



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelů: **a) M. D., b) K. P., c) BAUSTOFF + METALL BRNO s. r. o.** se sídlem U dálnice 836, Modřice, **d) J. K.**, všichni zastoupeni Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103, Tábor, proti odpůrci: **město Třebíč**, se sídlem Karlovo nám. 104/55, Třebíč, zastoupenému Mgr. Ing. Jánem Bahýlem, advokátem se sídlem Kotlářská 912/29, Brno, za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Třebíč vydaného usnesením zastupitelstva města Třebíč ze dne 10. 9. 2020, č. 22/4/ZM/2020, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a), b) a d) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2021, č. j. 65 A 4/2021 - 75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelé **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Navrhovatelé se návrhem podaným u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení opatření obecné povahy – Územní plán Třebíč, vydaného usnesením zastupitelstva města Třebíč ze dne 10. 9. 2020, č. 22/4/ZM/2020. Brojili

proti částem týkajícím se záměru nazvaného „přeložka silnice I/23“, včetně koridoru, který byl pro účely jeho zbudování vymezen.

[2] Nejdříve se krajský soud zabýval námitkou nezohlednění dopadů do podnikání v jihovýchodní části města (průmyslová zóna). Ty dle názoru žalobců nebyly v odůvodnění napadeného opatření vůbec zohledněny. Soud shrnul argumentaci obsaženou v odůvodnění a shledal, že byla podmínkám udržitelného rozvoje území věnována dostatečná pozornost. Zvolená varianta vedení přeložky silnice I/23 byla řádně odůvodněna a podložena. Souhlasil, že otázkám hospodářského rozvoje a podnikání byla v napadeném opatření věnována pozornost okrajově. Nicméně deklarovanou prioritou v oblasti udržitelného rozvoje bylo dopravní řešení situace v centru města, která je dlouhodobě problematická. Připustil, že může mít uskutečnění záměru pro některé dotčené subjekty podnikající v průmyslové zóně za následek nucené přemístění výroby či zánik některých pracovních míst; zlepšení dopravy a její navázání na sousední regiony současně však zvýší dopravní obslužnost a celkovou mobilitu obyvatelstva, což jsou zcela legitimní cíle sledované v územním plánování dopravní infrastruktury. Nadto dotčená ustanovení stavebního zákona ani jeho příloha neukládají odpůrci výslovně povinnost zkoumat vliv plánovaného záměru konkrétně na zaměstnanost či fungování průmyslové zóny v dotčených oblastech.

[3] K námitce nedostatečného upřesnění polohy a rozsahu koridoru vůči Zásadám územního rozvoje (dále jen „Zásady“) soud konstatoval, že dotčený koridor byl v napadeném opatření vymezen v menším rozsahu (jeho šířka byla omezena). Ovšem komplexní řešení dopravní situace spočívající v odklonění hlavní dopravy z centra města přeložkou silnice I/23 je nepochybně významným stavebním záměrem, jehož konkrétní rozsah nelze do míry podrobnosti požadované navrhovatelem předjímat již při pořizování a vydání územně plánovací dokumentace, která má na rozdíl od navazujících řízení koncepční charakter.

[4] Odpůrce sice reagoval na jednotlivé připomínky a námitky navrhovatelů spíše typovým způsobem, přičemž vycházel zejména ze závaznosti Politiky územního rozvoje ČR a příslušné aktualizace Zásad, nicméně je soud považoval za dostatečné a přezkoumatelné. Rozhodnutí o námitkách je z hlediska přezkumu správním soudem konzumováno aktem vyššího stupně, jehož je součástí, tedy opatřením obecné povahy; nelze je tedy přezkoumávat neodvisle od kontextu územně-plánovací dokumentace, jejíž je součástí. Ta vytváří ve své komplexitě nezbytné souvislosti pro porozumění záměrům regulace vztahů v území a postavení dotčených jednotlivců. Soud tedy nepovažoval dílčí nedostatky rozhodnutí o námitkách za natolik zásadní, aby byly samy o sobě důvodem ke zrušení celého opatření obecné povahy, resp. v rozsahu částí napadených předmětným návrhem.

[5] V žalobním bodě týkajícím se rozporu vymezení přeložky I/23 se Zásadami, spočívajícím v rozšíření okruhu staveb, ke kterým mohou být práva k dotčeným pozemkům a stavbám vyvlastněna, se krajský soud neztotožnil s argumentací navrhovatele. Stanovení veřejně prospěšných staveb nebylo v rámci územního plánu učiněno nad rámec Zásad. Podle názoru soudu nejde totiž o silnici uvažovat jako o holé stavbě. Také Zásady počítají s umístěním doprovodných zařízení a staveb. Mezi ně lze zajisté řadit stavby

pokračování

či zařízení typu mostu, protihlukových opatření či odstavné nebo parkovací plochy. Jedná se o běžná doprovodná zařízení daného druhu pozemních komunikací, a to jak z důvodu zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu, tak za účelem minimalizace některých negativních vlivů, které jsou s vysokou intenzitou silniční dopravy spojeny. Za souladné s napadeným opatřením lze považovat také umísťování staveb typu čerpací stanice, vodní plochy či veřejného prostranství. V dalších řízeních bude však nutné posuzovat jejich nezbytnost a přiměřenost.

[6] Dále navrhovatelé brojili proti neurčitosti vymezení koridoru pro přeložku I/23, jelikož stavby, pro které lze práva k dotčeným pozemkům vyvlastnit, nebyly jednoznačně vymezeny. Konkrétně navrhovatelé poukázali na rozpor ve vymezení staveb v částech 4.5. a 7.1. napadeného územního plánu, které mohou být do koridoru určeného pro realizaci záměru přeložky silnice I/23 umístěny. Krajský soud neshledal namítanou vnitřní rozpornost výrokové části napadeného opatření. Přestože vymezení staveb, které mohou být do příslušného koridoru umístěny, není v rámci uvedených částí územního plánu koncipováno stejným způsobem, nelze z toho bez dalšího dovozovat jejich vzájemnou rozporuplnost či neslučitelnost. Bod 282 výrokové části územního plánu navazuje na stanovení přípustného využití koridorů dopravní infrastruktury. Za účelem vymezení přípustného využití užívá sice odlišné, ale z povahy věci zaštiťující označení, pokud uvádí, že do koridoru mohou být kromě hlavní stavby umísťovány rovněž stavby související. Z toho však nelze dovodit, že by tímto postupem došlo k rozšíření možného využití koridoru.

[7] Také namítaná neurčitost časového vymezení působnosti koridoru nepředstavuje vadu napadeného opatření. Z povahy věci je nutné vykládat působnost vymezených koridorů až do okamžiku faktického uskutečnění daných záměrů, tedy ukončení stavebních a souvisejících prací, včetně vydání následného povolení, na základě kterého budou dotčené stavby užívány.

## II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Navrhovatelé a), b) a d) (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Dle názoru stěžovatelů krajský soud nesprávně posoudil otázku (ne)vyhodnocení vlivů na podnikatelskou činnost vymezením koridoru. Kolidující zájmy a práva nebyly identifikovány, popsány, zváženy a vzájemně porovnány. Samotné odůvodnění důležitosti a potřeby přeložky silnice I/23 je zcela bez významu pro posouzení toho, zda bylo možné či vhodné koridor posunout tak, aby nedošlo k zásahu do jejich práv, nebo aby tento zásah byl v menším rozsahu. Napadené opatření pak neobsahovalo posouzení a vážení legitimních cílů stanoveného koridoru s právy a zájmy stěžovatelů. Nelze dosáhnout obecně prospěšného cíle souladu veřejného a soukromého zájmu bez identifikace, popisu, zvážení a vzájemného porovnání dopadů předmětného záměru silnice I/23 do kolidujících práv a zájmů. Stěžovatelé podávali jak připomínky, tak námitky k návrhu napadeného opatření, odpůrce si proto byl vědom zásahu do jejich práv, který však řádně nevyhodnotil.

[10] Stěžovatelé nesouhlasili s krajským soudem stran vyhodnocení přezkoumatelnosti vypořádání jejich námitek k napadenému opatření. Odpůrce nevážil vzájemně konkurující si práva a zájmy, i když stěžovatelé tyto námitky vznášeli. V odůvodnění napadeného opatření nejsou obsaženy argumenty vztahující se ke vzneseným námitkám zásahu do podnikání a vlastnického práva navrhovatelů, jak mylně uvádí krajský soud.

[11] Krajský soud dospěl k závěru, že vymezení veřejně prospěšných staveb, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, není v napadeném opatření provedeno v rozporu se Zásadami. Napadené opatření však dle stěžovatelů rozšířilo určení staveb, pro které je možné práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Nesouhlasí s tím, že by čerpací stanice, odstavné parkoviště, samostatná cyklostezka či stezka pro pěší nebo vodní plocha byly *a priori* stavbami nezbytnými k provedení či zajištění řádného užívání stavby silnice I. třídy. Prostřednictvím územně plánovací dokumentace nemůže dát veřejná moc investorům (byť veřejným) *bianco* šek na to, pro jaké stavby budou moci usilovat o vyvlastnění. V případě napadeného opatření však nedošlo k zákonem předpokládanému zpřesnění Zásad, ale naopak k rozšíření okruhu veřejně prospěšných staveb nad daný rámec.

[12] Stěžovatelé namítali, že záměr silnice I/23 nebyl v napadeném opatření vymezen dostatečně určitě. Krajský soud jejich výhrady odmítl s tím, že jednotlivé části napadeného opatření jsou navzájem v poměru obecné a konkrétní regulace, a odkázal na kontextuální výklad v intencích racionálního smyslu a účelu právní úpravy. Krajskému soudu vytýkají, že nesprávně posoudil dostatečnost vymezení okruhu staveb, které je možno umístit v koridoru pro přeložku silnice I/23. To z důvodu, že vymezení je obsaženo jako součást koridoru DS\_01, tak i veřejně prospěšné stavby VD 01. Stěžovatelé se také dostávají do nejistoty, kdy dojde k omezením plynoucím z výstavby dotčených staveb. Soud chybně posoudil povahu a význam vymezení koridoru DS\_01 jako tzv. překryvného. Považoval označení koridoru za „překryvný“ za spíše praktické pojmenování určitého druhu koridoru. Navrhovatelé s takovou bagatelizací nesouhlasí. Použití formy překryvného koridoru má velký význam právě pro minimalizaci zásahů do vlastnických práv. Díky překryvné podobě koridoru nemusí následně vlastníci usilovat o změnu územního plánu pro stavební využití těch pozemků, které se nacházejí uvnitř tohoto koridoru, ale které nebudou samotnou stavbou silnice I/23 (a staveb ji nezbytně podmiňujících či s ní souvisejících). To znamená pro vlastníky zásadní výhodu časovou (někdy i finanční) a je pro ně významným prvkem jistoty možnosti stavebního využití pozemků. S ohledem na to, že navrhovatelé považují regulace v bodech 84. – 90. a v bodech 282. – 284. napadeného opatření za samostatné (vedle sebe stojící), je neuvedení překryvného charakteru koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu chybou způsobující jeho vnitřní rozpornost.

[13] Odpůrce ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými, a je tedy projednatelná.

[15] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

### III.A Obecná východiska

[16] Z rozhodovací praxe kasačního soudu plyne, že k hodnocení přiměřenosti a zákonnosti regulace obsažené v opatření obecné povahy vydávaného samosprávou je třeba přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je třeba ji posuzovat v kontextu práva obcí a krajů na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, Nejvyšší správní soud uvedl, že v rámci územního plánování „vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“ (obdobně viz i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012 - 59, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85).

[17] Z uvedené a další judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že nikoliv každé porušení zákona vede k nutnosti zrušení opatření obecné povahy. Vždy je třeba zvažovat intenzitu porušení právních předpisů. Např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, soud uvedl, že: „V řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah

*do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.*“ Obdobně viz rozsudky ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013 - 36, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644 atp.

[18] Nejvyšší správní soud vázán výše uvedenými limity soudního přezkumu přistoupil k posouzení uplatněných kasačních námitek a shledal, že žádná z nich neměla potenciál vyvolat zrušení rozsudku krajského soudu.

### *III.B Nezohlednění zásahu do podnikání*

[19] Stěžovatelé předně namítali, že krajský soud nesprávně posoudil otázku zákonnosti vyhodnocení zásahu do jejich podnikání způsobenou vymezením koridoru pro přeložku silnice I/23 napadeným opatřením. Svoji argumentací nezpochybnili legitimní cíl zvoleného řešení, tedy minimalizovat zásahy do přírody a krajiny výstavbou dotčené přeložky a zlepšení dopravní situace v centru města Třebíče. I přes jejich námitky však odpůrce nepoměřoval dopady záměru na jejich podnikání, právě s výše uvedenými cíli.

[20] Předně soud upozorňuje, že umístění dotčeného koridoru pro přeložku I/23 vychází z aktualizace č. 6 Zásad územního rozvoje kraje Vysočina. Územní plán (napadené opatření) pak podle § 43 stavebního zákona pouze *zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje*. Aktualizaci Zásad napadli stěžovatelé návrhem u krajského soudu, který jej rozsudkem ze dne 17. 9. 2020, č. j. 67 A 3/2020 - 250, zamítl. Kasační stížnost proti zmíněnému rozsudku pak byla taktéž neúspěšná; Nejvyšší správní soud o ní rozhodl rozsudkem ze dne 13. 4. 2021, č. j. 7 As 306/2020 - 45. V něm zdůraznil, že v rámci příslušné aktualizace č. 6 ZÚR byly řádně vyhodnoceny vlivy na udržitelný rozvoj území, a to včetně srovnání stávající a budoucí varianty, která bude mít pozitivní dopady, jako je snížení dopravní zátěže, zvýšení bezpečnosti silničního provozu, zlepšení emisní a hlukové zátěže atd. Ve vztahu k případným dopadům do vlastnických práv navrhovatelů pak Nejvyšší správní soud zdůraznil, že dotčené právní předpisy zakotvují různé mechanismy ochrany. Z uvedeného rozsudku pak také plyne, že se stěžovatelé proti úpravě obsažené v aktualizaci Zásad nebránili v průběhu přijímání opatření.

[21] Jak správně konstatoval krajský soud, územní plán je třeba přezkoumávat komplexně (a to i ve vztahu k vypořádání jednotlivých námitek). Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta pátá správního řádu), a proto je třeba vnímat je ve vzájemné souvislosti (viz rozsudek ze dne 9. 7. 2020, č. j. 10 As 100/2018 - 48).

[22] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem v tom, že odpůrce reagoval na jednotlivé připomínky a námitky spíše typovým způsobem, přičemž vycházel zejména ze závaznosti Politiky územního rozvoje ČR a příslušné aktualizace Zásad. Nicméně z textu odůvodnění napadeného opatření je zřetelná úvaha a cíl zvoleného řešení. Snahou je, v souladu se Zásadami, dobudovat silniční infrastrukturu nadměstského významu, odlehčit provozu v centru města Třebíče, zvýšit bezpečnost a plynulost dopravy, a to při snaze o co nejmenší zásahy do přírody a krajiny. Dále je z odůvodnění napadeného

pokračování

opatření zřejmé, že zvolená varianta řešení je výsledkem dlouhodobého zkoumání možností vedení obchvatu, jehož součástí je také nyní posuzovaná přeložka silnice I/23. Zejména v příloze A k příloze č. 3 odůvodnění napadeného opatření je pak shrnut časový vývoj jednotlivých variant uvažovaných pro výstavbu obchvatu. Zde se odpůrce věnuje také důvodům, pro které byla zvolena varianta vedená přes průmyslovou zónu.

[23] Stěžovatelům je pak nutno dát zapravdu, že napadené opatření neobsahuje rozsáhlé posouzení dopadů a zásahu do podnikání a vlastnického práva osob dotčených přeložkou. Nicméně z jeho odůvodnění jsou zřejmé úvahy, které vedly odpůrce právě ke zvolení daného řešení. Jak uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, ale také Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 7 As 306/2020 - 45, stavební zákon neukládá odpůrci výslovně povinnost zkoumat vliv plánovaného záměru konkrétně na zaměstnanost či fungování průmyslové zóny v dotčených oblastech nebo posouzení vlivu záměru na každý jednotlivě určený hmotný statek v daném území.

[24] Nejvyšší správní soud se proto shoduje se závěry krajského soudu a uzavírá, že odpůrce uvedl dostatečné důvody pro zvolené řešení. Neposouzení dopadů do podnikání a vlastnického práva stěžovatelů v napadeném opatření nepředstavuje natolik závažnou vadu, pro niž by bylo nutné jej rušit. Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že koridor byl vymezen také v Zásadách. Zásady územního rozvoje jsou totiž podle § 36 odst. 5 stavebního zákona *„závazné pro pořizování a vydávání územních plánů.“* Podle § 43 odst. 3 téhož zákona pak *„[ú]zemní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje.“* Pořizovatel musí při pořizování územně plánovací dokumentace sám ověřit soulad svého návrhu s nadřazenou dokumentací. Je tedy zřejmé, že odpůrce byl vázán vymezením koridoru a mohl jeho polohu pouze zpřesnit. Tomu také dostál, poněvadž původní koridor stanovený aktualizací č. 6 Zásad zúžil na šířku 100 m odpovídající ochrannému pásmu komunikace I. třídy. Nutno podotknout, že Nejvyšší správní soud neshledal aktualizaci, v části dopadu koridoru, nezákonnou (viz rozsudek č. j. 7 As 306/2020 - 45).

[25] Na tomto místě je důležité zdůraznit, že odpůrce byl také vázán kontinuitou rozhodování a řízení obce. Územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijatých dokumentací nižšího stupně. Nejvyšší správní soud také ve svém rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, vyslovil, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování (viz také rozsudek ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 - 53). Z odůvodnění napadeného opatření je zřejmé, že plán na vedení obchvatu města Třebíče je diskutován dlouhodobě a z provedených studií vyšla jako nejvhodnější varianta, která je předmětem nynějšího posuzování.

[26] S výše uvedeným také úzce souvisí námitka stěžovatelů ohledně zákonnosti rozhodnutí o jimi vznesených námitkách v průběhu procesu přijímání napadeného opatření. K požadavkům na odůvodnění rozhodnutí o námitce se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v celé řadě rozhodnutí. Předně opakovaně vyslovil, že rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí. Na jeho odůvodnění je tedy nutné klást

stejně požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předešlé skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (srov. usnesení ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24, č. 2244/2011 Sb. NSS, a dále rozsudky ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, a ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62). Není možné zabývat se námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 – 48). Současně je nutno posuzovat odůvodnění napadeného opatření jako celek (viz výše).

[27] I v hodnocení této námítky souhlasí Nejvyšší správní soud s krajským soudem. Odpůrce na námitky stěžovatelů sice reagoval obecně, aniž by se přímo věnoval zásahu do práva na podnikání či vlastnického práva. Nicméně přes stručnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách má soud za to, že toto rozhodnutí splňuje základní požadavky na přezkoumatelnost. Z celkového obsahu odůvodnění napadeného opatření je totiž zřejmé, jaké úvahy a důvody vedly odpůrce právě ke zvolení posuzované varianty přeložky silnice I/23. Z odůvodnění jsou pak zřejmé konkrétní argumenty reagující na vznesené námitky. Jak správně uzavřel krajský soud, je nutné zohlednit nejen rozsah a společenský přínos daného záměru, ale také v napadeném opatření zdůrazňovanou provázanost s nadřazenou územně plánovací dokumentací a povahu územního plánu, který je stále toliko koncepčním dokumentem.

### *III.C Rozpor vymezení záměru přeložky silnice I/23 se Zásadami*

[28] Stěžovatelé namítají, že krajský soud nesprávně posoudil otázku souladu rozsahu vymezení přeložky silnice I/23 v napadeném opatření s vymezením uvedeným v Zásadách. Dle jejich názoru totiž napadené opatření nepřipustně rozšířilo určení staveb, pro které je možné práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. V Zásadách jsou za veřejně prospěšné stavby dle stěžovatelů považovány také „zařízení a doprovodné stavby nezbytné k provedení stavby a k zajištění řádného užívání stavby“, zatímco napadené opatření pak vymezuje veřejně prospěšné stavby jako „vlastní dopravní stavby včetně souvisejících zařízení a vyvolaných souvisejících investic a dále plochy a koridory sloužící k realizaci a provozování vymezených staveb dopravní infrastruktury.“ Stěžovatelé pak zejména namítají, že došlo k rozšíření množiny veřejně prospěšných staveb na stavby a zařízení podmiňující či doplňující hlavní stavbu (pro pěší a cyklistickou dopravu, mosty, veřejná prostranství, protihluková opatření, vodní plochy), odstavné nebo parkovací plochy nebo čerpací stanice pohonných hmot apod.

[29] Nejvyšší správní soud se také v tomto bodě plně shoduje s hodnocením krajského soudu. Jak soud uvedl již výše, územní plán zpřesňuje a rozvíjí cíle stanovené Zásadami. Zásady územního rozvoje jsou strategickým územně plánovacím nástrojem kraje, který je pořizuje pro celé své území; řeší tedy problematiku nadmístního významu. Zásady územního rozvoje vždy vymezují nebo (ve vztahu k politice územního rozvoje) zpřesňují vymezení mj. ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury.



pokračování

[30] Jak správně uvedl krajský soud, Zásady v citované části výslovně předvídají, že realizace záměru bude spojena rovněž s umístováním neuzavřeného výčtu zařízení a doprovodných staveb za předpokladu, že budou nezbytné k zajištění řádného užívání stavby. Právě vzhledem k povaze Zásad je vymezení veřejně prospěšných staveb a staveb s nimi souvisejících velmi obecné. Ani na úrovni územního plánu však nelze stanovit s určitostí a přesností, jaké konkrétní stavby budou nezbytné pro výstavbu a provozování přeložky silnice I/23. Stěžovatelem odkazované stavby lze považovat za stavby zajišťující řádné užití záměru, tak jak je uvedeno v Zásadách.

### *III.D Neurčitost vymezení koridoru*

[31] V poslední kasační námitce stěžovatelé namítají, že stavby, pro které lze práva k dotčeným pozemkům vyvlastnit, nebyly jednoznačně vymezeny; respektive se jejich definice liší v bodech 4.5 a 7.1 výroku napadeného opatření.

[32] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem stěžovatelů, že krajský soud jejich námitky posoudil nesprávně. Jak soud již několikrát výše uvedl, na územní plán jako opatření obecné povahy a jeho odůvodnění je třeba nahlížet jako na celek a vykládat jej v souvislostech. Vzhledem k rozsahu a komplexnosti napadeného opatření (výrok s odůvodněním má dohromady téměř 450 stran), je možné, že určité části nebudou v naprostém a výslovném souladu. Je třeba zdůraznit, že případný drobný rozpor může být pouze malého rozsahu, aniž by způsoboval vnitřní rozpornost a nepřezkoumatelnost napadeného opatření. Nejvyšší správní soud se však plně shoduje s výkladem a názorem krajského soudu a nespatřuje v dotčených bodech stěžovateli namítanou rozpornost.

[33] Co se týče otázky vymezení „překryvného“ koridoru, i v této argumentaci se Nejvyšší správní soud shoduje s krajským soudem. Z hlavního výkresu je zřejmé, že koridor je vyznačen průhledným fialovým šrafováním, z něž pak v souladu s bodem 89 výroku napadeného opatření, lze usoudit, že regulace doplňuje jiné plochy využití. Nad rámec soud konstatuje, že by zajisté bylo názornější vymezit v napadeném opatření podmínky aplikace jednotlivých regulací, nicméně ani tato skutečnost nemá vliv na jeho zákonnost a nerozpornost.

[34] Na závěr soud opakuje, že nikoliv každé porušení zákona vede k nutnosti zrušení opatření obecné povahy. Vždy je třeba zvažovat intenzitu porušení právních předpisů (viz výše).

### **IV. Závěr a náklady řízení**

[35] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[36] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto

nemají právo na náhradu nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, podle něhož žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.“ Odpůrce pak zůstal v řízení před Nejvyšším správním soudem nečinný a žádné náklady mu nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[37] Osobě zúčastněné na řízení Nejvyšší správní soud neuložil v řízení o kasační stížnosti žádnou povinnost, s jejímž splněním by jí vznikly náklady řízení. Nejvyšší správní soud tedy dle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 14. července 2022

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu