



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška a soudců Filipa Dienstbiera a Jana Kratochvíla v právní věci navrhovatele: **Ing. V. Z.**, zastoupený Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem, sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti odpůrci: **Nové Město nad Metují**, sídlem náměstí Republiky 6, Nové Město nad Metují, zastoupené JUDr. Janem Malým, advokátem, sídlem Sokolovská 5/49, Praha, **za účasti: I)** R. V., **II)** M. R., **III)** K – 47, z. s., IČO 26518449, sídlem Bor u Skutče 47, zastoupený Mgr. Michalem Šigutem, advokátem, sídlem Palachova 1742, Náchod, **IV)** Ing. V. B., a **V)** META Krčín a.s., IČO 25989324, sídlem Nahořanská 268, Nové Město nad Metují, zastoupená JUDr. Miroslavem Nyplem, advokátem, sídlem Dukelská třída 15/16, Hradec Králové, týkající se návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Nového Města nad Metují, vydaného zastupitelstvem Nového Města nad Metují na zasedání dne 19. dubna 2018, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce, osoby zúčastněné na řízení III a osoby zúčastněné na řízení V proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. června 2022 č. j. 30 A 33/2019-266,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti odpůrce a osob zúčastněných na řízení III a V **se zamítají**.
- II. Navrhovateli **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrce ani osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Nejvyšší správní soud v tomto řízení posuzuje, zda odpůrce v územním plánu, který vydalo jeho zastupitelstvo dne 19. dubna 2018 (dále též „územní plán“), správně vyložil námitku navrhovatele požadující vymezení územní rezervy pro jihozápadní obchvat Nového Města nad Metují. Na to navazuje hodnocení rozhodnutí o této námitce a postupu krajského soudu, jenž územní plán zrušil nejen v části daného rozhodnutí, ale také v části vymezující zastavitelné plochy v místě územní rezervy.

[2] Navrhovatel během přípravy územního plánu usiloval o to, aby v něm odpůrce – kromě koridoru přeložky silnice I/14, která zde zahrnuta je – vymezil také územní rezervu pro případný budoucí jihozápadní obchvat města a aby v této územní rezervě územní plán nepočítal s žádnými zastavitelnými plochami, které by mohly realizaci budoucího obchvatu ohrozit. Navrhovatel vystupoval v řízení ve dvou rolích. Za první jako tzv. zástupce veřejnosti, neboť další osoby (v zákonem stanoveném počtu) podaly k návrhu územního plánu věcně shodnou připomínku (dále též pouze „připomínka“) a zmocnily jej dne 5. března 2013, aby jejich jménem uplatnil v procesu přijímání územního plánu námitky. Navrhovatel podal takových námitek celkem pět a požadoval v nich vymezení územní rezervy pro jihozápadní obchvat, rozporoval vymezení zastavitelných ploch Z.K6 a Z.K8 v místě jím předpokládané rezervy, stejně jako poukazoval na rozpor návrhu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a s právními předpisy na ochranu životního prostředí. Za druhé pak navrhovatel podával námitky jako vlastník pozemků parcelní č. XA a XB v k. ú. X, které jsou dotčeny navrženým koridorem přeložky silnice I/14. V nich zejména upozorňoval na to, že koridor přeložky silnice I/14 je vymezen v rozporu se zásadami územního rozvoje Královéhradeckého kraje (dále jen „zásady územního rozvoje“). Odpůrce navrhovatelovým námitkám nevyhověl a územní plán v navržené podobě schválil.

[3] Navrhovatel nebyl napoprvé u Krajského soudu v Hradci Králové (dále též „krajský soud“) úspěšný; krajský soud jeho návrh na zrušení části územního plánu zamítl rozsudkem ze dne 4. října 2019 č. j. 30 A 33/2019-106. Tento rozsudek však ke kasační stížnosti navrhovatele zrušil Nejvyšší správní soud z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti rozsudkem ze dne 17. prosince 2020 č. j. 6 As 225/2019-43. Nejvyšší správní soud krajskému soudu uložil, aby se zaměřil především na skutečný obsah námitek, které navrhovatel uplatňoval v rámci pořizování územního plánu, tedy zda požadoval, aby odpůrce vymezil v územním plánu územní rezervu pro pozemní komunikaci, která by z dopravního hlediska doplňovala přeložku silnice I/14, anebo zda svými námitkami sledoval vymezení územní rezervy pro odlišné vedení silnice I/14. V návaznosti na výsledek tohoto posouzení pak měl krajský soud zhodnotit, zda odpůrce přezkoumatelně odůvodnil zamítavé rozhodnutí o námitce, tedy zda se s námitkou (navrhovatelovým návrhem dopravního řešení) úplně a přiléhavě vypořádal. Dále Nejvyšší správní soud krajskému soudu vytkl, že se přezkoumatelným způsobem nevyjádřil k návrhovému bodu týkajícímu se nezákonného vymezení zastavitelných ploch Z.K6 a Z.K8. V případě, že by krajský soud dospěl k závěru, že zamítnutí navrhovatelova požadavku na vymezení územní rezervy pro jihozápadní obchvat není dostatečně odůvodněno, musel by dle Nejvyššího správního soudu zrušit též vymezení uvedených zastavitelných ploch v místě navržené územní rezervy. I kdyby však krajský soud navrhovateli v první části nevyhověl,

pokračování

musel by se znovu zabývat údajnými rozpory s hmotným právem, jichž se měl odpůrce při vymezování uvedených ploch dopustit.

[4] Napodruhé krajský soud rozsudkem označeným v návěti zrušil územní plán v části rozhodnutí o námitce navrhovatele č. 258 navazující na věcně shodnou připomínku občanů města ze dne 5. března 2013 a dále v textové i grafické části vymezující zastavitelné plochy Z.K6 a Z.K8. Krajský soud tedy vyhověl návrhovému petitu, jak jej navrhovatel upravil na jednání dne 16. června 2022. Podle krajského soudu ze znění věcně shodné připomínky ze dne 5. března 2013, stejně jako námitky č. 258 a jejich příloh vyplývá, že jejich smyslem a účelem bylo, aby odpůrce vymezil požadovanou územní rezervu pro komunikaci, která by v budoucnu mohla existovat současně s přeložkou silnice I/14 jako její doplněk. Navrhované řešení by mělo vést ke zlepšení dopravní situace v Novém Městě nad Metují, protože by mohlo část dopravy odklonit od městské zástavby a ulevit přeložce silnice I/14. Krajský soud přitom vyšel zejména z pasáže námitky č. 258, v níž navrhovatel výslovně předeslal, že si je vědom, že zásady územního rozvoje umísťují přes střed Nového Města nad Metují přeložku silnice I/14, proti čemuž nemůže podat námitku, a proto požaduje, aby byla do návrhu územního plánu začleněna dostatečná územní rezerva pro skutečný obchvat Nového Města nad Metují. Uvedený závěr podle krajského soudu podporují též snímky přiložené k připomínce i námitce, z nichž zřetelně plyne, že s trasou přeložky silnice I/14 vymezenou návrhem územního plánu počítají, takže je v nich trasa jihozápadního obchvatu města zakreslena vedle trasy přeložky, nikoliv místo ní. Pojem *skutečný obchvat města* užívaný jak v připomínce, tak v námitce č. 258 tedy neznačí požadavek na nahrazení trasy přeložky silnice I/14, nýbrž na odlišnou dopravní komunikaci, jež by v budoucnu pomohla snížit předpokládané zatížení města. Krajský soud sice uznal, že pochopit některé nejasné až matoucí formulace nebylo zcela jednoduché, nicméně dodal, že odpůrce měl být stále schopný rozpoznat, kam námitka míří. Jelikož však vyšel z mylné podoby námitky, odůvodnění rozhodnutí o ní se s jejím obsahem zcela minulo. Odpověď na to, proč uvedený návrh na řešení dopravní situace v Novém Městě nad Metují odpůrce nemohl či nechtěl akceptovat, přitom neplyne ani z jiných částí územního plánu. Odpůrce návrhu na vymezení územní rezervy nemusel vyhovět, nicméně v takovém případě měl povinnost jasně deklarovat, z jakých důvodů návrh nehodlá přijmout. Dostatečný není ani náznak jeho vlastního postoje v rozhodnutí o námitce č. 258. S ohledem na vadné odůvodnění rozhodnutí o námitce č. 258 krajský soud zrušil rovněž vymezení zastavitelných ploch Z.K6 a Z.K8, jež se nacházely v místě navržené územní rezervy.

II. Kasační stížnosti a řízení o nich

[5] Proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnosti odpůrce a osoby zúčastněné na řízení III a V (dále společně též jako „stěžovatelé“, osoby zúčastněné na řízení jako „osoby zúčastněné“ s příslušným číselným označením).

Ila. Kasační stížnost odpůrce

[6] Podle odpůrce krajský soud dospěl k jiné podobě námitky, než jak byla navrhovatelem podána, takže jsou jeho závěry nesprávné a nepřezkoumatelné. Konkrétně odpůrce namítal, že se krajský soud odchýlil od podstaty kasačního rozsudku Nejvyššího správního soudu, který sám o vedení silnice I/14 uzavřel, že navrhovatel myslel změnu

jejího koridoru (odlišné vedení), a nikoliv jinou pozemní komunikaci. Krajský soud zcela přehlédl, že připomínka nezmiňovala žádnou komunikaci, jež by existovala spolu s přeložkou silnice I/14, takže námitka navrhovatele jako zástupce veřejnosti v tomto směru vybočuje. Odpůrce dále krajskému soudu vytkl, že vzal v úvahu pouze část navrhovatelovy námítky. Pokud by ji zohlednil celou, bylo by mu zřejmé, že navrhovatel sledoval variantní řešení přeložky silnice I/14 v podobě *skutečného obchvatu*. Zatím pouze na úrovni územní rezervy, která však má být následně prověřena a dle výsledku případně iniciována změna koridoru pro silnici I/14. Námitka je dle odpůrce jasně a zřetelně formulovaná a výtka krajského soudu, že mělo být v jeho schopnostech rozeznat, kam námitka navrhovatele míří, je nepřipadná. Krajský soud totiž odpůrci nedůvodně a nepřezkoumatelně vytýká, že v námitce nehledal její tvrzený smysl, ač jejím obsahem není. Pro variantu dovozenou krajským soudem nesvědčí ani přílohy k připomínce a námitce. Odpůrce odkázal též na historický vývoj (zejména na místní referendum o řešení dopravní situace města), z něhož plyne, že veřejná debata se týkala toho, že má jižní obchvat koridor přeložky silnice I/14 nahradit, nikoliv existovat spolu s ní. Kontextuálně lze vyjít také z toho, že při výkladu krajského soudu by byl navrhovatel s požadavkem na obchvat jako doplněk k přeložce osamocen.

[7] Dále odpůrce uvedl, že pokud by měla námitka navrhovatele znít tak, jak dovodil krajský soud, nejde o věcně shodnou připomínku veřejnosti, o námitku zástupce veřejnosti ani o požadavek, jemuž by pro potenciál ovlivnění všech občanů a vlastníků nemovitostí ve městě svědčil nejširší rozsah námitkového přezkumu. Musí se tedy jednat o navrhovatelovu individuální připomínku, což krajský soud pominul a nepřehodnotil otázku aktivní legitimace navrhovatele.

IIb. Kasační stížnost osoby zúčastněné III (K – 47, z. s.)

[8] Nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatele namítala také osoba zúčastněná III. Navrhovateli vytkla, že připomínku podstatným způsobem rozšířil a pozměnil, čímž překročil své zmocnění, a že námitku podal až ve fázi veřejného projednávání územního plánu, ačkoliv připomínka byla podána ve fázi společného jednání. Návrh měl proto krajský soud odmítnout.

[9] Podle osoby zúčastněné III krajský soud porušil zrušením vymezení zastavitelných ploch Z.K6 a Z.K8 zásadu proporcionality. Osoba zúčastněná III vlastní pozemky nacházející se v zastavitelné ploše Z.K6 a jejich vymezení jako územní rezervy by znamenalo v podstatě územní uzávěru, která by se dotkla i dalších vlastníků. Zrušení zastavitelných ploch navíc neobstojí v testu vhodnosti a potřeby, jelikož stejně nikdy nepovede k vymezení územní rezervy. Z odborné studie Ředitelství silnic a dálnic, kterou bylo v řízení dokazováno, plyne, že nejvhodnější řešení je přeložka silnice I/14, případně jsou vhodné jiné varianty obchvatu než ta prosazovaná navrhovatelem. Nereálnost navrhovatelova řešení vyplývá i z dalších podkladů souvisejících s pořizováním územního plánu. Kromě toho silnice I. třídy vlastní stát a silnice II. a III. třídy kraj, přičemž ani jeden z těchto subjektů nechce v místě požadovaném navrhovatelem vybudovat obchvat. Obchvat by tedy muselo zřídít město jako místní komunikaci, na kterou by tranzitní přeprava musela být sváděna ze silnice I. třídy, což zákon nepřipouští. Jelikož je tedy umístění obchvatu na plochách Z.K6 a Z.K8 fakticky nemožné, není dán žádný veřejný

pokračování

zájem na omezení vlastníků dotčených pozemků. Ten není dán ani s ohledem na velké množství teoretických variant vedení místních komunikací kolem Nového Města nad Metují, a proto rozsudek krajského soudu neobstojí ani z hlediska poměřování. Osoba zúčastněná III doplnila, že výstavba v ploše Z.K6 byla územním plánem podmíněna územní studií, která byla schválena dne 11. listopadu 2021. Výstavba dle ní by měla vést k nárůstu ploch k bydlení a žádanému rozvoji města. Nepřiměřený je také postup krajského soudu, kterým zrušil spolu s rozhodnutím o námitce č. 258 i vymezení zastavitelných ploch. Územní plán totiž postačovalo zrušit pouze v části rozhodnutí.

[10] Rozsudek krajského soudu je rovněž nepřezkoumatelný, neboť z něj vůbec nevyplývá, jak soud dospěl ke svému názoru o požadavku na vytvoření územní rezervy pro jihozápadní obchvat blíže neurčitého typu vedle (nikoliv místo) přeložky I/14. Ze znění námítky totiž podle osoby zúčastněné III plyne, že navrhovatel požadoval *skutečný obchvat* formou silnice I/14, která povede na jihozápad od města. Podle osoby zúčastněné III se odpůrce ve svém rozhodnutí o námitce vypořádal i s požadavkem navrhovatele na vytvoření územní rezervy obchvatu města vedle přeložky I/14, což plyne z konkrétních pasáží v odůvodnění, na které odkázala. Rozsudek je též vnitřně rozporný, jelikož krajský soud sice správně konstatoval, že připomínka i námitka obsahují nepřesné a matoucí termíny, avšak nevyvodil z toho žádné důsledky. Namísto toho konstatoval, že odpůrce si měl být skutečného obsahu námítky dobře vědom. Ani z příloh připomínky a námítky nelze dovozovat to, co z nich dovodil krajský soud. Osoba zúčastněná III uzavřela, že navrhovatel účelově manévruje v právní argumentaci, aby dosáhl svého osobního cíle odstranit plochu Z.K6 ze zastavitelných ploch.

IId. Kasační stížnost osoby zúčastněné V (META Krčín, a. s.)

[11] Osoba zúčastněná V rovněž namítala, že krajský soud nesprávně vyložil obsah námítky č. 258. Pojem *skutečný obchvat města* značí nutnost vymezit rezervu pro obchvat města místo přeložky silnice I/14, nikoliv vedle ní. Dle osoby zúčastněné V lze totiž jen stěží předpokládat, že by navrhovatel přikládal jiný obsahový význam námitkám, které podával coby zástupce veřejnosti, a jiný význam námitkám podávaným jím samým jako fyzickou osobou. Navrhovatel svou argumentaci a výklad námítky změnil až v řízení před krajským soudem a nakonec omezil svůj návrh, aby měl naději v soudním sporu uspět. Takový postup však nemůže nic změnit na původním vymezení námítky č. 258, která zjevně požadovala variantní řešení přeložky silnice č. I/14. S touto námitkou se odpůrce řádně vypořádal a zároveň dostatečně projevili svou vlastní vůli, proč obchvat realizovat nelze. Podle osoby zúčastněné V neobstojí ani důvody, pro něž krajský soud zrušil část územního plánu vymezující zastavitelné plochy Z.K6 a Z.K8. Neobstojí-li totiž zrušení rozhodnutí o námitce č. 258, je rozhodnutí krajského soudu ohledně zrušení zastavitelných ploch pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné.

IId. Další vyjádření

[12] Nejvyšší správní soud obdržel též vyjádření od osoby zúčastněné II, která uvedla, že se ztotožňuje se všemi podanými kasačními stížnostmi.

[13] Ke kasačním stížnostem dalších stěžovatelů se vyjádřila také osoba zúčastněná V. Souhlasila s tím, že navrhovatel neměl aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť se při formulaci námitky č. 258 podstatným způsobem odchýlil od původní připomínky, čímž překročil zmocnění udělené mu jako zástupci veřejnosti.

[14] Samotný navrhovatel se ke kasačním stížnostem nijak nevyjádřil.

III. Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud kasační stížnosti posoudil a dospěl k závěru, že nejsou důvodné.

[16] Na úvod Nejvyšší správní soud podotýká, že obsah kasačních stížností stěžovatelů se do značné míry překrývá, a proto zásadně nebude rozlišovat, k čí námitce se vyjadřuje, ledaže by to bylo s ohledem na kontext potřebné. Námitky však Nejvyšší správní soud sdruží po jejich věcné stránce a vyjádří se postupně k: přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, aktivní legitimaci navrhovatele, výkladu námitky č. 258 a související připomínky, tedy obsahu požadavků navrhovatele a jejich vypořádání, a navazující otázce zrušení vymezení zastavitelných ploch Z.K6 a Z.K8.

IIIa. Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[17] Při posuzování (ne)přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu je zapotřebí vyjít z toho, že s daným kasačním důvodem je nutné zacházet obezřetně, neboť zrušení rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost oddaluje vyřešení sporu s konečnou platností, což je v rozporu se zájmy účastníků i s veřejným zájmem na hospodárnosti řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. dubna 2013 č. j. 6 Ads 17/2013-25). Uvedený judikaturní závěr je v projednávané věci ještě zesílen tím, že Nejvyšší správní soud již jeden rozsudek krajského soudu pro nepřezkoumatelnost zrušil.

[18] Podle námitky osoby zúčastněné III není zřejmé, jak krajský soud dospěl ke svým závěrům o podobě požadavku navrhovatele a nedostatečné reakci odpůrce. S tímto tvrzením Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť krajský soud s odkazy na konkrétní znění připomínky, námitky č. 258 i rozhodnutí odpůrce podrobně vysvětlil, co jej k jeho závěrům vedlo. Uvedené platí také pro práci se souvisejícími grafickými přílohami. Osoba zúčastněná III navíc s příslušnými závěry krajského soudu polemizuje věcně a na základě úvah obsažených v odůvodnění rozsudku napadá jejich správnost. To ostatně platí též pro odpůrce, jenž se přes své obecné konstatování o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu k jeho důvodům v kasační stížnosti vyjadřuje a reaguje na ně.

[19] Stejně tak neobstojí ani námitka, že je rozsudek vnitřně rozporný. Krajský soud totiž sice zmiňoval, že připomínka i námitka č. 258 obsahují problematické formulace, nicméně zároveň vysvětlil, jaký význam je zapotřebí jim dát v celkovém kontextu. Jeho konstatování, že měl odpůrce rozeznat, kam námitka míří, je tedy zapotřebí číst tak, že její míra nejasnosti nepřesahovala takovou mez, aby nebylo možné pochopit její obsah.

pokračování

Nakonec namítala osoba zúčastněná V nepřezkoumatelnost zrušení části územního plánu vymezující zastavitelné plochy Z.K6 a Z.K8, avšak pouze v případě, že neobstojí důvody pro zrušení rozhodnutí o námitce č. 258. Jelikož k takovému závěru Nejvyšší správní soud nedospěl (viz níže), není důvodná ani tato námitka.

IIIb. Aktivní legitimace navrhovatele

[20] Všichni stěžovatelé se shodují, že navrhovatel při podání námitky č. 258 překročil zmocnění udělené mu veřejností vyplývající z připomínky, takže k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy (územního plánu) neměl aktivní legitimaci. Svůj názor opírají o to, že navrhovatel se při formulaci námitky z pozice zástupce veřejnosti odchýlil od znění připomínky do takové míry, že se už o zmocnění nemohl opřít. Argumentace vychází částečně též z toho, že připomínka a navazující námitka byly vzneseny v jiných fázích pořizování územního plánu – připomínka v době společného jednání, zatímco námitka v době veřejného projednávání. Krajský soud měl proto podle stěžovatelů návrh odmítnout, resp. zamítnout.

[21] Bez ohledu na to, že stěžovatelé nemají zcela jasno v tom, zda namítají nedostatek legitimace věcné či procesní (navrhují-li někteří návrh odmítnout), je zřejmé, že těmito jejich námitkami se Nejvyšší správní soud již zabývat nemůže, neboť jsou nepřípustné podle § 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Na námitky o překročení zmocnění, resp. o odchýlení se od připomínky totiž již zevrubně odpověděl ve svém předchozím rozsudku č. j. 6 As 225/2019-43, v bodech [15]–[17], v němž potvrdil závěry krajského soudu, a v navazujícím rozsudku pak krajský soud u svých závěrů s oporou v rozsudku Nejvyššího správního soudu setrval.

IIIc. Obsah námitky č. 258

[22] Stěžejní pro posouzení důvodnosti kasačních stížností stěžovatelů je nepochybně hodnocení obsahu požadavku navrhovatele, resp. obsahu námitky č. 258, kterou podal jako zástupce veřejnosti, a související připomínky. Nejvyšší správní soud ostatně uložil krajskému soudu zkoumat skutečný obsah navrhovatelovy námitky už v rozsudku č. j. 6 As 225/2019-43. Od tohoto posouzení se pak odvíjí správnost dalších úvah krajského soudu, a sice zda bylo rozhodnutí odpůrce o námitce č. 258 dostatečně odůvodněné a zda bylo zapotřebí zrušit též část územního plánu vymezující zastavitelné plochy Z.K6 a Z.K8.

[23] Nejvyšší správní soud s ohledem na námitku odpůrce, že se krajský soud odchýlil od názoru vysloveného v rozsudku č. j. 6 As 225/2019-43, zdůrazňuje, že v této otázce krajský soud nijak nezavázal, nýbrž pouze předestřel varianty, kudy by se jeho úvahy mohly ubírat. Těžko to mohl vyjádřit jasněji, než jak učinil v bodech [27] a [28]: „Nejvyšší správní soud nemůže toto obsahové hodnocení provést namísto krajského soudu, neboť by tím jedné či druhé straně znemožnil s ním polemizovat ...“, „Vyhodnocení ... bude na krajském soudu“, „Jestliže krajský soud dospěje k závěru ...“ atp. Zřetelně tedy není pravda, že Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku o vedení silnice I/14 uzavřel, že navrhovatel myslel změnu jejího koridoru (odlišné vedení), a nikoliv jinou pozemní komunikaci, jak se nyní pokouší tvrdit odpůrce.

[24] S nynějším závěrem krajského soudu, že navrhovatel požadoval po celou dobu, tedy i ve fázi před soudním řízením, aby byla v územním plánu *spolu* s připravovanou přeložkou silnice I/14 vymezena *též* územní rezerva pro případnou budoucí realizaci obchvatu jihozápadně od města, jenž by z centra odvedl tranzitní dopravu, Nejvyšší správní soud souhlasí. Takovým způsobem totiž celkově vyznívá věcně shodná připomínka, námitka i jejich přílohy.

[25] Krajský soud správně poukázal na to, že navrhovatel hned v úvodu námitky č. 258 srozumitelně deklaroval svou vědomost toho, že nemůže podat námitku proti umístění přeložky silnice I/14 středem Nového Města nad Metují, jelikož jde o řešení obsažené v nadřazené územně plánovací dokumentaci, a proto požaduje začlenění dostatečné územní rezervy pro *skutečný obchvat města*. Už z toho je dostatečně patrné, že navrhovatel při formulaci námitky č. 258 vycházel ze stavu, že realizaci přeložky středem města zvrátit nelze, a proto proti ní v rámci této námitky nebrojil.

[26] To zároveň nijak nepopírá znění připomínky, jak se snaží dovodit stěžovatelé. Jejím ústředním požadavkem totiž je, aby územní plán vymezil dostatečnou územní rezervu pro obchvat. Nelze z ní přitom vyčíst, že se ohrazuje vůči přeložce jako takové. Cílí totiž toliko na to, aby centrum města nebylo zatíženo tranzitní (kamionovou) dopravou, což je velmi ilustrativně znázorněno *též* v grafické příloze k připomínce (mapce), v níž legenda k trase obchvatu uvádí „tranzitní kamionová doprava“ a vymezenou trasu lemují piktogramy nákladních vozidel. V mapce je zároveň zakreslen jak obchvat, tak plánovaná přeložka centrem města, z čehož Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem dovozuje, že už připomínka počítá s oběma komunikacemi. Především v mapce je *též* zřetelná ona další komunikace, která podle odpůrce v připomínce chybí. Nadto připomínka výslovně zmiňuje, že sleduje „vymezení územní rezervy pro silnici I. třídy“, což je nutné číst tak, že připomínkou žádaný stav je takový, aby byl zachován dostatečný prostor pro posouzení budoucí stavby obchvatu k přeložce silnice I/14, který bude rovněž silnicí I. třídy. S tím plně koresponduje i požadavek na začlenění obchvatu do zásad územního rozvoje obsažený jak v připomínce, tak v navazující námitce.

[27] Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje stěžovatelům ani v tom, že z dalších různých formulací v námitce je zřejmé, že navrhovatel požadoval obchvat místo přeložky, nikoliv vedle ní. Jak už totiž soud naznačil v části IIIa. tohoto rozsudku, míra nejasnosti námitky nepřesahovala takovou mez, aby nebylo možné pochopit její obsah. Zároveň je nutné námitku číst jako celek, tedy včetně úvodu a příloh, které stěžovatelé nedůvodně marginalizují. Nejvyšší správní soud opakuje, že navrhovatel hned v úvodu námitku dostatečně zřetelně rámuje tím, že v řízení o územním plánu nelze brojit proti vedení přeložky silnice I/14 středem Nového Města nad Metují. Ve schematické mapce v příloze námitky je pak zakreslen požadovaný obchvat (územní rezerva) spolu s plánovanou trasou přeložky, podobně jako v příloze připomínky. Podle Nejvyššího správního soudu je navíc např. termín „obchvat silnice I/14“, který navrhovatel v námitce užívá a který je podle krajského soudu nejasný, naopak jednoznačný. V návaznosti na již uvedené mu totiž nelze rozumět jinak, než že jím má navrhovatel na mysli obchvat, jenž má být realizován v návaznosti na přeložku silnice I/14 (právě tuto komunikaci má *obchvátit*). Pro tento závěr svědčí také to, že jak v připomínce, tak v námitce je trasa obchvatu (plocha územní rezervy) vždy odvozena od plánované trasy přeložky. Nevychází totiž z původní

pokračování

(současné) trasy silnice I/14, která uhýbá na severovýchod a prochází přes Spy, nýbrž počítá s jejím vedením od této místní části na severozápad, směrem na místní část Vladivostok.

[28] V tomto kontextu Nejvyšší správní soud poukazuje též na to, že slovní vymezení trasy obchvatu je v připomínce i námitce totožné. Drobný rozdíl v grafickém zobrazení tras v jejich přílohách, na který poukazoval odpůrce ve zrušeném rozhodnutí o námitce č. 258 a zmiňovali jej i stěžovatelé, proto nic nemění na tom, že požadované řešení dopravní situace (doplnění přeložky silnice I/14 obchvatem vedeným jihozápadně od města) je v podstatných rysech už od formulace připomínky stejné. Z obou příloh též plyne, že územní rezerva má být vymezena mimo jiné v místech, kde byly vymezeny zastavitelné plochy Z.K6 a Z.K8.

[29] Pro posouzení obsahu námítky č. 258 není relevantní ani to, že hlavní proud námitek k návrhu územního plánu (včetně některých dalších námitek navrhovatele) sledoval variantní řešení, tedy realizaci obchvatu místo přeložky. Osamocenost požadavku může být argumentem při vypořádání námítky během projednávání územního plánu (podpůrným argumentem pro závěr o její nedůvodnosti, resp. nevhodnosti požadovaného řešení), v žádném případě však nelze ze směřování většiny námitek dovozovat obsah námítky č. 258. To samé platí pro argument, že jiné alternativy obchvatu byly nebo jsou vhodnější oproti trase předestřené v námitce či připomínce. I kdyby měl Nejvyšší správní soud pochopení pro kritiku stěžovatelů směřovanou k procesnímu postupu navrhovatele, z hlediska jeho zákonnosti mu nelze nic vytknout. Podle § 101b odst. 2 *in fine* a § 37 odst. 4 s. ř. s. byl totiž návrh plně v jeho dispozici, a proto mu nelze klást k tíži ani to, že v průběhu řízení před krajským soudem omezil rozsah toho, čeho se domáhal.

[30] Nejvyšší správní soud k tomuto okruhu námitek uzavírá, že ani jedna výtká stěžovatelů není důvodná. Závěr krajského soudu o obsahu námítky č. 258 tudíž obstál.

III.d. Vypořádání námítky č. 258

[31] Na právě uvedené navazuje závěr o tom, že odpůrce v rozhodnutí o uvedené námitce nereagoval na její obsah, a proto jeho argumenty jako celek neobstály, resp. že odpůrce námitku přiléhavě a úplně nevypořádal. K tomu Nejvyšší správní soud pouze stručně poznamenává, že se jedná o logický důsledek předchozího, k čemuž už ostatně dospěl v bodu [26] rozsudku č. j. 6 As 225/2019-43. Odpůrce se totiž v rozhodnutí vypořádával s tím, že navrhovatel staví obchvat proti přeložce, a tedy zcela minul výše rozebraný obsah námítky. V bodu [29] citovaného rozsudku pak Nejvyšší správní soud shledal jediný náznak vlastního postoje odpůrce v argumentu, že bez předchozího prověření alternativního obchvatu územní studií by vymezení územní rezervy pro potenciální obchvat představovalo příliš velký a neodůvodněný zásah do práv vlastníků dotčených pozemků. Dodal však, že navrhovatel polemizoval s těmito argumenty odpůrce už v návrhu, avšak krajský soud to zcela přešel. Krajskému soudu též s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2011 č. j. 1 Ao 2/2011-17 připomněl, že odpověď na otázky vznesené navrhovatelem může hledat také v dalších částech územního plánu, neboť je to obsáhlý dokument a jeho odůvodnění tvoří jeden celek.

[32] Vytknuté nedostatky krajský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku napravil, jelikož přesně v souladu s pokyny Nejvyššího správního soudu seskupil veškeré použitelné argumenty odpůrce z různých částí územního plánu a při jejich vypořádání vzal v úvahu i ty body návrhu, jež původně opomněl. Reagoval tedy na veškerou relevantní argumentaci odpůrce, na kterou odkazují i stěžovatelé, a dospěl k závěru, že žádný z daných důvodů neobstojí. Konkrétně lze odkázat především na body 131 až 146 rozsudku krajského soudu, v nichž označil za nedůvodná tvrzení, že v územním plánu nelze vymezit územní rezervu pro záměr nadmístního významu, že se vymezením územní rezervy stává územní plán variantním, že nelze vymezit územní rezervu bez předchozí územní nebo vyhledávací studie, že v námitce schází návaznost na území dalších obcí a že obchvat jako komunikace I. třídy nemůže vyústit na silnici nižší třídy. Nejvyšší správní soud nyní nebude argumentaci krajského soudu podrobně rekapitulovat a rozebírat, jelikož stěžovatelé s ní nepolemizují, nýbrž toliko poukazují na to, že krajský soud nezohlednil, co odpůrce uvedl již v příslušných částech územního plánu. Z uvedené části přezkoumávaného rozsudku je však zjevné, že je tato výtku nedůvodná, jelikož tomu krajský soud věnoval dostatečnou pozornost.

[33] Pouze osoba zúčastněná III ve své kasační stížnosti výslovně brojí proti řešení, že by obchvat jako silnice I. třídy ústil na silnici nižší třídy, byť tak činí ve vztahu k vymezení zastavitelných ploch Z.K6 a Z.K8. Nejvyšší správní soud k tomu proto jen stručně uvádí, že souhlasí s krajským soudem, že návaznost komunikací není nutné mít v tuto chvíli vyjasněnou. Dále viz též argumentaci v části IIIe. tohoto rozsudku.

[34] K námitce osoby zúčastněné V, že již zmíněný náznak vlastního postoje odpůrce je dostatečným vyjádřením jeho politické vůle, že řešení předložené navrhovatelem přijmout nechce, Nejvyšší správní soud uvádí, že přisvědčuje krajskému soudu v tom, že velmi stručné a nerozvinuté konstatování odpůrce s ohledem na komplexnost celkové situace není dostačující. Odpůrce totiž při formulaci daného konstatování vycházel z toho, že se vyjadřuje k vymezení územní rezervy pro obchvat jako k variantě, která není objektivně možná, nikoliv jako k doplňku přeložky silnice I/14. Bez dalších nosných argumentů, jež jsou, jak dovedl krajský soud, v takovém případě nepřiléhavé, proto neobstojí. Nad rámec uvedeného poukazuje Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem též na to, že sám odpůrce při jednání krajského soudu dne 16. června 2022 uvedl, že s ohledem na objektivní překážky pro vymezení územní rezervy se nemusel v územním plánu zabývat tím, že umístění územní rezervy potenciálně sice možné bylo, avšak on takové řešení nepovažoval za vhodné.

[35] Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že důvodné nejsou ani ty námitky stěžovatelů, jimiž se snaží zvrátit závěr krajského soudu, že územní plán v žádné své části neobsahuje argumenty, které by dostatečně odpovídaly na požadavky navrhovatele obsažené v námitce č. 258.

IIIe. Zastavitelné plochy Z.K6 a Z.K8

[36] Zbývá se tedy vypořádat s otázkou, zda musel krajský soud v návaznosti na vše výše uvedené zrušit územní plán též v části vymezující zastavitelné plochy Z.K6 a Z.K8. V první řadě Nejvyšší správní soud podotýká, že krajský soud vyšel z jeho jednoznačného názoru vysloveného v bodu 32 rozsudku č. j. 6 As 225/2019-43, že pokud neobstojí odůvodnění

pokračování

zamítnutí navrhovatelova požadavku na vymezení územní rezervy pro jihozápadní obchvat, musí zrušit též vymezení zastavitelných ploch. Jelikož se v mezidobí nezměnily skutkové ani právní poměry a nenastala ani podstatná změna judikatury, kterou by Nejvyšší správní soud musel následovat, je i pro něj jeho dřívější názor závazný (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. července 2008 č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

[37] Námitky stěžovatelů (především osoby zúčastněné III) tedy míří proti závěru, který již Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku zaujal, a jsou tedy v této části také nepřípustné ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. I kdyby tomu tak ale nebylo, nesměruje kasační argumentace ani tak proti zrušení vymezení zastavitelných ploch, jako proti stanovení územní rezervy či koridoru pro obchvat. V současné chvíli však vůbec není jasné, že bude územní rezerva v územním plánu vymezena, natož že se stane jihozápadní obchvat reálnou možností. Nejprve je tedy na odpůrci, aby se řádně vypořádal s námitkou č. 258 a znovu vyhodnotil, jak naložit s územím zrušených zastavitelných ploch Z.K6 a Z.K8. V rámci toho pochopitelně bude moci vzít v úvahu i stanovisko osob zúčastněných, pokud je vyjádří. Nebudou-li následně osoby zúčastněné s výsledkem posouzení souhlasit, budou mít možnost proti němu brojit před správními soudy.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů neshledal kasační stížnosti důvodnými, pročez je zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[39] náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrce a osoby zúčastněné III a V neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Dalším osobám zúčastněným Nejvyšší správní soud neuložil žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, a proto rovněž nemají právo na náhradu nákladů. Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení, avšak žádné náklady mu zjevně nevznikly, nijak se v řízení nevyjádřil, ani žádné náklady neuplatnil, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 8. března 2023

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu