



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci navrhovatele: **Ing. V. Z.**, zastoupeného Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem Advokátní kanceláře Dohnal & Bernard, s. r. o., sídlem Klokotská 103, Tábor, proti odpůrci: **Nové Město nad Metují**, sídlem Náměstí Republiky 6, Nové Město nad Metují, zastoupenému JUDr. Janem Malým, advokátem Advokátní kanceláře Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři, s. r. o., adresa pro doručování Malé náměstí 124, Hradec Králové, za **účasti: I. R. V., II. Ing. B. R., III. K – 47, z. s.,** sídlem Bor u Skutče čp. 47, zastoupeného Mgr. Michalem Šigutem, advokátem, sídlem Palachova 1742, Náchod, **IV. Ing. V. B., a V. META Krčín, a. s.,** sídlem Nahořanská 268, Nové Město nad Metují, týkající se návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Nového Města nad Metují, schváleného zastupitelstvem města Nové Město nad Metují dne 19. dubna 2018, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. října 2019 č. j. 30 A 33/2019 - 106

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. října 2019 č. j. 30 A 33/2019 - 106 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Zastupitelstvo Nového Města nad Metují vydalo dne 19. dubna 2018 územní plán Nového Města nad Metují, který nabyt 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 zahrnuta je – 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 první 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 jejich jménem uplatnil v procesu přijímání územního plánu námitky. 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 námitky 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 stěžovatelským námitkám 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“).

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[2] 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 ponejvíce 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.

[3] Krajskému soudu stěžovatel v první řadě vytkl, že nesprávně posoudil rozsah jeho zmocnění jakožto zástupce veřejnosti. Podle zákona je totiž oprávněn podat námitku *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 námitce 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 doslovné znění věcně shodné připomínky, vypořádal, jako by šlo o námitku navrhovatele jako jednotlivce. Tento názor je neobhajitelný i proto, že připomínka veřejnosti jednak obsahovala požadavek na začlenění

pokračování

obchvatu do zásad územního rozvoje a jednak popisovala trasu obchvatu textově, přičemž grafický návrh byl jen jiným vyjádřením tohoto slovního požadavku.

[4] V návaznosti na předchozí výtku stěžovatel upozornil, že soud vypořádal jeho návrhové body jenom z toho hlediska, zda územní plán omezil přiměřeně (proporcionálně) vlastnické právo k navrhovatelovým pozemkům. Vůbec se ale nezabýval tím, že stěžovatel poukazoval jako zástupce veřejnosti v řadě bodů též na nezákonnost územního plánu. I kdyby měl soud pravdu v tom, že stěžovatel překročil v procesu přípravy územního plánu zmocnění udělené mu veřejností, tak zástupce veřejnosti má právo uplatnit v návrhových bodech před soudem i jiné výhrady vůči územnímu plánu, než byly obsaženy v námitkách uplatněných v procesu územního plánování (k tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 220/2016 - 198 z 28. února 2017, ve věci *Celoměstsky významná změna I+II Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy týkající se Vokovic a Veleslavína*). Žalobní legitimace zmocněnce se neodvozuje od zásahu do jeho subjektivních práv, nýbrž je dána přímo právní úpravou a spočívá v prosazování požadavků dostatečně velkého počtu zmocňujících osob. Soud tak měl povinnost se s námitkami nezákonnosti územního plánu vypořádat.

[5] Dále se již stěžovatel věnuje tomu, jak konkrétně krajský soud vypořádal jednotlivé body jeho návrhu. Pokud jde o to, že územní plán nevymezuje územní rezervu pro budoucí obchvat, označil rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný. V bodě 39 návrhu na zrušení územního plánu totiž stěžovatel konkrétními argumenty polemizoval s důvody, kvůli nimž odpůrce údajně nemohl rezervu vymezit, a vysvětlil, proč všechny odpůrcovy důvody považuje za nezákonné, resp. nesprávné. Soud se však spokojil s tím, že odůvodnění územního plánu označil za „nadstandardně podrobné, věcné a racionálně vyvracející navrhovatelem podanou námitku“, tedy hodnotil pouze jeho přezkoumatelnost. Absence věcných důvodů znemožňuje stěžovateli s rozsudkem v tomto bodě jakkoliv polemizovat.

[6] Nepřezkoumatelný je napadený rozsudek podle stěžovatele zčásti i ve druhém bodě, jenž se týkal vymezení zastavitelných ploch Z.K6 a Z.K8. Soud totiž vůbec nereagoval na některé výhrady, konkrétně vymezení zastavitelné plochy Z.K6 v rozporu s potřebami města, chybějící infrastrukturu, rozpor se zadáním územního plánu a odlišné zacházení (body 23. b., 23 e., 24. a 25. návrhu). Další námitky pak krajský soud podle stěžovatele nesprávně posoudil.

[7] Kdyby soud věcně přezkoumal předchozí bod, musel by především uznat, že potřeba vymezení územní rezervy pro budoucí obchvat brání vymezení jakýchkoliv zastavitelných ploch v jeho navržené trase.

[8] Za druhé, podle krajského soudu se odpůrce směl odchýlit od požadavku zásad územního rozvoje, aby se nové zastavitelné plochy vymezovaly jen v návaznosti na již zastavěné území, ačkoliv z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 6/2011 - 210 z 27. října 2011, ve věci *Změna č. 7 územního plánu města Hlučína*, na nějž krajský soud odkázal, nic takového neplyne. Nadto by takový výjimečný postup vyžadoval důkladné odůvodnění, a to i s ohledem na ochranu krajiny jako podstatné složky životního prostředí. Krajský soud v tomto směru odkázal na celou kapitolu 14 odůvodnění územního plánu, ačkoliv plochy Z.K6 se týká pouze jeden odstavec na straně 108, který obsahuje

účelová tvrzení, že daná plocha „je vlastně velkoprostorovou prolukou“, že se jedná o jedinou větší lokalitu v „městské“ části Krčín a že její vymezení přispěje k rovnoměrnějšímu rozdělení zastavitelných ploch mezi vlastníky. Odpůrce zde nevysvětluje, proč se odchýlil od zásad územního rozvoje, ostatně pravidlo o návaznosti na zastavěné území převzal beze změny do svého územního plánu jako první z kritérií pro vymezování zastavitelných ploch (kapitola 14.2 odůvodnění) a snaží se tak ve skutečnosti vysvětlit, že je dodržuje.

[9] To, že vymezení obou ploch je v rozporu se zákonnou ochranou zemědělského půdního fondu, má podle krajského soudu vyvracet odkaz na kapitoly 8 a 13 odůvodnění územního plánu a vypořádání námitek č. 212 a 217. Podle stěžovatele jsou však tyto pasáže obecné a žádnou konkrétní argumentaci k danému tématu neobsahují. Bylo přitom úkolem odpůrce (resp. dotčeného orgánu) přípustnost vynětí zemědělských ploch, jimž svědčí II. třída ochrany, řádně zdůvodnit, nikoliv povinností stěžovatele snášet argumenty, proč to možné není. Plocha Z.K8 pak není ve vyhodnocení dopadů na zemědělský půdní fond uvedena vůbec a závěry ohledně ostatních ploch na ni nelze automaticky vztáhnout, jako to učinil krajský soud, neboť ne všechny mají stejnou třídu ochrany.

[10] Pokud jde o třetí návrhový bod, tj. nezákonné vymezení koridoru přeložky silnice I/14, jež mělo zasáhnout do stěžovatelových vlastnických práv k jeho pozemkům, stěžovatel považuje i v tomto bodě napadený rozsudek za nezákonný. Protože však jde o otázku výrazně nižší důležitosti a navíc se týká jen ochrany subjektivního práva stěžovatele jako fyzické osoby a nikoliv požadavků, které prosazoval jako zmocněnec veřejnosti, stěžovatel požadavek na zrušení této části územního plánu v kasační stížnosti vypustil. Navrhl proto Nejvyššímu správnímu soudu, aby společně se zrušením napadeného rozsudku zrušil jen ty části územního plánu, které se týkají jím prosazované územní rezervy pro jihozápadní obchvat Nového Města nad Metují. Za tím účelem vyčíslil též náklady, jež doposud vynaložil na řízení o návrhu.

[11] Odpůrce se ke kasační stížnosti dne 21. října 2020 vyjádřil tak, že napadený rozsudek krajského soudu je věcně správný, odpůrce s ním souhlasí a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že není pravda, že stěžovatel žádal, aby kromě koridoru přeložky I/14 byla vymezena územní rezerva pro budoucí jihozápadní obchvat, jak tvrdí v kasační stížnosti. V řadě námitek naopak žádal o vymezení územní rezervy pro obchvat silnice I/14. Teprve v kasační stížnosti tak stěžovatel vytváří novou účelovou konstrukci. Nadto je z principu věci a z vymezení jednotlivých typů komunikací logické a jednoznačné, že šlo jediné o silnici I. třídy – stěžovatelova představa o obchvatu některou z nižších kategorií silnic, a přitom silnice I/14 by nadále vedla středem města, je zjevně nesmyslná. Odpůrce dále odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. června 2011 č. j. 2 Ao 4/2011 - 100, ve věci *Územní plán velkého územního celku Trutnovsko-Náchodsko*, a ze dne 18. října 2012 č. j. 1 Ao 3/2011-271, ve věci *Územní plán sídelního útvaru Nové Město nad Metují*, v nichž bylo o trasování včetně rezerv rozhodnuto. Stěžovatel žádný požadavek týkající se zásad územního rozvoje v námítce zástupce veřejnosti neuváděl, nadto nelze prostřednictvím námitek k územnímu plánu uplatňovat požadavky na aktualizaci zásad územního rozvoje; územní plán řešení v zásadách územního rozvoje přejímá, plánovaný obchvat silnice I/14 má přitom zcela nepochybně nadmístní význam, proto je řešen v zásadách územního rozvoje.

pokračování

[12] K otázce nezákonnosti vymezení ploch Z.K6 a Z.K8 pro rozpor se zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu odpůrce uvedl, že bylo vydáno kladné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Nadto plocha Z.K8 je zařazena do funkčního využití podle svého soudobého a reálného užívání, jde o plochu, kde je výstavba již částečně realizována, a v tomto ohledu jde o doplnění a scelení této plochy. Krom toho realizace jihozápadního obchvatu, o nějž stěžovatel usiluje, by vedla k nutnosti odnětí ještě vyšší výměry stejně kvalitní půdy ze zemědělského půdního fondu.

[13] V replice z 26. listopadu 2020 stěžovatel setrval na svých návrzích. Zopakoval, že pravdivost jeho tvrzení dokládá připomínka z 5. března 2013 i námitka zástupce veřejnosti z 19. února 2014, a právě touto stěžejní námitkou se územní plán nezabýval. Stěžovatel od počátku rozlišoval mezi územní rezervou pro skutečný obchvat města a řešením přeložky silnice I/14. Odpůrce nepravdivě stěžovateli podsouvá nesmyslnou představu, že by při vybudování jihozápadního obchvatu pro silnici II/28 měla středem města dále vést silnice I/14, která by plnila stejnou funkci. Stěžovatel v námitce toliko naznačil možná řešení celkové dopravní situace. K nezákonnosti vymezení ploch Z.K6 a Z.K8 stěžovatel uvedl, že ji nevyvrací vydání kladného stanoviska orgánů ochrany zemědělského půdního fondu. Plocha Z.K8 je aktuálně využívána pro fotovoltaickou elektrárnu a nic nebrání jejímu zařazení do územní rezervy; vzhledem k povaze stavby, nebrání návratu k zemědělskému obdělávání území, je argument pro tvrzené scelení zastavěných ploch silně účelový.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

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

IIIa. Aktivní legitimace navrhovatele a rozsah soudního přezkumu

[15] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že pokud jde o námitku 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 námítky 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 námítky a věcně také na jednotlivé stěžovatelem uplatněné námitkové body v odůvodnění svého zamítavého rozhodnutí reagoval.

[16] 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 navrhovatel 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 námítky – 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 námítky poukazující na nezákonnost územního plánu posléze ve své argumentaci pominul, učinil tak v rozporu s tímto svým základním východiskem.

[17] 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 ztotožňuje. Stěžovatel v daném případě prosazoval (ať už jménem svým, nebo jménem veřejnosti) odlišný způsob řešení dopravy v Novém Městě nad Metují, 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 námítku, měl stěžovatel prakticky tatáž 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 námítky 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 nenachází žádný důvod, proč by měl hodnotit, zda stěžovatel své zmocnění k zastupování veřejnosti překročil, či nikoliv.

IIIb. Otázka územní rezervy pro obchvat

[18] Stěžovatel tvrdí, že odpůrce i krajský soud chybně vyhodnotili jeho námítky 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 námítky je třeba alespoň v hrubých obrysech přiblížit a mapově zachytit dosavadní úvahy o vedení tranzitní dopravy v oblasti Nového Města nad Metují. 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.

pokračování

[19] 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 zmiňuje ve své námítce i stěžovatel. Náhrada za současnou silnici I/14 je zde vedena zcela mimo zastavěné území Nového Města nad Metují kolem Nahořan a po západním břehu vodní nádrže Rozkoš.

[20] Nutno říci, že žádná z variant obchvatu města se v průběhu let v plánovacích dokumentech neprosadila. Naopak, po řadě úvah se ustálil názor, že nejvhodnějším řešením nežádoucí dopravní situace v Novém Městě nad Metují budou částečné přeložky problematických silnic tak, že budou sice nadále procházet městem, ale vyhnou se historickému jádru a v rámci možností též zónám určeným pro bydlení.

[21] 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 Nového Města nad Metují. 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 Nového Města nad Metují z roku 1996 a čtyři různé varianty byly předmětem hodnocení vlivů koncepce na životní prostředí zpracované společností Transconsult, 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 citovaným 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 (viz jejich str. 153), 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 Nového Města nad Metují z roku 2019.

[22] Po prostudování napadeného územního plánu a jeho odůvodnění (zejména rozhodnutí o podaných námitkách) je zřejmé, že řada občanů Nového Města nad Metují 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 (srov. námitky č. 24, 25, 26 a řada dalších). 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 případný budoucí jihozápadní obchvat města“ (zvýraznění doplněno).

[23] 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 podotýká, 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 (zvýraznění doplněno): „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.“

[24] 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 vymezil 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 proporcionality), a to ještě nedostatečně.

[25] Odpůrcovo zamítavé rozhodnutí o stěžovatelově námitce č. 258 je obsaženo na str. 546 až 556 samostatné kapitoly 15 napadeného územního plánu. Krajský soud vyhodnotil podané vysvětlení jako „*nadstandardně podrobné, věcné a racionálně vyvracející návrhovatelem 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 Nového Města nad Metují.

[26] 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

pokračování

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 nevylučuje možnost, že trasa této přeložky bude v budoucnu přehodnocena). Jako naprosto nedostačující by se však toto odůvodnění samo o sobě jevilo, 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 stěžovatelskými požadavky ve skutečnosti nemíjí. Zatížil tak svůj rozsudek nepřezkoumatelností, proto jej Nejvyšší správní soud musel zrušit.

[27] Krajský soud měl především zkoumat, jaký byl skutečný obsah stěžovatelské námitky 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 nemůže toto obsahové hodnocení provést namísto krajského soudu, neboť by tím jedné či druhé straně znemožnil s ním polemizovat. Podotýká jen, že sám odpůrce v citaci námitky 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 stěžovatelských námitek proti návrhu územního plánu.

[28] Jestliže krajský soud dospěje k závěru, že stěžovatel ve svých námitkách požadoval, aby odpůrce vymezil v územním plánu územní rezervu pro pozemní komunikaci, která by z dopravního hlediska doplňovala přeložku silnice I/14, a nikoliv představovala její konkurenční (alternativní) řešení, bude muset dále zhodnotit, zda je odpůrcovo zamítavé rozhodnutí přezkoumatelně odůvodněno; zda se úplně a přiléhavě s námitkou (resp. se stěžovatelským návrhem dopravního řešení) vypořádal. Jinak řečeno, v případě, že by stěžovatel svůj návrh na úpravu územního plánu jasně formuloval, měl by právo na to, aby odpůrce stejně jasně deklaroval, zda jeho návrh akceptovat nemůže (i kdyby chtěl), protože mu v tom brání právní předpisy, nebo zda jej přijmout nechce (protože jej považuje za zbytečný, nevhodný pro rozvoj města, řešitelný jiným způsobem apod.), a přijal tak transparentně za své rozhodnutí politickou odpovědnost.

[29] Odpůrce, jak vyplývá z výše citovaného rozhodnutí o zamítnutí námitky č. 258, směřoval spíše k tomu, že stěžovatelův návrh nelze akceptovat z objektivních, na odpůrcově vůli nezávislých důvodů, neboť územní plán obce není přípustným „médiem“

pro vymezení záměru nadmístního významu. Jediným náznakem vlastního postoje odpůrce k návrhu je argument, že bez předchozího prověření alternativního obchvatu územní studií by vymezení územní rezervy pro potenciální obchvat představovalo příliš velký a neodůvodněný 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).

[30] 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 studií 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 nalezne, ve svém souhrnu buďto: 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 Nové Město nad Metují 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 přiléhavě na stěžovatelovu námitku.

[31] 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.,

pokračování

KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s., str. 899).

IIIc. Nezákonné vymezení zastavitelných ploch

[32] 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 stěžovateli v předchozím bodě za pravdu nedal, bude muset krajský soud znovu zhodnotit též údajné rozpory s hmotným právem, jichž se měl odpůrce při vymezování 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).

[33] Nejvyšší správní soud v obecné rovině nijak nezpochybňuje 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 (srov. obdobně, jen ve vztahu k přezkumu správních rozhodnutí, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2007 č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS, str. 9). 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.

[34] 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 kapitolu 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 má 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.

[35] 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. Namísto 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 vymezit 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.

[36] Stěžovatel má pravdu i v tom, že k některým jeho argumentům, týkajícím se vymezení zastavitelné plochy Z.K6, se krajský soud nevyslovil vůbec. Jedná se v první 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). Stěžovatel namítal též odlišné zacházení, jelikož odpůrce zamítl návrhy na vymezení jiných zastavitelných ploch pro bydlení na základě argumentů, které se podle stěžovatele ve stejné míře vztahují i na plochu Z.K6, čímž se jejich relevantnost zpochybňuje (bod 25 návrhu). U všech těchto výhrad se pochopitelně musí krajský soud

pokračování

nejprve zeptat, zda je stěžovatel uplatnil ve svých námitkách. Pokud ano, měla by odpověď na ně vyplývat z odůvodnění územního plánu (srov. např. str. 824 kapitoly 15 vysvětlující význam územní studie pro řešení budoucí dopravní obslužnosti lokality). Pokud nikoliv, musí dát soud odpůrci příležitost, aby se k nim vyjádřil, neboť tak nemohl učinit v odůvodnění napadeného územního plánu. Nelze přitom dovozovat libovůli ani nerovné zacházení jen z faktu, že existuje odlišné řešení různých pozemků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2014 č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, ve věci *Část územního plánu Špindlerova Mlýna*, body 19 a 21).

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud shrnuje, že 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.

[38] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. prosince 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu