

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci navrhovatelů: a) M. S., b) E. S., c) A. S., d) J. S., .e) K. H., všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Město Pohořelice**, se sídlem Vídeňská 699, Pohořelice, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu sídelního útvaru Pohořelice,

takto:

I. Opatření obecné povahy - Územní plán sídelního útvaru Pohořelice, schválený zastupitelstvem města Pohořelice dne 25. 1. 1995, **se** v části vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R52 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami, včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť a souvisejících ochranných pásem **ruší** dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

I. Návrh na zahájení řízení

Návrhem na zrušení částí opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších změn, napadli navrhovatelé v záhlaví uvedený Územní plán sídelního útvaru Pohořelice v části vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R52 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami, včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť a souvisejících ochranných pásem.

Navrhovatelé tvrdí, že jsou vymezením (schválením) uvedené rychlostní silnice v Územním plánu města Pohořelice (dále též „ÚPmP“) zkráceni na svých právech. Zároveň tvrdí, že rychlostní silnice R52 je v ÚPmP vymezena protiprávně, a to především z důvodu rozporu tohoto vymezení s „nadřazenou“ územně plánovací dokumentací. Navrhovatelé jsou dále přesvědčeni, že vymezení trasy rychlostní silnice R52 v ÚPmP je rovněž v rozporu s požadavky právních předpisů upravujících posuzování vlivů územních plánů a v nich obsažených záměrů na životní prostředí, a to včetně požadavků na posouzení variant řešení.

Konkrétně pak jednotliví navrhovatelé uvádějí, že jsou vlastníky následujících nemovitostí v dotčeném území:

Navrhovatelka ad a) je vlastnicí (ve společném jmění manželů) nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 190 pro katastrální území Nová Ves u Pohořelic, obec Pohořelice, u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrálního pracoviště Brno – venkov, a to pozemků parc. č. 418/18 (ostatní plocha), parc. č. 418/21 (zastavěná plocha a nádvoří) a rodinného domu č. p. 152, který se nachází na pozemku parc. č. 418/21.

Navrhovatelka ad b) je vlastnicí (ve společném jmění manželů) nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 82 pro katastrální území Nová Ves u Pohořelic, obec Pohořelice, u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrálního pracoviště Brno – venkov, a to pozemků parc. č. 59 (zastavěná plocha a nádvoří) č. 417 (zahrada) a rodinného domu č. p. X, který se nachází na pozemku parc. č. 59.

Navrhovatel ad c) je vlastníkem nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 42 pro katastrální území Nová Ves u Pohořelic, obec Pohořelice, u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrálního pracoviště Brno – venkov, a to pozemků parc. č. 263/3 (zastavěná plocha a nádvoří), parc. č. 263/1 (zahrada), parc. č. 265 (zastavěná plocha a nádvoří), parc. č. 266/2 (zahrada), rodinného domu č. p. X, který se nachází na pozemku parc. č. 263/3 a rodinného domu č. p. X, který se nachází na pozemku parc. č. 265.

Navrhovatel ad d) je vlastníkem nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 42 pro katastrální území Nová Ves u Pohořelic, obec Pohořelice, u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrálního pracoviště Brno – venkov, a to pozemků parc. č. 41 (zastavěná plocha a nádvoří), parc. č. 42 (zahrada) a rodinného domu č. p. X, který se nachází na pozemku parc. č. 41.

Navrhovatel ad e) je vlastníkem nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 92 pro katastrální území Nová Ves u Pohořelic, obec Pohořelice, u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrálního pracoviště Brno – venkov, a to pozemků parc. č. 267 (zastavěná plocha a nádvoří), parc. č. 68 (zahrada) a rodinného domu č. p. 27, který se nachází na pozemku parc. č. 267.

Navrhovatelé uvádějí, že jejich nemovitosti se nacházejí v Nové Vsi ve vzdálenosti cca 15 – 100 m od navrženého průtahu (doprovodné komunikace) – dnešní silnice III. třídy. Samotná trasa rychlostní silnice R52 navržená ve vzdálenosti pouhých cca 250 m od obytné zóny Nové Vsi, by nepochybně zatížila celou Novou Ves nárůstem prašnosti a

hlučnosti. Zavedením tranzitní dopravy (po doprovodné komunikaci k rychlostní silnici R52) do středu Nové Vsi a dramatickým nárůstem dopravy po samotné rychlostní silnici R52 v těsné blízkosti Nové Vsi by tedy došlo v blízkosti uvedených nemovitostí navrhovatelů k nebývalému nárůstu intenzit tranzitní silniční dopravy, a tím i ke vzniku velmi významného nového zdroje emisí a hluku v těsné blízkosti rodinných domů a dalších nemovitostí navrhovatelů. Tato situace by představovala významných zásah do vlastnického práva navrhovatelů k jejich nemovitostem. Došlo by k významnému omezení vlastnického práva navrhovatelů pokojně, bez rušivých zásahů překračujících míru přiměřenou poměrům, užívat uvedené nemovitosti. S vysokou pravděpodobností by realizace uvedeného záměru vedla rovněž ke snížení tržní ceny všech nemovitostí navrhovatelů. Zároveň by došlo také k zásahu do práv navrhovatelů na ochranu soukromí, zdraví a příznivého životního prostředí. Realizací záměru, včetně nového funkčního využití silnice středem Nové Vsi jako doprovodné komunikace k rychlostní silnici, by fakticky došlo k zavedení tranzitní dopravy na území místní části Nová Ves.

Navrhovatelé jsou s odkazem na výše uvedené skutečnosti přesvědčeni a ve smyslu ust. § 101 a odst. 1 s. ř. s. tvrdí, že byli schválením ÚPmP, tedy opatřením obecné povahy (dále též „OOP“) vydaným odpůrcem, obsahujícím vymezení rychlostní silnice R52, zkráceni na svých právech.

Navrhovatelé jsou dále přesvědčeni, že naplňují definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ podle článku 2 odst. 4 a 5 „Aarhuské úmluvy“ (publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Proto je jejich právo na přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti napadeného OOP nutno dovodit i z povinnosti souladného výkladu ustanovení českého právního řádu se závazky vyplývajícími z této mezinárodní smlouvy, konkrétně z jejího článku č. 9 odst. 3.

Navrhovatelé napadají opatření obecné povahy jednak z důvodů procesních, a jednak z důvodů hmotněprávních.

Důvody nezákonnosti napadeného opatření

Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že vymezení rychlostní silnice R52, včetně všech souvisejících objektů a staveb, v ÚPmP je nezákonné, a to z uvedených důvodů:

1. Hierarchie územního plánování

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

Smyslem této úpravy podle navrhovatelů je zajistit, aby nejdůležitější záměry nadmístního významu byly nejdříve a primárně zakotveny na vyšší úrovni a poté,

v souladu s ní, na úrovni nižší; tyto záměry mohou (a musí) být v územních plánech obcí vymezeny až po jejich schválení v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Obec tak nesmí ve svém územním plánu vymezit záměr nadmístního významu, jenž není vymezen v nadřazené dokumentaci, neboť takové vymezení je v rozporu se zákonem pro překročení přípustného obsahu „svého“ územního plánu a pro nesoulad s nadřazenou dokumentací. Potvrzení svých závěrů navrhovatelé spatřují v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 185 z 23. 9. 2009 (bod 65).

Navrhovatelé tedy uzavírají, že územní plán města Pohořelice nemůže a nikdy nemohl v souladu se zákonem vymezovat žádnou dopravní stavbu nadmístního významu, tedy ani stavbu rychlostní silnice R52, pokud koridor této stavby nebyl a není vymezen v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Dle navrhovatelů tato stavba musela být vymezena v rámci územního plánu vyššího územního celku.

2. Absence vymezení koridoru rychlostní silnice R 52 v nadřazené územně plánovací dokumentaci

Navrhovatelé s odkazem na to, že podmínkou zákonnosti vymezení rychlostní silnice R52, jakožto stavby nemístního významu v UPmP, bylo předchozí vymezení koridoru této stavby v „nadřazené“ územně plánovací dokumentaci velkého územního celku – tedy ke dni schválení změny č. 2 ÚPmP, která je podle názoru navrhovatelů rozhodující – v ÚP VÚC okresu Břeclav z roku 1981, ve znění změn a doplňků z roku 1988. ÚP VÚC okresu Břeclav, a to ani v původním znění z roku 1981, ani ve znění změn a doplňků z roku 1988 neobsahoval závazně ani směrně schválený koridor rychlostní silnice R52 od křižovatky s dnešní silnicí II/416 severně od Pohořelic dále směrem k jihu až po hranici s Rakouskem. ÚP VÚC okresu Břeclav ve znění změn a doplňků z roku 1988 tedy nevymezoval závazně schválený koridor rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice – Mikulov. Tento nadřazený územní plán byl platný i v době projednání a schválení změny č. 2 ÚPmP a měl být odpůrcem při pořizování ÚPmP a jeho změn respektován, což se nestalo. Vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP tak bylo od počátku provedeno v rozporu se zákonem, zejména ustanoveními §§ 9, 10, 29 odst. 3 a 30 zákona č. 50/1976 Sb. a prováděcími předpisy je „starému“ stavebnímu zákonu. Dále navrhovatel uvádí, že územní plán vyššího územního celku Břeclavska, jež byl schválen usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 9. 11. 2006, č. 921/06/Z14, vymezoval mimo jiné i koridor pro vybudování rychlostní silnice R52 jakožto součásti plánovaného dálničního spojení Brno – Vídeň. Tento ÚP VÚC Břeclavska byl zrušen pro rozpor se zákonem rozsudkem NSS ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 - 210. V důsledku zrušení ÚP VÚC Břeclavska neexistuje v době podání návrhu žádná územně plánovací dokumentace nadřazená ÚPmP, která by vymezovala koridor rychlostní komunikace R52. Nadřazenou územně plánovací dokumentací vůči ÚPmP podle „nového“ stavebního zákona mohou být v budoucnu výhradně Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje projednané a schválené postupem podle § 36 a násl. zákona č. 183/2006 Sb.

Navrhovatelé tak uzavírají, že vymezení jakýchkoliv ploch a koridorů nadmístního významu v Územním plánu města Pohořelice, tedy i rychlostní silnice R52 jako dopravní stavby nemístního významu, je bez dalšího protiprávní. Tím spíše je pak za tohoto aktuálního stavu vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP nezákonné, jestliže koridor této

rychlostní silnice, o jehož „nemístním“ významu nelze pochybovat, nebyl v úseku Pohořelice – Mikulov nikdy vymezen v územně plánovací dokumentaci. Ze stejných důvodů je protiprávní i postup odpůrce při pořizování změny č. 8 ÚPmP, jak je v návrhu uvedeno. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že část rychlostní komunikace R52 od mimoúrovňové křižovatky s dnešní silnicí II/416 ve směru Židlochovice – Pohořelice severně od Pohořelic po napojení R52 se silnicí II/381ve směru Vranovice – Přibice k Pohořelicícm již byla vystavěna. Navrhovatelé v této souvislosti opět odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2010 – 84, v němž NSS uvedl, že nezákonnost spočívající v rozporu absenci vymezení rychlostní silnice v nařazeném územním plánu „*nemůže zhojit ani existence již dříve vystavěné části rychlostní silnice*“.

3. Rychlostní silnice R52 a Politika územního rozvoje

Navrhovatelé jsou přesvědčeni rovněž o tom, že na uvedeném nic nemění ani existence Politiky územního rozvoje (dále jen „Politika“), schválené usnesením vlády ČR č. 929/2009 ze dne 20. 7. 2009 (sdělení Ministerstva pro místní rozvoj o schválení Politiky bylo publikováno pod č. 270/2009 Sb.). Tohoto názoru jsou v souvislosti s usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, ve kterém je uvedeno, že Politika není pro kraje závazná v tom smyslu, že by musely automaticky do svých územních plánů převzít realizaci v Politice obsažených záměrů, aniž by hodnotily další jejich dopady a možné varianty řešení. Navrhovatelé podotýkají, že nelze záměry obsažené v Politice přímo přebírat do územních plánů obcí. Z Politiky nelze dovodit žádné konkrétní vymezení předmětného koridoru rychlostní silnice R 52, naopak z ní vyplývá, že správní orgány mají teprve prověřit proveditelnost předmětného záměru a jeho soulad s právními předpisy. Koridor R52 byl do Politiky zahrnut ne zcela plnohodnotně, ale podle odůvodnění Politiky, jak bylo předloženo vládě ČR, pouze podmínečně, a to s jasným odkazem na deklarovanou oporu v ÚP VÚC Břeclavsko (jež byl po schválení Politiky zrušen NSS, jak výše uvedeno). V Politice se na straně 102 mj. uvádí: „ *V návrhu PÚP ČR 2008 jsou uvedeny některé rozvojové záměry, kterých se týká usnesení vlády ČR 1064/2007. jedná se o odst. (106 (řešení rychlostní silnice R52 ... Výše uvedené usnesení vlády ukládá pro každý rozvojový záměr prověření a vyhodnocení variantních řešení, které mohou znamenat v PÚP ČR 2008. Avšak až do výsledků vyhodnocení variant vyplývajících z tohoto usnesení vlády, je nutno v PÚR ČR 2008 zachovávat řešení, krerá jsou stanovena v jiných platných dokumentech (např. u R52 – ÚPN VÚC Břeclavsko.)*“. Navrhovatelé uzavírají, že Politika tedy nevymezila, ani nemohla vymezit, konkrétní koridor rychlostní silnice R52. Existence Politiky proto nijak nezpochybňuje závěr, že trasa této rychlostní silnice může být v ÚPmP vymezena teprve v návaznosti na případné vymezení jejího koridoru v Zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje, resp. že při neexistenci těchto zásad je vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP nezákonné.

4. Nezákonnost vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP z hlediska předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí

Navrhovatelé v návrhu uvádějí, že realizace záměru rychlostní silnice R52 v trase vymezené ÚPmP by přinesla řadu negativních vlivů pro životní prostředí v dotčeném území, jednalo by se především o nárůst intenzity tranzitní silniční dopravy, a tím způsobený vznik velmi významného nového zdroje emisí a hluku v těsné blízkosti

rodinných domů a dalších nemovitostí navrhovatelů. Tyto negativní vlivy by byly spojeny realizací záměru rychlostní silnice R52 po celé délce její zamýšlené trasy. Nezbytnou podmínkou zákonného vymezení koridoru a trasy rychlostní silnice R52 na jednotlivých úrovních územně plánovací dokumentace je podle navrhovatelů řádné posouzení všech variant dálničního spojení Brna a Vídně v rámci posouzení vlivů těchto koncepcí ve smyslu ust. § 10a zákona č. 100/2001 Sb. na životní prostředí v procesu „SEA"). K tomuto posouzení mělo za účinnosti „starého stavebního zákona dojít primárně na úrovni, resp. při pořizování příslušného územního plánu velkého územního celku, tedy ÚP ÚC Břeclavska. Podle platné právní úpravy k takovému posouzení musí dojít v rámci pořizování Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. Navrhovatelé v této souvislosti uvádějí, že zásadní námitkou uplatněnou v návrhu na zrušení ÚP VÚC Břeclavska bylo, že při pořizování této územně plánovací dokumentace nedošlo k řádnému posouzení vlivů této koncepce na životní prostředí v souladu s požadavky právních předpisů – českých zákonů a norem EU a v důsledku toho ani k výběru a vymezení varianty koridoru rychlostní silnice R52 v souladu s požadavky zákona č. 100/2001 Sb. NSS této zásadní námitce ve svém rozsudku ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao/2007 - 210, na nějž navrhovatelé i v této souvislosti odkazují, přisvědčil a v konstatoval v této souvislosti, že : „výsledky zjišťovacího řízení podle § 10a zákona č. 100/2001 Sb., které v daném případě neproběhlo, totiž nelze předjímat, zejména pak zůstává otevřená otázka variantního posouzení silničního spojení Brno – Vídeň z hlediska vlivů na životní prostředí, která potencionálně ovlivňuje rozhodnutí o volbě výsledného koridoru.". Podle navrhovatelů je tedy v ÚPmP vymezena část trasy rychlostní silnice R52 v její „mikulovské" variantě, aniž by tato varianta jako celek, a tím i její část nacházející se na území řešeném ÚPmP, byla řádně posouzena v procesu SEA (zejména pokud jde o srovnání s jinými variantami dálničního spojení Brně a Vídeň). Tato skutečnost podle názoru navrhovatelů představuje další důvod nezákonnosti vymezení rychlostní silnice v ÚPmP, který přitom bezprostředně souvisí se zásahy do subjektivních práv navrhovatelů.

Navrhovatelé proto vzhledem k výše uvedenému závěrem navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy – Územní plán města Pohořelice, platný ke dni vyhlášení tohoto rozsudku, v části vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R52 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami, včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť a souvisejících ochranných pásem, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

II. Vyjádření odpůrce a replika navrhovatelů

Odpůrce ve svém vyjádření z 3. 8. 2010 popírá protiprávnost svého územního plánu. Nesouhlasí s tvrzením navrhovatelů, že jsou vymezením (schválením) uvedené rychlostní silnice v Územním plánu města Pohořelice zkráceni na svých právech. Rovněž nesouhlasí s tvrzením, že by rychlostní silnice R52 byla vymezena protiprávně, a to především z důvodu rozporu tohoto vymezení s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Rovněž odpůrce nesouhlasí s myšlenkou, že zpracování trasy rychlostní silnice R52 v ÚPmP je rovněž v rozporu s požadavky právních předpisů upravujících posuzování vlivů územních plánů a v nich obsažených záměrů na životní prostředí, a to

včetně požadavků na posouzení variant řešení. V prvé řadě upozorňuje na chybnou specifikaci napadeného OOP s tím, že se jedná o Územní plán sídelního útvaru Pohořelice (dále též „ÚPNSÚ“), který byl schválený zastupitelstvem města Pohořelice dne 25. 1. 1995. Dále uvádí úplný výčet platné územně plánovací dokumentace města Pohořelice a jejich účinných změn a změn projednávaných. Uvádí, že zpracování plochy pro záměr rychlostní silnice R52 ve změně č. 2 ÚPNSÚ Pohořelice proběhlo na základě územně plánovacích podkladů podle § 3 zákona č. 50/1976 Sb. a §§ 3 – 7 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění vyhl. č. 570/2002 Sb., konkrétně na základě Vyhledávací studie rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov z května 2001, Generel dopravy Jihomoravského kraje z listopadu 2003, Územní prognóza Jihomoravského kraje z dubna 2005. Ve všech těchto dokumentech je řešena trasa rychlostní solnice R52. Odpůrce má tedy za to, že změna č. 2 ÚPNSÚ Pohořelice byla přijata v souladu s tehdy platnými právními předpisy a že v procesu tvorby a přijímání této změny ÚPNSÚ nebylo pochybeno. Změna č. 2 ÚPNSÚ Pohořelice nebyla pořízena v rozporu s Územním plánem velkého územního celku okresu Břeclav, schváleného dne 30. 9. 1981, ve znění změn a doplňků z roku 1988, protože platnost tohoto územního plánu skončila již dnem 31. 12. 2000. Odpůrce je přesvědčen, že napadená část ÚPNSÚ Pohořelice nezasahuje do vlastnických a jiných práv navrhovatelů a tato tvrzení považuje odpůrce za čistě subjektivní a účelová. Podle názoru odpůrce nemůže být návrhu vyhověno, protože tím by byla porušena právní jistota nejen odpůrce, ale i dalších osob dotčených změnou č. 2 ÚPNSÚ Pohořelice, resp. jeho části, jež byla schválena dne 13. 2. 2006 se závaznou částí územního plánu vymezenou obecně závaznou vyhláškou města Pohořelice č. 1/2006, účinnou ode dne 1. 3. 2006, a kterou požadují navrhovatelé zrušit. Odpůrce se odvolává na ústavně zaručený princip právní jistoty s tím, že neexistence časového omezení v zákoně č. 150/2002 Sb. k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nemůže podle mínění odpůrce znamenat možnost úspěšně se domáhat zrušení OOP kdykoliv. Odpůrce považuje návrh na zahájení řízení za nedůvodný a navrhuje jej tedy zamítnout.

Navrhovatelé v replice z 20. 8. 2010 k vyjádření odpůrce uvedli, že z jejich návrhu je zcela zřejmé, proti jaké územně plánovací dokumentaci, resp. její části, tento návrh směřuje. Jedná se o územně plánovací dokumentaci pro území města Pohořelice ve znění platném ke dni podání návrhu, tedy ve znění jejích postupně schválených změn č. 1, 2, 3, 5 a 6, a to v části vymezující plochy a trasu rychlostní silnice R52. Tvrzení odpůrce, podle nějž část stavby R52 až po křižovatku se silnicí II/381 byla řádně projednána v souladu s ÚPmP z roku 1995 považují navrhovatelé za nesprávné. Toto projednání nemohlo být „řádné“, neboť v té době existovala platná nadřazená územně plánovací dokumentace VÚC okresu Břeclav, podle níž koridor silnice R52 nebyl v této oblasti schválen, ale byla zde vymezena jen územní rezerva. K tomu navrhovatelé opětovně odkazují na rozsudek NSS č. j. 9 Ao 1/010 - 84 ze dne 27. 5. 2010, v němž je uvedeno, že nezákonnost spočívající v absenci vymezení rychlostní silnice v nadřazeném územním plánu „nemůže zhojit ani existence již dříve vystavěné části rychlostní silnice“. Navrhovatelé dodávají, že ani územní rozhodnutí pro tento úsek silnice, dnes označované jako R52, nebylo založeno na souladu s územně plánovací dokumentací. Město Pohořelice potvrdilo, že předmětné územní řízení bylo založeno pouze na dokumentu nazvaném „Dokumentace technické vybavenosti okresu Břeclav v roku 1992“, což je z hlediska požadavků stavebního zákona na ověření souladu umístění stavby s územně plánovací dokumentací dokument zcela nerelevantní.

K vyjádření odpůrce k nadřazené územně plánovací dokumentaci – ÚP VÚC okresu Břeclav navrhovatelé uvádějí, že i kdyby v době pořizování a schvalování ÚPmP, resp. jejich změn neexistovala vůči ÚPmP nadřazená územně plánovací dokumentace (což však neodpovídalo skutečnosti), bylo by vymezení trasy rychlostní silnice R52 v ÚPmP nezákonné, neboť ani za této situace by odpůrce nebyl oprávněn vymezit v územně plánovací dokumentaci obce koridor (trasu) dopravní komunikace nadmístního významu. Rovněž tvrzení odpůrce odvolávající se na vymezení koridoru rychlostní silnice R52 v ÚP VÚC Břeclavska jsou podle navrhovatelů irelevantní, neboť ÚP VÚC Břeclavska byl schválen až několik měsíců po schválení změny č. 2 ÚPmP, vymezující trasu rychlostní silnice R52 v řešeném území města Pohořelice. Následně byl tento územní plán pro nezákonnost zrušen, a to vesměs právě z důvodů souvisejících s vymezením koridoru rychlostní silnice R52. K odkazu odpůrce na dokument nazvaný „Návrh politiky územního rozvoje ČR“ schválený vádou usnesením vlády č. 561 z 17. 5. 2006 navrhovatelé uvádějí, že tento dokument je pro posouzení zákonnosti napadené části ÚPmP zcela irelevantní, a to nejen proto, že byl schválen před schválením změny č. 2 ÚPmP, ale zejména proto, že nešlo o závazný nástroj územního plánování. K vyjádření odpůrce týkajícího se pravomoci soudu rozhodovat o návrhu navrhovatelé uvádějí, že podle platné právní úpravy lze podat nepochybně návrh na soudní přezkum územního plánu jako opatření obecné povahy bez časového omezení. Zrušení územního plánu se přitom nedotkne práv osob, neboť podle výslovného znění § 101d odst. 4 s. ř. s. práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena. Navrhovatelé pak odmítají argumentaci odpůrce, kterou je zpochybňována aktivní legitimace navrhovatelů. Dále se navrhovatelé vyjadřují k vyjádření odpůrce týkající se hierarchie územního plánování, absence vymezení koridoru rychlostní komunikace R52 v nadřazené územně plánovací dokumentaci – ÚP VÚC okresu Břeclav, absence vymezení koridoru rychlostní komunikace R52 a nadřazené územně plánovací dokumentaci – ÚP VÚC Břeclavska, rychlostní silnice R52 a Politika územního rozvoje, nezákonnost vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP z hlediska předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí. Podrobnosti pak jsou uvedeny v návrhu ze dne 19. 7. 2010. Navrhovatelé i s odkazem na skutečnosti uvedené v tomto vyjádření v plném rozsahu setrvávají na svém návrhu ze dne 19. 7. 2010.

III. Skutkový stav

Napadené OOP

1. Schválení územního plánu města Pohořelice a jeho změn

Územní plán města Pohořelice (dále též jen „ÚPmP“) byl schválen Zastupitelstem města Pohořelice (dále jen „zastupitelstvo“) dne 25. 1. 1995. Původní znění ÚPmP řešilo pouze zastavěné plochy. De 10. 4. 2000 zastupitelstvo schválilo změnu č. 1 ÚPmP. Dne 28. 5. 2000 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 1/2000 vymezující závazné části změny č. 1 ÚPmP. Tato změna řešila již celé katastrální území města. Dne 13. 2. 2006 zastupitelstvo schválilo změnu č. 2 ÚPmP. Dne 1. 3. 2006 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 1/2006 vymezující závaznou část změny č. 2 ÚPmP. Touto změnou byla v ÚPmP vymezena trasa rychlostní komunikace silnice R52 tak, jak je vymezena

v platném znění ÚPmP i ke dni podání návrhu navrhovateli. Dne 10. 3. 2008 schválilo zastupitelstvo změnu č. 3 ÚPmP a vydalo ji podle ust. § 54 zákona č. 183/2006 Sb. a § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 S, formou opatření obecné povahy. Změnou č. 3 ÚPmP nebylo dotčeno vymezení trasy rychlostní silnice R52 provedené předchozí změnou č. 2. V roce 2007 byly zahájeny práce na souběžně řešených změnách č. 4, 5 a 6 ÚPmP. Pořizování změny č. 4 nebylo dodnes dokončeno. Dne 10. 12. 2008 zastupitelstvo schválilo a vydalo změnu č. 5 ÚPmP, která nabyla účinnosti dne 3. 2. 2009. Dne 17. 6. 2009 zastupitelstvo schválilo a vydalo změnu č. 6 ÚPmP, která nabyla účinnosti dne 14. 7. 2009. Ani žádnou z těchto změn nebylo dotčeno vymezení trasy rychlostní silnice R52 provedené předchozí změnou č. 2. Navrhovatelé dále dodali, že v březnu roku 2010 byl zveřejněn „Návrh zadání pro vypracování změny č. 8 ÚPmP“, přestože bylo odpůrci známo, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, byl zrušen územní plán velkého územního celku Břeclavska (dále „ÚP VÚC Břeclavska“), který koridor rychlostní silnice R52 vymezoval, přičemž žádá jiná „nadřazená“ územně plánovací dokumentace nebyla schválena.

2. Vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP

V ÚPmP je závazně vymezena rychlostní silnice R52, a to jako veřejně prospěšná stavba. Tato skutečnost vyplývá z ustanovení vyhlášky č. 1/2006 vymezující závaznou část změny č. 2 ÚPmP: podle čl. 5.4 citované vyhlášky č. 1/2006 je další významnou změnou přehodnocení koncepce dopravy v souvislosti s trasováním komunikace R2 a vyřešení dopravního napojení jižní části města na nadřazenou silniční infrastrukturu. Podle čl. 8.1 vyhlášky změna č. 2 ÚPmP mění síť stávajících silničních komunikací, zejména silnic R52 Brno – Pohořelice – Mikulov – státní hranice, I/53 Znojmo – Pohořelice, II/416 Slavkov – Židlochovice – Pohořelice, II/395 Velká Bíteš – Dolní Kounice – Pohořelice, III/42510 Rajhrad – Pohořelice. Podle čl. 8.2 trasa silnice R52 (E416) Brno – Pohořelice – Mikulov je v úseku kolem města Pohořelice územně stabilizovaná, úsek Nová Ves – Mikulov je veden přibližně v koridoru stávající trasy silnice I/52. Místní část Pohořelice – Nová ves obchází východním obchvatem (změna č. 2.18). Podle čl. 8.3 bude dopravní spojení města Pohořelice s místní částí Nová Ves zajišťovat nová silnice III. třídy Pohořelice – Nová Ves s mimoúrovňovou křižovatkou R52 (změna č. 2.10). Podle čl. 8.4 bude dopravní spojení místní části Nová Ves s obcí Ivaň zajišťovat nová silnice III. třídy Nová Ves – Ivaň s mimoúrovňovou křižovatkou s R52 (změna č. 2.20). Podle čl. 11 vyhlášky č. 1/2006 se za veřejně prospěšnou stavbu považují i úpravy silnice R52 a související změny komunikací (dílčí změny ě. 2.18a 2.18b, 2.12 a 2.20). Vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP dále vyplývá ze znění textové a tabulkové části změny č. 2 tohoto územního plánu., kde se mimo jiné uvádí: V části A.1 (Hlavní cíle řešení – str. 6) *„Důvodem pro pořízení změny územního plánu je především : - potřeba přehodnocení koncepce dopravy s souvislosti s trasováním nadřazené komunikace – silnice R52 Brno – Mikulov – státní hranice ... „.* V části A.1 (Stručný popis navrhovaných změn – str. 9) *„Změna 1.18a, 2.18b – Umístění : k. ú. Pohořelice nad Jihlavou, Nová Ves u Pohořelic – Stávající stav: zemědělská půda – Územní plán sídelního útvaru: stabilizované území (zemědělská půda) – Požadovaná měna: návrh trasy silnice R52. Podklad: vyhledávací studie rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov, varianta „I“, HBN projekt, 30. 9. 2000 – navrhovanou změnou nedojde k rozšíření zastavitelného území obce.“*. V části B.3 (Návrh urbanistické koncepce – str. 22) : *„Další významnou změnou*

ÚPN SÚ Pohořelice je přehodnocení koncepce dopravy v souvislosti s trasováním komunikace R52 a vyřešení dopravního napojení jižní části města pro nadřazenou silniční infrastrukturu.“. Rychlostní silnice R52 je vyznačena rovněž v grafické části změny č. 2 ÚPmP, a to v hlavním výkresu, výkresu dopravy i výkresu veřejně prospěšných staveb. T těchto částí ÚPmP je zřejmé, že trasa rychlostní silnice R52 je vymezena tak, že prochází celým územím řešeným v ÚPmP od severu k jihu. Takto byla rychlostní silnice R52 v ÚPmP závazně vymezena a schválena ke dni 13. 2. 2006, kdy došlo ke schválení změny č. 2 ÚPmP. V této podobě je rychlostní silnice R52 vymezena v ÚPmP i ke dni podání návrhu navrhovatelů.

3. Nadřazená územně plánovací dokumentace

a) Územní plán velkého územního celku okresu Břeclav – v době projednávání a schválení změny č. 2 ÚPmP, tedy ke dni 13. 2. 2006, platil pro Územní plán města Pohořelice Územní plán velkého územního celku okresu Břeclav, schválený usnesením plenárního zasedání Jihomoravského KNV ze dne 30. 9. 1981, a to ve znění změn a doplňků z roku 1988 (území města Pohořelice bylo do 31. 12. 2006 součástí okresu Břeclav; od 1. 1. 2007 jsou Pohořelice součástí okresu Brno – venkov. ÚP VÚC okresu Břeclav a ÚP VÚC Břeclavsko tedy zahrnovaly i oblast až po severní hranici k. ú. Pohořelice). ÚP VOC okresu Břeclav ve znění změn a doplňků z roku 1988 tedy závazně vymezoval trasu rychlostní silnice pouze v krátkém úseku severně od Pohořelic. Dále vymezoval územní rezervu pro pokračování „komunikace dálničního typu“ ke státní hranici směrem na Vídeň, a to od mimoúrovňové křižovatky (severně od Pohořelic) směrem k jihu až po Nový Přerov. V této podobě byl ÚP VÚC okresu Břeclav platný i v době projednávání a schválení změny č. 2 ÚPmP. Změna č. 2 ÚPmP, vymezující trasu rychlostní silnice R52 v mnohem delším úseku, tj. přes celé území řešené v územním plánu Pohořelice, a ve zcela jiném koridoru, tedy byla schválena v rozporu s platným zněním nadřazené územně plánovací dokumentace v době jejího schválení.

b) Územní plán velkého územního celku Břeclavska – dne 9. 11. 2006 (ted až po schválení změny č. 2 ÚPmP) byl usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 921/06/Z14 schválen Územní plán velkého územního celku Břeclavska. V ÚP VÚC Břeclavska byl koridor rychlostní silnice R52 vymezen způsobem, jemuž zhruba odpovídalo vymezení této rychlostní silnice v ÚPmP (ve znění jeho změny č. 2). Rozsudkem NSS ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, však byl ÚP VÚC Břeclavska zrušen, a to včetně koridoru rychlostní komunikace R52. Od nabytí právní moci citovaného rozsudku neexistuje žádná územně plánovací dokumentace nadřazená ÚPmP, jež by vymezovala koridor rychlostní komunikace R52 v trase vymezené v ÚPmP. Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, jejichž schválení předpokládá ust. § 187 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. nebyly v době podání návrhu schváleny.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Existence podmínek řízení

Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí hlavy druhé dílu sedmého soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."): existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z § 101a s. ř. s.

Návrhem napadený správní akt Územní plán sídelního útvaru Pohořelice byl schválený zastupitelstvem města dne 25. 1. 1995 podle tehdy platných právních předpisů a po té měněn dalšími obecně závaznými vyhláškami a opatřeními obecné povahy. Nejvyšší správní soud má za to, že návrhem napadený správní akt (ÚPmP) představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné zdejším soudem, a to s ohledem na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, dostupného na www.nalus.usoud.cz, který zavádí tzv. materiální pojetí opatření obecné povahy. Z citovaného nálezu Ústavního soudu se podává, že *„novelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu nevztahuje takové řízení toliko na 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. (...) Nový stavební zákon zároveň podrobně upravuje cíle, úkoly a postup při pořizování a schvalování těchto správních aktů vydaných 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)."* Podle názoru Nejvyššího správního soudu ÚPmP naplňuje uvedené znaky opatření obecné povahy.

Při posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatelů vycházel zdejší soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009., č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, ze kterého vyplývají následující závěry: *„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 ... 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) ... Může jím být* [navrhovatelem - pozn. NSS]*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)."*

V projednávané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že navrhovatelé jsou vlastníky pozemků a nemovitostí v katastrální území Nová Ves u Pohořelic, obec Pohořelice, přičemž oblast, kde leží nemovitosti navrhovatelů je regulována Územním plánem sídelního útvaru Pohořelice. Navrhovatelé tvrdí relevantní dotčení na svém vlastnickém právu.

Nejvyšší správní soud přisvědčil navrhovatelům, že naplňují definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost" podle článku 2 odst. 4 a 5 „Aarhuské úmluvy" (publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Proto je jejich právo na přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti napadeného OOP nutno dovodit i z povinnosti souladného výkladu ustanovení českého právního řádu se závazky vyplývajícími z této mezinárodní smlouvy, konkrétně z jejího článku č. 9 odst. 3. Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že podle své ustálené judikatury (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao/2006 – 74, jakož i usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120): „s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti" ve smyslu § 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy".

Z návrhu navrhovatelů ze dne 19. 7. 2010 vyplývá, že navrhovatelé se domáhají zrušení části napadeného opatření obecné povahy - Územního plánu sídelního útvaru Pohořelice, schváleného zastupitelstvem města Pohořelice dne 25. 1. 1995, v části vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R52 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami, včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť a souvisejících ochranných pásem. Takto formulovaný petit je podle názoru Nejvyššího správního soudu přípustný a návrh proto lze připustit k meritornímu projednání.

Pasivně legitimována je v řízení o zrušení územního plánu obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS a dostupné z www.nssoud.cz). V projednávaném případě byl ÚPmP vydán zastupitelstvem města Pohořelice, pasivně legitimováno je tedy město Pohořelice.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že návrh byl navrhovateli podán 19. 7. 2010, tedy před novelou zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle čl. II odst. 1 zákona č. 303/2011 Sb. se použije zákon č. 150/2002 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti zákona č. 303/2011 Sb., i pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Nejvyšší správní soud proto v řízení postupoval podle znění s. ř. s. účinného do 1. 1. 2012.

Přerušení řízení o návrhu a rozhodnutí bez jednání

Nejvyšší správní soud též zejména vzhledem k relativně dlouhé době, která uplynula od přijetí napadeného Územního plánu sídelního útvaru Pohořelice, nejprve usnesením ze dne 8. 9. 2010, č. j. 6 Ao 4/2010 – 61, přerušil řízení ve věci s ohledem na návrh Nejvyššího správního soudu Ústavnímu soudu podaný ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 Ao 1/2010 a vedený u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS

34/10, jehož předmětem bylo mimo jiné i posouzení ústavnosti absence lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle právní úpravy účinné do 1. 1. 2012.

O tomto návrhu Ústavní soud rozhodl nálezem ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10 tak, že návrh Nejvyššího správního soudu zamítl. Podle ust. § 48 odst. 5 s. ř. s. po opadnutí překážky předseda senátu i bez návrhu usnesením vysloví, že se v řízení pokračuje. Důvodem pro přerušení řízení bylo vyčkání na rozhodnutí Ústavního soudu o výše uvedeném návrhu Nejvyššího správního soudu podaném ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2010 a o uvedeném návrhu bylo již Ústavním soudem rozhodnuto, opadla překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno a Nejvyšší správní soud proto v souladu s ust. § 48 odst. 5 s. ř. s. usnesením ze dne 4. 9. 2012, č. j. 6 Ao 4/2010 – 70, jež nabylo právní moci dne 17. 9. 2012, rozhodl, že se v řízení pokračuje a současně vyzval navrhovatele, aby ve lhůtě 15 dnů ode dne tohoto usnesení sdělili, zda došlo ke skutečnostem významným pro rozhodnutí soudu o návrhu.

K výzvě soudu navrhovatelé v podání ze dne 2. 10. 2012 uvedli, že v plném rozsahu setrvávají na svém návrhu ze dne 19. 7. 2010. Sdělili, že podle jim dostupných informací nedošlo od podání návrhu k takovým změnám obsahu napadaného OOP, jež by byly pro projednávanou věc podstatné a jež by vyžadovaly změnu návrhu. Dne 31. 12. 2010 nabyla účinnosti změna č. 4a územního plánu sídelného útvaru Pohořelice a dne 29. 11. 2011 změna č. 9. Žádná z těchto změn se nedotýká části ÚPmP, napadeného návrhem navrhovatelů, tedy vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP. Změna č. 8, návrh jejíchž zadání byl zveřejněn v březnu roku 2010 a jež měla obsahovat dílčí zm,ěny týkající se vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP nebyla dosud vydána dle informací navrhovatelů. Pro záměr rychlostní silnice R52 nebylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí, jak je navrhovatelům známo z dostupných informací. Pro tento záměr bylo vydáno několik pravomocných rozhodnutí o výjimkách ze zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a v současnosti jsou tato rozhodnutí vesměs přezkoumávána soudy. Navrhovatelé dále sdělili, že za skutečnost významnou pro rozhodnutí soudu o návrhu považují zrušení Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále jen „ZÚR JMK“) rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, a to především k následujícím aspektů, tohoto rozsudku, týkajícím se projednávané věci :

a) **Trvající absence vymezení koridoru rychlostní silnice R52 v „nadřazené“ územně plánovací dokumentaci** – ZÚR JMK vydané usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 1552/11/Z25 ze dne 22. 9. 2011 vymezovaly od nabytí jejich účinnosti koridor rychlostní silnice „Pohořelice – Mikulov – hranice ČR / Rakousko“. Dnem vyhlášení citovaného rozsudku NSS č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, tedy ke dni 21. 6. 2012, byly ZÚR JMK jako celek zrušeny. Od tohoto dne tedy koridor rychlostní silnice R52 opět není vymezen v žádné územně plánovací dokumentaci „nadřazené“ ÚPmP. Stejně tomu bylo, jak je popsáno v návrhu, i ke dni vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP (tedy ke dni 1. 3. 2006, kdy nabyla účinnosti změna č. 2 ÚPmP), jakož i v období od zrušení Územního plánu velkého územního celku Břeclavska (rozsudkem NSS ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210) do nabytí účinnosti ZÚR JMK. Ve vztahu k protiprávnosti vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP bez vymezení jejího koridoru v „nadřazené“ územně plánovací dokumentaci (vydané krajem) navrhovatelé nad rámec obsahu svého návrhu a

repliky odkazují na rozsudky NSS ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 1/2011 – 74, ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 2/2011 – 27, a ze dne 10. 5. 2011, č. j. 2 Ao 2/2011 – 159, kterými byly pro obdobnou vadu zrušeny části územních plánů obcí Perná, Drásov a Malhostovice.

b) K nezákonnosti vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP z hlediska požadavků předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí – závěry rozsudku NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, v plném rozsahu dopady i na vymezení koridoru rychlostní silnice R52 v ZÚR JMK. Je zcela zřejmé, že k řádnému posouzení vlivů tohoto záměru na životní prostředí, resp. trvale udržitelný rozvoj území, včetně posouzení jeho kumulativních a synergických vlivů, rovněž nedošlo a ani nemohlo dojít (vzhledem k jeho nemístnímu, resp. republikovému a mezinárodnímu významu a souvislostem) ani v rámci pořizování změny č. 2 ÚPmP. I z tohoto důvodu je vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP nezákonné.

c) K vymezení rychlostní silnice R52 v Politice územního rozvoje – v odůvodnění citovaného rozsudku NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, se soud v obecné rovině vyjádřil k institutu politiky územního rozvoje, zejména k významu a k závaznosti vymezení koridorů dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu v tomto nástroji územního plánování pro navazující územně plánovací dokumentaci. Podle názoru stěžovatelů Politika územního rozvoje, schválená usnesením vlády ČR č. 929/2009 ze dne 20. 7. 2009 (dále jen „PÚR ČR 2008“), z nichž vycházeli i navrhovatelé ve svém návrhu (viz zejména bod 3. části IV. návrhu a citovaná judikatura) alespoň pokud jde právě o části PÚR ČR 2008, vymezující koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu. K návrhu PÚR ČR 2008 bylo dne 23. 1. 2009 pod č. j. MŽP 4872/EVN/09 podle ust. § 21 písm. l) zákona č. 100/2001 Sb. a v souladu s § 34 odst. 1 stavebního zákona vydáno nesouhlasné stanovisko Ministerstva životního prostředí, v němž bylo mj. uvedeno, že návrh PÚR ČR 2008 nelze označit za strategický dokument, který by zajišťoval předpoklady pro udržitelný rozvoj území. Navrhovatelé dále odkazují na bod 8. na str. 5 citovaného stanoviska, kde MŽP dále uvádí, že dopravní koridory, u kterých trasa není dosud stabilizovaná a vymezený koridor tím zasahuje rozsáhlé území a dále ploch dopravní infrastruktury, které jsou vymezeny územím jednoho nebo dokonce více krajů, musí být řešeny variantně v souladu s dokumenty uvedenými v § 33 odst. 2 stavebního zákona. Tyto varianty musí být posouzeny z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území. Varianty jednotlivých ploch a koridorů však nebyly zpracovány a tedy ani posouzeny. Citované části nesouhlasného stanoviska MŽP k návrhu PÚR ČR 2008 v plném rozsahu dopadají podle názoru navrhovatelů i na vymezení koridoru rychlostní silnice R52. Navrhovatelé jsou přesvědčeni s odkazem na ust. § 5 odst. 5 stavebního zákona, že ve vztahu k vymezení tohoto koridoru není splněna ani podmínka „prokázané potřeby rozvoje území státu“. PÚR ČR 2008 neobsahuje žádné přezkoumatelné odůvodnění vztahující se k této otázce. S ohledem na vymezení koridoru rychlostní silnice R52 /viz bod (109) PÚR ČR/ jako dalšího dálničního spojení území státu s Vídní, procházejícího územím Jihomoravského kraje, by případné prokázání potřebnosti vymezení koridoru pro rychlostní silnici R52 muselo zahrnovat i prokázání skutečné potřebnosti obou těchto dálničních spojení. Tyto nedostatky vymezení koridoru rychlostní silnice R52 v PÚR ČR 2008, je podle přesvědčení navrhovatelů, v kontextu výše shrnutých názorů NSS na povahu koridorů dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu v politice

územního rozvoje a jejich závaznost pro navazující územně plánovací dokumentaci, nutno zohlednit i při přezkumu vymezení rychlostní silnice R 52 v napadeném ÚPmP.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu ze dne 3. 8. 2010 uvedl, že souhlasí s projednáním a rozhodnutím ve věci samé bez jednání. Navrhovatel k výzvě soudu ze dne 20. 7. 2010, č. j. 6 Ao 4/2010 - 17, v zákonné lhůtě dvou týdnů (srov. ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.) nevyjádřil svůj nesouhlas s projednáním věci bez jednání, proto se má za to, že navrhovatelé také souhlasili s projednáním věci bez jednání. Nejvyšší správní soud tedy ve věci rozhodl, aniž by nařizoval jednání.

Věcné posouzení návrhu

Nejvyšší správní soud při přezkumu opatření obecné povahy postupuje zejména podle algoritmu přezkumu popsaného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS a dostupném na www.nssoud.cz. Uvedený algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

Při přezkumu návrhem napadeného opatření obecné povahy dále Nejvyšší správní soud vycházel zejména z námitek navrhovatelů, neboť přezkum opatření obecné povahy je z povahy věci obsahově předurčen především procesní aktivitou účastníků řízení. Na tom nic nemění ani to, že Nejvyšší správní soud není v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán důvody návrhu. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009, č. j. 6 Ao 1/2009 – 98, dostupný na www.nssoud.cz nebo nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2010, sp. zn. III. ÚS 456/09, dostupný na http://nalus.usoud.cz.).

V projednávané věci nemá zdejší soud žádnou pochybnost o tom, že ÚPmP byl vydán zastupitelstvem obce Pohořelice v mezích jeho pravomoci a působnosti. Ani navrhovatel tuto skutečnost nijak nezpochybnil. Stejně tak není mezi účastníky sporu o tom, zda odpůrce při vydání územního plánu dodržel stanovený procesní postup.

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

Navrhovatelé spatřují nezákonnost vymezení rychlostní komunikace R52 v územním plánu obce v nedodržení zákonného požadavku souladu podřízené územně plánovací dokumentace s příslušnou nadřazenou územně plánovací dokumentací, přičemž mají za to, že nejdůležitější záměry nadmístního významu mají být dle platné právní úpravy nejdříve zakotveny na vyšší úrovni a teprve pak, v souladu s nimi, převzaty na

úrovních nižších. Dle navrhovatelů však předmětný ÚP VÚC okresu Břeclav ani v původním znění z roku 1981, ani ve znění změn a doplňků z roku 1988, nevymezoval závazně schválený koridor rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice – Mikulov; a následně ÚP VÚC Břeclavska, jež byl schválen usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 9. 11. 2006, č. 921/06/Z14, a který byl zrušen pro rozpor se zákonem rozsudkem NSS ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, nevymezoval v době schválení územního plánu obce, tj. ke dni 25. 1. 1995, ani po celou dobu své platnosti, koridor rychlostní silnice R 52; shodná je situace i poté, co ÚP VÚC Břeclavska pozbyl účinnosti. Územní plán obce nemůže a nikdy nemohl v souladu se zákonem vymezovat žádnou dopravní stavbu nadmístního významu, tedy ani stavbu rychlostní silnice R 52, pokud koridor této stavby nebyl a není vymezen v nadřazené územně plánovací dokumentaci, tj. v rámci ÚP VÚC okresu Břeclav. Odpůrce, jak bylo uvedeno výše, nenamítá nic proti obecné právní argumentaci navrhovatelů ohledně nutnosti souladu podřízené a nadřízené územně plánovací dokumentace; s navrhovateli se však neshoduje v názoru, že silnice R 52 nebyla v ÚP VÚC okresu Břeclav nikdy platně vymezena.

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

Z nastíněné posloupnosti je zřejmé, že konkrétní území je regulováno pomocí tří dokumentů, které musejí být vzájemně souladné; tento soulad je ve stavebním zákoně zajištěn zejména pomocí ustanovení § 36 odst. 5, § 53 odst. 4 písm. a) a § 54 odst. 2. Pořizovatel musí při pořizování územně plánovací dokumentace sám ověřit soulad svého návrhu s nadřazenou dokumentací. Též pořizovateli nadřízený orgán posuzuje soulad pořizované a nadřazené dokumentace v rámci svého stanoviska k návrhu nebo konceptu (§ 38 odst. 2, § 48 odst. 5, § 51 odst. 2 a 3 stavebního zákona), zjistí-li, že návrh/koncept je v rozporu s nadřazenou dokumentací, předloží zastupitelstvu obce nebo kraje, jež návrh dokumentace schvaluje, návrh na jeho zamítnutí (§ 40 odst. 1 a 3, § 53 odst. 4 a 6

stavebního zákona). Dalším projevem závaznosti nadřazených dokumentací je povinnost kraje nebo obce uvést svou územně plánovací dokumentaci do souladu s dokumentací nadřazenou v případě, že nadřazená dokumentace byla schválena následně či aktualizována; do doby provedení odpovídající změny nelze podle nesouladných částí dokumentace rozhodovat (§ 41 odst. 4 a § 54 odst. 5 cit. zákona).

Právě vyslovené bylo již Nejvyšším správním soudem několikrát potvrzeno, a to např. v rozsudku č. j. 6 Ao 3/2009 - 76 z 21. 10. 2009. V rozsudku č. j. 1 Ao 1/2009 - 185 z 23. 9. 2009 zdejší soud učinil následný výstižný závěr: „*Vymezení těchto ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou.*“ Tento závěr, ačkoliv vyslovený pouze tzv. obiter dictum, se stal obecně uznávaným judikaturou Nejvyššího správního soudu v okamžiku, kdy jej převzal zdejší soud mj. v rozsudku z 27. 10. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010 - 84.

Pokud jde o posouzení, zda vymezení silnice R 52 je „plochou nadmístního významu“, nepanuje o výkladu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona pochybnost, ani o to není mezi účastníky spor. Uvedená plocha pro vymezení silnice R 52 jistě ovlivní území více obcí (zde Nejvyšší správní soud upozorňuje též na již citovanou věc sp. zn. 9 Ao 1/2010).

Lze tedy konstatovat, že absence vymezení koridoru silnice R 52 v nadřazené územně plánovací dokumentaci, tj. v ÚP VÚC Břeclavska, by způsobila nezákonnost zakotvení předmětného koridoru rychlostní silnice v územním plánu města Pohořelice, neboť v takovém případě by nebyl územní plán v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, jak je požadováno zákonem.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že koridor R 52 nebyl v době přijetí územního plánu města Pohořelice v nadřazené územně plánovací dokumentaci vymezen.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že koridor silnice R 52 nebyl závazně zakotven v nadřazené územně plánovací dokumentaci v době, kdy odpůrce schválil svůj územní plán. Odpůrce se tak zakotvením koridoru R 52 v územním plánu obce dopustil porušení zákona, neboť vymezil koridor nadmístního významu, který neměl oporu v nadřazené územně plánovací dokumentaci.

Ve světle výše uvedeného má Nevyšší správní soud za to, že není třeba se podrobně zabývat otázkou výkladu § 187 odst. 1 a § 187 odst. 7 nového stavebního zákona, tj. jeho přechodných ustanovení, neboť tuto otázku by bylo nutno vyřešit v případě, že by se zdejší soud ztotožnil s námitkami odpůrce o souladu jeho územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Pouze v takovém případě by bylo nutno se vyrovnat s otázkou závaznosti jednotlivých částí ÚP VÚC Břeclavska ve smyslu

přechodných ustanovení nového stavebního zákona. Nicméně za daného stavu věci, kdy zdejší soud dospěl k závěru, že již ke dni schválení územního plánu města nebyly jeho podklady v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, mělo by zodpovězení této námitky pouze teoretický význam bez praktického dopadu pro danou věc.

Konečně pak Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovateli, že na závěru o nezákonnosti vymezení koridoru silnice R 52 v územním plánu města Pohořelice z uvedených důvodů nemůže ničeho změnit ani zakotvení rychlostní silnice R 52 v Politice územního rozvoje. Nejvyšší správní soud tedy pouze obecně odkazuje na závěry vyjádřené v usnesení z 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59 (zejm. na č. l. 72).

Navrhovatelé dále namítají nezákonnost vymezení rychlostní silnice R52 v ÚPmP z hlediska předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle navrhovatelů by realizace záměru rychlostní silnice R52 v trase vymezené ÚPmP přinesla řadu negativních vlivů pro životní prostředí v dotčeném území, jednalo by se především o nárůst intenzity tranzitní silniční dopravy, a tím způsobený vznik velmi významného nového zdroje emisí a hluku v těsné blízkosti rodinných domů a dalších nemovitostí navrhovatelů. Tyto negativní vlivy by byly spojeny s realizací záměru rychlostní silnice R52 po celé délce její zamýšlené trasy. Nezbytnou podmínkou zákonného vymezení koridoru a trasy rychlostní silnice R52 na jednotlivých úrovních územně plánovací dokumentace je podle navrhovatelů řádné posouzení všech variant dálničního spojení Brna a Vídně v rámci posouzení vlivů těchto koncepcí ve smyslu ust. § 10a zákona č. 100/2001 Sb. na životní prostředí v procesu „SEA"). K tomuto posouzení mělo za účinnosti „starého stavebního zákona dojít primárně na úrovni, resp. při pořizování příslušného územního plánu velkého územního celku, tedy ÚP VÚC Břeclavska. Podle platné právní úpravy k takovému posouzení musí dojít v rámci pořizování Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. Navrhovatelé v této souvislosti uvedli, že zásadní námitkou uplatněnou v návrhu na zrušení ÚP VÚC Břeclavska bylo, že při pořizování této územně plánovací dokumentace nedošlo k řádnému posouzení vlivů této koncepce na životní prostředí v souladu s požadavky právních předpisů – českých zákonů a norem EU a v důsledku toho ani k výběru a vymezení varianty koridoru rychlostní silnice R52 v souladu s požadavky zákona č. 100/2001 Sb.

Nejvyšší správní soud této zásadní námitce ve svém rozsudku ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao/2007 – 210, na nějž navrhovatelé i v této souvislosti odkázali, přisvědčil a v konstatoval v této souvislosti, že: *„výsledky zjišťovacího řízení podle § 10a zákona č. 100/2001 Sb., které v daném případě neproběhlo, totiž nelze předjímat, zejména pak zůstává otevřená otázka variantního posouzení silničního spojení Brno – Vídeň z hlediska vlivů na životní prostředí, která potencionálně ovlivňuje rozhodnutí o volbě výsledného koridoru."*.

Navrhovatelé namítli, že v ÚPmP je tedy vymezena část trasy rychlostní silnice R52 v její „mikulovské" variantě, aniž by tato varianta jako celek, a tím i její část nacházející se na území řešeném ÚPmP, byla řádně posouzena v procesu SEA (zejména pokud jde o srovnání s jinými variantami dálničního spojení Brně a Vídeň).

Nejvyšší správní soud proto i tyto vady shledává jako podstatné a vedoucí ke zrušení části napadeného územního plánu.

Nejvyšší správní soud shledal, že část napadeného opatření obecné povahy týkající se vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R 52 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť a včetně všech souvisejících ochranných pásem byla vydána v rozporu se zákonem. Poněvadž navrhovatelé své námitky zaměřili pouze k vymezení silnice R 52, vč. souvisejících staveb a výslovně se domáhali zrušení pouze této části územního plánu, Nejvyšší správní soud zrušil pouze tuto oddělitelnou část napadeného opatření obecné povahy, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku, přičemž účinnost stanovil právní mocí tohoto rozsudku.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

S ohledem na výše uvedenou argumentaci Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než navrhovatelům vyhovět a napadenou část opatření obecné povahy v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. pro rozpor se zákonem zrušit.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že v současnosti neexistuje žádná územně plánovací dokumentace nadřazená ÚPmP, jež by vymezovala koridor rychlostní komunikace R52 v trase vymezené v ÚPmP a to poté, kdy Územní plán velkého územního celku Břeclavska schválený dne 9. 11. 2006 usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 921/06/Z14, v němž byl koridor rychlostní silnice R52 vymezen způsobem, jemuž zhruba odpovídalo vymezení této rychlostní silnice v ÚPmP (ve znění jeho změny č. 2), byl zrušen rozsudkem NSS ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, a to včetně koridoru rychlostní komunikace R52.

Podle § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 19. prosince 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu