

**INFORMACE
Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ
Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ**

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 20. 1. 2021 č. j. 2 As 320/2019-66**

**OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN,
ÚČINNOST OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY**

*§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu města R. ze dne 11. 9. 2014, v řízení o kasačních stížnostech tak, že rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 18. 9. 2019, č. j. 52 A 75/2017-366, zrušil a návrh navrhovatelů a) a b) ze dne 30. 9. 2017 na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu města R. ze dne 11. 9. 2014, odmítl.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá zejména:

Odpůrce (město R.) vydal opatření obecné povahy ze dne 11. 9. 2014 – Územní plán města R. (dále jen „ÚP R.“), jímž byly pozemky parc. č. XX [ve vlastnictví navrhovatele b)] a dále parc. č. XY [ve vlastnictví navrhovatele a)], všechny zapsané v katastrálním území R., vedené u Katastrálního úřadu pro Pardubický kraj, katastrální pracoviště Pardubice (společně též „dotčené pozemky“), zařazeny do nově vytvořené plochy funkčního využití „ZX – plochy zeleně se specifickým využitím“ (dále jen „ZX“), přičemž v předchozí územní regulaci představené Územním plánem sídelního útvaru Pod Kunětickou horou (dále jen „ÚPSÚ“) byly tyto pozemky včetně celého oploceného areálu tzv. Lovčeho zámečku vymezeny jako stabilizovaná plocha „OM – občanské vybavenosti a podnikatelských aktivit“ (dále jen „OM“); zároveň byl na pozemku parc. č. 158/2 vymezen územní systém ekologické stability, konkrétně regionální biocentrum č. 1758 Kuněticko (dále jen „RBC“).

Proti ÚPR. podali navrhovatelé a) a b) Krajskému soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) ná-

vrh na jeho zrušení, a to v části regulující dotčené pozemky. Navrhovatelé společně ve značně obsáhlém podání s řadou příloh mimo jiné namítali, že opatření obecné povahy (ÚP R.) doposud nenabylo účinnosti, neboť odpůrce jej neoznámil veřejnou vyhláškou na své úřední desce podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“). Odpůrce sice schválil návrh rozhodnutí o námitkách i samotný ÚP R., na své úřední desce však zveřejnil pouze obsah usnesení zastupitelstva a návrh územního plánu, který mu byl pořizovatelem předložen ke schválení. Veřejnou vyhlášku vydal ovšem pouze pořizovatel ÚP R., tj. Magistrát m. P.; tato forma zveřejnění však dle navrhovatelů nevyvolává žádné právní následky, neboť vydání opatření obecné povahy musí být oznámeno veřejnou vyhláškou toho orgánu, který jej vydal. Krajský soud výrokem II) rozsudku ze dne 17. 1. 2018, č. j. 52 A 75/2017-302 (dále jen „první rozsudek krajského soudu“), návrh navrhovatelů a) a b) na zrušení části ÚP R. týkající se dotčených pozemků zamítl. Krom jiného k námitce nesprávného procesního postupu odpůrce spočívajícího v řádném neoznámení vydaného opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou na své úřední desce uvedl, že toto pochybení zůstalo neprokázané. Navrhovatelé dle něj nikterak nedoložili, že tak odpůrce neučinil; z jejich strany zůstalo pouze u nedoložených tvrzení, neboť nebyl předložen záznam o rozsahu dokumentů zveřejněných na úřední desce odpůrce v dané době. Soud pak uzavřel, že i kdyby navrhovatelé svoji námitku prokázali, přesto by tímto pochybením nemohlo dojít k omezení jejich subjektivních práv, neboť si byli přijatého a vydaného opatření obecné povahy vědomi. Případný vadný postup odpůrce neměl na navrhovatele jakýkoli přímý dopad a nedotkl se jejich práv, neboť ÚP R. byl zveřejněn a byl dostupný široké veřejnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup jak na internetových stránkách odpůrce, tak u pořizovatele.

Na základě kasační stížnosti navrhovatelů a) a b) Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 11. 2018, č. j. 2 As 79/2018-57 (dále též „zrušující rozsudek NSS“), první rozsudek krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení; z důvodu procesní ekonomie se však přesto k výše shrnuté námitce stručně vyjádřil. Poukázal na to, že krajský soud požadoval po navrhovatelích, aby prokázali, že na úřední desce odpůrce nebyla vyvěšena veřejná vyhláška vydávající napadené opatření obecné povahy, tedy prokázali neexistenci určité skutečnosti. Konstatoval, že jenom opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti, vyvolává příslušné právní následky, a je tedy způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelů. Krajský soud se proto měl dle Nejvyššího správního soudu otázkou účinnosti napadeného opatření obecné povahy zabývat *ex offico*, a to dříve, než přistoupil k posouzení jednotlivých věcných námitek. Dle judikatury je pro soudní přezkum z hlediska jeho existence podstatné to, zda bylo napadené opatření obecné

povahy řádně vyhlášeno a zda se jedná o akt účinný. Soudy totiž neposkytují ochranu proti opatřením obecné povahy, jež účinná dosud nejsou nebo jež byla zrušena a vůči svým adresátům již nepůsobí, neboť v takovém případě neexistuje předmět řízení, což je neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. Odkázal přitom na usnesení NSS ze dne 22. 4. 2009, č. j. 3 Ao 5/2007-85, či ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011-129, a dále odbornou literaturu: BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

Krajský soud v dalším řízení rozsudkem ze dne 18. 9. 2019, č. j. 52 A 75/2017-366 (dále jen „napadený rozsudek“), návrh navrhovatelů a) a b) opětovně zamítl. K problematice účinnosti napadeného územního plánu předeslal, že postup při jeho vydávání a zveřejňování je přesně vymezen zákonem. Do soudního spisu byla založena kopie veřejné vyhlášky o vydání ÚP R. vydaná pořizovatelem (Magistrát města P.), přičemž ze záznamu o jejím vyvěšení a sejmutí se podává, že byla vyvěšena na úřední desce odpůrce od 17. 9. 2014 do 3. 10. 2014 (více jak 15 dní); jiný záznam přitom neměl odpůrce k dispozici, neboť vedlejší samostatnou evidenci listin uveřejněných na úřední desce nevedl. Soud konstatoval, že pořizovatel ÚP R. svým postupem naplnil požadavky § 165 odst. 3 stavebního zákona; dospěl však k závěru, že přímo odpůrce vydání ÚP R. s největší pravděpodobností formálně neoznámil vlastní veřejnou vyhláškou na své úřední desce, jiný závěr lze dle něj téměř vyloučit. Zdůraznil, že si je vědom požadavků na publikaci opatření obecné povahy a rovněž podmínek nutných ke splnění, aby tento akt nabyl účinnosti; odkázal přitom na § 173 správního řádu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 Aos 1/2012-33. Naznal ovšem, že při hodnocení toho, zda se opatření obecné povahy stalo účinným, je třeba zohledňovat zájmy všech adresátů tohoto opatření, především jejich zájem na stabilitě právních poměrů a dodržování principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. ÚP R. byl vydán a uveřejněn, veškeré dotčené subjekty z něj vycházely (k okamžiku vydání napadeného rozsudku) po dobu pěti let; soudu přitom nebylo známo, že by došlo k jinému soudnímu sporu ohledně napadeného územního plánu. Krajský soud shledal, že i přes pochybení odpůrce (spočívající v nevydání vlastní vyhlášky) nedošlo k omezení práv navrhovatelů; ti si byli vydaného opatření obecné povahy vědomi, ostatně od data jeho publikace odvodili okamžik podání svého zrušovacího návrhu. K nedodržení zákonného postupu při vydávání ÚP R. dle soudu došlo patrně z důvodu vcelku komplikované právní úpravy. Podstata zveřejnění ve formě oznámení veřejnou vyhláškou však byla na straně odpůrce naplněna; z textu zveřejněné vyhlášky pořizovatele totiž jednoznačně plyne, že se oznamuje vydání územního plánu odpůrce. ÚP R. byl navíc zveřejněn a od počátku dostupný široké veřejnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to jak na internetových stránkách odpůrce, tak jeho pořizovatele. Krajský soud proto (přestože shledal dílčí pochybení odpůrce) nepřistoupil k odmítnutí návrhu. Podotkl přitom, že odpůrce neučinil ani pozdější vydání vlastní vyhlášky oznamující vydání ÚP R. a její zveřejnění na úřední desce, byť mu argumentace navrhovatelů byla bezpochyby známa po celou dobu řízení.

Proti (druhému) rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé a) a b) [dále společně jen „stěžovatelé“] kasační stížnosti, ve kterých brojili proti napadenému rozsudku, navrhli jej zrušit

a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. V obsáhlé kasační stížnosti mimo jiné pod bodem IX. A) namítali, že za situace, kdy odpůrce na své úřední desce nezveřejnil vlastní veřejnou vyhlášku oznamující vydání opatření obecné povahy, považují vyslovené závěry krajského soudu za nesprávné; mají totiž za to, že hodnocení zaujaté v napadeném rozsudku představuje nejen odklon od ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489), nýbrž odporuje i závaznému právnímu názoru vyslovenému ve zrušujícím rozsudku NSS.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud na úvod sdělil, že se z celé kasační stížnosti jako první zabýval námitkou týkající se neúčinnosti napadeného opatření obecné povahy, neboť existence (způsobitěho) předmětu řízení je podmínkou řízení; v případě, kdy by tato podmínka nebyla splněna (a ze své podstaty by se nutně jednalo o neodstranitelný nedostatek, který trval již v řízení před krajským soudem), bylo by namístě podání návrhu na zrušení ÚP R. odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud přitom předesílá, že jelikož z důvodů níže rozvedených shledal tuto kasační námitku důvodnou, nepovažoval za účelné v narativní části tohoto rozhodnutí pojednat o dalších partiích napadeného rozsudku ani jim odpovídajících kasačních námitkách stěžovatelů. Pro posouzení výše předestřené námítky nutno zopakovat, že v řízení před krajským soudem byla odpůrcem předložena pouze kopie veřejné vyhlášky o vydání ÚP R. vydaná pořizovatelem (Magistrát města P.); právě tato měla být vyvěšena na úřední desce odpůrce. Při jednání před krajským soudem starosta odpůrce uvedl, že pouze předává informaci od předchozích zástupců obce s tím, že na úřední desce byla vyvěšena veřejná vyhláška na hlavičkovém papíru Magistrátu města P.; v dnešní době přitom nemají jiný důkaz k tomu, že by na úřední desce visel jiný dokument (srov. Protokol o jednání ze dne 11. 9. 2019, č. j. 52 A 75/2017-352). Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s krajským soudem ve skutkovém zjištění, že odpůrce sám vydání ÚP R. s největší pravděpodobností neoznámil vlastní veřejnou vyhláškou na své úřední desce. Nad rámec toho kasační soud koriguje názor krajského soudu tak, že případná pochybnost v tomto ohledu jde k tíži odpůrce, neboť ten měl zákonnou povinnost toto učinit, pročež má být schopen řádné splnění jemu stanoveného procesního postupu taktéž prokázat. Je tedy nutné v dalších úvahách (jak to ostatně učinil i krajský soud) vycházet z toho, že vyhláška odpůrce nebyla vydána a publikována. Nejvyšší správní soud však již nemohl aprobovat následné právní posouzení krajského soudu spočívající v závěru, že byť napadené opatření obecné povahy nebylo řádně zákonem předvídaným způsobem vyhlášeno, přesto nabylo účinnosti, a je tedy soudně přezkoumatelné. Dle § 173 odst. 1 správního řádu „*opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění správní orgán, oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.*“ Již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*podle citované zákonné*

úpravy (§ 173 odst. 1 správního řádu) je možno opatření obecné povahy považovat za účinné – a tedy i soudem přezkoumatelné – teprve poté, co bylo platně vyhlášeno. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky. Existuje tak určitá analogie s vydáváním právních předpisů obcí, kdy jsou také odlišeny okamžiky jejich schválení, platnosti a účinnosti.“ V usnesení ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že účinky vydaného opatření obecné povahy (v daném případě zásad územního rozvoje, ale vztaženo i na územní plány, regulační plány či vymezení zastaveného území) nelze spojovat s § 20 stavebního zákona, nýbrž je nutno aplikovat výhradně § 173 odst. 1 a § 25 odst. 3 správního řádu. Vyslovil tehdy, že opatření obecné povahy (zásady územního rozvoje) nabývají „účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, který toto opatření obecné povahy vydal.“ V rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 Aos 1/2012-33, pak Nejvyšší správní soud zopakoval a upřesnil, 2 As 320/2019 že „při stanovení data nabytí účinnosti opatření obecné povahy jsou určující pravidla obsažená v § 173 odst. 1 správního řádu z roku 2004, § 25 odst. 2 věta třetí téhož zákona se zde neuplatní“. Ve zrušujícím rozsudku pak Nejvyšší správní soud jasně konstatoval svůj závazný právní názor, že „jenom opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti, vyvolává příslušné právní následky, a je proto s to zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelů“. Krajský soud svůj závěr o soudní přezkoumatelnosti ÚP R. postavil na přesvědčení, že při hodnocení toho, zda se opatření obecné povahy stalo účinným, je třeba zohledňovat práva všech adresátů daného opatření, především jejich zájem na stabilitě právních poměrů a dodržení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Byť Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že je nezbytné patřičně akcentovat požadavek právní jistoty neurčitého a často značně rozsáhlého okruhu všech adresátů opatření obecné povahy, přesto (i když chápe snahu krajského soudu o zachování stávajících poměrů v území) dospěl právě s ohledem na snahu maximalizovat právní jistotu k přesně opačnému závěru. Opatření obecné povahy stejně jako právní předpis obsahuje taktéž závazné právní normy, pročez je i u něj nutno brát striktní požadavek řádné formální publikace velmi vážně (tato podobnost ostatně byla nastíněna již v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73); i v případě opatření obecné povahy se proto musí bez dalšího uplatnit pravidlo, že platnou právní normou je jen taková, která byla přijata a vyhlášena zákonným způsobem. Právě proto, aby neurčité množství adresátů opatření obecné povahy mohlo mít právní jistotu o tom, jaká konkrétní právní regulace aktuálně platí a je pro ně závazná, je nezbytné, aby se stala účinnou pouze taková norma, která byla jejím adresátům zveřejněna na základě zákonem jasně stanovených pravidel, s nimiž se mohl každý seznámit a na jejichž respektování se mohl spolehnout; musí se tak tedy stát výhradně objektivně daným a předem předvídaným procesním postupem. Jestliže přitom na okamžik vyvěšení veřejné vyhlášky orgánu vydávajícího opatření obecné povahy je navázána jeho účinnost (nastává po uplynutí stanovené lhůty běžící právě od tohoto úkonu), pak jeho neuskutečnění nelze sanovat, i kdyby to bylo motivováno nejlepšími úmysly. V opačném případě totiž hrozí právní nejistota a z ní vyvěrající spory o to, zdali vůbec, případně od kdy je takové opatření

obecné povahy účinné, a k do a v který okamžik to autoritativně posoudí; skutečnost, že takové spory (pochybnosti dalších adresátů mimo stěžovatelů) nebyly krajskému soudu v projednávaném případě známy, nemůže na věci ničeho změnit. Nelze dle Nejvyššího správního soudu ani připustit, aby ke každému opatření obecné povahy, které je dle objektivního zákonem stanoveného kritéria neúčinné (neoznámené formálně řádným způsobem), mohlo být soudem v každém jednotlivém případě přistupováno individuálně; tedy aby někdy mohlo být takové opatření obecné povahy shledáno účinným čili pro jeho adresáty závazným a jindy nikoliv, a to vše pouze na základě úvahy soudu zohledňující to, po jak dlouhou dobu se jím dostatečně široký okruh adresátů řídil. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že ani s ohledem na zásadu právní jistoty a snahu chránit (pravděpodobně existující) dobrou víru většiny adresátů opatření obecné povahy v jeho závaznost nemůže soud dovodit jeho účinnost v případě, kdy pro to nebyly splněny zákonné podmínky; takový postup by byl contra legem. Navíc lze práva jednotlivců, kteří postupovali tím či oním způsobem v dobré víře ve zdánlivě vydané opatření obecné povahy, zásadně ochránit v konkrétních řízeních či postupech, v nichž by tato otázka vstala. Povinnost ochrany práv nabytých v dobré víře je totiž součástí pojmu materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a projevuje se konkrétně jako jedna ze základních zásad činnosti orgánů veřejné správy (§ 2 odst. 3 správního řádu, § 5 odst. 3 daňového řádu).

V projednávaném případě výše uvedené vede ke konstatování, že **ÚP R. doposud nenabyl účinnosti**, neboť odpůrce nevydal a nevyvěsil (vlastní) vyhlášku oznamující vydání předmětného opatření obecné povahy. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že odpůrce je malou obcí velmi pravděpodobně nedisponující rozsáhlým administrativním aparátem či zaměstnanci s právním vzděláním apod. Elementárním požadavkům na řádnou právotvorbu totiž musejí, i přes možné praktické obtíže, dostát všechny subjekty vydávající právní normy. Již Ústavní soud naznal, že ačkoliv zejména od menších obcí nelze očekávat, že obecně závazné vyhlášky budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť zpravidla nedisponují erudovanými legislativci, nelze připustit ani v případě právních předpisů menších obcí, aby jejich ustanovení byla formulována neurčitě či nesrozumitelně (srov. náleží ÚS ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08); platí-li to pro obsah obecních normativních aktů, tím spíše to musí platit pro tak klíčové formální postupy týkající se normativních a jim podobných aktů obcí (tedy i hybridních aktů typu opatření obecné povahy), od nichž se odvíjí jejich obecná závaznost. Pokud krajský soud argumentoval dále tím, že pochybením odpůrce při vydávání ÚP R. nebyla nikterak dotčena práva stěžovatelů (neboť ti se s územním plánem zjevně seznámili), je nutno podotknout, že podmínky řízení (tedy v případě přezkumu opatření obecné povahy též jeho účinnost) musí soud zkoumat ex offio, pročez pro posouzení této otázky (a důvodnost vznesené námítky) není vůbec zapotřebí dotčenost veřejných subjektivních práv navrhovatelů.

Závěrem Nejvyšší správní soud považoval za příhodné označit jako chvályhodnou snahu krajského soudu hájit zájmy všech třetích osob, které až doposud postupovaly podle (ještě neúčinného) ÚP R. Lze mu totiž přisvědčit v tom, že jejich práva, nabytá s největší pravděpodobností v dobré víře, musejí být

samozřejmě chráněna. To však nelze zajistit rozvolňováním zákonných požadavků na vyhlášení opatření obecné povahy, nýbrž jinými právními nástroji (viz výše). Pokud někdo v důsledku nezákonného postupu odpůrce utrpěl újmu, může se například domáhat náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Jelikož tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený ÚP R. není účinný (nevyvolává žádné právní následky, protože není s to zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelů), existuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v absenci předmětu řízení; je proto dán důvod k odmítnutí návrhu na zrušení ÚP R. dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. Současně však dospěl k závěru, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro odmítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a proto rozhodl současně i tak, že tento návrh odmítá.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020 čj. 6 As 225/2019-43

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, ÚZEMNÍ REZERVA, PROPORCIONALITA, NE- PŘEZKOUMATELNOST ROZSUDKU

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu města N. M. nad M. tak že rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. října 2019 č. j. 30 A 33/2019-106 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá zejména:

Zastupitelstvo N. M. nad M. (dále jen „odpůrce“) vydalo dne 19. dubna 2018 Územní plán N. M. nad M., který nabyl účinnosti dne 5. května 2018 (dále též „územní plán“). Navrhovatel usiloval během přípravy územního plánu o to, aby v něm obec – kromě koridoru přeložky silnice I/14, která zde zahrnuje – vymezila také územní rezervu pro případný budoucí jihozápadní obchvat města a aby v této územní rezervě územní plán nepočítal s žádnými zastavitelnými plochami, které by mohly realizaci budoucího obchvatu ohrozit. Navrhovatel vystupoval v řízení ve dvou rolích. Za prvé jako tzv. zástupce veřejnosti, neboť další osoby (v zákonem stanoveném počtu) podaly k návrhu územního plánu věcně shodnou připomínku

a zmocnily jej dne 5. března 2013, aby jejím jménem uplatnil v procesu přijímání územního plánu námítky. Navrhovatel podal takových námitek celkem pět a požadoval v nich vymezení územní rezervy pro jihozápadní obchvat, rozporoval vymezení zastavitelných ploch Z.K6 a Z.K8 v místě jím předpokládané rezervy, stejně jako poukazoval na rozpor návrhu se stavebním zákonem a s právními předpisy na ochranu životního prostředí. Za druhé pak navrhovatel podával námítky jako vlastník pozemků parcelní č. X a X v k. ú. V. (dále též „navrhovatelovy pozemky“), které jsou dotčeny navrženým koridorem přeložky silnice I/14. V nich zejména upozorňoval na to, že koridor přeložky silnice I/14 je vymezen v rozporu se zásadami územního rozvoje Královéhradeckého kraje. Odpůrce stěžovatelovým námítkám nevyhověl a územní plán v navržené podobě schválil. Navrhovatel nebyl úspěšný ani s návrhem na zrušení územního plánu podaným ke Krajskému soudu v Hradci Králové (dále též „krajský soud“).

Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost. V ní na úvod vysvětlil, že jak odpůrce, tak i krajský soud soustavně směřují přeložku silnice I/14 s otázkou vybudování budoucího obchvatu města. Stěžovatel nikdy nezpochybňoval, že navržená trasa přeložky silnice I/14 vychází z koridoru nadmístního významu, který je vymezen v zásadách územního rozvoje, a nepožadoval ani její variantní řešení. Šlo mu o to, aby byla v územním plánu kromě koridoru přeložky I/14 vymezena také územní rezerva pro skutečný budoucí obchvat města na jihozápadě. Jedná se o zcela jiný druh komunikace, který by jednak nahradil silnici II/285 vedoucí nyní městem a dále odlehčil silnici I/14 nejméně od kamionové dopravy směřující od průmyslové zóny Kvasiny k dokončené dálnici D11 a do Polska (která v současnosti je taktéž vedena přes střed města směrem na Náchod). Silnice I/14 ve své nové trase by i nadále sloužila pro regionální dopravu mezi Rychnovem nad Kněžnou a Náchodem. Krajskému soudu stěžovatel v prvé řadě vytkl, že nesprávně posoudil rozsah jeho zmocnění jakožto zástupce veřejnosti. Podle zákona je totiž oprávněn podat námítku *na základě věcně shodné připomínky*. Není pouhým „kopistou“ nebo „doručovatelem“ již podaných připomínek, ale skutečným zmocněncem, tedy osobou, která v rámci pokynů daných jí zmocniteli usiluje o naplnění jejich vůle. Zástupci veřejnosti nelze upírat jistou autonomii, aby mohl například reagovat formulací námitek na úpravy návrhu územního plánu během procesu jeho pořizování. Krajský soud naproti tomu naznal, že stěžovatel překročil zmocnění veřejnosti, pokud ve své námítce požadoval, aby v rámci aktualizace politiky územního rozvoje ČR a krajských zásad územního rozvoje byla iniciována změna koridoru I/14, aby územní plán obsahoval podmínku zpracování územní studie pro navržený obchvat a aby vymezil koridor územní rezervy pro budoucí obchvat podle předloženého grafického návrhu. Na základě toho pak krajský soud posvětil postup odpůrce, který ty body, jež překračovaly doslovně znění věcně shodné připomínky, vypořádal, jako by šlo o námítku navrhovatele jako jednotlivce.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve uvedl, že pokud jde o námítku týkající se způsobu vypořádání stěžovatelových námitek,

zde mu dát za pravdu nemohl. Otázku, zda stěžovatel překročil v procesu přípravy územního plánu zmocnění udělené mu veřejností, či nikoliv, nepovažuje Nejvyšší správní soud vůbec za nutné zkoumat. Ani odpůrce, ani krajský soud totiž netvrdili, že by snad stěžovatel v důsledku toho neměl nárok na věcné vypořádání své námitky nebo kterékoliv její části. Odpůrce v rámci svého rozhodnutí o námitce č. 258 na str. 548 odůvodnění územního plánu pouze konstatoval, že námitku bude v důsledku překročení zákonného zmocnění vyhodnocovat jen jako námitku stěžovatele v pozici fyzické osoby. Ani náznakem však nedovožoval, že by ho snad toto stěžovatelovo postavení opravňovalo k nižšímu standardu vypořádání této námitky a věcně také na jednotlivé stěžovatelem uplatněné námitkové body v odůvodnění svého zamítavého rozhodnutí reagoval. Naprosto totéž platí i pro napadený rozsudek. Krajský soud v jeho bodě 43 konstatoval: „Pokud tedy zástupce veřejnosti není při vznášení návrhových bodů směřujících k zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v soudním řízení správním vázán námitkami uplatněnými v průběhu řízení o přijetí územního plánu, je povinností soudu všechny jeho námitky bez dalšího věcně vypořádat. Není tedy rozhodné, zda v předmětném řízení navrhol ty které námitky vznášel jako zástupce veřejnosti či jako fyzická osoba tvrdící dotčení svých práv.“ Ani krajský soud – ačkoliv se následně ztotožnil s hodnocením odpůrce, že stěžovatel v některých bodech překročil zmocnění udělené mu veřejností k podání námitky – se tedy výslovně neodmítl věcně zabývat kterýmkoliv návrhovým bodem. To, zda některý argumentační bod soud fakticky opomněl vypořádat a zda tak zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností, je zcela jiná otázka, kterou bude Nejvyšší správní soud řešit níže. Východisko krajského soudu však spočívalo v tom, že jeho povinností bude vypořádat všechny uplatněné návrhové body. Jestliže snad některé námitky poukazující na nezákonnost územního plánu posleze ve své argumentaci pominul, učinil tak v rozporu s tímto svým základním východiskem. Přece si však jedna otázka související s rozsahem a kvalitou soudního přezkumu zaslouží vyjasnění. Z kasační stížnosti i ze žaloby je zřejmé, že stěžovatel vychází z předpokladu, že otázka proporcionality územního plánu se vztahuje jen k tomu, zda územní plán omezil přiměřeně určité hmotné právo určité osoby (zde vlastnické právo stěžovatele jako fyzické osoby k jeho pozemkům). Nejvyšší správní soud se s tímto východiskem pro tento konkrétní případ ztotožnil. Stěžovatel v daném případě prosazoval (ať už jménem svým, nebo jménem veřejnosti) odlišný způsob řešení dopravy v N. M. nad M., než jaký byl obsažen v návrhu územního plánu, nebo přinejmenším žádal podstatné doplnění stávající dopravní koncepce o novou dopravní spojnici (pozemní komunikaci) zajišťující obchvat jihozápadní části města. Jako zástupce veřejnosti se stěžovatel u krajského soudu dovolával ochrany svých procesních práv. Jako fyzická osoba – vlastník pozemků, který uplatnil v průběhu pořizování územního plánu námitku, měl stěžovatel prakticky taktáž procesní práva jako zástupce veřejnosti, nadto však namítal i to, že územní plán omezil jeho vlastnické právo nepřiměřeně, a žádal tak i přezkum proporcionality přijatého řešení [za předpokladu, že v důsledku zvoleného řešení (konkrétně v důsledku nevymezení rezervy pro obchvat a vymezení zastavitelných ploch na jejich místě, neboť otázku přeložky silnice I/14 stěžovatel v kasační stížnosti z návrhu vypustil) by byly bezprostředně zasaženy negativními důsledky jeho pozemky]. Okruh námitek stěžovatele proti územnímu plánu

v roli fyzické osoby byl tedy širší, než okruh námitek, jež před soudem uplatnil jako zástupce veřejnosti. Odpůrce přitom nezpochybnil oprávnění stěžovatele jako fyzické osoby podat uplatněné námitky svým jménem a stejně tak krajský soud připustil, že může zkoumat i proporcionalitu zásahu do stěžovatelových práv územním plánem, tedy uplatnil nejširší rozsah přezkumu, jaký u opatření obecné povahy připadá v úvahu. I z tohoto pohledu tak Nejvyšší správní soud nenalezl žádný důvod, proč by měl hodnotit, zda stěžovatel své zmocnění k zastupování veřejnosti překročil, či nikoliv.

Stěžovatel tvrdil, že odpůrce i krajský soud chybně vyhodnotili jeho námitky proti územnímu plánu – jím navržený „skutečný jihozápadní obchvat“ nemá nahradit přeložku silnice I/14 (není tedy její alternativou), ale má ji doplňovat. Ke správnému pochopení této klíčové námitky je třeba alespoň v hrubých obrysech přiblížit a mapově zachytit dosavadní úvahy o vedení tranzitní dopravy v oblasti N. M. nad M. Současná situace je bezpochyby neuspokojivá, neboť hlavní severojižní dopravní tepna z Polska přes Trutnov a Náchod do Rychnova nad Kněžnou – silnice I/14 – prochází historickým jádrem města. Důležitá dopravní větev, která se na ni napojuje ze západu směrem od Jaroměře – silnice II/285 – pak prochází obytnými čtvrtěmi v západní části města, zejména v Krčíně. V minulosti se zvažovala myšlenka vybudování zcela nové pozemní komunikace, která by zajistila obchvat celého města, nakonec ale byla opuštěna, a to zejména pro velkou ekonomickou náročnost takového projektu a jeho dopady na přírodu a krajinu. Opakovaně se nicméně tato myšlenka „vrací do hry“. Jednu z možných variant obchvatu nabízí například dopravní studie „Brána k sousedům“ z roku 2012, kterou nechal zpracovat Královéhradecký kraj (je k dispozici na jeho webových stránkách) a kterou zmiňoval ve své námitce i stěžovatel. Náhrada za současnou silnici I/14 je zde vedena zcela mimo zastavěné území města kolem Nahořan a po západním břehu vodní nádrže Rozkoš. Žádná z variant obchvatu města se v průběhu let v plánovacích dokumentech neprosadila. Napak, po řadě úvah se ustálil názor, že nejvhodnějším řešením nežádoucí dopravní situace ve městě budou částečné přeložky problematických silnic tak, že budou sice nadále procházet městem, ale vyhnou se historickému jádru a v rámci možnosti též zónám určeným pro bydlení.

Historický vývoj nyní zastávaného řešení je Nejvyššímu správnímu soudu znám z jeho úřední činnosti, neboť se v rozsudku ze dne 20. června 2011 č. j. 2 Ao 4/2011-100 zabýval návrhem na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu velkého územního celku Trutnovsko-Náchodsko, a to právě kvůli vedení koridoru přeložky silnice I/14 v oblasti N. M. nad M. Z citovaného rozsudku vyplývá, že řešení použité v napadeném opatření obecné povahy se zvažovalo už od roku 1830 a poprvé se objevilo v celostátním silničním plánu z roku 1936. Různé alternativy vedení přeložky se poté porovnávaly v rámci přípravy územního plánu sídelního útvaru N. M. nad M. z roku 1996 a čtyři různé varianty byly předmětem hodnocení vlivů koncepce na životní prostředí zpracované společností T., spol. s r. o. Výsledkem bylo setrvání na stávající variantě řešení, která byla zahrnuta do přijatého územního plánu sídelního útvaru. Z něj ji pak převzal v roce 2004 výše zmiňovaný územní plán velkého územního celku Trutnovsko-Náchodsko. Návrh na jeho zrušení Nejvyšší správní soud po zvážení všech argumentů výše cito-

vaným rozsudkem zamítl. Bez podstatných změn pak přeložku silnice I/14 převzaly z územního plánu velkého územního celku Trutnovsko- Náchodsko též zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje z roku 2011, přičemž opět proběhlo hodnocení vlivu koncepce na životní prostředí, zde už však zřejmě bez zvažování variant. Následně se kruh uzavírá, neboť na zásady územního rozvoje odkazuje nyní napadený nový územní plán N. M. nad M. z roku 2019. Po prostudování napadeného územního plánu a jeho odůvodnění (zejména rozhodnutí o podaných námitkách) je zřejmé, že řada občanů N. M. nad M. se s přijatým řešením dodnes nesmířila a požadují, aby vedení města i nadále hledalo takovou trasu pro přeložku silnice I/14, která by představovala „skutečný“ obchvat města, tedy neprocházela by městskou zástavbou, jako je tomu u nyní plánované přeložky. Naproti tomu stěžovatel se před krajským soudem zřetelně distancoval od tohoto názorového směru, neboť jasně uvedl již v prvním bodě svého návrhu, že během přípravy územního plánu usiloval o to, „aby v územním plánu byla kromě koridoru přeložky silnice I/14 vymezena také územní rezerva pro případnou budoucí jihozápadní obchvat města“ (zvýraznění doplněno).

Stěžovatel tedy v návrhu na zrušení územního plánu vyjádřil myšlenku, že jím navržený obchvat měl přeložku silnice I/14 doplnit, nikoliv nahradit (Nejvyšší správní soud podotknul, že nyní hodnotí pouze srozumitelnost stěžovatelových tvrzení, nikoliv reálnost jeho představ z hlediska organizace dopravy). Nadto by mělo jít pouze o územní rezervu, nikoliv o plochu určenou již definitivně k danému využití. K určité nejasnosti snad mohlo dojít v důsledku toho, že stěžovatel jako vlastník pozemků, po nichž má plánovaná přeložka silnice I/14 vést, namítal před soudem též dotčení na svém vlastnickém právu a nezákonné vymezení koridoru pro přeložku silnice I/14 v územním plánu (zejména rozpor trasy s tímž koridorem vymezeným v krajských zásadách územního rozvoje). Vzájemný vztah jeho požadavků je však zcela zřetelně vyjádřen v bodě 12 návrhu na zrušení územního plánu, kde uvádí: „Navrhovatel vychází z toho, že pokud nebude v budoucnu realizován jihozápadní obchvat města, podle údajů Ředitelství silnic a dálnic bude oproti dnešní situaci jezdit po přeložce silnice I/14 téměř dvojnásobek nákladních automobilů za den (z 8 tis. nárůst na 15 tis.). Z tohoto pohledu je navrhovatel jako vlastník pozemků dotčen také tím, že v návrhu jsou vymezeny plochy Z.K6 a Z.K8, které brání budoucí realizaci jihozápadního obchvatu města.“ Co tedy měl krajský soud v této souvislosti hodnotit? Především si měl soud ujasnit, zda bylo učiněno zadost stěžovatelovým procesním právům, a to v obou jeho rolích (zástupce veřejnosti i vlastník pozemků). Zejména se jedná o právo na řádné odůvodnění rozhodnutí o námitce. Měl se tedy ptát, zda stěžovatel obdržel na svou námitku (konkrétně na požadavek, aby odpůrce vyznačil územní rezervu pro budoucí jihozápadní obchvat města) úplnou a přesvědčivou odpověď vysvětlující odpůrcův zamítavý postoj k tomuto návrhu. Následně, pokud by soud shledal, že odpůrcovo vysvětlení je věcné, podložené a logické, měl by zkoumat proporcionalitu přijatého řešení porovnáním jeho přínosů s jeho negativními účinky na stěžovatelovo vlastnické právo. Krajský soud namísto toho hodnotil pouze přezkoumatelnost územního plánu (označuje to za hodnocení jeho proporcionalitu), a to ještě nedostatečně.

Odpůrcovo zamítavé rozhodnutí o stěžovatelově námitce č. 258 je obsaženo na str. 546 až 556 samostatné kapitoly 15 napadené-

ho územního plánu. Krajský soud vyhodnotil podané vysvětlení jako „nadstandardně podrobné, věcné a racionálně vyvracející navrhovatelem podanou námitku (respektive požadavek na zařazení územní rezervy do chystaného Územního plánu)“ (bod 61 napadeného rozsudku). Přitom však úplně pominul fakt, že odpůrce se s podanou námitkou vyrovnal za použití totožných argumentů, jaké uplatnil i u výše citovaných námitek požadujících jiné vedení přeložky silnice I/14. Odpůrce především poukázal na to, že územní plán se nemůže odchýlit od koridoru přeložky silnice I/14 zaneseného v nadřazených zásadách územního rozvoje, že nemůže obsahovat ani variantní řešení téže dopravní stavby, a že případná nová trasa přeložky silnice první třídy představuje záměr nadmístního charakteru, proto by musela být nejprve prověřena územní studií z hlediska širších vazeb v území, následně zanesena do krajských zásad územního rozvoje a teprve poté promítnuta do územního plánu. Toto vysvětlení by mohlo být postačující, pokud by stěžovatel ve své námitce požadoval nahradit plánovanou přeložku silnice I/14 „skutečným“ obchvatem města dle svého návrhu. Podporují ho navíc i argumenty obsažené v kapitole 13 na str. 72, kde odpůrce vysvětluje, proč považuje diskuzi o jiném vedení přeložky aktuálně za bezpředmětnou (byť zde by musel odpůrce dovysvětlit, proč na str. 59 odůvodnění svého územního plánu nevyučuje možnost, že trasa této přeložky bude v budoucnu přehodnocena). Jako naprosto nedostačující by se však toto odůvodnění samo o sobě jevílo, pokud by stěžovatel skutečně (jak v návrhu na zrušení územního plánu tvrdí) požadoval ve své námitce pouze zanést do územního plánu územní rezervu pro jinou pozemní komunikaci, jež by v budoucnu případně odvedla část tranzitní dopravy směřující z Rychnova nad Kněžnou na Jaroměř (kolem níž má procházet plánovaná rychlostní komunikace směrem do Polska), a odlehčila tak silnicím I/14 a II/285 vedoucím v jejich nových, územním plánem předvídaných trasách. Soud odpůrcovo vysvětlení akceptoval, aniž by se zabýval tím, zda se se stěžovatelovými požadavky ve skutečnosti nemíjí. Zatížil tak svůj rozsudek nepřezkoumatelností, proto jej Nejvyšší správní soud musel zrušit.

Krajský soud měl především zkoumat, jaký byl skutečný obsah stěžovatelovy námítky a zda byly jeho požadavky vyjádřeny natolik srozumitelně a přehledně, že měl odpůrce reálnou šanci je pochopit a adekvátně na ně v odůvodnění územního plánu reagovat, nebo zda je naopak stěžovatel nyní postupně modifikuje, aby měl před soudem větší šanci uspět, jak ostatně naznačuje odpůrce i ve vyjádření ke kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud nemohl toto obsahové hodnocení provést namísto krajského soudu, neboť by tím jedné či druhé straně znemožnil s ním polemizovat. Podotknul jen, že sám odpůrce v citaci námítky zmiňuje, že stěžovatel požaduje vymezení územní rezervy při vědomí nemožnosti podat námitku vůči umístění přeložky silnice I/14 a že i grafické vymezení územní rezervy požadované stěžovatelem zřejmě navazuje na přeložku silnice I/14, nikoliv na její stávající trasu. Na druhou stranu, stěžovatel požadoval – a to i ve své roli zástupce veřejnosti – aby v rámci aktualizace politiky územního rozvoje ČR a krajských zásad územního rozvoje byla iniciována změna koridoru I/14, užíval výraz „skutečný obchvat města“ a v bodě 39b návrhu na zrušení územního plánu pojímá svou vizi spíše jako územní rezervu pro odlišné vedení silnice I/14 než pro jinou pozemní komunikaci. Mohl tedy sám nejednoznačnou formulací zapříčinit nesprávné pochopení svých požadavků odpůrcem.

Vyhodnocení těchto skutečností ale bude na krajském soudu, přičemž jeho základem musí být pečlivé prostudování textu stěžovatelových námitek proti návrhu územního plánu.

Odpůrce, jak vyplývá z výše citovaného rozhodnutí o zamítnutí námítky č. 258, směřoval spíše k tomu, že stěžovatelův návrh nelze akceptovat z objektivních, na odpůrcově vůli nezávislých důvodů, neboť územní plán obce není přípustným „médium“ pro vymezení záměru nadmístního významu. Jediným náznakem vlastního postoje odpůrce k návrhu je argument, že bez předchozího prověření alternativního obchvatu územní studii by vymezení územní rezervy pro potenciální obchvat představovalo příliš velkou a neodůvodněnou zásah do práv vlastníků dotčených pozemků. Se všemi těmito argumenty však stěžovatel polemizuje v bodě 39 svého návrhu na zrušení opatření obecné povahy, který krajský soud úplně opomněl vypořádat. Jelikož není zřejmé, jakým způsobem se krajský soud vyrovnal s těmito argumenty, musel i z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušit jako nepřezkoumatelný (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004 č. j. 4 As 5/2003-52). S ohledem na to, že stěžovatel sám i jeho rodinní příslušníci vznášeli v průběhu přípravy územního plánu řadu obsahově velmi podobných námitek, může vzít nicméně krajský soud při novém přezkoumání věci v úvahu nejen důvody uváděné přímo v rámci zamítnutí námítky č. 258, ale i další argumenty obsažené na jiných místech kapitoly 15 odůvodnění územního plánu. Zejména jde o chybějící návaznost navržené trasy obchvatu na pozemní komunikace nacházející se na území sousedních obcí (str. 575), její nereálnost s ohledem na výsledek hodnocení možných variant vedení silnice I/14 vyhledávací studii zadanou Ředitelstvím silnic a dálnic (str. 735, 770-771) i o dvě již proběhlé aktualizace zásad územního rozvoje, v jejichž rámci k žádnému návrhu alternativní trasy obchvatu nedošlo (str. 390). Zmínit lze rovněž nezastavitelnost v nivě Metuje jako argument proti jiným řešením koridoru přeložky I/14 (kapitola 13, str. 63). To vše při vědomí, že územní plán je obsáhlý dokument, jeho odůvodnění tvoří jeden celek a argumenty k určité otázce lze čerpat z různých jeho částí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2011 č. j. 1 Ao 2/2011-17, ve věci *Část územního plánu města Klecany*, bod 36). Krajský soud si nicméně bude muset nakonec zodpovědět otázku, zda všechny argumenty, jež v územním plánu nalezneme, ve svém souhrnu budto: a) odůvodňují závěr, že vymezení stěžovatelem požadované územní rezervy v územním plánu města nebylo z objektivních důvodů vůbec možné, nebo: b) možné sice bylo, ale z odůvodnění jasně vyplývá, že politická reprezentace města je připravena nést odpovědnost za to, že v trase navržené stěžovatelem nebude v budoucnu možno jihozápadní obchvat vést (jelikož město takový obchvat vůbec nepotřebuje, jeho dopravní situaci dostatečně řeší přeložky stávajících silnic, má pro něj k dispozici vhodnější trasu, nežádoucí důsledky vymezení územní rezervy pro rozvoj území převažují nad jejími přínosy apod.), případně: c) tyto argumenty jako celek neobstojí, neboť neodpovídají přílehlavě na stěžovatelovu námitku. Obstojí-li odůvodnění řešení přijatého v územním plánu z hlediska své úplnosti, podloženosti a přesvědčivosti, musí krajský soud hodnotit jeho proporcionalitu, jelikož stěžovatel podal svou námitku též jako fyzická osoba – vlastník pozemků dotčených přeložkou silnice I/14. Na jedné misce vah by zde ležela stěžovatelova vlastnická práva, zejména negativní dopady provozu po silnici I/14 v její

nové trase na stěžovatelovy pozemky v jejím okolí. Tyto důsledky, jež by mohly být zmírněny případnou realizací stěžovatelem navrženého obchvatu, by musel soud porovnat s dopady vymezení územní rezervy podle stěžovatelova požadavku jednak na veřejný zájem, jednak na práva jiných vlastníků. Ani v této fázi by ale soud neposuzoval větší či menší vhodnost toho kterého řešení z hlediska dopravních potřeb města, ale pouze to, zda výsledná podoba územního plánu nezasahuje stěžovatelova práva excesivním způsobem (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 899).

Pokud by krajský soud dospěl k závěru, že zamítnutí stěžovatelova požadavku na vymezení územní rezervy pro jihozápadní obchvat není dostatečně odůvodněno, případně že není proporcionální, musel by pochopitelně zrušit též vymezení zastavitelných ploch Z.K6 a Z.K8 v místě navržené územní rezervy. I kdyby však stěžovatel v předchozím bodě za pravdu nedal, bude muset krajský soud znovu zhodnotit též údajné rozpory s hmotným právem, jichž se měl odpůrce při vymezení uvedených ploch dopustit. Ani k tomuto návrhovému bodu se totiž krajský soud v napadeném rozsudku nevyjádřil přezkoumatelným způsobem (a proto ani k této otázce nemohl zaujmout věcné stanovisko Nejvyšší správní soud). Nejvyšší správní soud v obecné rovině nijak nezpochybnil postup, kdy krajský soud namísto opakování odpůrcových argumentů jen odkáže na příslušné místo v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, které na konkrétní navrhovatelovu námitku přesvědčivě odpovídá. Jak ale správně poznamenal stěžovatel, odkazy krajského soudu na odůvodnění územního plánu jsou zcela povšechné – například kapitola 13, na niž krajský soud poukázal jako na celek, má téměř 50 stran. Tímto neduhem trpí celé odůvodnění napadeného rozsudku v té části, kde se krajský soud vyjadřoval k vymezení zastavitelných ploch Z.K6 (pro bydlení v rodinných domech – městské) a Z.K8 (pro drobnou a řemeslnou výrobu). Některé stěžovatelovy argumenty u tohoto návrhového bodu krajský soud dokonce pominul úplně.

První argument se týkal toho, že odpůrce se měl odchýlit od požadavku krajských zásad územního rozvoje, aby se nové zastavitelné plochy vymezovaly jen v návaznosti na již zastavěné území. Krajský soud především označil takový postup za přípustný s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci *Změna č. 7 územního plánu města Hlučína*, citovaný výše. Stěžovatel má ale pravdu v tom, že z tohoto rozsudku nic takového neplyne – Nejvyšší správní soud zde naopak zrušil územní plán proto, že si odpůrce neobstaral stanovisko krajského úřadu k jeho souladu se zásadami územního rozvoje. I kdyby měl ale krajský soud pravdu v tom, že odchylka od zásad územního rozvoje byla v tomto případě přípustná s ohledem na jejich formulaci (zastavěné plochy se mají vymezovat především, nikoliv výhradně ve vazbě na zastavěné území), jeho obecný odkaz na kapitulu 14 je naprosto nedostačující a nekonkrétní. Není vůbec zřejmé, který argument shledal krajský soud přesvědčivým a odůvodňujícím vymezení ploch Z.K6 a Z.K8 bez návaznosti na zastavěné území. Stěžovatel měl navíc pravdu v tom, že v celém odůvodnění územního plánu se o žádném odchýlení od zásad územního rozvoje nehovoří, ba právě naopak – v kapitole 13 na str. 68 se výslovně uvádí, že se v území nevytvářejí žádné oddělené enklávy bez vazby na zastavěné území. V kapitole 15

na str. 801 pak odpůrce vysvětluje a výřezem z ortofotomapy dokládá návaznost plochy Z.K6, a obdobně v kapitole 14 na str. 108 uvádí, že plocha Z.K8 je ohraničena zastavěným územím a přeložkou silnice II/285.

Druhý argument spočíval v tom, že vymezení obou ploch je v rozporu se zákonnou ochranou zemědělského půdního fondu (jedná se o plochy II. třídy ochrany). I zde se krajský soud spokojil jen s obecnými proklamacemi o řádně zjištěném skutkovém stavu a se zcela nekonkrétním odkazem na celý text kapitol 8 a 13 odůvodnění územního plánu, aniž by jasně označil argumenty, které svědčí o nutnosti využití cenné zemědělské půdy pro budoucí zástavbu. V kapitole 8, jež se týká právě dopadů na zemědělský půdní fond, lze nalézt k ploše Z.K6 na str. 49 pouze jedinou větu (má jít o velkoprostorovou proluku, jejíž vymezení umožní koncentrovat stavební činnost do jednoho místa), plocha Z.K8 zde výslovně zmíněna není (nicméně se zde hovoří o tom, že pro výrobu a skladování byly vymezeny plochy územně oddělené od ostatních zemědělských ploch stávající zástavbou a plánovanou přeložkou silnice II/285). Podrobněji rozvíjí odpůrce tyto důvody na str. 108 a 109 v kapitole 14, jejímž hlavním cílem je obhájit potřebu vymezení zastavitelných ploch, a přidává zde i úvahy o potřebě zarovnání nové zástavby s přirozeným a kompaktním okrajem sídla, o vynikajících dispozicích města pro bydlení a o nedostatečné nabídce vhodných ploch, jejich koncentraci do rukou malého množství vlastníků a v důsledku toho pomalu probíhající výstavbě. Není nicméně zřejmé, zda to byly právě tyto argumenty, které krajský soud přesvědčily o nutnosti vynětí rozsáhlých ploch ze zemědělského půdního fondu, neboť na kapitolu 14 vůbec neodkazuje. Již vůbec pak s ohledem na její rozsah není jasné, které části kapitoly 13 považoval krajský soud za relevantní. Krajský soud dále zcela nepřipadně odkázal na vypořádání námitek č. 212 a 217, které se však problematice zemědělského půdního fondu vůbec nevěnují. Namís-

to toho lze v kapitole 15 (rozhodnutí o námitkách) poukázat na str. 496 a 825, kde odpůrce vysvětluje a graficky dokládá, že v Krčíně zcela převažuje zemědělská půda v I. a II. třídě ochrany, takže zde na méně cenné půdě prakticky zástavbu vymezen nelze. Na řadě míst (např. str. 58, 67 a další) zde také odpůrce používá vymezení plochy Z.K6 jako argument, proč další plochy pro zástavbu vymezovat odmítá. Konečně pokud jde o odkaz krajského soudu na závazná stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, ty skutečně žádnou relevantní argumentaci pro vynětí nenabízejí, takže je zřejmé, že dotčený orgán ve své úloze naprosto selhal. Krajský soud opomněl jednak zhodnotit, zda chybějící důvody pro zábor zemědělské půdy mohl za dotčený orgán domyslet a doplnit odpůrce (srov. k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2010 č. j. 8 Ao 1/2010-89, ve věci *Změna č. 1 územního plánu obce Nalžovice*, bod 68, a ze dne 15. října 2013 č. j. 1 Aos 5/2013-45, ve věci *VI. změna územního plánu města Pardubice*, bod 29), a pokud ano, zda tak učinil přesvědčivě a které jím uváděné argumenty považuje krajský soud za klíčové. Stěžovatel má pravdu i v tom, že k některým jeho argumentům, týkajícím se vymezení zastavitelné plochy Z.K6, se krajský soud nevyjádřil vůbec. Jedná se v prvé řadě o rozpor s potřebami města, zejména s přihlédnutím k tomu, že již nyní mají existovat podle zadání územního plánu ve městě naddimenzované zastavitelné plochy mimo docházkovou vzdálenost ke školám, a dále s ohledem na to, že odpůrce v kapitole 14 dezinterpretoval klesající demografický trend (body 23.b a 24 návrhu). Odpůrce také údajně neřešil chybějící napojení lokality na dopravní a technickou infrastrukturu (bod 23.e návrhu).

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o důvodnosti kasační stížnosti, a napadený rozsudek krajského soudu proto z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*