



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatelů: **a) S. H., b) J. T., c) J. T.**, všichni zastoupeni Mgr. Luděk Šikolou, advokátem, se sídlem Mezibranská 7, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Říčky v Orlických horách**, se sídlem Říčky v Orlických horách 2, Rokytnice v Orlických horách, zast. JUDr. Jaroslavem Poláčkem, advokátem, se sídlem náměstí Republiky 53, Pardubice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ing. arch. J. V., o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Říčky v Orlických horách, vydaného pod č. 1/2017, schváleného zastupitelstvem obce dne 8. 6. 2017, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a), b) a c) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 75/2018 - 186,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 75/2018 - 186, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 8. 6. 2017, č. 1/2017, schválilo územní plán obce Říčky v Orlických horách (dále také jen „obec“) formou opatření obecné povahy (dále též jen „územní plán“).

[2] V průběhu projednávání územního plánu navrhovatelé a), b) a c) jako podíloví spoluvlastníci pozemků parc. č. XA a parc. č. XB – trvalý travní porost, zastavěného pozemku parc. č. st. XC, jehož součástí je stavba č. p. X - objekt bydlení, všechny zapsané na LV č. 153 pro katastrální území Ř. v O. h., brojili námitkami proti funkčnímu využití plochy dopravní infrastruktury silniční (DS) na pozemku parc. č. XD v katastrálním území Ř. v O. h. v části vymezené v geometrickém plánu č. 616-37/2018, PGP-722/2018-607 pod pracovním parc. č. XE (dále také jen „napadená část A“) a také proti funkčnímu využití plochy ZB16 pro bydlení venkovské (BV) na pozemku parc. č. XF v katastrálním

území Ř. v O. h. (dále jen „napadená část B“). Odpůrkyně námitkám navrhovatelů nevyhověla.

II.

[3] Navrhovatelé se u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení územního plánu ve výše uvedených částech. Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“), návrh zamítl, neboť uplatněné návrhové body neshledal důvodnými.

[4] Krajský soud se v napadeném rozsudku přidržel rozčlenění návrhových bodů k oběma napadeným částem územního plánu, jak je formulovali navrhovatelé (shodně tak pro přehlednost nyní činí i Nejvyšší správní soud).

[5] Ve vztahu k napadené části A navrhovatelé v návrhovém bodu A.1 rozporovali samotné důvody pro její vymezení v územním plánu, které považovali za věcně vadné a vycházející z chybného vyhodnocení stavu řešení území. Navrhovatelé konkrétně tvrdili, že odůvodnění vymezení napadené části A údajným „historickým určením“ pozemku parc. č. XD je chybné a zavádějící (A.1.1); že napadená část A nenaplňuje požadavky na vymezení ploch v územních plánech podle § 3 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) (A.1.2); že stávající cesta na pozemku navrhovatelů parc. č. XB je právem chráněna jako veřejná cesta (A.1.3); že probíhající komplexní pozemkové úpravy počítají s využitím stávající cesty (A.1.4).

[6] Navrhovatelé k napadené části A dále namítali, že je v rozporu s vyhláškou č. 501/2006 Sb. (návrhový bod A.2); je vymezena chybně jako stabilizovaná plocha (A.3); nerespektuje požadavek proporcionality právní regulace a je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování (A.4); při jejím vymezení se nepostupovalo podle § 51 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) o výběru nejvhodnější varianty (A.5); uplatněné námitky nebyly řádně vypořádány (A.6).

[7] Pokud jde o napadenou část B územního plánu, navrhovatelé namítali, že jejich námitky proti funkčnímu vymezení plochy ZB16 nebyly řádně vypořádány (návrhový bod B.1); v územním plánu není dostatečně odůvodněno vymezení plochy ZB16 jako nové zastavitelné plochy (B.2); vymezení této plochy je založeno na chybném vyhodnocení řešeného území jako „proluky“ (B.3); vymezení napadené části B je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a není respektován požadavek ochrany krajinného rázu a proporcionality (B.4).

[8] Krajský soud, jak již uvedeno, žádnému z návrhových bodů nepřisvědčil. K návrhovým bodům A.6 a B.1 uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů považuje za vcelku podrobné, věcné a racionálně vyvracející uplatněné námitky, uvedené rozhodnutí proto posoudil jako přezkoumatelné.

[9] Ve vztahu k dalším návrhovým bodům týkajícím se napadené části A (tj. A.1, A.3, A.4 a A.5) krajský soud předeslal, že tuto část územního plánu považuje co do obsahu i procesního postupu jejího přijetí za zákonnou a vymezené uspořádání vztahů v území

pokračování

považuje za logické a proporcionální. Upozornil, že navrhovatelé napadají skutečnost, že v uvedené části územního plánu jsou duplicitně vymezeny dva dopravní koridory. Ten, který je napadán, je vymezen na pozemku parc. č. XD, jenž se nachází ve vlastnictví České republiky a má být duplicitní k reálně v území existujícímu dopravnímu koridoru na pozemku navrhovatelů parc. č. XB (označeném v územním plánu jako ZDk). Právě zmíněné duplicitní vymezení dopravního koridoru na pozemku ve vlastnictví České republiky je předmětem námitek navrhovatelů. Krajský soud poukázal na komplexní pozemkové úpravy, které současně s přijímáním územního plánu odpůrce probíhaly a stále probíhají a které mohou pro dané území znamenat jiné uspořádání vlastnických vztahů a mohou být také důvodem pro změnu územního plánu. Z uvedeného důvodu považoval krajský soud za vhodné, že tyto komplexní pozemkové úpravy (dosud neukončené) našly svůj odraz v procesu pořizování územního plánu, v němž byl vymezen zmíněný duplicitní dopravní koridor na pozemku parc. č. XD v souladu s § 9 odst. 17 zákona č. 139/2002 Sb. o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“). Jelikož dopravní koridor představuje společné zařízení ve smyslu § 9 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách, které má být primárně vymezeno na pozemcích ve vlastnictví státu, právě uvedená okolnost vedla k vymezení onoho duplicitního dopravního koridoru. Tento krok považoval krajský soud za vhodný i logický. Krajský soud dále dodal, že z územního plánu je zjevné, že i odpůrce preferuje existenci stávajícího dopravního koridoru ZDk na pozemku navrhovatelů. Krajský soud shrnul, že zvoleným postupem (vymezením duplicitního dopravního koridoru na pozemku parc. č. XD) bylo učiněno za dost ochrany soukromých zájmů fyzických a právnických osob, jakož i proporcionálně přijatého řešení, které shledal souladným se zákonem a současně řešením, které minimálním způsobem zasahuje do práv soukromých osob. Duplicitním vymezením dopravních koridorů podle krajského soudu nedošlo k porušení § 51 odst. 2 stavebního zákona (návrhový bod A.5), nýbrž jednalo se o vědomě a logicky, s ohledem na probíhající komplexní pozemkové úpravy, provedené vymezení variant koncepčního řešení problematiky v území.

[10] V rámci vypořádání návrhového bodu A.2 (rozpor napadené části A s vyhláškou č. 501/2006 Sb.) krajský soud vyjádřil nesouhlas s tvrzením navrhovatelů, podle něž vymezení duplicitního dopravního koridoru nevyhovuje požadavku „nezbytnosti“. Opět odkázal na to, že územní plán se přijímal v době stále probíhajících komplexních pozemkových úprav a upozornil též na právo obce na samosprávu. Krajský soud nedovodil rozpor této části územního plánu s technickými požadavky na realizaci záměru podle § 25 zmíněné vyhlášky. Upozornil na kontext, v němž je třeba uvedené ustanovení vyhlášky vnímat (v souvislosti s § 26 téže vyhlášky, který umožňuje výjimky z pravidel v ní obsažených), a taktéž na § 169 stavebního zákona a shrnul, že *„nedodržení podmínek či pravidel plynoucích z uváděné vyhlášky ve fázi územního plánování tak samo o sobě není důvodem pro nemožnost budoucí realizace zamýšleného záměru.“*

[11] K námitkám týkajícím se napadené části B územního plánu krajský soud předeslal, že je otázkou, zda navrhovatelům svědčí aktivní legitimace, jelikož pozemek tvořící zastavitelnou plochu ZB16 (parc. č. XF) je ve vlastnictví jiné fyzické osoby a pozemků ve vlastnictví navrhovatelů se dotýká zcela okrajově. Dovodil však, že myslitelným dotčením veřejných subjektivních práv mohou být i zásahy v podobě zvýšené hlučnosti,

prašnosti, zvýšeného dopravního zatížení či obecně zásahy do krajinného rázu v souvislosti s vymezením plochy ZB16 a pro uvedené aktivní legitimaci navrhovatelů nezpochybnil a návrhové body týkající se napadené části B územního plánu vypořádal.

[12] Ve vztahu k návrhovým bodům B.2 a B.4 krajský soud odkázal na vypořádání návrhových bodů A.1, A.3 až A.5 (viz odst. [9]), v nichž se zaobíral rolí a významem územního plánu a možnostmi regulace, právem na samosprávu obce a jejího území. Tyto návrhové body se podle krajského soudu týkaly otázek proporcionality, shodně jako označené návrhové body k napadené části A.

[13] K návrhovému bodu B.4 dále krajský soud dodal, že skrytě, stručně a obecně je v něm napadána i nezákonnost a nesprávnost stanovisek dotčených orgánů, na něž odkazuje rozhodnutí o námitce na stranách 171 až 172 napadeného územního plánu. Konkrétně se jednalo o stanovisko správy CHKO Orlické hory ze dne 27. 9. 2016 a stanovisko o vyhodnocení vlivů na životní prostředí (stanovisko SEA), k nimž navrhovatelé namítali, že nerespektují zásady ochrany krajinného rázu vyplývající z § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tím, že se kladně vyjádřily k vymezení plochy ZB16 v napadeném územním plánu. Krajský soud poukázal na to, že obě stanoviska jsou tzv. stanoviska prostá, což znamená, že orgán schvalující koncepci je povinen je zohlednit, podmínky a požadavky z nich plynoucí ale nemusí bezvýhradně do výsledku koncepce promítnout, odůvodní-li, proč se od nich odchýlil. V takovém případě soud zkoumá pouze to, zda bylo stanovisko zohledněno při pořizování územního plánu anebo zda případné odchylky od něj byly odůvodněny. Obě zmíněná stanoviska zněla k vymezení plochy ZB16 kladně, a obsah napadeného územního plánu s nimi proto byl v souladu. Obsah těchto stanovisek krajský soud přezkoumávat nemůže. Krajský soud zdůraznil obecnost uvedeného návrhového bodu, která předurčila i obecnost jeho vypořádání.

[14] Nakonec krajský soud zaujal stanovisko k návrhovému bodu B.3, v němž navrhovatelé rozporovali označení plochy ZB16 jako „proluky“. Předeslal, že není zřejmé, jak absence definice pojmu „proluka“ v územním plánu zasahuje do veřejných subjektivních práv navrhovatelů, byť dodal, že by jistě bylo vhodnější, aby územní plán tuto definici obsahoval. Není-li v něm vymezení tohoto pojmu uvedeno, je třeba jej posuzovat v kontextu celého územního plánu. Z něj lze dovodit, že odpůrce jej neužil ve smyslu „stavební proluky“ podle § 58 stavebního zákona, ale že šlo o vyjádření skutečnosti, že jde o „*nezastavěnou enklávu v lokalitě, pro níž je typická roztroušenost a rozptýlenost zástavby...*“. Podle krajského soudu tedy použití tohoto termínu v odůvodnění územního plánu nezpůsobuje jeho nezákonnost, nepřezkoumatelnost, ani nezakládá jeho neproporcionalitu či porušení procesních pravidel v průběhu pořizování územního plánu způsobem, který by zasahoval do veřejných subjektivních práv navrhovatelů jako vlastníků jiných nemovitostí regulovaných územním plánem.

III.

[15] Navrhovatelé a), b) a c) (dále jen „stěžovatelé“) nyní brojí proti rozsudku krajského soudu kasací stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Domáhají se zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení,

pokračování

popřípadě, za splnění podmínek plynoucích z § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. navrhuji v napadených částech zrušit též územní plán.

[16] Stěžovatelé nejprve vysvětlují podstatu řešení obsaženého v napadené části A. Jedná se o dílčí, cca 60 metrů dlouhý úsek dopravního koridoru infrastruktury silniční (DS), který je široký cca 3 metry a má zajišťovat dopravní obsluhu celé lokality. Tento úsek prochází mezi pozemky stěžovatelů v přímém kontaktu s jejich domem. Odstupová vzdálenost tohoto dopravního koridoru od domu stěžovatelů je nulová. Dopravní koridor byl napadeným územním plánem vymezen na pozemku parc. č. XD v k. ú. Ř. v O. h. ve vlastnictví České republiky s údajem o způsobu využití „ostatní komunikace“. Tento pozemek (a na něm vymezený dopravní koridor DS) povětšinou odpovídá trase trvale užívané veřejné cesty v terénu, avšak v místě napadeného úseku u domu stěžovatelů (část označená pod pracovním parc. č. XE) stávající veřejná cesta v terénu vybočuje o cca 15 metrů mimo státní pozemek, čímž se dostává dále od domu stěžovatelů. To je stav trvající přinejmenším od roku 1953. Napadený koridor na pozemku parc. č. XD však nerespektuje dlouhodobou veřejnou cestu a sleduje státní pozemek, čímž se dostává do přímého kontaktu s domem stěžovatelů a do míst mezi pozemky stěžovatelů, kudy cesta více než půl století prokazatelně nevedla. V případě realizace napadené části dopravního koridoru by musela být stávající veřejná cesta přeložena, tj. posunuta o cca 15 metrů do přímého kontaktu s obytným domem stěžovatelů. Dopravní koridor DS tak sice dodržuje průběh státního pozemku parc. č. XD, avšak nezohledňuje majetek stěžovatelů, zejména stavbu objektu bydlení č. p. X na pozemku parc. č. st. XC, a dále pozemky parc. č. XA a XB, a z nich vyplývající práva a oprávněné zájmy stěžovatelů. Ti proto uvedenou část územního plánu považují nejen za nezákonnou, ale též za neproporcionální.

[17] Krajskému soudu stěžovatelé vytýkají, že návrhové body vypořádal mezerovitě a řadu argumentů nevypořádal vůbec, zčásti pak krajský soud nahrazoval aktivitu odpůrkyně a dodatečně dotvářel důvody přijetí řešení obsaženého v napadeném územním plánu, které však v jeho odůvodnění obsaženy nebyly. Především však krajský soud nevypořádal namítanou nezákonnost a neproporcionalitu trasy dopravního koridoru na pozemku parc. č. XD v přímém kontaktu s obytným domem stěžovatelů.

[18] Stěžovatelé potvrzují, že faktický stav spočívající v tom, že odpůrkyně vymezila napadenou část dopravního koridoru u domu stěžovatelů pouze jako „územně-právní pojistku“, protože si nebyla jistá výsledkem komplexních pozemkových úprav, není sporný. Stěžovatelé však rozporují právní posouzení tohoto stavu ze strany krajského soudu.

[19] Podle stěžovatelů se krajský soud vůbec nezabýval tvrzeními, podle nichž oproti napadenému dopravnímu koridoru, který se přímo dotýká rohu jejich domu, zde existuje jiné dopravní řešení (pouze o cca 15 metrů dále), které je šetrnější k jejich právům a oprávněným zájmům, které využívá trasu stávající veřejné cesty, a které je dokonce přímo vymezeno v napadeném územním plánu jako dopravní koridor. Krajský soud k tomu pouze uvedl, že variant řešení je nespočet.

[20] Podle stěžovatelů však zachování dopravního koridoru v trase stávající veřejné cesty není natolik závislé na výsledku komplexních pozemkových úprav, jak krajský soud

naznačuje v odst. 87. napadeného rozsudku. Stěžovatelé opětovně zdůrazňují, že v uvedené trase dopravního koridoru vede veřejná cesta a tato trasa je tak chráněna z titulu veřejně přístupné účelové komunikace a v praxi není neobvyklé, že dopravní koridor je vymezen na soukromých pozemcích s jejich případnými následnými výkupy. Nehledě na výsledek komplexních pozemkových úprav poskytuje pozemek stěžovatelů parc. č. XB dostatek prostoru pro trasování silnice dále od jejich obytného domu. Pouhá nejistota realizace dopravního koridoru v trase stávající cesty nemůže zakládat nezbytnost vymezení napadeného (duplicitního) koridoru vedoucího po pozemku ve vlastnictví státu.

[21] Ačkoliv tedy obecně platí, že by pro veřejnou dopravní infrastrukturu měly být primárně využívány pozemky státu nebo obce, v daném případě, kdy takový pozemek vede v přímém kontaktu s obytnou stavbou stěžovatelů mimo dlouhodobě užívanou trasu veřejné cesty, je takové řešení excesivní a neproporcionální, a též nezákonné pro rozpor s cíli a úkoly územního plánování a pro rozpor s vyhláškou č. 501/2006 Sb. Pokud zde prokazatelně existuje jiné racionální dopravní řešení, které je šetrnější k vlastnickým právům stěžovatelů a není nepřiměřeně zatěžující vůči jiným vlastníkům (což nemůže být již z titulu dlouhodobé existence veřejné cesty), pak vůči stěžovatelům není naplněn požadavek proporcionality omezení jejich práv napadenou částí A územního plánu. Pouhá nejistota realizace dopravního koridoru v trase stávající cesty nemůže zakládat nezbytnost vymezení napadeného koridoru, a to ani jako „pojistky“. Druhý nenapadený dopravní koridor ZDk sice prochází po soukromých pozemcích, avšak značná část těchto pozemků je ve vlastnictví stěžovatelů (zejména kritický úsek na úrovni jejich domu na pozemku parc. č. XB) a ti tuto trasu podporují. Navíc jde o více než půl století stabilizovanou trasu veřejné cesty a nikomu z jiných soukromých vlastníků tento koridor nezasahuje do jeho nemovitostí tak masivně, že by se dostával do blízkosti obytného domu. Takovou komplexní úvahu krajský soud vůbec neprovedl a nezabýval se konkrétními namítanými dopady napadeného dopravního koridoru DS do práv a oprávněných zájmů stěžovatelů.

[22] Rozporovanou proporcionalitu napadené části A krajský soud vyhodnotil naprosto nedostatečně a ve výsledku chybně. Věc posuzoval jednostranně z hlediska zájmů odpůrkyně, nezabýval se konkrétními namítanými dopady do právní sféry stěžovatelů a nepoměřoval namítanou újmu se zájmy a důvody odpůrkyně ani s jinými veřejnými a soukromými zájmy. Tuto úvahu neprovedla ani odpůrkyně v odůvodnění napadeného územního plánu, což krajský soud přehlíží. Napadené dopravní řešení má podle názoru stěžovatelů charakter neproporcionálního excesu, neboť vymezení dopravního koridoru v přímém kontaktu s obytným objektem stěžovatelů není v daném místě urbanisticky odůvodnitelné (a v napadeném územním plánu ani není urbanisticky odůvodněno), a veškeré negativní důsledky takového řešení jsou jednostranně koncentrovány v právní sféře stěžovatelů (zejména přímý kontakt navrhovaného dopravního koridoru DS s jejich domem). Naopak pro ostatní potenciálně dotčené subjekty (včetně odpůrkyně) jde o řešení výhodné či neutrální. Uvedené hodnocení nadto mělo proběhnout již v procesu pořizování územního plánu s ohledem na § 18 stavebního zákona a v rámci vypořádání námitek stěžovatelů, což se nestalo. Kromě odkazu na evidenci v katastru (o které se všechny strany shodují, že je nevyhovující a zastaralá) neexistuje samostatné přesvědčivé urbanistické odůvodnění vymezení napadené části A v přímém kontaktu s domem stěžovatelů.

pokračování

[23] Stěžovatelé mají za to, že dopravní koridor nelze vymezovat duplicitně pouze jako „územněprávní pojistku“, jak v řízení před krajským soudem dodatečně, tudíž nepřipustně, odůvodnila odpůrkyně. Duplicitní vymezení koridorů je v rozporu s § 51 odst. 2 stavebního zákona a zakládá neurčitost právní regulace a nadto z odůvodnění napadené části územního plánu nevyplývá, že napadený koridor je pouze pojistkou, která by se realizovala, jen pokud by nemohl být skutečně dopravní koridor ZDk vedoucí v trase stávající cesty. Podle stěžovatelů je pro funkci pojistky určen spíše institut územní rezervy a nikoliv přímé vymezení koridoru, podle něž se rozhoduje o změnách v území. Odkazoval-li v odůvodnění námitek uplatněných v návrhových bodech krajský soud na právo obce na samosprávu, pak ani toto právo nemůže odůvodňovat přehlížení práv a oprávněných zájmů stěžovatelů, neboť základní práva se zaručují bez rozdílu [čl. 3 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“] a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu (čl. 11 odst. 1 Listiny).

[24] Pokud v napadeném rozsudku krajský soud argumentuje také tím, že oba dopravní koridory, tj. napadená část A i stávající cesta, byly vymezeny v souladu s § 9 odst. 17 zákona o pozemkových úpravách, stěžovatelé upozorňují na to, že se jedná o právní normu regulující provádění pozemkových úprav, nikoli pořizování územního plánu, a nadto takové odůvodnění není obsaženo v napadeném územním plánu. K související argumentaci krajského soudu týkající se tzv. společných zařízení, v níž přisvědčil řešení přijatému v napadené části A územního plánu, stěžovatelé namítají, že nemá oporu v odůvodnění územního plánu a odpůrkyně ji neuvedla ani v řízení před krajským soudem.

[25] Napadenému rozsudku pak stěžovatelé vytýkají i to, že se vůbec nevyjádřil k tvrzené nezákonnosti napadené části A územního plánu pro jeho rozpor s cíli a úkoly územního plánování a uplatněné námitky vůbec nevypořádal, čímž nezákonně aproboval přehlížení soukromých zájmů stěžovatelů v rozporu s účelem a smyslem § 18 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

[26] Ve vztahu k napadené části B, tj. vymezení nové zastavitelné plochy ZB16 k funkčnímu využití pro bydlení venkovské (BV) na pozemku parc. č. XF v katastrálním území Ř. v O. h. stěžovatelé uvádějí, že v případě, že by došlo k realizaci dopravního koridoru DS na pozemku parc. č. XD, jenž je předmětem napadené části A, pak právě plocha ZB16 má být po této cestě vedoucí okolo domu stěžovatelů dopravně obsluhována. Došlo by tudíž k negativním důsledkům spočívajícím v nárůstu dopravní zátěže. Návrhové body proti napadené části B územního plánu krajský soud nevypořádal řádně, napadený rozsudek je v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Námitky obsažené v návrhovém bodě B.1 krajský soud nevypořádal vůbec. To shodně platí i ve vztahu k návrhovému bodu B.2, v němž stěžovatelé namítali, že územní plán neobsahuje odůvodnění vymezení plochy ZB16 jako nové zastavitelné plochy, čímž došlo k porušení § 53 odst. 5 písm. f) ve spojení s § 18 a § 19 stavebního zákona. Pokud jde o vypořádání návrhového bodu B.3 o tom, že vymezení plochy ZB16 je založeno na chybném vyhodnocení řešeného území jako „proluky“, pak krajský soud v napadeném rozsudku svým vlastním výkladem pojmu „proluka“ zaplnil mezeru v odůvodnění napadeného územního plánu, aniž však vypořádal podstatu uplatněného návrhového bodu o tom, že plocha ZB16 ve skutečnosti prolukou není, a to ani v kontextu daného územního plánu. Stěžovatelé přitom hodnocení plochy ZB16 jako proluky rozporovali již v námitce

při pořizování územního plánu, ta však nebyla řádně vypořádána. Nakonec i návrhový bod o vymezení plochy ZB16 v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a nerespektování požadavku ochrany krajinného rázu a proporcionality (B.4) krajský soud nevypořádal s výjimkou dílčí argumentace týkající se závazných stanovisek.

IV.

[27] Odpůrkyně považuje závěry krajského soudu obsažené v napadeném rozsudku za správné. V řízení před krajským soudem nebylo prokázáno, že by byl napadený územní plán vydán v rozporu se zákonem, odpůrkyně nepřekročila meze své působnosti a pravomoci a byla oprávněna jej přijmout. Není tudíž důvod k jeho zrušení v napadených částech. Odpůrkyně navrhuje kasační stížnosti zamítnout.

[28] K napadené části A dále uvádí, že v případě pozemku parc. č. XD se jedná o ostatní plochu – ostatní komunikaci. Tento pozemek je v majetku státu a historicky byl určen ke zpřístupnění pozemků, má zajistit funkci prostupnosti území a je definován v souladu s příslušnými ustanoveními vyhlášky č. 501/2006 Sb. V současné době se jedná o pozemek, který je v katastru nemovitostí jedinou podloženou možností obsluhy přilehlých pozemků přesto, že v jednotlivých úsecích není totožný s reálně vyježděnou cestou v terénu. Námitky navrhovatelů při pořizování územního plánu směřující k uvedené části odpůrkyně vypořádala vyčerpávajícím způsobem s tím, že ještě není zcela jednoznačně zřejmé, zda v návrhovém koridoru pro budoucí komunikaci na pozemku parc. č. XD bude cesta skutečně zbudována. Vyježděná cesta nesplňovala možnost přístupu na navazující pozemky a vymezení duplicitního dopravního koridoru pro budoucí komunikaci se jeví jako nezbytné. Návrhové body stěžovatelů k napadené části A odpůrkyně nepovažuje za dostatečně konkrétní a nesouhlasí ani s právní argumentací v nich obsaženou.

[29] Odpůrkyně dále ve vztahu k napadené části B uvádí, že stěžovatelé nejsou v tomto rozsahu aktivně legitimováni k podání návrhu. V uvedené části řeší územní plán situaci na pozemku jiného vlastníka, a záměrem řešeným v této části územního plánu proto nemohou být jejich práva ohrožena. Lokalizace plochy ZB16 takřka uprostřed louky svědčí o snaze zpracovatelů územního plánu respektovat historicky založenou strukturu rozvolněné zástavby v lokalitě, která respektuje dostatečný odstup od dalších usedlostí včetně možnosti umístění pouze jediného objektu. Vymezení zastavitelných ploch je v územním plánu dostatečně vysvětleno a zdůvodněno. Územní plán byl přijat za součinnosti s orgány ochrany přírody a byla v něm věnována pozornost ochraně všech přírodních i kulturně historických hodnot v řešeném území.

V.

[30] Osoba zúčastněná na řízení ke kasační stížnosti uvádí, že se se stěžovateli ztotožňuje v tom, že není možné, aby veřejná cesta vedla v trase státního pozemku parc. č. XD a že je nutné hledat jiné dopravní řešení šetrnější k právům stěžovatelů. Současně však vyjadřuje nesouhlas s omezením svých vlastnických práv a s tím, aby byl její pozemek parc. č. XG využit ke zřízení veřejné cesty. V tomto směru doplňuje, že v kasační stížnosti je opakovaně uvedena nesprávnost, jelikož stěžovatelé stávající dopravní řešení označují jako cestu existující v místě více než půlstoletí, která je stabilizována v terénu, a tvrdí, že se jedná o veřejnou cestu právem chráněnou jako veřejně přístupná účelová komunikace. Osoba zúčastněná na řízení vysvětluje, že stávající cestu vedoucí i přes její pozemek sama

pokračování

v roce 2009 upravila z nutnosti, aby umožnila sobě i uživatelům stávajících chalup se k těmto nemovitostem dostat. Odpůrkyně totiž neměla zájem situaci řešit. Dále pak osoba zúčastněná na řízení podrobně popisuje vznik stávající nebezpečné cesty vysypané štěrkem (vedoucí i přes její pozemek), kterou podle ní nelze považovat za cestu veřejnou. Svá tvrzení dokládá kopií katastrální mapy, zobrazením parcel ve zjednodušené evidenci, fotomapami z let 2007 a 2009 a také dvěma historickými fotografiemi.

VI.

[31] Stěžovatelé v replice jednak rozporují tvrzení odpůrkyně a také zaujímají stanovisko k vyjádření osoby zúčastněné na řízení, zejména k otázce toho, zda stávající cesta je či není veřejnou cestou. K tomu doplňují, že tato otázka nepředstavuje podstatu věci, nýbrž je vedlejší argumentací. Podstatou je namítaná nezákonnost a neproporcionalita vymezení budoucí silnice v nulové vzdálenosti od domu stěžovatelů. Nadto pozemek parc. č. XG, o němž se osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření zmiňuje, není zapsán na žádném listu vlastnictví a formálně tak nemá vlastníka.

[32] Stěžovatelé poukazují i na skutečnost, že dopravní koridor ZDk v trase stávající cesty nikdo nezpochybňoval, a nyní vyjádřený nesouhlas osoby zúčastněné na řízení s trasováním veřejné cesty po (údajně) jejích pozemcích je tak bezpředmětný. Jedná-li se o úpravu provedenou osobou zúčastněnou na řízení v roce 2009, ta nikterak nezměnila trasu stávající cesty na úrovni domu navrhovatelů, a pokud jde o status této cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace, tento charakter cesty získala spontánně a přes pozemky osoby zúčastněné na řízení tato cesta prochází přinejmenším od roku 1953. Stěžovatelé dodávají, že v návrhu nového uspořádání ze dne 8. 7. 2019 v rámci komplexních pozemkových úprav jsou vyčleněny nové pozemky ostatní plochy v trase stávající cesty (pozemky č. X a č. X), které se nacházejí dále od domu stěžovatelů a ti s vyčleněním jejich pozemku č. X pro silnici v trase stávající veřejné cesty vyjádřili souhlas. Stěžovatelé setrvávají na podané kasační stížnosti a v ní uplatněných námitkách.

[33] Taktéž odpůrkyně se opětovně vyjadřuje k replice stěžovatelů a upozorňuje, že územní plán navrhuje dopravu řešit po v současné době vyjeté a dlouhodobě užívané trase, jak ji také chtějí užívat stěžovatelé, a tudíž není zřejmé, z jakého důvodu stěžovatelé napadají tuto část územního plánu (část A). K napadené části B odpůrkyně dodává, že pojem proluka užitý v územním plánu musí posoudit architekt či urbanista, neboť na tuto otázku může být rozdílný názor. V každém případě by však budoucí stavba neměla poškozovat oprávněné zájmy stěžovatelů. Odpůrkyně upozorňuje, že územní plán neřeší vlastnická práva, ale území jako celek a jeho rozvoj. Odpůrkyně tudíž setrvává na zamítnutí kasační stížnosti.

[34] Osoba zúčastněná na řízení v další reakci doplňuje, že pozemek parc. č. XG ve zjednodušené evidenci nemovitostí o výměře 3272 m² je v jejím vlastnictví na listu vlastnictví č. X. Uvedené vyjádření dále doplňuje o dokumenty z probíhajících pozemkových úprav, z nichž vyplývá uspořádání pozemků v dané lokalitě, o čemž jsou zpraveni též stěžovatelé, kterým je tak podle osoby zúčastněné na řízení dobře známo, že je vlastníkem pozemku parc. č. XG.

[35] I stěžovatelé opětovně zaujímají stanovisko k předchozím vyjádřením odpůrkyně a osoby zúčastněné na řízení. Zdůrazňují, že nerozporují existenci v terénu i v územním plánu zachyceného dopravního koridoru ZDk v trase stávající cesty dále od jejich domu, nýbrž napadají alternativní koridor DS v nulové vzdálenosti od jejich nemovitosti vedoucí přes pozemek parc. č. XG ve vlastnictví státu. Vyjádření odpůrkyně k pojmu proluka pak potvrzuje pochybení spočívající v tom, že tento pojem není v územním plánu definován, ač je zde užit. Jeho obsah je účelově domýšlen teprve ex post v řízení před soudem. Jinými slovy, má-li odpůrkyně za to, že stavba uprostřed rozlehlých luk je stavbou v proluce, pak měl být pojem proluka autonomně definován v územním plánu.

[36] K vyjádření osoby zúčastněné na řízení stěžovatelé dále dodávají, že nezpochybňují vlastnictví jejich pozemků, pouze poukazují na nejasný stav údajů ve veřejně dostupné aplikaci katastru nemovitostí, v němž je pozemek parc. č. XG bez evidovaného vlastníka a s jinou polohou, než uvádí osoba zúčastněná na řízení. Podstata věci však zůstává, totiž že v trase stávající cesty v odstupe cca 15 m od domu stěžovatelů, ať již se nachází na pozemcích osoby zúčastněné na řízení či nikoliv, územní plán obsahuje vymezení dopravního koridoru ZDk, který nikdo nezpochybnil a nenapadal, a který stěžovatelé považují za variantu dopravní obsluhy podstatně ohleduplnější k jejich právům oproti duplicitnímu řešení obsaženému v napadené části A.

VII.

[37] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[38] Kasační stížnost je důvodná.

[39] Stěžovatelé v kasační stížnosti mimo jiné uplatňují kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ten přitom vztahují k vypořádání návrhových bodů označených A.1 až A.4, jakož i A.6 a dále pak vztahu k návrhovým bodům B.1 až B.4. V podrobnostech v kasační stížnosti nastiňují, proč vypořádání uvedených návrhových bodů považují za nedostatečné, a proto za nepřezkoumatelné.

[40] Kasační soud se proto uvedenou otázkou, zda napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, zabýval především. Bylo by totiž předčasné zabývat se kasačními námitkami uplatněnými ze zbylých kasačních důvodů, pokud by uvedená pochybení naplňující kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. dovodil. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je nadto natolik závažnou vadou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud ji stěžovatelé nenamítají, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[41] Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se jednalo o rozhodnutí srozumitelné, obsahující dostatek důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005,

pokračování

č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, či ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75). Současně však Nejvyšší správní soud setrvává zastává názor, že správní soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19, nebo ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[42] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení tvrzené nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve vztahu k vypořádání návrhových bodů uplatněných stěžovateli k napadené části B, neboť to byl jediný uplatněný kasační důvod vztahující se k uvedené části územního plánu.

[43] Stěžovatelé namítají, že se krajský soud vůbec nevyjádřil k návrhovému bodu B.1, v němž tvrdili, že v rozhodnutí o námitkách se odpůrkyně dostatečně nevypořádala s jejich námitkami a připomínkami proti vymezení nové plochy ZB16 jako plochy bydlení za situace, kdy v řešeném území existují zastavitelné, ale dosud nezastavěné plochy. Z uvedeného důvodu měli za to, že napadená část B územního plánu není v souladu s cíli a úkoly územního plánování, k čemuž se odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách v podstatě nevyjádřila.

[44] Krajský soud tento návrhový bod vypořádal společně s návrhovým bodem A.6 (jenž směřoval k nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí o námitkách uplatněných v procesu pořizování územního plánu ve vztahu k napadené části A). Poukázal na judikturní požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jak byly formulovány například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2007, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, ale současně upozornil i na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/1, o tom, že požadavky na detailnost a rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách nesmí být přemrštěné. V této souvislosti pak odkázal na strany 170 až 172 územního plánu a zhodnotil, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách (ve vztahu k oběma napadeným částem) jsou vcelku podrobná, věcná a racionálně vyvracející uplatněné námitky. Konkrétně se pak blíže vyjádřil k vymezení lokality ZB16 a jejímu zařazení do funkční plochy bydlení a v té souvislosti odkázal na příslušné části napadeného územního plánu a důvody pro zvolené řešení tam obsažené. Dále citoval příslušné pasáže územního plánu obsahující rozhodnutí o námitkách jak ve vztahu k napadené části A, tak i napadené části B a shrnul, že odůvodnění námitek ve vztahu k oběma napadeným částem územního plánu považuje za přezkoumatelná a nadstandardně podrobná.

[45] Z právě uvedeného je zjevné, že otázce přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách se krajský soud věnoval ve vztahu k oběma napadeným částem územního plánu, tudíž námitka, že se vůbec nezabýval návrhovými body A.6 a B.1 (namítající nepřezkoumatelnost rozhodnutí odpůrkyně o námitkách stěžovatelů) je lichá. Jinou věcí je správnost tohoto závěru krajského soudu. Nesprávné posouzení uvedené otázky krajským soudem však stěžovatelé namítali pouze ve vztahu k napadené části A (konkrétně k návrhovému bodu A.6) a Nejvyšší správní soud se k uvedenému vyjádří v další části tohoto rozsudku.

[46] Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud nevypořádal ani konkrétní námitky uplatněné v návrhovém bodě B.2. V něm stěžovatelé vytýkali, že napadený územní plán dostatečně neodůvodňuje vymezení plochy ZB16 jako nové zastavitelné plochy, nýbrž obsahuje jen obecnější teze, které však tuto reálnou potřebu vymezení zastavitelných ploch neodůvodňují. Stěžovatelé v tom spatřovali porušení § 53 odst. 5 písm. f) ve spojení s § 18 a § 19 stavebního zákona, zejména s ohledem na zásadu ochrany nezastavěného území.

[47] Krajský soud při vypořádání uvedeného návrhového bodu odkázal na části odůvodnění svého rozsudku týkající se vypořádání návrhových bodů A.1, A.3 až A.5 a poukázal na jeho pasáže zdůrazňující roli územního plánu a možnosti jeho regulace, jakož i právo na samosprávu obce a jejího území. Obecně pak shrnul, že uvedený návrhový bod směřuje k otázce proporcionality uspořádání vztahů v území v odůvodnění územního plánu. Blíže se již k uvedenému návrhovému bodu nevyjádřil.

[48] Z odůvodnění příslušných pasáží napadeného rozsudku týkajících se návrhových bodů A.1, A.3 až A.5 (viz opět výše odst. [9]) v odstavcích 79. a 80. napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud ověřil, že krajský soud v nich nejprve obecně shrnul věcné roviny uvedených návrhových bodů (nedostatečnost odůvodnění napadené části A územního plánu a s tím související potřebnost duplicitního vymezení dopravního koridoru na pozemku parc. č. XD, neproporcionalita uspořádání vztahů v území). Dále v obecnosti pojednal též o procesu přijetí územního plánu a o možnostech a rozsahu soudního přezkumu, v němž soudům nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nevhodnější způsob funkčního využití či regulace, a zdůraznil ochrannou úlohu soudu, který má bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plán dotvářet či věcně regulovat, tedy na princip zdrženlivosti soudního zásahu v rámci přezkumu územního plánu. Blíže se pak v odstavcích 82. až 87. vyjádřil k vymezení dvou duplicitních dopravních koridorů DS a ZDk.

[49] Z uvedeného je zřejmé, že kromě obecných východisek, na nichž je podle krajského soudu založen věcný přezkum napadených částí územního plánu (právo obce na samosprávu, minimalizace zásahů soudní moci a zdrženlivost), se krajský soud konkrétně k námitce uplatněné v návrhovém bodu B.2 nevyjádřil. Ty pasáže napadeného rozsudku, které se vztahovaly k napadené části A a na něž odkázal při vypořádání návrhového bodu B. 2, přitom nebyly (kromě zmíněných veskrze obecných úvah, jež však představovaly introdukcí pro navazující závěry týkající se napadené části A, nikoliv vypořádání konkrétních návrhových bodů) bez dalšího na odůvodnění námitek obsažených v návrhovém bodě B.2 přenositelné. Nikterak totiž nereagovaly na výtku, že napadený územní plán neobsahuje odůvodnění potřeby vymezení zastavitelných ploch (tedy i plochy ZB16), čímž došlo k porušení § 53 odst. 5 písm. f) ve spojení s § 18 a § 19 stavebního zákona. Lze uzavřít, že pro nedostatečné vypořádání návrhového bodu B.2 je napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[50] Stěžovatelé dále namítají, že stejnou vadou je napadený rozsudek stížen i pokud jde o vypořádání návrhového bodu B.3. V něm stěžovatelé namítali, že vymezení plochy ZB16 je založeno na chybném vyhodnocení řešeného území jako „proluky“, a představuje tak porušení § 19 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a § 3 správního řádu. Stěžovatelé v této souvislosti poukazovali na skutečnost, že pojem „proluka“ užitý v územním plánu

pokračování

v něm není definován, přitom dotčená plocha bydlení ZB16 na pozemku parc. č. XF podle mínění stěžovatelů není prolukou ve smyslu § 58 stavebního zákona a územní plán jinou definici tohoto pojmu neobsahuje. Z uvedeného důvodu považovali stěžovatelé odůvodnění vymezení plochy ZB16 jako plochy bydlení v územním plánu za neurčité a nepřezkoumatelné.

[51] K uvedenému návrhovému bodu krajský soud uvedl, že není zřejmé, jakým způsobem uvedený pojem „proluka“ zasahuje do veřejných subjektivních práv stěžovatelů. Přesto však dílem stěžovatelům přisvědčil v tom, že by bylo vhodnější, aby územní plán definici tohoto pojmu obsahoval, je-li užit autonomně, a nikoliv ve smyslu definice obsažené v § 58 stavebního zákona, zejména proto, aby se předešlo případným nesrovnalostem. Poukázal však na příslušnou pasáž napadeného územního plánu, v jehož smyslu je třeba uvedený pojem užit (územní plán za proluku podle krajského soudu považuje „nezastavěnou enklávu v lokalitě, pro niž je typická roztroušenost a rozptýlenost zástavby“), a uzavřel, že použití daného termínu, byť blíže nedefinovaného, nezakládá nezákonnost, nepřezkoumatelnost, neproporcionálnost napadené části územního plánu, ani nepředstavuje porušení procesních pravidel v průběhu pořizování územního plánu, nadto způsobem způsobilým zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelů jako vlastníků jiných pozemků, jež nejsou součástí uvedené funkční plochy bydlení ZB16.

[52] Nejvyšší správní soud v daném případě nesouhlasí se stížnostní námitkou, že napadený rozsudek je co do vypořádání návrhového bodu B.3 nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (jiný kasační důvod zde stěžovatelé neuplatňovali). Krajský soud se uvedeným návrhovým bodem zabýval a dílem přisvědčil i argumentaci stěžovatelů, pokud jde o chybějící vymezení pojmu „proluka“ pro účely napadeného územního plánu. Uvedený nedostatek však podle krajského soudu nezakládal nezákonnost či neproporcionalitu této části územního plánu.

[53] Stěžovatelé tedy sice namítají, že krajský soud jejich námitky uplatněné v návrhovém bodě B.3 nevypořádal, obsah napadeného rozsudku v odstavcích 109. až 112. však vypovídá o opaku. Pokud se stěžovatelé s tímto vypořádáním věcně neztotožnili, mohli jistě vznést námitky týkající se nesprávného posouzení věci krajským soudem, to však neučinili. Subjektivní představa stěžovatelů o tom, jak podrobně by měl být napadený rozsudek odůvodněn, není způsobila založit vadu spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[54] Z obsahu návrhových bodů nadto vyplývá, že chybějící definici pojmu „proluka“ pro účely vymezení zastavitelné funkční plochy ZB16 sice stěžovatelé namítali, jejich argumentace se však stáčela k tomu, že uvedená funkční plocha nepředstavuje stavební proluku ve smyslu § 58 stavebního zákona. Opak však neuváděl ani krajský soud a není obsažen ani v napadeném územním plánu. Naopak z územního plánu je zřejmé, že v je v něm tento pojem užit autonomně (viz citace obsažená v odst. [51] výše), a lze tak pouze přisvědčit povzdechu krajského soudu (ostatně i Agentuře ochrany přírody a krajiny ČR – Správě CHKO Orlické hory, která to v průběhu pořizování územního plánu také zmiňovala), že tento pojem nebyl v územním plánu pro účely jeho užití samostatně definován. Z výše citované pasáže územního plánu je však zřejmé, jaký obsah mu pořizovatel územního plánu přikládal. Jak již uvedeno, nesprávné závěry krajského soudu

[tj. kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] k tomuto návrhovému bodu stěžovatelé neuplatňovali, pro nedostatečnost vypořádání návrhového bodu B.3 napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů není.

[55] Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů podle stěžovatelů trpí napadený rozsudek i pokud se jedná o vypořádání návrhového bodu B.4. V něm stěžovatelé namítali, že vymezení plochy ZB16 je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a nerespektuje požadavek ochrany krajinného rázu a proporcionalitu. Podle stěžovatelů vymezení této plochy nebylo v napadeném plánu věcně odůvodněno jinak, než tím, že se jedná o „proluku“ a že navazuje na stávající zastavěné území. Toto vymezení však podle stěžovatelů nerespektuje ochranu krajinného rázu podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Není totiž vysvětleno, proč na rozsáhlé horské louce má veřejný zájem na ochraně nezastavěného území (vyplývající z § 18 odst. 4 stavebního zákona), nadto nacházející se v CHKO Orlické hory s tradičním charakterem rozptýlené zástavby, ustoupit potřebě vymezit novou zastavitelnou plochu do nezastavěného území. Tedy napadený plán nevysvětluje poměření veřejného zájmu na ochraně nezastavěného území s jiným (blíže neurčeným) zájmem, který vedl k vymezení nové zastavitelné plochy ZB16. Stěžovatelé v uvedeném návrhovém bodu vytýkali i nesplnění požadavku na proporcionalitu regulace a za nesprávná a nezákonná považovali i všechna příslušná vyjádření a stanoviska dotčených orgánů.

[56] Krajský soud při vypořádání tohoto návrhového bodu poukázal na skutečnost, že územní plán představuje možnost budoucího využití jednotlivých ploch a nikoliv nutnost. Nesouhlasil tudíž s námitkami, podle nichž zvolené vymezení funkční plochy ZB16 bude představovat pro danou lokalitu zvýšené zatížení, nárůst dopravy či hluku a jiný „násilný“ zásah do krajinného rázu. Poukázal na skutečnost, že teprve v rámci navazujícího územního či stavebního řízení se v souvislosti s realizací konkrétního záměru budou řešit i konkrétní podmínky této realizace a teprve v těchto řízeních také budou moci stěžovatelé vznášet námitky, jež uplatňují již při pořizování územního plánu. Krajský soud poukázal i na to, že skutečnost, že se v územním plánu vytváří nové zastavitelné plochy, aniž by byly reálně využity ty, které byly jako zastavitelné vymezeny v původním (starém) územním plánu, je v souladu s § 55 odst. 4 stavebního zákona a upozornil, že to uvedla již odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o námitkách stěžovatelů. Krajský soud blíže poukázal na jednotlivé části územního plánu (viz odst. 74. napadeného rozsudku), v nichž jsou uvedeny důvody, pro něž byla lokalita do dané funkční plochy zařazena.

[57] Vypořádání uvedeného návrhového bodu se krajský soud věnoval též v odstavcích 103. až 108. napadeného rozsudku, v nichž se blíže zabýval problematikou nezákonnosti a nesprávnosti stanovisek vydaných dotčenými orgány. Je tak zřejmé, že krajský soud se uvedené námitce v napadeném rozsudku věnoval dostatečně. Pro nevypořádání návrhového bodu B.4 napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů není a jiný kasační důvod vůči vypořádání tohoto návrhového bodu (zejména nesprávnost právního posouzení) stěžovatelé v kasační stížnosti nevznášeli.

[58] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů v rozsahu námitek obsažených v návrhovém bodě B.2. V ostatních částech týkajících se napadené části B požadavků na přezkoumatelnost vyhovuje.

pokračování

[59] Také ve vztahu k napadené části A stěžovatelé namítali nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatečné vypořádání všech uplatněných návrhových bodů s výjimkou návrhového bodu A.5. V něm stěžovatelé tvrdí výlučně rozpor napadené části A s § 51 odst. 2 stavebního zákona a nesprávné posouzení uvedené otázky krajským soudem. Kasační námitky k návrhovému bodu A.5 tudíž spadají pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[60] Nejvyšší správní soud přistoupil ve vztahu k napadené části A nejprve k posouzení tohoto tvrzeného nesprávného posouzení věci krajským soudem. Učinil tak proto, že pokud by shledal, že krajský soud pochybil ve svém závěru, že napadená část A není v rozporu s § 51 odst. 2 stavebního zákona, v konečném důsledku by to vedlo k závěru o nezákonnosti napadené části A územního plánu. Ani případné jiné vady napadeného rozsudku by pak nemohly takový závěr ovlivnit a ničeho by se nezměnilo na nutnosti zrušit územní plán v napadené části A pro jeho nezákonnost. Bylo by proto bez praktického významu zabývat se jinými vadami napadeného rozsudku, které by mohly vést nanejvýš k jeho zrušení a následnému doplnění jeho odůvodnění krajským soudem, bylo-li by na místě zrušit i napadenou část A územního plánu.

[61] Stěžovatelé v návrhovém bodě A.5 namítají, že při vymezování napadené části A odpůrkyně nepostupovala podle § 51 odst. 2 stavebního zákona o výběru nejvhodnější varianty. Mají za to, že v důsledku zanesení napadené části A do územního plánu došlo k vymezení dvou souběžných dopravních koridorů jen několik metrů od sebe, tedy dopravní obsluha dané lokality byla řešena duplicitně pro tentýž záměr koridoru pro dopravní obsluhu a přístupnost navazujících pozemků.

[62] Krajský soud se uvedenému návrhovému bodu věnoval konkrétně v odstavci 92., byť předeslal, že tak činí spíše nad rámec dříve uvedeného (přestože se k uvedenému konkrétnímu návrhovému bodu na jiných místech napadeného rozsudku nevěnoval). Tento návrhový bod neshledal důvodným. Naopak za souladné se zákonem považoval zvolené řešení, tedy že územní plán obsahuje duplicitní vymezení dopravních koridorů, což opětovně vysvětlil odkazem na probíhající komplexní pozemkové úpravy. Postup odpůrkyně považoval za vědomý a logický, umožňující širší možnost výběru koncepčního řešení v daném území v mezích již schváleného územního plánu po dokončení pozemkových úprav. Duplicitní vymezení dvou dopravních koridorů nepovažoval za skutečnost, která by vedla k porušení § 51 odst. 2 stavebního zákona.

[63] Stěžovatelé se s krajským soudem rozcházejí ve výkladu § 51 odst. 2 stavebního zákona. V kasační stížnosti namítají, že z napadeného územního plánu je zřejmé, že má být realizován pouze jeden z alternativně v územním plánu vymezených dvou dopravních koridorů, nikoliv oba současně s tím, že prioritu i odpůrkyně dává dopravnímu koridoru ZDk vedoucímu v trase stávající cesty po pozemku navrhovatelů. Nadto skutečnost, že dopravní koridor v napadené části A byl vymezen jako územně právní pojistka, odpůrkyně uvedla teprve ve vyjádření k návrhu v řízení před krajským soudem, nikoliv v odůvodnění územním plánu. Uvedené ustanovení stavebního zákona podle stěžovatelů neumožňuje do územního plánu zanést současně dvě varianty jednoho záměru, jak krajský soud dovodil.

[64] Podle § 51 odst. 2 stavebního zákona, *pokud návrh územního plánu obsahuje varianty řešení, předloží pořizovatel na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledku řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, zastupitelstvu obce ke schválení návrh výběru nejvhodnější varianty, který může obsahovat i podmínky k její úpravě. V rozsahu, v jakém se tyto podmínky odchyľují od zadání územního plánu, jsou jeho změnou. Zastupitelstvo obce je při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů.*“

[65] Nejvyšší správní soud se shoduje se stěžovateli v tom, že citované ustanovení stavebního zákona vylučuje možnost, aby schválený územní plán obsahoval více variant uspořádání určitého území, resp. zde vymezení dopravního koridoru. Pokud návrh územního plánu obsahuje variantní řešení, ke schválení se předkládá nejvhodnější varianta. Není však sporu o tom, že v souzené věci územní plán obsahuje v místě, kde se nacházejí také nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelů, dvě varianty řešení, jež jsou zamýšleny k témuž záměru, tedy k zajištění dopravní obslužnosti a přístupnosti navazujících ploch. Tyto varianty jsou v rozporované části prakticky vedle sebe s tím, že napadená část A vedoucí po pozemku ve vlastnictví státu parc. č. XD vede v bezprostřední blízkosti pozemku stěžovatelů se stavbou č. p. X, zatímco druhá z variant se nachází dále od této stavby (cca 15 m od ní) a vede v tomto místě po pozemku stěžovatelů parc. č. XB. Přitom jediným z napadeného územního plánu seznatelným důvodem pro zahrnutí napadené části A do územního plánu byly probíhající a neukončené (v době pořizování územního plánu) komplexní pozemkové úpravy v dané lokalitě, a tedy nejistota o tom, zda po jejich dokončení bude možno právě pozemek ve vlastnictví stěžovatelů, po němž vede stávající cesta, k danému účelu (dopravní obslužnosti a prostupnosti navazujícího území) využít.

[66] Nejvyšší správní soud nesdílí názor krajského soudu, podle nějž probíhající komplexní pozemkové úpravy jsou natolik podstatnou skutečností, pro niž lze do územního plánu začlenit varianty řešení dopravní infrastruktury v téže lokalitě v rozporu s § 51 odst. 2 stavebního zákona. Jistě lze souhlasit s obecným závěrem, že volba varianty toho kterého řešení uspořádání území (tedy i volba jedné z variant řešení dopravního koridoru k zajištění dopravní obslužnosti a přístupnosti určitých ploch v území) je věcí zastupitelstva obce, které konec konců územní plán schvaluje. Ustanovení § 51 odst. 2 stavebního zákona však neumožňuje akceptovat výklad předestřený krajským soudem, jakkoliv se může jeho úvaha jevit jako logická, zejména s ohledem na okolnosti dané věci (probíhající komplexní pozemkové úpravy), a jakkoliv více variant dopravního řešení určité lokality ve schváleném územním plánu učinila odpůrkyně nepochybně vědomě.

[67] Územní plán jako koncepční dokument uspořádání určitého území (srov. § 43 stavebního zákona) musí být, nehledě na jistotu z povahy věci nezbytnou míru obecnosti, natolik jednoznačný, aby pro jeho adresáty bylo zřejmé, jaké řešení daná obec pro své území zvolila. Nastala-li situace výše popsaná, vhodným se jevílo využití institutu územní rezervy. Jak již vyslovil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 4. 8. 2016, č. j. 2 As 39/2016 - 51, „územní rezerva je pouze opatřením dočasným, které budoucí využití nijak nepředjímá. (...) z vymezení území jako územní rezervy nelze dovozovat funkční využití, pro které je území pouze prověřováno.“ Zanesení a schválení dvou variant řešení v územním

pokračování

plánu naopak není se stavebním zákonem souladné. Již z povahy věci totiž dvě varianty řešení dopravního koridoru v téže lokalitě určené k témuž záměru nemohou vyhovět požadavkům vyplývajícím z § 51 odst. 2 stavebního zákona o volbě nejvhodnější varianty při pořizování územního plánu.

[68] Nelze také přehlédnout, že právě volba nejvhodnější varianty řešení v sobě nutně zahrnuje i respektování těch požadavků, které ve vztahu k napadené části A stěžovatelé namítali (zohlednění cílů a úkolů územního plánování; respektování požadavků vyplývajících z vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Nejvhodnější varianta řešení nepochybně musí naplňovat i požadavek proporcionality (mezi veřejnými a soukromými zájmy, kterých se územní plán dotýká a do nichž může zasáhnout). Takový požadavek lze naopak stěží očekávat v případě, kdy územní plán pro určité řešení v území obsahuje dvě varianty. Pro uvedené Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný výklad § 51 odst. 2 stavebního zákona předestřený krajským soudem, resp. důvody, jimiž obhajoval jeho neaplikaci ze strany odpůrkyně.

[69] Nejvyšší správní soud na základě právě vyřčeného shrnuje, že napadená část A územního plánu je v rozporu s § 51 odst. 2 stavebního zákona a krajský soud při aplikaci i výkladu uvedeného ustanovení pochybil. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je proto naplněn.

[70] S ohledem na právě uvedené je tudíž předčasné i nadbytečné hodnotit napadený rozsudek z pohledu vypořádání zbylých návrhových bodů (A.1 až A.4.; k návrhovému bodu A.6 se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v odst. [44] a [45]). Jejich obsahem byl jednak tvrzený rozpor napadené části A s ustanoveními § 3, § 9 a § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (návrhové body A.1.2 a A.2), a dále také neproporcionalita duplicitního řešení dopravního koridoru, jež je podstatou napadené části A (návrhové body A.1.3, A.1.4, A.4), resp. i navazující námitky o chybném posouzení pozemku parc. č. XD jako pozemku historicky určeného ke zpřístupnění navazujících pozemků (návrhový bod A.1.1), jenž je stabilizovanou plochou (návrhový bod A.3).

[71] Nebýt porušení § 51 odst. 2 stavebního zákona o volbě nejvhodnější varianty dopravního koridoru na pozemku v bezprostřední blízkosti s nemovitostí stěžovatelů, nevyvstaly by ani tyto navazující otázky a námitky. Jinými slovy, právě skutečnost, že územní plán obsahuje dvě varianty řešení dané části území, a je proto nezákonný, zapříčinila i to, že stěžovatelé namítali výše zmíněné další vady napadené části A územního plánu. Těmi se však lze smysluplně zabývat teprve tehdy, bude-li územní plán v dotčené části v souladu se stavebním zákonem obsahovat pouze jedno řešení (jehož volba je nepochybně na odpůrkyni). Teprve pak lze hodnotit, zda tato nejvhodnější varianta řešení území je v souladu s cíli a úkoly územního plánování, s vyhláškou č. 501/2006 Sb., resp. zda je schválené řešení také proporcionální, stejně jako i to, zda ve vztahu k této jediné variantě odpůrkyně řádně a dostatečně vypořádala případné námitky v rozhodnutí o nich.

[72] Nejvyšší správní soud tak již pouze pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění shrnuje stručné závěry ke stížnostním námitkám týkajícím se vypořádání návrhových bodů A.1 až A.4 ze strany krajského soudu, aniž však mohou ovlivnit závěr o nezákonnosti napadené části A územního plánu.

[73] Nejvyšší správní soud již výše dovodil, že k naplnění požadavku přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí není nezbytně nutné se obsáhle vypořádat s každou dílčí námitkou. V nynějším případě jsou však závěry krajského soudu obsažené v napadeném rozsudku ve vztahu k napadené části A veskrze obecné, bez bližší návaznosti na jednotlivé konkrétní návrhové body uplatněné k obsahu napadené části A územního plánu. Uvedené platí pro vypořádání návrhových bodů A.1, A.2 (až na dílčí závěry týkající se tvrzeného rozporu napadené části A s § 25 vyhl. č. 501/2006 Sb.), A.3, jakož i A.4.

[74] Krajský soud totiž při vypořádání návrhových bodů A.1, A.3 a A.4 (jakož i návrhového bodu A.5, o němž již Nejvyšší správní soud pojednal dříve) zvolil postup, v němž vyjádřil obecné teze, na kterých stojí přezkum opatření obecné povahy (srov. opět odst. [9] a také [48] výše). Vyjádřil nutnost zdrženlivosti a minimalizace zásahů soudní moci do práva obce upravit vlastní území (odst. 80.). V obecnosti se vyjádřil i k proporcionalitě (odst. 81.) a jejímu pojetí při přezkumu územních plánů (odst. 90.), stejně jako i k významu územního plánování a jeho podstatě (odst. 91.). Tyto obecné teze neobsahovaly posouzení konkrétních návrhových bodů a v nich tvrzených nedostatků územního plánu (jeho napadené části A). Ani rozpor napadené části A s vyhláškou č. 501/2006 Sb. krajský soud neposoudil důsledně a v tom rozsahu, jak zněly zcela konkrétní námitky vznesené v návrhovém bodě A.2. Krajský soud své obecné a neúplné úvahy v napadeném rozsudku nakonec obecně shrnul tak, že *„postupem odpůrce tak bylo dáno za dost ochrany soukromých zájmů fyzických a právnických osob stejně tak jako proporcionalitě přijatého řešení. Přijaté, byť duplicitní řešení, je v souladu se zákonem a minimálním způsobem zasahuje do práv soukromých osob.“*

[75] Nejvyšší správní soud má za to, že vzhledem k podrobnosti a konkrétnosti uvedených návrhových bodů v daném případě nepostačovalo zmíněné obecné posouzení. Z uvedeného důvodu považuje vypořádání uvedených návrhových bodů (až na již zmíněnou výjimku týkající se návrhového bodu A.2) za nedostatečné, a tudíž za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[76] Jak již ale Nejvyšší správní soud také vysvětlil, skutečnost, že napadený rozsudek je ve vztahu k právě uvedeným návrhovým bodům nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, nemůže ničeho změnit na skutečnosti, že územní plán je v napadené části A nezákonný, a je proto na místě přistoupit ke zrušení této jeho části.

[77] I přes právě uvedené Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se stručně vyjádřit též k namítaným vadám, jež podle stěžovatelů naplňují kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[78] Stěžovatelé tvrdí, že nedostatky podřaditelné pod zmíněný kasační důvod se týkají návrhového bodu A.1.1 (chybné označení pozemku parc. č. XH jako pozemku historicky určeného ke zpřístupnění dalších pozemků s poukazem na historické a stěžovateli opakovaně zmiňované konsekvence o faktickém stavu v terénu, který je nejméně od roku 1953 ustálen tak, že prostupnost pozemků v terénu zajišťuje cesta vedoucí po pozemku navrhovatelů parc. č. XB). Stejný kasační důvod stěžovatelé uplatňují i ve vztahu k námitkám uvedeným v návrhovém bodě A.6 (byť ten se týkal nepřezkoumatelnosti

pokračování

odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti územnímu plánu). V úplné obecnosti uvedený kasační důvod stěžovatelé vznášejí i k posouzení návrhových bodů A.1.2, A.1.3, A.1.4, aniž blíže formulovali konkrétní stížnosti námitky.

[79] Nejvyšší správní soud však upozorňuje na to, že námitky podřaditelné pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (nehledě na obecnost některých z nich) stěžovatelé uplatnili právě proto, že nesouhlasí s duplicitním řešením dopravního koridoru v územním plánu. Jak již ale Nejvyšší správní soud vysvětlil, právě zanesení dvou variant řešení dopravní obslužnosti v tomtéž místě (v blízkosti domu stěžovatelů), buď po pozemku ve vlastnictví státu, nebo po pozemku ve vlastnictví stěžovatelů, bylo důvodem, pro který shledal rozpor územního plánu s § 51 odst. 2 stavebního zákona. V takovém případě je již nadbytečným zabývat se tím, zda byl též naplněn uvedený kasační důvod.

[80] K věcnému posouzení všech návrhových bodů (vedle návrhového bodu A.5) vztahujících se k napadené části A, ať již se týkaly tvrzeného rozporu této části územního plánu s vyhláškou č. 501/2006 Sb., nebo jeho namítané neproporcionality vycházející mj. i z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, je nezbytným předpoklad, že územní plán obsahuje pouze jedno řešení uspořádání daného území (to nejvhodnější), což v daném případě splněno nebylo. Jinými slovy, posoudit, zda řešení přijaté v územním plánu a rozporované v námitkách stěžovatelů v procesu jeho pořízení vychází ze skutkového stavu vyplývajícího ze spisu, či zda není v rozporu též s jednotlivými ustanoveními vyhlášky č. 501/2006 Sb., resp. splňuje požadavek proporcionality, je možno teprve tehdy, bude-li územní plán respektovat požadavky vyplývající z § 51 odst. 2 stavebního zákona o volbě nejvhodnější varianty řešení dopravního koridoru v místě blízkosti nemovitostí stěžovatelů. Tedy bude-li v této části zákonný.

[81] Nejvyšší správní soud s ohledem na právě uvedené uzavírá, že krajský soud pochybil při posouzení návrhového bodu A.5 a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl naplněn. Z uvedeného důvodu bylo také předčasné zabývat se zbylými stížnostními námitkami, jež se týkaly napadeného rozsudku a v něm obsaženého vypořádání rozporu napadené části A s jednotlivými ustanoveními vyhlášky č. 501/2006 Sb., s cíli a úkoly územního plánování či navazující proporcionalitou napadené části A, jež v sobě zahrnuje i odpovědi na otázky týkající se posouzení stávající cesty jako veřejné, s jejíž existencí počítá též návrh komplexních pozemkových úprav. To bude možné teprve za předpokladu, že územní plán bude obsahovat jedinou (nejvhodnější) a také odůvodněnou variantu řešení dopravního koridoru v daném území.

VIII.

[82] Nejvyšší správní soud z důvodů shora uvedených shledal napadený rozsudek dílem nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů (v části týkající se napadené části B), a dílem též nezákonným pro rozpor s § 51 odst. 2 stavebního zákona (ve vztahu k napadené části A), a proto jej zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[83] Nejvyšší správní soud v daném případě nepřistoupil přímo ke zrušení územního plánu v rozsahu napadené části A. Krajský soud je totiž povinen nejprve znovu přezkoumatelně posoudit návrhový bod B.2, tedy námitky o tom, zda územní plán obsahuje odůvodnění potřeby vymezení nové zastavitelné plochy ZB16 a zda tímto vymezením nedošlo k tvrzenému porušení § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona ve spojení s jeho § 18. Teprve poté krajský soud opětovně učiní závěr o zákonnosti a proporcionalitě napadené části B územního plánu a současně územní plán zruší v rozsahu napadené části A.

[84] Za rozporné se zásadou hospodárnosti řízení naopak v nynějším specifickém případě Nejvyšší správní soud považuje uložení povinnosti krajskému soudu k opětovnému přezkoumatelnému posouzení návrhových bodů A.1 až A.4, neboť na výsledek řízení ve vztahu k napadené části A takové doplňující odůvodnění napadeného rozsudku nemůže mít jakýkoliv vliv.

[85] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. března 2022

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu