



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci navrhovatelů: **a) P. S., b) S. S.**, oba zastoupeni Mgr. Evou Štaudarovou, advokátkou se sídlem Stráže 3662, Zlín, proti odpůrci: **Statutární město Zlín**, se sídlem nám. Míru 12, Zlín, zastoupen JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **A. C.**, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změna č. 3B a 3D územního plánu Zlína, vydaného usnesením zastupitelstva města Zlína ze dne 12. 12. 2019, č. 53/8Z/2019, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 4. 2021, čj. 67 A 1/2021-337,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 4. 2021, čj. 67 A 1/2021-337, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Odpůrce ve zprávě z roku 2016 vyhodnotil uplatňování svého územního plánu a dospěl k závěru, že řada ploch pro individuální bydlení nemá dostatečné dopravní napojení, a bylo by je proto vhodné převést na jiné užití. Na to navázal v roce 2018 projednáním návrhu změny územního plánu. Mimo jiné navrhl řadu ploch vypustit ze zastavitelných ploch s odůvodněním, že nemají dopravní napojení. Jednou z takto vypuštěných ploch byla plocha BI 373, jejíž součástí byla i parcela navrhovatelů. Poté, co se navrhovatelé dozvěděli, že jejich parcela má být vypuštěna ze zastavitelných ploch, podali proti návrhu změny územního plánu připomínku, které však odpůrce nevyhověl. Souběžně s podáním připomínky rovněž žádali o stavební povolení. K jejich záměru orgán územního plánování Magistrátu města Zlín vydal zamítavé závazné stanovisko, neboť

zahrnovali vybudování účelové komunikace na plochách, které takovou stavbu neumožňovaly. Navrhovatelé poté podali novou žádost, v níž uvedli, že k pozemkům vede již existující účelová komunikace. K tomuto záměru orgán územního plánování vydal vyhovující závazné stanovisko. Dále navrhovatelé podali proti návrhu změny územního plánu námitky. Odpůrce námitkám nevyhověl a vypuštění plochy ve změně územního plánu ponechal. Zastupitelstvo odpůrce změnu územního plánu č. 3B a 3D usnesením z 12. 12. 2019, č. 53/8Z/2019, schválilo.

[2] Navrhovatelé podali návrh na zrušení opatření obecné povahy ke Krajskému soudu v Brně. Konkrétně se domáhali zrušení části změny označené ZM3B.03/01, která zrušila plochu BI 373 a území převedla na různá užití. Uvedli, že plocha BI 373 byla v územním plánu jako plocha bydlení už od roku 1998. Navrhovatelé pozemek koupili v roce 2012 s tím, že si tam postaví rodinný dům. Odpůrce poté plochu ze zastavitelných ploch vypustil údajně pro nedostatečné dopravní napojení. S tím navrhovatelé nesouhlasí. Podle vyjádření odboru dopravních a silničních řízení Magistrátu města Zlín z roku 2013 je na pozemcích navrhovatelů účelová komunikace. Rovněž jim orgán územního plánování vydal souhlasné závazné stanovisko k plánované stavbě rodinného domu, v němž mimo jiné uvedl, že záměr zachovává přístup k pozemkům východně od plochy bydlení. Plocha BI 373 tedy měla odpovídající dopravní napojení.

[3] Odpůrce k namítanému přístupu z východu uvedl, že přístup přes zemědělské a smíšené plochy je proti všem urbanistickým zásadám. Ani z leteckých snímků, ani z místního šetření pořizovatele změny územního plánu nebyla žádná účelová komunikace v tomto území patrná. Odpůrce neví, co vedlo odbor dopravních a silničních řízení k tomu, že existenci účelové komunikace potvrdil. Ani toto potvrzení však ještě neznamená, že se jedná o relevantní přístup k nemovitosti (viz rozsudek NSS z 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14). K závaznému stanovisku orgánu územního plánování odpůrce uvedl, že ten vycházel z tvrzení navrhovatelů, že pozemek je napojen existující účelovou komunikací. Toto nijak nezkoumal a nepotvrzoval.

[4] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem část opatření obecné povahy označenou jako ZM3B.03/01 zrušil, a to ve vztahu k pozemku parc. č. X v k.ú. J. (pozemku navrhovatelů). Úvodem se podrobně věnoval cílům územního plánování a míře podrobností, kterou by měl územní plán obsahovat. Vysvětlil, že územní plán by neměl obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem do regulačního plánu či územního rozhodnutí. Otázka existence dopravního napojení je příkladem otázky, která by pro svou podrobnost měla být primárně předmětem posuzování konkrétního záměru v územním řízení. Neexistence dostatečného dopravního napojení může být důvodem vypuštění plochy ze zastavitelných ploch, jen pokud je s ohledem na nutnou vyšší obecnost územního plánu zcela zjevná, jasná, jednoznačná a nezpochybnitelně zdůvodněná. Například pokud by plocha byla uprostřed vzrostlých lesů. Spory o dostatečnost dopravního napojení by však pro jejich podrobnost měl řešit až stavební úřad v územním řízení. Dále se krajský soud věnoval požadavkům na odůvodnění opatření obecné povahy. Odlišil přitom jednotlivé části odůvodnění. Nejprísnější nároky je třeba klást na tu část, v níž správní orgán rozhoduje o vznesených námitkách. Na tyto části se kladou srovnatelné požadavky jako na odůvodnění správního rozhodnutí. Správní orgán tedy musí uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich

pokračování

hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz rozsudky NSS z 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, část VIII, či z 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, bod 154).

[5] Krajský soud shledal za vnitřně rozporné již vypořádání připomínky navrhovatelů k návrhu změny územního plánu. V připomínce uvedli, že příjezd k jejich pozemku zajišťuje komunikace na jejich pozemcích, která navazuje na komunikaci ve vlastnictví města. Tuto připomínku odpůrce vypořádal tak, že na jednu stranu uvedl, že navrhovatelé mají dostatek času získat územní rozhodnutí. Na stranu druhou však uvedl, že plochy vypouští ze zastavitelného území pro nedostatek dopravního napojení z veřejného prostranství (tedy ze západu). Odpůrce tedy nevyloučil, že by plocha měla dostatečné dopravní napojení (z východu), ale přesto ji vypouštěl.

[6] Za nedostatečné však krajský soud považoval především vypořádání námitek navrhovatelů k návrhu změny územního plánu. V nich navrhovatelé argumentovali, že jejich záměr zachovává přístup k ploše východně od plochy bydlení a jejich dopravní napojení je vedeno přes stabilizovanou plochu dopravní stavby (DS). Tento argument odpůrce řádně nevypořádal. Připustil, že z východu historicky cesta vedla, ale stran prokázání existence a dostatečnosti této cesty odkázal navrhovatele do stavebního řízení. Tím však nepřipustně zaměnil role. Prokázání neexistence dopravního napojení bylo úlohou odpůrce, nikoliv navrhovatelů. Pokud již odpůrce nevhodně přesunul otázku dopravního napojení do procesu přijímání změny územního plánu, měl ji sám poctivě posoudit. Odpůrce však nebral tvrzené východní napojení dostatečně vážně; v obecné části změny územního plánu tuto variantu napojení zcela pominul. Požadavky na zdůvodnění přitom zvyšuje i skutečnost, že plocha byla vypouštěna po 22 letech. Věc odpůrce nevyjasnil ani během řízení před soudem. Z jeho argumentace nebylo zřejmé, zda tvrdí, že na místě žádná komunikace není, nebo že to není komunikace účelová, anebo že není dostatečná pro obsluhu rodinného domu. Tyto nejasnosti nevyřešilo ani provedené dokazování, z něž soud dovodil to, že existence dopravního napojení je sporná.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Odpůrce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to s odkazem na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Předně zpochybnil právní závěr krajského soudu, podle něhož plochu lze ze zastavitelného území vyjmout pro nedostatek dopravního napojení, jen pokud je nedostatečnost dopravního napojení zcela zjevná, jasná a jednoznačná. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek NSS z 18. 4. 2019, čj. 9 As 65/2019-29, v němž soud uvedl, že nedostatečnost dopravního napojení je legitimním důvodem pro omezení zastavitelnosti určité plochy. Stejný závěr plyne i z rozsudku Krajského soudu v Praze z 20. 7. 2012, čj. 50 A 4/2012-97.

[9] Dále stěžovatel napadenému rozsudku vytýká nepřezkoumatelnost. Není zřejmé, zda krajský soud vyžaduje zcela chybějící dopravní napojení (které zmiňuje na některých místech), anebo postačí nedostatečnost dopravního napojení. Pokud by však krajský soud tvrdil, že plochu lze ze zastavitelného území vypustit, pouze pokud zcela chybí jakékoliv dopravní napojení, nebyl by takový názor v souladu se zásadami územního plánování. Ke většině zastavitelných ploch totiž alespoň nějaká cesta vede. To však neznamená, že se

jedná o dostatečné dopravní napojení. Pokud plochu nelze využít a ta leží dlouhou dobu ladem, nemělo by být nepřipustné vypustit ji ze zastavitelných ploch jen proto, že k ní vede nějaká (zřejmě nedostatečná) cesta. Rovněž stěžovatel napadenému rozsudku vytýká vnitřní rozpornost. Krajský soud totiž uvádí, že územní plán by se měl držet v obecnější rovině. Takto také stěžovatel postupoval při zjišťování dopravního napojení dané plochy. K této ploše totiž nevede žádná plocha vymezená jakožto plocha dopravní infrastruktury (DS), na satelitních snímcích není žádná komunikace vidět a zpracovatel změny na místě také žádnou cestu nenašel. Když tedy krajský soud vyžaduje, aby stěžovatel podrobně zkoumal, zda k dané ploše náhodou nevede nějaká polozapomenutá a nevyužívaná cesta, sám režim obecnosti územního plánu popírá.

[10] Krajský soud pochybil i v tom, že řešil otázku dostatečného dopravního napojení jen ve vztahu k pozemku navrhovatelů. Řešena totiž byla situace celé lokality, v níž mělo stát zhruba 10 rodinných domů. Je rozdíl mezi dopravním napojením jednoho domu a celé oblasti. Stěžovatel v řízení před soudem navíc doložil, že v letech 2012 až 2018 v daném místě žádná cesta nebyla, neboť pozemky byly polem (pravidelně obdělávaným). Obecně pak krajský soud sice prováděl dokazování, ale nevysvětlil, k jakým závěrům na základě provedeného dokazování dospěl. To rovněž zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud nereagoval ani na argument, že daný pozemek je zemědělskou půdou, a proto přes něj nelze komunikaci vést.

[11] Dále se stěžovatel věnuje údajnému nedostatečnému vypořádání námítky navrhovatelů. Předně vysvětluje, že u dané plochy není vymezena žádná plocha dopravní infrastruktury. Nejbližší plocha dopravní infrastruktury je zhruba 300 metrů od pozemku navrhovatelů a mezi těmito plochami jsou zemědělské plochy. To stěžovatel dokládá nákresem, kde jsou jednotlivé plochy vyznačeny. Navrhovatelé k dopravnímu napojení uvedli dva argumenty. Předně uvedli, že mají závazné stanovisko orgánu územního plánování, které shledalo záměr stavby rodinného domu přípustným. Tento argument stěžovatel vypořádal tak, že závazné stanovisko dopravní napojení pozemku navrhovatelů nezkoumalo, ale vyšlo z jejich tvrzení. Dále navrhovatelé uvedli, že jejich plocha je napojená přes stabilizovanou plochu dopravní stavby (DS) z východní strany. To stěžovatel vypořádal tak, že nejbližší plocha dopravní stavby (DS) je až 300 metrů východně od pozemku navrhovatelů. Po zemědělské půdě, která sousedí s pozemkem navrhovatelů, pak dopravní napojení vést nelze. Je pravděpodobné, že si navrhovatelé mysleli, že k jejich pozemku vede plocha dopravní stavby (DS), jelikož plochy dopravních staveb a zemědělské plochy jsou na územním plánu zakresleny velice podobnou barvou. Tak tomu však nebylo a stěžovatel toto při vypořádání námítek vysvětlil. Stěžovatel proto na námítky navrhovatelů reagoval dostatečně. Vypořádání námítek může být jen tak podrobné, jak podrobné jsou argumenty samotné. Stěžovatel požadavkům na vypořádání námítek tedy dostal. Dále stěžovatel odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle něhož správní soudy nemohou mít přemrštěné požadavky na vypořádání námítek, jelikož takové požadavky by nepřipustně zasáhly do práva na samosprávu.

[12] Závěrem stěžovatel vyjmenovává další vady napadeného rozsudku. Krajský soud nesprávně uvedl, že stěžovatel nepřímou uznal, že napojení z východu může existovat. Stěžovatel nic takového neuznal. Rovněž není pravdou, že by byla pozice stěžovatele během soudního řízení nejasná. Konzistentně tvrdil a prokazoval, že na daném místě žádná

pokračování

účelová komunikace neexistuje. Dále krajský soud pominul argumentaci stěžovatele, že i postup navrhovatelů dokládá, že jejich pozemek nebyl z východní strany dopravně napojen. Navrhovatelé si totiž původně požádali o stavební povolení k tomu, aby mohli vybudovat novou účelovou komunikaci. Pokud by v daném místě již komunikace vedla, navrhovatelé by o takové stavební povolení nežádali. Navíc technická zpráva z 9. 10. 2019 uvádí, že byla v daném místě zaměřena nová účelová komunikace. Navrhovatelé tedy poté, co obdrželi zamítavé stanovisko k vybudování nové účelové komunikace, stejně novou komunikaci vybudovali, a to v rozporu s vydaným závazným stanoviskem. Tuto skutečnost (že navrhovatelé vybudovali novou komunikaci po pořízení změny územního plánu a v rozporu se závazným stanoviskem) pak stěžovatel dokládá především satelitními fotografiemi daného místa.

III. Vyjádření navrhovatelů a osoby zúčastněné na řízení

[13] Ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhovatelé uvedli, že stěžovatel dlouze argumentuje proti napojení z východu, ale upozaduje možnost dopravního napojení ze západu. Stěžovatel v odůvodnění změny územního plánu uvedl, že napojení směrem ze západu není dostatečné, avšak jakkoliv nezdůvodnil, v čem má ona nedostatečnost spočívat. Oproti věci řešené v rozsudku čj. 9 As 65/2019-29, na nějž stěžovatel odkazuje, v tomto případě stěžovatel námitky navrhovatelů dostatečně nevypořádal. Nepříslušný je i odkaz na rozsudek Krajského soudu v Praze, čj. 50 A 4/2012-97, jelikož v něm pozemek využívaný jako komunikace nebyl ve vlastnictví navrhovatele. V nyní řešené věci je celá účelová komunikace z východní strany ve vlastnictví navrhovatelů. Navíc to byl sám odpůrce, kdo v roce 1998 plochu BI 373 do zastavitelných ploch zařadil. V roce 2011 se pak přijímal zcela nový územní plán a prověřovány byly veškeré plochy, a přesto stěžovatel pozemek navrhovatelů ze zastavitelných ploch nevyřadil. Pokud stěžovatel tvrdí, že komunikace z východu není účelovou komunikací, protože chybí znak nezbytné komunikační potřeby (jedná se o pole), pak pomíjí, že i na pole má být zajištěn přístup. Na skutečnost, že se jedná o cestu, nemá vliv to, zda se jedná o pole, pastvinu, sad či jiný způsob využití. Tvar pozemku navíc odpovídá tomu, že se o účelovou komunikaci jedná. Krajský soud se správně zabýval jen napojením pozemku navrhovatelů, jelikož jiní majitelé pozemků návrh na zrušení nepodali. Stěžovatel pak vykládá vydané závazné stanovisko – v němž bylo potvrzeno dopravní napojení pozemku navrhovatelů – v rozporu s jeho textem. Text závazného stanoviska dopravní napojení pozemku potvrdil.

[14] Osoba zúčastněná na řízení plně podpořila argumenty stěžovatele. Uvažovaná výstavba rodinného domu nemá řešení pro provoz stavební techniky. Pozemek navrhovatelé kupovali v roce 2011 jako pastvinu pro koně, nikoliv jako stavební pozemek. Tomu odpovídala i pořizovací cena. V roce 2012 chtěli na pozemku navrhovatelé postavit víceúčelový zemědělský objekt. Následně vzali svou žádost zpět a opět žádali v roce 2018; tentokrát o povolení k výstavbě rodinného domu. Stavba by však výrazně narušila krajinný ráz, nemá připojení na infrastrukturu a vše je řešeno individuálně (voda, odpad, elektřina). Navrhovatelé jsou vlastníci i dalších okolních pozemků o výměře několika hektarů, a proto panují vážné obavy z dominového efektu. Lokalita je již teď obtížně dopravně dostupná. Jaroslavice jsou historicky pohorská obec a každý metr úrodné půdy je proto cenný. Uvažovaná stavba by zabrala zhruba 700 m² úrodné půdy.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů; zabýval se přitom i vadami, k nimž přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

IV. 1) Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[17] Stěžovatel napadenému rozsudku vytýká nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost. Nesrozumitelnost rozhodnutí soudu může být dána, jestliže z něj jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podaného návrhu posuzována zákonnost napadeného opatření obecné povahy. O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit také tehdy, je-li odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, a tedy je-li jeho odůvodnění vnitřně rozporné, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním a nelze-li z jeho výroku zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně je-li jeho výrok vnitřně rozporný (srov. rozsudky NSS z 31. 1. 2008, čj. 4 Azs 94/2007-107; z 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76; z 10. 2. 2021, čj. 4 Azs 299/2018; ze 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130 či ze 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75).

[18] Stěžovatel namítal, že napadený rozsudek je nesrozumitelný (vnitřně rozporný), jestliže na jednu stranu uvádí, že zastavitelný pozemek lze vypustit, jen pokud zcela chybí dopravní napojení a na stranu druhou, že jej lze vypustit, pokud nemá dopravní napojení dostatečné. Nejvyšší správní soud úvahy krajského soudu za vnitřně rozporné nepovažuje. Krajský soud vyslovil názor, že nedostatečnost dopravního napojení musí být zcela zjevná, jasná, jednoznačná a nezpochybnitelně zdůvodněná. Postačí tedy „nedostatečnost“ dopravního napojení, avšak musí být (dle krajského soudu) vysoké intenzity (aby byla zcela zjevná, jasná, jednoznačná a nezpochybnitelně zdůvodněná). Napadený rozsudek tedy není v tomto ohledu nepřezkoumatelný.

[19] Dále stěžovatel namítal, že se krajský soud sám existencí účelové komunikace pro přílišnou podrobnost této otázky zabývat nechťel, ale přitom vyčetl stěžovateli, že se touto komunikací nezabýval. Ani tato úvaha nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezpůsobuje. Krajský soud vyšel z toho, že vypuštění ze zastavitelného území pro nedostatek dopravního napojení by se mělo dít výjimečně. A to pouze tehdy, pokud jde o zcela jasnou situaci a kdy tedy bude obec schopna nedostatečnost dopravního napojení snadno prokázat. Podle krajského soudu se o takový případ nejednalo, a proto stěžovatel námitky navrhovatelů řádně nevypořádal. Krajský soud se za této situace nemusel zabývat provedeným dokazováním, protože stěžovatel (dle jeho názoru) nesplnil vysoké požadavky na odůvodnění změny územního plánu, které se uplatní, pokud je plocha vypouštěna ze zastavitelného území pro nedostatek dopravního napojení. Tyto úvahy jsou srozumitelné, a tedy nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezpůsobují.

[20] Nepřezkoumatelnost rozsudku nezpůsobuje ani to, že soud neuvedl, co z jednotlivých provedených důkazů zjistil a jakými úvahami byl při hodnocení důkazů

pokračování

veden. Krajský soud dospěl k závěru, že vypořádání námitek navrhovatelů bylo nepřezkoumatelné, a proto nemělo smysl hodnotit provedené dokazování.

[21] Žádný z namítaných důvodů nepřezkoumatelnosti tedy neobstojí. Nejvyšší správní soud neshledává napadený rozsudek nepřezkoumatelný ani z jiného důvodu. Daný okruh kasačních námitek proto není důvodný.

IV. 2) Nevypořádání celého předmětu řízení

[22] Krajský soud však pochybil tím, že nevypořádal celý předmět řízení. Navrhovatelé se domáhali zrušení celé přijaté změny vztahující se k ploše BI 373. Jejich návrh nebyl nijak omezen (o čemž svědčí vymezení předmětu řízení v záhlaví napadeného rozsudku) a konkrétně zněl: „*Opatření obecné povahy – Změna č. 3B a 3D územního plánu Zlína, schválená Zastupitelstvem města Zlína usnesením č. 53/8Z/2019 s účinností ode dne 3. 1. 2020, se v části týkající se stabilizovaných ploch veřejného prostranství (P*), dopravní infrastruktury (DS), zemědělských (Z), smíšených nezastavěných území (S*) namísto zrušené plochy BI 373 v lokalitě „Jaroslavice“ zrušuje dnem 3. 1. 2020.*“

[23] Krajský soud návrhu vyhověl, avšak v jiném rozsahu. Především ho výslovně zúžil jen k pozemku navrhovatelů. Konkrétně ve výroku I. napadeného rozsudku uvedl: „*Opatření obecné povahy – Změna č. 3B a 3D Územního plánu Zlína, vydané usnesením Zastupitelstva města Zlína ze dne 12. 12. 2019, č. 53/8Z/2019, se ruší v části odpovídající dílčí změně označené jako **ZM3B.03/01** – změna návrhové plochy BI 373 na stabilizované plochy bydlení individuálního (BI), veřejného prostranství (P*), dopravní infrastruktury (DS), zemědělských ploch (Z), a ploch smíšených nezastavěných území (S*) v k. ú. Jaroslavice u Zlína – a to ve vztahu k pozemku parc. č. X v k. ú. J., to vše ke dni právní moci tohoto rozsudku*“ (zvýraznění v původním znění).

[24] O zbytku návrhu (tedy ve vztahu ke zbytku plochy BI 373) krajský soud nijak nerozhodl. V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že navrhovatelé splňují podmínku aktivní legitimace, avšak jen ve vztahu ke svému pozemku, a nikoliv ke zbytku dané plochy. Tato úvaha soudu se však nijak neprojevila v žádném výroku napadeného rozsudku, přestože (jak již bylo výše uvedeno), předmět řízení je vymezen i v záhlaví napadeného rozsudku šířeji.

[25] Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (jeho části) je – stejně jako správní soudnictví obecně – ovládáno dispoziční zásadou, a soud je proto vázán podaným návrhem. Vázanost návrhem neznamená, že by soud byl vázán přesnou formulací, kterou navrhovatel použije. Soud tedy může například použít jiná slova, zpřesnit identifikaci určité věci, a tak podobně. Tento závěr je dlouhodobě dovozován v oblasti civilního procesu (viz například rozsudek Nejvyššího soudu z 15. 7. 2010, sp. zn. 26 Cdo 2313/2009) a platí i pro správní soudnictví (rozsudek NSS z 31. 8. 2005, čj. 6 As 45/2004-84). Tento „materiální“ přístup má však přirozený limit tam, kde by již soud rozhodoval o něčem jiném, než tvořilo návrh (v oblasti civilního procesu viz například usnesení Nejvyššího soudu z 19. 7. 2017, sp. zn. 20 Cdo 3000/2017, pro správní soudnictví viz rozsudek NSS z 8. 11. 2018, čj. 7 As 424/2018-21, bod 21). Soud tedy nemůže bez dalšího rozhodnout o něčem jiném či o části návrhu prostě nerozhodnout, a to ani pokud se domnívá, že navrhovatel se zmýlil při formulaci návrhu. Pokud se soud domnívá, že se navrhovatelé pravděpodobně

chtěli domáhat jen zrušení části opatření obecné povahy – té části, k jejímuž zrušení jsou dle názoru soudu aktivně procesně legitimováni – musí na takovou situaci reagovat. Zpravidla by měl navrhovatele vyzvat k doplnění tvrzení ve vztahu ke zbytku napadeného opatření. Pokud navrhovatelé nezareagují resp. nedotvrdí svou aktivní procesní legitimaci ke zbytku napadeného opatření, může soud návrh částečně odmítnout (v případě, že není dána legitimace věcná, se návrh zamítá). Pokud je zjevné, že navrhovatelé nemohou být opatřením dotčeni, může soud rovněž návrh odmítnout rovnou, bez výzvy k doplnění tvrzení. Každopádně však soud musí nějak rozhodnout o celém podaném návrhu. Pokud soud o části návrhu nerozhodne, zatíží své rozhodnutí vadou, k níž NSS při přezkumu přihlíží z úřední povinnosti (rozsudky NSS z 29. 8. 2019, čj. 8 As 247/2018-70, a z 13. 6. 2018, čj. 3 As 112/2016-37).

[26] V nyní projednávané věci, v níž je shora vymezená judikatura plně aplikovatelná, tedy krajský soud zatížil napadený rozsudek vadou, neboť nerozhodl o celém předmětu řízení. Jedná se o vadu, k níž Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti a jež je sama o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku.

[27] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v nyní projednávané věci popsaná vada nepředstavuje pouhou formalitu. Kasační argumentace stěžovatele totiž spočívá mimo jiné v tom, že krajský soud pochybil, pokud dostatečnost dopravního napojení zkoumal jen ve vztahu k pozemku navrhovatelů. Plocha BI 373 byla určena pro výstavbu cca 10 domů, a krajský soud měl proto podle stěžovatele řešit dopravní napojení celé lokality; neměl se zabývat pouze dopravním napojením pozemku navrhovatelů. Pro posouzení této otázky tedy zjevně vyjasnění předmětu řízení může mít význam. Ostatně krajský soud by měl v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozhodnout o celém návrhu již z toho důvodu, aby bylo účastníkům (či případným osobám zúčastněným na řízení) zřejmé, zda se případně mají (a v jakém rozsahu) bránit proti rozhodnutí krajského soudu v kasačním řízení.

IV. 3) Požadavky na odůvodnění změny územního plánu

[28] Byť již výše popsaná vada, která je odstranitelná toliko v dalším řízení před krajským soudem, bez dalšího představuje důvod k tomu, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, kasační soud se s ohledem na hospodárnost a přehlednost dalšího řízení zabýval i kasačními námitkami, u nichž je to přes shledanou vadu řízení možné.

[29] Námitky stěžovatele směřovaly především do dvou oblastí. V první části stěžovatel argumentoval, že nedostatečnost dopravního napojení je oprávněným důvodem pro vypuštění plochy ze zastavitelného území, přičemž se nemusí jednat o nedostatečnost „zcela zjevnou, jasnou a jednoznačnou“. Ve druhé části pak rozporoval závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti vypořádání námitek. První část argumentace stěžovatele v podstatě směřovala již do posouzení věci samé. V tomto ohledu však nelze odhlédnout od toho, že krajský soud věcné posouzení a posouzení přezkoumatelnosti vypořádání námitek do určité míry propojil. Z úvah týkajících se důvodnosti vypuštění plochy ze zastavitelného území pro nedostatek dopravního napojení totiž vycházel i při vymezení požadavků na odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Nejvyšší správní soud se proto v návaznosti na uplatněnou kasační argumentaci musel zabývat právě i těmito úvahami

pokračování

krajského soudu, jelikož měly přímý dopad na klíčový (zrušující) závěr napadeného rozsudku o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách.

[30] Východisko pro uvedený závěr krajského soudu spočívalo v tom, že územní plán by měl být obecný a neměl by zacházet do podrobností, které náleží regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. Z tohoto východiska krajský soud dovodil, že dostatečnost dopravního napojení by měla být řešena spíše až v územním řízení. V územním plánu by měly být řešeny pouze ty případy, kdy je nedostatečnost dopravního napojení zjevná a nezpochybnitelně zdůvodněná.

[31] Jakkoliv se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s tím, že by územní plán měl být ze své povahy obecnější a měl by být respektován jeho smysl v rámci hierarchizovaných nástrojů územního plánování, nelze již souhlasit se závěry, které z této úvahy krajský soud dovodil. Požadovaná obecnost územního plánu totiž neomezuje důvody, na jejichž základě lze rozhodnout o vymezení ploch a koridorů (a stanovení jejich využití) Brání však tomu, aby taková rozhodnutí byla příliš podrobná, tedy aby se týkala například konkrétních podmínek umístění konkrétního stavebního záměru na určitém pozemku (srov. § 43 odst. 3 stavebního zákona). Pokud však odpůrce stanoví využití území na základě toho, zda má určitá plocha dopravní napojení, nijak to ještě ze své povahy požadavek obecnosti územního plánu nenarušuje. Ostatně – jak přílehavě odkázal stěžovatel – Nejvyšší správní soud například již v rozsudku z 18. 4. 2019, čj. 9 As 65/2019-29 připustil, že nedostatečnost dopravního napojení je legitimním důvodem pro omezení zastavitelnosti určité plochy. Přestože se v odkazovaném rozsudku jednalo spíše o doplňující úvahy nad rámec podstaty dané věci, v základu není jakýkoliv důvod se od nich v nynější věci odchýlovat.

[32] V návaznosti na výše uvedené je tedy nutno zdůraznit, že posouzení důvodů, na jejichž základě byla plocha ze zastavitelného území vypuštěna, je otázkou samotného věcného posouzení (obvykle spadající především do rámce posouzení proporcionality), tedy z povahy věci by neměla zpříšňovat požadavky soudů na „standard odůvodnění“ rozhodnutí o námitkách. Z hlediska obsahu odůvodnění rozhodnutí o námitkách současně otázka nedostatečnosti dopravního napojení nepředstavuje nijak mimořádný (či jinak „podezřelý“) důvod, který by podle kasačního soudu požadavky na zmiňovaný standard odůvodnění zvyšoval. K tomu lze ještě v obecné rovině poznamenat, že pokud hodlá obec určitou plochu převést na jiné užití z toho důvodu, že plocha nemá dostatečné dopravní napojení, nemůže tak činit v územním řízení, ale jako přílehavý nástroj se nabízí se právě územní plán. Nakonec není jasné, jak by měla obec postupovat v situaci (jako nastala zpočátku i v této věci), kdy obec rozhoduje o vypuštění plochy ze zastavitelného území v době, kdy žádné územní řízení neběží. Pokud by důsledkem mělo být, že by obec (stěžovatel) měla od vypuštění plochy ze zastavitelného území upustit, jakmile navrhovatelé zahájili společné územní a stavební řízení, pak by to fakticky představovalo motivaci zahájit územní řízení jen proto, aby plocha nebyla vypuštěna ze zastavitelného území.

[33] Nejvyšší správní soud ke shora uvedenému dodává, že oporu pro závěry krajského soudu nelze nalézt ani v jeho souvisejících úvahách, podle nichž požadavky na odůvodnění zvyšuje i skutečnost, že se plocha vypouštěla ze zastavitelného území po 22 letech. Tato skutečnost má jednak svůj význam (stejně jako v případě sporného nedostatečného dopravního napojení) až pro samotné věcné posouzení (proportionalitu řešení), jednak

může naznačovat, že obec jednala naopak zcela přirozeně a racionálně, pokud takovou (dlouhodobě nezastavěnou) plochu převedla na jiné užití.

[34] Lze tedy uzavřít, že Nejvyšší správní soud se neztotožnil se samotným vymezením zvýšeného standardu odůvodnění, jak z něj krajský soud v dané věci pro rozhodnutí o námitkách vyšel.

IV. 4) Přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

[35] Výše uvedené závěry týkající se požadavků na odůvodnění rozhodnutí o námitkách nebrání tomu, aby se Nejvyšší správní soud vyslovil i ke kasační argumentaci stěžovatele zpochybňující samotný (stěžejní) závěr krajského soudu o tom, že vypořádání námitek bylo nepřezkoumatelné. Ostatně krajský soud v napadeném rozsudku výslovně uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách by podle něj neobstálo, ani pokud by krajský soud neaplikoval výše uvedený (a kasačním soudem zpochybněný) zvýšený standard odůvodnění. V této souvislosti lze ještě poznamenat, že krajský soud v dané věci rovněž zmínil výhrady proti odůvodnění vypořádání připomínky navrhovatelů, resp. zmiňuje nepřezkoumatelnost odůvodnění napadeného opatření obecné povahy jako celku. Odůvodnění napadeného rozsudku je však založeno především na tom, že stěžovatel nepřezkoumatelně vypořádal námitky, proti čemuž míří i kasační argumentace.

[36] K přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách lze ve shodě s obecnými východisky krajského soudu předeslat, že na vypořádání námitek je třeba klást přiměřené požadavky. Na jedné straně rozhodnutí o námitkách naplňuje některé formální znaky správního rozhodnutí. Na jeho odůvodnění je tedy nutné klást stejné požadavky jako v případě 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 předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (usnesení NSS z 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24, č. 2244/2011 Sb. NSS, a dále rozsudky z 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, a ze 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62). Tyto požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách akceptuje i judikatura Ústavního soudu (nález z 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Není možné zabývat se námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata (rozsudek NSS z 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48). Stejně tak odůvodnění rozhodnutí o námitkách obsahující pouhý odkaz či citace stanovisek dotčených orgánů není dostatečné (rozsudek NSS z 24. 7. 2013, čj. 2 AOs 1/2013-138). Na straně druhé však nelze klást na vypořádání námitek požadavky příliš vysoké, které by již představovaly přepjatý formalismus (viz nález Ústavního soudu ze 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, byť řádné odůvodnění v kontextu pozdější a shora zmíněné nálezkové judikatury musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat výjimečně).

[37] Při hledání rovnováhy mezi těmito krajními pozicemi je důležité držet se samotné podstaty a smyslu požadavku přezkoumatelnosti. Požadavek přezkoumatelnosti není samoučelný a jeho smyslem není kontrola slohových dovedností odpůrce. Smyslem je zajistit, aby vlastníci pozemků obdrželi na své věcné argumenty relevantní odpověď naplňující výše shrnuté požadavky. Skutečnost, že je vypořádání formulováno neobratně, sama o sobě nepřezkoumatelnost nezpůsobuje. Míra konkrétnosti námitky pak předurčuje

pokračování

míru podrobnosti jejího vypořádání (rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, čj. 9 As 18/2015-101).

[38] Námitka řešená v nyní projednávané věci nebyla nijak zvlášť rozsáhlá. Na jejím začátku (v prvních dvou odstavcích) navrhovatelé vysvětlili, že jsou vlastníky pozemku dotčeného návrhem změny. Na jejím konci (v pátém až sedmém odstavci) pak popsali stav společného územního a stavebního řízení a dopady změny územního plánu na toto řízení. Tyto části napadený rozsudek za problematické nepovažoval. Problematické však podle krajského soudu bylo vypořádání prostřední části námítky (jejího třetího a čtvrtého odstavce). Z této části námítky výslovně plyne: *„Zpracovatel územního plánu námi podanou připomínku proti územnímu plánu, kdy jsme se domáhali ponechání plochy BI 373 v platnosti, vyhodnotil zamítavě (str. 38 vyhodnocení), když proti tomu uvedl, že pozemky vypouští z důvodu jejich nedostupnosti z veřejného prostranství. Proti tomu namítáme, že mám k dispozici závazné stanovisko orgánu územního plánování, ze dne 24. 6. 2019 vydané pod zn. MMZL080993/2019, kterým byl záměr pro stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. X v k.ú. J. shledán jako přípustný, přičemž v tomto rozhodnutí bylo uvedeno, že předmětný záměr zachovává přístup k pozemkům východně od plochy bydlení a propojení na účelové komunikace, tak jak to vyžaduje další doplňující podmínka navržených lokalit. Předmětné závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 24. 6. 2019 příkládám. Není tedy pravdou, že by plocha byla nedostupná, jak tvrdí zpracovatel. Její dopravní napojení je vedeno přes stabilizovanou plochu dopravní stavby (DS) z východní části“* (ponecháno v doslovném znění, pozn. NSS).

[39] Z této části námítky plyne, že navrhovatelé se primárně odvolávali na závazné stanovisko orgánu územního plánování. Tento argument stěžovatel vypořádal tak, že závazné stanovisko orgánu územního plánování neposuzovalo, zda má pozemek dostatečné dopravní napojení, ale vycházelo z tvrzení navrhovatelů, že pozemek je napojen na existující účelovou komunikaci. Konkrétně stěžovatel ve vypořádání uvedl: *„Co se týká stavebního řízení vedeného na parcele podatelů, která je součástí vypouštěné plochy, bylo započato 13. 10. 2018 podáním žádosti o stavební povolení, což bylo po té, co se podatelé dozvěděli, že plocha je z územního plánu vypouštěna (společné jednání o návrhu změny bylo vypsáno od 17. 9. – 2. 11. 2018). Dne 29. 4. 2019 bylo úřadem územního plánování k záměru podatelů vydáno negativní závazné stanovisko a to z důvodu, že předmětem posuzovaného záměru bylo také vybudování účelové komunikace na plochách v nezastavěném území, které takové stavby neumožňují. Dne 4. 6. 2019 podali podatelé novou žádost, ve které tvrdí, že k pozemkům vede existující účelová komunikace. Vzhledem k tomu, že předmětem posuzování úřadu územního plánování nebylo deklarované stávající dopravní napojení, vydal k záměru kladné stanovisko. Konstatování, že záměr dále zachovává přístup k pozemkům východně od plochy bydlení a propojení na účelové komunikace, je reakcí na další doplňující podmínku navržené lokality BI 373 a nejde tedy o vyhodnocení, že záměr má odpovídající dopravní napojení, jak si mylně podatelé vysvětlují. Jde o konstatování, že je zachována prostupnost ze zastavěného území do nezastavěného území, o čemž svědčí i nové vymezení plochy DS právě pro tyto účely.“*

[40] Aniž by Nejvyšší správní soud hodnotil správnost citovaných závěrů stěžovatele, podotýká, že na argument závazným stanoviskem orgánu územního plánování stěžovatel odpovídajícím způsobem reagoval. Vysvětlil, proč (dle jeho názoru) nelze na základě

tohoto závazného stanoviska dovodit, že má pozemek dostatečné dopravní napojení. To, zda toto odůvodnění obстоjí z věcného hlediska, již není věcí přezkoumatelnosti.

[41] Nejvyšší správní soud si je vědom, že navrhovatelé mohli čtvrtý odstavec námitky zamýšlet jakožto samotný argument pro závěr o dopravním napojení jejich pozemku. Navrhovatelé v této části námitky konkrétně uvedli: „*Není tedy pravdou, že by plocha byla nedostupná, jak tvrdí zpracovatel. Její dopravní napojení je vedeno přes stabilizovanou plochu dopravní stavby (DS) z východní části*“. Na tento argument stěžovatel odpověděl tak, že „*V UP vymezená plocha pro dopravu (DS) se nachází až cca 300 m východně od navržené stavby*“. I tento argument tedy stěžovatel vypořádal.

[42] Stejně tak je možné, že se navrhovatelé – jak uvádí sám stěžovatel v kasační stížnosti – domnívali, že zemědělská plocha východně od jejich pozemku je ve skutečnosti plochou pro dopravu (DS). Tímto výkladem by bylo možné dovodit, že navrhovatelé rovněž argumentovali tím, že jejich pozemek je napojen z východní části po zemědělské půdě (o níž se domnívali, že je plochou pro dopravu). Je pravdou, že na tento (takto nahlížený) argument stěžovatel nereagoval zcela přilehavě. Uvedl totiž mimo jiné, že: „*Investorem předpokládané dopravní napojení je sice potvrzeno jako historicky doložená účelová komunikace, o její adekvátnosti pro obsluhu RD jsou však v rámci správního řízení vedeny spory*“. Z takového tvrzení není na první pohled zřejmé, zda stěžovatel existenci dopravního napojení z východu popírá, či nikoliv. Právě z této nejasnosti vyšel krajský soud pro svůj závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitce. Nicméně dle Nejvyššího správního soudu musí být i toto odůvodnění stěžovatele vykládáno v kontextu předchozí části stejného odstavce. V té stěžovatel vyšel z toho, že přes zemědělskou plochu vést dopravní napojení nelze. Konkrétně uvedl: „*V souladu s platným územním plánem však případné nové napojení rodinného domu přes nezastavěné území skrze pozemky zemědělského půdního fondu umístit nelze, protože tyto plochy (plochy zemědělské a plochy smíšené nezastavěného území) umožňují umístění pouze pozemků související dopravní a technické infrastruktury, tedy takové dopr. a tech. infrastruktury, která slouží k uspokojení potřeb dané plochy s rozdílným způsobem využití*“. Při zohlednění celého textu vypořádání dané námitky a kontextu (znalosti souvislostí) věci tak lze i zde dovodit, jak stěžovatel námitku dopravním napojením z východu vypořádal. Stěžovatel při svých šetřeních žádné dopravní napojení pozemku navrhovatelů nenašel. Navrhl tedy plochu ze zastavitelných ploch vypustit. Následně navrhovatelé požádali o povolení k vybudování nové komunikace, která by vedla přes zemědělskou půdu. Tuto žádost orgán územního plánování zamítl, protože přes zemědělskou půdu komunikaci vést nelze. Poté si navrhovatelé požádali o závazné stanovisko s tím, že jejich pozemek má již existující dopravní napojení z východu. Při svém vypořádání námitky navrhovatelů proto stěžovatel obecně reagoval na tento postup navrhovatelů. Novou komunikaci východně od pozemku podle stěžovatele vést nelze, jelikož se jedná o zemědělskou plochu. A pokud (nově) navrhovatelé ve správním řízení tvrdí, že k pozemku vede již existující účelová komunikace, tak o dostatečnosti takové komunikace (vedené přes zemědělskou plochu) se vedou spory. Právě z tvrzení, že se o dostatečnosti komunikace vedou spory, lze tedy dovodit, že stěžovatel tuto komunikaci považoval za nedostatečnou.

[43] Je třeba připustit, že samotná skutečnost, že je nutno vypořádání námitek vykládat a hodnotit v kontextu ostatních souvislostí, je nežádoucí a za jiné situace by k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách vést mohla. V tomto případě však nelze

pokračování

přehlednout, že samotná námitka navrhovatelů popsané argumenty neobsahuje výslovně, ale lze je dovodit z dalších souvislostí. Na první pohled totiž námitka navrhovatelů argumentuje pouze závazným stanoviskem. Na tento argument stěžovatel odpověděl jasně. Ze samotného textu čtvrtého odstavce námitky pak lze dovodit, že navrhovatelé argumentují i tím, že je plocha napojena z východu přes plochu pro dopravu (DS). Na tento argument stěžovatel rovněž odpověděl jasně. Až při výkladu námitky, který rovněž zohledňuje argumentaci navrhovatelů v ostatních řízeních, lze dovodit, že navrhovatelé argumentovali také cestou přes zemědělské pozemky. Skutečnost, že na tento ne zcela jasný argument stěžovatel odpověděl nevhodně a nepřesně, je tak do určité míry pochopitelná (byť nežádoucí). Ostatně lze v této souvislosti připomenout obecné pravidlo, že míra konkrétnosti odůvodnění vypořádání námitky odpovídá míře konkrétnosti námitky samotné.

[44] Podle Nejvyššího správního soudu navíc nelze odhlédnout ani od podstaty celé věci. Lze totiž mít za to, že navrhovatelům i stěžovateli bylo (přes shora nevhodné a nešťastné formulace) vlastně zřejmé, co navrhovatelé namítají a jak se k tomu stěžovatel staví. Navrhovatelé tvrdili, že jejich pozemek je dopravně napojen z východu. Stěžovatel tvrdil, že východně od plochy navrhovatelů je zemědělská plocha, kde cesta být umístěna nemůže, a i pokud by tam jakákoliv cesta již byla, tak by byla pro dopravní napojení rodinného domu nedostatečná. Ostatně krajský soud v dané věci nařídil jednání a vedl k dopravnímu napojení z východu dokazování, což svědčí tomu, že i jemu bylo zřejmé, v čem spor stran spočívá. Shora uvedené - tedy že pozice stran byly vyjasněny - je pak třeba zohlednit i při posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách (zrušení části opatření obecné povahy pro nepřezkoumatelnost by nemělo být důsledkem příliš přísných formálních požadavků, které by nepřipustně zasáhly do práva stěžovatele na samosprávu).

[45] V tomto ohledu se nelze ztotožnit ani s argumentací krajského soudu, podle něhož je pozice stěžovatele nejasná, pokud zároveň tvrdí, že k pozemku navrhovatelů z východu cesta nevede a zároveň, že je tato cesta nedostatečná pro obsluhu rodinného domu. Stěžovatel po provedeném šetření vycházel z toho, že plocha žádné dopravní napojení nemá. Tento názor navrhovatelé nepřímou potvrdili, neboť si požádali o povolení vybudovat v místě novou účelovou komunikaci. Když pak následně navrhovatelé tvrdili, že plocha již dopravní napojení má, a to vede přes zemědělské pozemky, reagoval stěžovatel s tím, že i pokud by tam cesta byla, byla by pro obsluhu rodinného domu nedostatečná. Z pohledu Nejvyššího správního soudu je tato argumentace pochopitelná. Jakkoliv se totiž na první pohled jeví, že cesta buď někde je, anebo není, ve skutečnosti to takto jednoduše neplatí. S určitou mírou nadsázky je každá otevřená plocha (například pole) potenciální cestou v tom smyslu, že po této ploše lze chodit. To však neznamená, že se jedná o dostatečné dopravní napojení pro účely výstavby několika rodinných domů. Mezi tím, že někde žádná cesta není a tím, že je někde cesta zjevně nedostatečná pro dopravní obsluhu, tedy nutně nemusí být ostrá hranice. Je proto přípustné argumentovat, že plocha žádné dopravní napojení nemá, a i pokud by k ní nějaká cesta vedla, byla by zjevně nedostatečná pro dopravní obsluhu rodinného domu. Opět pak platí, že Nejvyšší správní soud nehodnotí to, zda tato argumentace ob stojí věcně; nepřezkoumatelnost vypořádání námitek však ani tato argumentace nezakládá.

[46] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s výtkou krajského soudu, podle níž stěžovatel nevhodně přenesl spornou otázku existence dopravního napojení do procesu

přijímání změny územního plánu a za takové situace neměl navrhovatele v odůvodnění vypořádání námitek odkazovat na povolovací řízení. Je nutné přihlédnout k chronologii celé věci. Stěžovatel po provedených šetřeních dospěl k závěru, že plocha dopravní napojení nemá, a proto rozhodl o jejím vypuštění. Až poté zahájili navrhovatelé povolovací řízení s tvrzením, že plocha je napojena z východu. Za této situace nepovažuje Nejvyšší správní soud za problematické, pokud stěžovatel připustil, že navrhovatelé mohou v povolovacím řízení prokázat, že plocha dostatečné dopravní napojení má. Navrhovatelé pochopitelně mohli ta stejná tvrzení a důkazy, které by předložili v povolovacím řízení, zároveň použít a připojit ke své námitce. Pokud by tak učinili, musel by se s nimi stěžovatel vypořádat. Navrhovatelé však pouze odkázali na závazné stanovisko (další argumenty je nutné z jejich námitek spíše dovozovat). Za takové situace se stěžovatel nemusel vypořádat s argumentací navrhovatelů v povolovacím řízení, kterou nakonec ani neznal.

V. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost s ohledem na výše uvedené důvodnou, a napadený rozsudek krajského soudu proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Tedy především nejen že se bude v návaznosti na uplatněný návrh zabývat celým předmětem řízení, ale zohlední i výše uvedené závěry kasačního soudu týkající se jak samotného vymezení požadavků na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, tak i (ne)přezkoumatelnosti konkrétních částí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. V dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 16. května 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu