém případě zasáhne pozemky v jejich vlastnictví. Právo na příznivé životní prostředí navrhovatelů je zasaženo tím, že do blízkosti jejich obydlí a pozemků v jejich vlastnictví bude přivedena kapacitní tranzitní automobilová doprava. Dojde k zásahu do zemědělského půdního fondu, dále ke zvýšení hluku i ke znečištění ovzduší. Dále budou zasaženy biotopy volně žijících zvířat, zejména zajíců, srnčí zvěře, bažantů a koroptví.

Ani toto jejich tvrzení nezakládá jejich aktivní procesní legitimaci k návrhu na zrušení části opatření obecné povahy Zásad územního rozvoje Pardubického kraje schválených usnesením zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/170/10 dne 29. 4. 2010. Podle § 36 odst. 1 věty prvé zákona č. 183/2006 Sb. zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. V daném případě Zásady územního rozvoje Pardubického kraje do práv navrhovatelů zatím přímo nezasáhly (neregulují jejich pozemky) a úvahy navrhovatelů, co by se stalo, kdyby rychlostní silnice R35 byla vybudována bez předmětného úseku jsou spekulacemi, přičemž míra dotčení jejich práv z tohoto důvodu není reálná.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že zásady územního rozvoje mohou znamenat zásadní zásah do práv dotčených osob, protože vlastní umístění liniové stavby, respektující zásady územního rozvoje, nemůže v navazujících řízeních doznat významnějších změn. V daném případě, jak bylo již opakovaně zdůrazněno, Zásady územního rozvoje Pardubického kraje schválené usnesením zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/170/10 dne 29. 4. 2010, neregulují katastrální území obcí, v nichž se nacházejí pozemky a jiné nemovitosti navrhovatelů. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu navrhovatelů uvedl, že tak postupoval podle § 39 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., který umožňuje na základě výsledku projednání vydat formou opatření obecné povahy část zásad územního rozvoje, která splňuje požadavky na vydání, a odkázal na stranu 142 textové části odůvodnění Zásad územního rozvoje Pardubického kraje, v níž je uvedeno, že vymezení části koridoru pro umístění stavby rychlostní silnice R35 v dotčených katastrech v úseku u Litomyšle, která na základě vydaného rozsudku (míněno Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009 - 56, ve znění doplňujícího rozsudku téhož soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 7 Ao 1/2009 - 75 – poznámka NSS) není součástí ZÚR a bude řešeno při aktualizaci ZÚR, která bude zahájena bezprostředně po vydání ZÚR, tím nedojde k narušení dopravní koncepce ZÚR. Dále odpůrce uvedl ve svém vyjádření k návrhu navrhovatelů, že v září 2010 byla Zastupitelstvem Pardubického kraje schválena Zpráva o uplatňování ZÚR (viz usnesení č. Z/213/2010 ze dne 16. 9. 2010), která byla zadáním aktualizace ZÚR. Vymezení koridoru pro umístění rychlostní silnice R35 v úseku u Litomyšle (k.ú. Řídký, Bohuňovice u Litomyšle, Sedliště u Litomyšle, Kornice, Lány u Litomyšle, Litomyšl a Záhraď) je řešeno při aktualizaci ZÚR a v současné době je ve fázi společného jednání s dotčenými orgány. Navrhovatelé tedy mohou svá práva efektivně ochránit v navazujících řízeních.

Protože již z obsahu samotných tvrzení navrhovatelů navrhovatelé nebyli opatřením obecné povahy – Zásadami územního rozvoje Pardubického kraje schválenými usnesením zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/170/10 dne 29. 4. 2010 dotčeni ve své právní sféře, Nejvyšší správní soud jejich návrh na zahájení řízení jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl. Vzhledem k tomuto závěru Nejvyšší správní soud neposuzoval další tvrzení navrhovatelů o porušení procedurálních pravidel, neboť i kdyby jejich tvrzení byla důvodná, nemohla by se případná nezákonnost napadeného opatření obecné povahy dotknout jejich vlastní právní sféry.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s. v jeho znění do 31. 12. 2011, podle něhož na náhradu nákladů nemá žádný z účastníků řízení právo.

Vzhledem k odmítnutí kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v účinném znění, o vrácení zaplaceného soudního poplatku.

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

V Brně dne 23. února 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu