



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka soudkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudce JUDr. Tomáše Herce v právní věci navrhovatelů: **a) INAPA s.r.o.**, se sídlem Průmyslová 223, Třebíč, **b) Obalový servis s.r.o.**, se sídlem Průmyslová 223, Třebíč, **c) P. N.**, všichni zastoupeni JUDr. Michalem Lorencem, advokátem se sídlem Žerotínova 1132/34, Praha 3, proti odpůrci: **Město Třebíč**, se sídlem Karlovo nám. 104/55, Třebíč, zast. Mgr. Ing. Jánem Bahýřem, advokátem se sídlem Kotlářská 912/29, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu Třebíč ze dne 10. 9. 2020, č. 22/4/ZM/2020, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a), b) a c) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 7. 2023, č. j. 63 A 5/2021-135,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé se návrhem podaným u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Třebíč vydaného usnesením zastupitelstva města Třebíč ze dne 10. 9. 2020, č. 22/4/ZM/2020, účinného ode dne 1. 10. 2020 (dále jen „územní plán“). Napadená část územního plánu se týká záměru přeložky silnice nazvaného „přeložka I/23“, včetně vymezení koridoru pro účely realizace daného záměru.

[2] Krajský soud tento návrh nejprve zamítl rozsudkem ze dne 30. 3. 2022, č. j. 63 A 5/2021-85. Navrhovatelé podali u Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) proti tomuto rozsudku kasační stížnost. NSS napadený rozsudek zrušil rozsudkem ze dne 20. 4. 2023, č. j. 9 As 76/2022-62, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, jelikož se v původním rozsudku dostatečně nevypořádal s námitkou přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů.

[3] Krajský soud o věci opětovně rozhodl rozsudkem uvedeným v záhlaví, přičemž neshledal návrh důvodným, a proto jej zamítl. Zopakoval ty závěry z rozsudku č. j. 63 A 5/2021-85, které potvrdil NSS rozsudkem č. j. 9 As 76/2022-62.

[4] Krajský soud se nadto nově zabýval námitkou přiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatelů, respektive tvrzením, že koridor přeložky silnice I/23 může být umístěn tak, aby se vyhnul nemovitostem navrhovatelů a aby v maximální míře využil pozemku parc. č. X v k. ú. Třebíč, jenž je ve vlastnictví odpůrce. Krajský soud nesouhlasil s navrhovatelí, že by se koridor mohl zcela vyhnout jejich nemovitostem. Jak vyplývá z grafické části Zásad územního rozvoje Kraje Vysočina (dále jen „ZÚR KV“), koridor o šířce 150 m je v nich veden v území mezi průmyslovou zónou, na níž se nacházejí pozemky navrhovatelů, a plochou veřejné zeleně – Lorenzových sadů na pozemku parc. č. X. Takto vymezený koridor byl pro pořizování územního plánu závazný, a odpůrce proto nemohl koridor umístit tak, aby se zcela vyhnul průmyslové zóně. Alternativní varianta vedení koridoru zcela mimo pozemky navrhovatelů by tak byla v rozporu s vymezením koridoru v ZÚR KV.

[5] K otázce zúžení koridoru ze 150 m na 100 m krajský soud uvedl, že v lokalitě pozemků ve vlastnictví navrhovatelů byl koridor zúžen rovnoměrně z každé strany přibližně o 25 m tak, že stále zasahuje do jejich pozemků, zároveň však zasahuje do pozemku odpůrce na parc. č. X. Odpůrce k požadavku zúžení o 50 m tak, aby byl koridor umístěn v jihovýchodním okraji koridoru vymezeného v ZÚR KV přes pozemek odpůrce, uvedl, že požadované zúžení nelze akceptovat, jelikož územní plán musí vymezeným koridorem umožnit realizaci této stavby, a to v dostatečném prostoru pro řešení případných anomálií stavby vůči ose koridoru. Stanovení koridoru přeložky silnice I/23 na jihovýchodní okraj koridoru vymezeného ZÚR KV by dopředu limitovalo prostor pro umístění dopravních staveb bez zhodnocení případných stavebních odchylek. Varianta prosazovaná navrhovatelí je proto méně vhodná pro dosažení stanoveného cíle. Odpůrce upřednostnil tu z variant, která méně zasahuje do plochy veřejné zeleně – Lorenzových sadů na pozemku parc. č. X. Krajský soud dospěl k závěru, že tento záměr má své opodstatnění, jelikož plocha zeleně slouží i obyvatelům města. Neztotožnil se s názorem navrhovatelů, že odpůrce tento zájem diskriminačně upřednostnil před jejich zájmy, jelikož koridor byl zúžen rovnoměrně z obou stran, čímž došlo k vyvážené a přiměřené zátěži při zohlednění soukromých i veřejných zájmů. Zásah v podobě umístění koridoru proto krajský soud vyhodnotil jako přiměřený ve vztahu k vlastnickým právům navrhovatelů.

II. Obsah kasační stížnosti navrhovatelů

[6] Navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelé si jsou vědomi, že NSS rozsudek krajského soudu č. j. 63 A 5/2021-85 zrušil, jelikož v něm opomněl vypořádat námitku ohledně přiměřenosti zásahu do jejich práv. Krajský soud se ovšem vyjádřil v napadeném rozsudku i k dalším námitkám, tudíž reagují i na jejich vypořádání.

pokračování

[8] Odpůrce dostatečným způsobem nevypořádal námitky stěžovatelů proti návrhu územního plánu. Krajský soud jim dal zapravdu, že odpůrce námitky vypořádal typovým způsobem, nicméně poté uvedl, že nepovažuje tyto nedostatky za natolik závažné, aby kvůli nim rušil územní plán. Odpůrce měl postupovat v souladu se zákonem, a nikoliv některé námitky ignorovat či na ně reagovat nedostatečným způsobem. Závěr krajského soudu, že vady je možné zhojit, nalezne-li soud ve stovkách stran územního plánu vhodnou myšlenku týkající se některé z námitek, považují stěžovatelé za nepřijatelný. Krajský soud uvádí, že v územním plánu lze nalézt argumenty vztahující se ke vzneseným námitkám, takové argumenty ale nijak nekonkretizuje, kvůli čemuž je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Stěžovatelé poté uvedli seznam konkrétních námitek, které podle nich odpůrce dostatečně nevypořádal.

[9] Stěžovatelé, kteří byli připraveni na argumentaci krajského soudu jim známou z jeho dřívějšího rozsudku ze dne 3. 8. 2021, č. j. 65 A 4/2021-75, vysvětlili v návrhu na zrušení části územního plánu, proč nepovažují za přílehavý rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2020, č. j. 10 As 100/2018-48. Krajský soud se však s jejich tvrzeními nijak nevypořádal a tímto rozsudkem opět argumentoval. Stěžovatelé již v řízení před krajským soudem namítali, že nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, nelze na projednávanou věc použít. Krajský soud však jejich tvrzení ignoroval. Krajský soud se též nevyjádřil k odkazu na svůj dřívější rozsudek ze dne 9. 2. 2021, č. j. 63 A 6/2020-50.

[10] Krajský soud hledal odůvodnění pro zamítnutí návrhu stěžovatelů v příloze A přílohy č. 3 odůvodnění územního plánu. Hledání argumentů v přílohách příloh a tvrzení, že se má jednat o údajné odůvodnění rozhodnutí o námitkách, neodpovídá vůli odpůrce. Zároveň stěžovatelé nenacházejí v dané příloze argumenty skutečně se vztahující ke vzneseným námitkám.

[11] Faktické odříznutí průmyslových hal od přístupové cesty a od možnosti jejich řádné obsluhy je samo o sobě v rozporu s požadavky zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Krajský soud si též protiřečí, když tvrdí, že udržitelnému rozvoji území věnoval odpůrce dostatečnou pozornost, a zároveň uvádí, že otázkám ohledně hospodářského rozvoje a podnikání v rámci vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj byla věnována pozornost spíše okrajově.

[12] Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že zúžení koridoru v ulici Koželužská lze odůvodnit místními podmínkami a souhlasem Ředitelství silnic a dálnic. Dle stěžovatelů dochází k jejich diskriminaci tím, že část koridoru, která zasahuje do jejich práv, je mnohem širší, než je nutné. V návrhu uvedli, že nejsou důvody, proč by v části týkající se jejich nemovitostí měl být koridor širší než v části ulice Koželužská. Dle stěžovatelů jsou v jejich části koridoru dány obdobné podmínky. Krajský soud se s námitkami řádně nevypořádal. Dle stěžovatelů lze koridor zúžit tak, aby nezasahoval do jejich vlastnického práva, a krajský soud ani odpůrce nevysvětlili, proč by tomu tak nemohlo být. Jedná se o tentýž koridor pro tutéž stavbu se stejným ochranným pásmem, a stačí-li v jedné části koridoru šíře 50 m, není nutné, aby v jiné části činila 100 m. Krajský soud v bodě 99. napadeného rozsudku odkazuje na veřejně dostupnou metodiku, není však zřejmé, z čeho údajný soulad konkrétně dovozuje, a už vůbec není zřejmé, z jakého důvodu hovoří o údajné ustálené správní praxi.

[13] Stěžovatelé postrádají v odůvodnění napadeného rozsudku vysvětlení, proč možné stavební odchylky neznemožnily zúžení koridoru v části ulice Koželužská. Tato skutečnost ilustruje diskriminační přístup odpůrce ke stěžovatelům. Krajský soud tuto skutečnost pominul. Dle názoru uvedeného v bodě 101. napadeného rozsudku není možné zúžení koridoru v části nemovitostí stěžovatelů mimo jiné proto, že by zúžení neumožnilo možnost variabilně pracovat s prostorem uvnitř koridoru při jeho konkretizaci v řízení o umístění dopravních staveb. Tuto potřebu však není možné vyloučit ani v případě ulice Koželužská. Územní plán ani napadený rozsudek neobsahují důvody pro nutné odlišnosti podmínek ve dvou částech koridoru. Existence souhlasu Ředitelství silnic a dálnic nic nevypovídá o odlišnosti či podobnosti těchto situací. Krajský soud měl vyložit, jaké místní podmínky odůvodňují zúžení na ulici Koželužská. Stěžovatelům není zřejmé, proč dospěl k závěru, že odpůrce řádně odůvodnil, proč nebylo možné zúžení koridoru realizovat v místech, kde se nacházejí nemovitosti stěžovatelů. I v tomto ohledu je napadený rozsudek nepřekoumatelný.

[14] Stěžovatelé mají dále za to, že odpůrce neodůvodnil zásah do podnikání velkého množství subjektů. Argumentace krajského soudu přílohou A přílohy č. 3 odůvodnění územního plánu je nedostatečná, jelikož se jedná o obecnou deklaraci tvrzení odpůrce, která nezdůvodňuje zásah do práv velkého množství subjektů. Stěžovatelům není zřejmé, jaký konkrétní vztah má mít tvrzené zlepšení dopravní situace v centru města k tomu, kde konkrétně bude situován koridor v jiné části města.

[15] Krajský soud nesprávně posoudil nesoulad územního plánu se ZÚR KV. Okruh staveb, kvůli kterým má být možné vyvlastnit nemovitosti stěžovatelů, je územním plánem rozšiřován oproti ZÚR KV. Krajský soud též nepřipustně rozšířil výklad § 9 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívané území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), když mezi stavby zde uvedené zahrnuje i cyklistické a pěší trasy, které však nejsou v dané vyhlášce uvedeny.

[16] Dle stěžovatelů jsou v územním plánu nad rámec ZÚR KV stanoveny neurčité pojmy, které neposkytují právní jistotu ohledně možnosti vyvlastňování pozemků stěžovatelů. Stěžovatelé dále spatřují rozpor mezi body 87 a 282 výroku územního plánu, když vymezení staveb v bodě 87 je širší než v bodě 282, což způsobuje nejistotu ohledně druhu staveb, které mohou být v koridoru umístěny. Za neurčité mají i pojmy „související zařízení“, „vyvolané investice“ a „sloužící k realizaci a provozování“. Použití takových pojmů je nepřipustným zásahem do jejich práv, jelikož na jejich základě může dojít k vyvlastnění jejich pozemků. Neurčitá je i časová působnost tzv. překryvného koridoru. Vnitřně rozporné je i to, že jednou je „DS koridor 01“ vymezen jako překryvný a poté koridor „VD 01“ není vymezen jako překryvný.

[17] Stěžovatelé nesouhlasí s posouzením námitky proporcionality zásahu do jejich práv. NSS ohledně testu proporcionality zásahu do práv stěžovatelů poskytl v rozsudku č. j. 9 As 76/2022-62 jednoznačný návod, jakými kritérii se má krajský soud zabývat. Krajský soud se jimi však nezabýval, navíc v bodě 97. napadeného rozsudku uvedl, že stěžovatelé se budou moci svých práv domáhat v navazujících řízeních. Krajský soud se tak neřídil závazným právním názorem NSS. Krajský soud se řádně nevyjádřil k legitimnosti a zákonnosti cílů, které odpůrce naplňuje prostřednictvím územního plánu. Dále se měl zabývat tím, zda se v případě omezení práv stěžovatelů jedná o omezení v nezbytně nutné

pokračování

míře a zda je činěno nejšetrnějším možným způsobem. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[18] Zásah do práv jednotlivce musí být dle judikatury NSS prováděn zdrženlivě a musí být založen na vážných a racionálních důvodech. Krajský soud neprovedl úvahu o splnění těchto podmínek. Dle krajského soudu nelze koridor umístit tak, aby se zcela vyhnul nemovitostem stěžovatelů. Pokud by došlo k zúžení koridoru, jak se stalo na ulici Koželužská, pak by nedošlo k zásahu do nemovitostí stěžovatelů. Náзор krajského soudu, že alternativní varianta vedení koridoru je v rozporu s vymezením v ZÚR KV, je nesprávný a nepodložený. Zásah do ústavně chráněných práv stěžovatelů má být co nejmenší. Tomu neodpovídá obecný odkaz krajského soudu na veřejně dostupnou metodiku a údajnou ustálenou správní praxi, které nemohou mít přednost před právy stěžovatelů. Závěr krajského soudu uvedený v bodě 106. napadeného rozsudku je nepřezkoumatelný, jelikož není zřejmé, na čem je založen a proč se krajský soud domnívá, že jiná varianta není vhodná. Krajský soud zde nekriticky převzal argumentaci odpůrce citovanou v bodě 105. napadeného rozsudku. Koridor je možné vést přes pozemek odpůrce parc. č. X.

[19] Dle krajského soudu odpůrce zvažoval několik variant umístění koridoru, což není pravda, jelikož územní plán se jinými variantami vedení koridoru nezabýval. Nepřezkoumatelný je i závěr, že by v případě přesunutí koridoru došlo k nadměrnému zásahu do hodnotné lokality z pohledu ochrany a krajiny. Krajský soud pouze přebírá závěry odpůrce.

[20] Závěr krajského soudu, že došlo k rovnoměrnému zúžení koridoru v lokalitě pozemků stěžovatelů, není správný a souladný s požadavkem na minimalizaci zásahů do práv stěžovatelů. Odpůrce se nesnažil o dodržení zásad subsidiarity a minimalizace zásahu do práv, když zvolil cestu rovnoměrného zúžení koridoru. Stěžovatelům není zřejmé, jak byla hodnocena varianta menší míry zásahu do plochy veřejné zeleně. Odpůrce měl využít možnost rovnoměrného zúžení koridoru. Napadený rozsudek tak trpí vnitřní rozporností.

[21] Krajský soud se navíc nezabýval otázkou proporcionality zásahu do práva na podnikání. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný i z tohoto důvodu.

[22] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III. a) Nepřípustnost opakovaných kasačních námitek

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

[24] Jelikož se v projednávané věci jedná o opakovanou kasační stížnost, NSS se nejprve zabýval otázkou, zda je kasační stížnost přípustná dle § 104 odst. 3 s. ř. s. Možnost účastníků řízení napadnout rozhodnutí krajského soudu poté, co NSS jeho původní rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, je totiž omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí zrušil NSS.

[25] Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura NSS dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování NSS. Dané ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy NSS vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS). I v těchto případech se však námitky opakované kasační stížnosti musejí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru a následování pokynu NSS musí směřovat k právní otázce, která v první kasační stížnosti nebyla řešena a kvůli vadnému procesnímu postupu nebo vadě obsahu rozhodnutí krajského soudu řešena být nemohla (srov. usnesení NSS ze dne 1. 7. 2021, č. j. 9 As 22/2021-37).

[26] Nejvyšší správní soud předchozí rozsudek krajského soudu č. j. 63 A 5/2021-85 zrušil, jelikož dostatečně nevypořádal námitku stěžovatelů ohledně proporcionality zásahu do jejich práv. Námitky směřující do posouzení této námitky jsou proto přípustné. Tyto námitky jsou uvedeny v bodech 70. až 85. doplnění kasační stížnosti.

[27] Naopak námitky směřující proti posouzení, které krajský soud do nyní napadeného rozsudku pouze převzal z dřívějšího rozsudku č. j. 63 A 5/2021-85, nejsou přípustné, jelikož se k nim NSS vyjádřil již v rozsudku č. j. 9 As 76/2022-62, ve kterém je neshledal důvodnými. Nepřípustnost kasační stížnosti dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. vylučuje, aby NSS revidoval svůj původní závazný právní názor při projednání nové kasační stížnosti v téže věci (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

[28] Nepřípustnými jsou proto veškeré námitky ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku v rozsahu, v němž krajský soud pouze převzal závěry z rozsudku č. j. 63 A 5/2021-85, jelikož s těmito námitkami se NSS již vypořádal v bodech [23] a [34] rozsudku č. j. 9 As 76/2022-62. Co se týče námitky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odpůrce o námitkách, které stěžovatelé uplatnili v bodech 13. až 22. doplnění kasační stížnosti a které se shodují s námitkami uplatněnými v bodech 12. až 22. dřívější kasační stížnosti, tyto námitky vypořádal NSS v bodech [36] a [37] rozsudku č. j. 9 As 76/2022-62. Ani tyto námitky proto nejsou přípustné. Další námitky týkající se rozporu územního plánu se stavebním zákonem uplatněné v bodech 49. a 50. doplnění kasační stížnosti jsou shodné s námitkami uplatněnými v bodech 45. a 46. dřívější kasační stížnosti a NSS je vypořádal v bodech [39] a [40] výše uvedeného rozsudku a námitky o rozporu územního plánu se ZÚR KV NSS posoudil v jeho bodě [41]. Námitkám ohledně neurčitých pojmů užitých v územním plánu a vnitřních rozporů územního plánu se NSS věnoval v bodech [42] až [44]. V bodě [45] rozsudku č. j. 9 As 76/2022-62 se NSS vyjádřil k námitce nepřípustného rozšíření výkladu vyhlášky č. 501/2006 Sb. a v bodě [47] vypořádal námitku ohledně vztahu zlepšení dopravní situace ve městě ke konkrétnímu umístění silničního koridoru. K těmto námitkám se proto NSS již nemůže vyjadřovat.

[29] K námitce diskriminace, kterou stěžovatelé spatřují v odlišném postupu odpůrce ohledně části koridoru, která má vést po jejich pozemcích, a části koridoru, která povede po ulici Koželužská, se NSS vyjádřil v bodě [46] rozsudku č. j. 9 As 76/2022-62, ve kterém ji

pokračování

neshledal důvodnou. Krajský soud proto mohl původní vypořádání dané námitky bez dalšího převzít do nyní napadeného rozsudku, což také učinil v bodech 98. až 101. Stěžovatelé námitku ohledně diskriminace uplatněnou v bodě 42. dřívější kasační stížnosti rozvádějí v bodech 40. až 46. nynější kasační stížnosti. Nic jim však objektivně nebránilo v tom, aby rozvedení této námitky provedli už v předchozí kasační stížnosti, ve které se mohli bránit proti shodnému posouzení krajského soudu. Opakovaná kasační stížnost neslouží k tomu, aby stěžovatelé doplňovali argumentaci z předchozí kasační stížnosti, pokud předchozí argumentaci NSS shledal nedůvodnou. Závěr krajského soudu ohledně toho, že k diskriminaci stěžovatelů s ohledem na situaci na ulici Koželužská nedochází, již nelze rozporovat, jelikož byl potvrzen rozsudkem č. j. 9 As 76/2022-62. Námitky v bodech 40. až 46. doplnění kasační stížnosti jsou proto též nepřipustné dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[30] Dle stěžovatelů je nesprávný odkaz krajského soudu na veřejně dostupnou metodiku a údajnou ustálenou správní praxi, jelikož tyto nemohou mít přednost před jejich právy. Krajský soud v bodě 99. napadeného rozsudku uvedl, že odpůrcem zvolené řešení nastavení šířky koridoru bylo provedeno v souladu s veřejně dostupnou metodikou Ministerstva pro místní rozvoj nazvanou Metodické doporučení – Vymezení koridorů veřejné dopravní a technické infrastruktury v územním plánu, z čehož vyplývá, že vymezení koridoru reflektuje ustálenou správní praxi. Totožný závěr uvedl již v bodě 101. rozsudku č. j. 63 A 5/2021-85 a stěžovatelé ho v předešlé kasační stížnosti nerozporovali, ačkoliv jim v tom nic objektivně nebránilo. Proto i tuto námitku je třeba považovat za nepřipustnou dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

III. b) Nepřezkoumatelnost rozsudku

[31] Kasační stížnost není důvodná.

[32] Vzhledem k tomu, že stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Na úvod je třeba připomenout, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[33] Stěžovatelé spatřují nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se krajský soud nevyjádřil k tomu, zda cíle naplňované prostřednictvím územního plánu jsou legitimní a zákonné, zda je omezení jejich práv uskutečněno v nezbytně nutné míře a zda je činěno nejšetrnějším možným způsobem. Dále se nezabýval otázkou přiměřenosti zásahu do práva stěžovatelů na podnikání. Taktéž je podle nich nepřezkoumatelný závěr uvedený v bodě 106. napadeného rozsudku o alternativní variantě trasy koridoru, jelikož není zřejmé, na základě čeho krajský soud k tomuto závěru dospěl. Stěžovatelé se domnívají, že nepřezkoumatelný je i závěr, že v případě přesunutí koridoru dojde k nadměrnému zásahu do hodnotné lokality z pohledu ochrany přírody a krajiny.

[34] První z námitek nepřezkoumatelnosti směřuje do toho, že se krajský soud nevyjádřil k tomu, zda jsou cíle naplňované prostřednictvím územního plánu legitimní a zákonné, zda se v případě omezení práv stěžovatelů jedná o omezení v nezbytně nutné míře a zda je činěno nejšetrnějším možným způsobem. V posouzení krajského soudu lze nalézt odpověď na tato kritéria přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelů. Tím, že posoudil, zda neexistuje jiná varianta vedení koridoru než ta, která vede po pozemcích stěžovatelů, a že zde není možnost dalšího zúžení koridoru v jejich prospěch, posoudil kritéria nejšetrnějšího možného způsobu provedení zásahu a omezení v nezbytně nutné míře. Z napadeného rozsudku vyplývají úvahy krajského soudu ohledně toho, že koridor nelze vést šetrnějším způsobem a nemůže se vyhnout pozemkům stěžovatelů. Legitimitou a zákonností cíle, kterým je vyřešení problematické dopravní situace ve městě, se krajský soud zabýval například v bodě 47. nebo 50. napadeného rozsudku. K tomu lze připomenout závěr uvedený v rozsudku NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS, dle kterého *„územní plánování samo o sobě v zásadě vždy lze považovat za ústavně legitimní“*. Pouze pokud by se jednalo o výjimečný případ, nemohl by se tento předpoklad uplatnit. Z kasačních námitek ani z okolností případu nevyplývá, že by se v projednávané věci mělo o tento výjimečný případ jednat. Stěžovatelé též netvrdí, že by ohledně výše uvedeného uplatňovali námitky, které by krajský soud nevypořádal. Napadený rozsudek proto není v tomto ohledu nepřezkoumatelný.

[35] Ohledně námitky, že se krajský soud nezabýval otázkou proporcionality zásahu do práva stěžovatelů na podnikání, NSS uvádí, že krajský soud nebyl povinen tuto otázku posuzovat. Stěžovatelé v návrhu na zrušení územního plánu namítali nepřiměřenost zásahu do svého vlastnického práva a práva na podnikání, který shledávali v umístění silničního koridoru na svých pozemcích, a tedy možného budoucího vyvlastnění těchto pozemků. NSS k tomu v rozsudku č. j. 9 As 76/2022-62 uvedl, že dle ustálené judikatury musejí mít zásahy do vlastnického práva zásadně výjimečnou povahu, musejí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a mají být činěny na základě zákona (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Vlastnické právo k pozemkům bylo v daném případě předpokladem pro uplatnění práva na podnikání, jelikož právě na těchto pozemcích mají stěžovatelé vystavěné průmyslové haly, které užívají k podnikání. Pokud krajský soud neshledal, že by umístěním koridoru na těchto pozemcích došlo k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva stěžovatelů, bylo by nadbytečné, aby se samostatně zabýval přiměřeností zásahu do práva na podnikání, jelikož toto právo je v dané věci odvozené od práva dané pozemky vlastnit. Napadený rozsudek proto není z tohoto důvodu nepřezkoumatelný.

[36] Stěžovatelé dále namítají, že není přezkoumatelný závěr krajského soudu o alternativní variantě trasy koridoru přeložky silnice I/23. NSS se neztotožnil ani s tímto tvrzením. Krajský soud v bodě 48. napadeného rozsudku, ve kterém se zabýval námitkou směřující do nedostatečného odůvodnění územního plánu ohledně podmínek udržitelného rozvoje území, odkázal na přílohu A k příloze č. 3 odůvodnění územního plánu, ve které odpůrce popsal genezi projektu přeložky silnice I/23 od roku 2000. V této části odůvodnění územního plánu se odpůrce vyjádřil k jednotlivým alternativním variantám vedení koridoru, přičemž tato příloha obsahuje i výkresy znázorňující vedení různých variant trasy daného koridoru. Krajský soud poté při posuzování přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelů v bodě

pokračování

106. napadeného rozsudku uvedl, že odpůrce zvažoval řadu variant tras koridoru, přičemž upřednostnil tu, která v menší míře zasahuje do plochy veřejné zeleně – Lorenzových sadů. K tomu uvedl, že pro odpůrce byl závazný koridor vymezený v ZÚR KV, a proto nemohl zvolit variantu, která by s ním nebyla v souladu. Z napadeného rozsudku vyplývá, že závěr krajského soudu o nemožnosti alternativní varianty vedení koridoru je odůvodněný odkazem na územní plán, který vysvětluje, proč se odpůrce rozhodl nevyužít alternativní varianty vedení koridoru. Napadený rozsudek je tak i v této části přezkoumatelný.

[37] Poslední námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku směřuje proti závěru krajského soudu, že v případě přesunutí koridoru dojde k nadměrnému zásahu do hodnotné lokality z pohledu ochrany krajiny. Jak bylo uvedeno výše, krajský soud v bodě 48. napadeného rozsudku uvedl, že odpůrce v příloze A k příloze č. 3 odůvodnění územního plánu odkázal na studii LinioPlan, s. r. o., z roku 2013, která byla podkladem pro vymezení finálních variant jihovýchodní části trasy přeložky silnice I/23 jak v ZÚR KV, tak i v územním plánu. Na základě této studie odpůrce dospěl k závěru, že průchod koridoru skrze průmyslovou čtvrť zajistí minimalizaci zásahu do krajiny a dodržení návrhových parametrů trasy. V bodě 106. napadeného rozsudku, kde se krajský soud zabýval otázkou přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelů, uvedl, že záměr odpůrce zajistit minimalizaci zásahu do plochy veřejné zeleně – Lorenzových sadů má své opodstatnění, jelikož tato plocha veřejné zeleně slouží obyvatelům města. Navíc odpůrce ochranu Lorenzových sadů diskriminačně neupřednostnil před zájmy stěžovatelů, jelikož koridor byl rovnoměrně zúžen oproti koridoru vymezenému v ZÚR KV z obou stran, tedy jak ze strany Lorenzových sadů, tak ze strany průmyslové zóny. Dále v tomto bodě vysvětlil, proč odpůrce nemohl vyhovět požadavkům stěžovatelů na zúžení koridoru pouze ze strany průmyslové zóny. V bodě 107. napadeného rozsudku poté uvedl, že vedení koridoru odpůrce zdůvodnil šetřením veřejného zájmu na ochraně plochy veřejné zeleně a zájmu na budoucí realizovatelnosti dopravních staveb obchvatu. Posouzení krajského soudu ohledně nemožnosti přesunout koridor do Lorenzových sadů považuje NSS za dostatečné. Z tohoto důvodu neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ani v této části.

III. c) Věcné námitky

[38] Nejvyšší správní soud poté přistoupil k přezkumu věcných námitek. Stěžovatelé namítají nesprávné posouzení proporcionality zásahu do jejich práv. Dle výše uvedeného rozsudku č. j. 6 Ao 3/2009-76 platí, že pokud je územním plánem zasaženo do vlastnického práva osob, je třeba zkoumat, zda odpůrce dodržel zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Územní samosprávné celky nicméně mají při rozhodování o rozvoji svého území ústavně garantované právo na samosprávu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Přijatý územní plán (jeho koncepce) představuje společenskou dohodu o využití území lidmi, promítají se v něm vzájemně konkurující zájmy soukromé i veřejné. Přestože je nutné zájmy vlastníků dotčených pozemků při pořizování územního plánu zvažovat, neznamená to, že budou mít tyto zájmy vždy přednost před zájmy jinými (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2022, č. j. 5 As 394/2020-51, bod 31).

[39] Krajský soud se otázkou přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelů zabýval v bodech 102. až 107. napadeného rozsudku. Rozsudkem č. j. 9 As 76/2022-62 ho NSS zavázal konkrétně k tomu, aby se vypořádal s námitkou jiné, „vhodnější“ varianty vedení koridoru přeložky silnice I/23, kterou stěžovatelé v projednávané věci výslovně navrhli. Krajský soud

dospěl k závěru, že se daný koridor nemůže zcela vyhnout pozemkům stěžovatelů, jelikož koridor vedoucí v území mezi průmyslovou zónou, kde se jejich pozemky nacházejí, a plochou veřejné zeleně, je vymezen v ZÚR KV, a toto vymezení je pro územní plán závazné. Co se týče možnosti zúžení koridoru při maximálním využití odpůrcova pozemku parc. č. X, krajský soud dospěl k závěru, že umístění koridoru na jihovýchodní okraj koridoru vymezeného v ZÚR KV by dopředu limitovalo prostor pro umístění dopravních staveb bez zhodnocení případných stavebních odchylek a že odpůrce zvažoval řadu variant vedení koridoru, přičemž upřednostnil tu, která v menší míře zasahuje do Lorenzových sadů na pozemku parc. č. X. Dále uvedl, že koridor byl z původních 150 m zúžen z každé strany rovnoměrně na 100 m, proto nemají stěžovatelé pravdu v tom, že by zájem na zachování veřejné plochy zeleně byl diskriminačně upřednostněn před jejich zájmem na minimalizaci zásahů do vlastnického práva.

[40] Stěžovatelé konkrétně namítají, že krajský soud v bodě 97. napadeného rozsudku uvedl, že se mohou bránit proti omezení svých práv v navazujících řízeních, čímž nerespektoval závazný právní názor NSS. Tato námitka není důvodná. Je pravdou, že bod napadeného rozsudku, který stěžovatelé rozporují, byl součástí již předchozího rozsudku krajského soudu, nicméně je třeba přihlídnout k tomu, že krajský soud v nyní napadeném rozsudku kromě tohoto konstatování provedl i podrobné posouzení námitek stěžovatelů týkajících se zásahu do jejich práv. Zatímco v předešlém rozsudku bylo tedy toto konstatování problematické z toho důvodu, že krajský soud na jeho základě odmítl provést posouzení námitek stěžovatelů ohledně přiměřenosti zásahu do jejich práv, napadený rozsudek touto vadou netrpí, a proto nelze hovořit o nerespektování závazného právního názoru NSS.

[41] Další námitka směřuje do závěru krajského soudu o nemožnosti zúžení koridoru tak, aby vůbec nezasahoval do pozemků stěžovatelů. Tento závěr je podle nich nesprávný a nepodložený, neboť krajský soud pouze nekriticky přejímá argumentaci odpůrce. Ani tuto námitku neshledal NSS důvodnou. Pro projednávanou věc je podstatné, zda je vedení koridoru přeložky silnice I/23 v územním plánu řádně odůvodněno a zda odpůrce při jeho vymezení dodržel požadavky zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Jak však správně připomněl krajský soud, odpůrce nemohl zohlednit pouze zájmy stěžovatelů, ale musel se zabývat i dalšími zájmy. Dle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, totiž platí, že při územním plánování je třeba vyvažovat práva vlastníků dotčených pozemků a veřejný zájem. Úkolem krajského soudu poté není přijít s vlastní argumentací, proč není určitá úprava v územním plánu správná či proč je jiná úprava lepší, nýbrž má ověřit, zda územní plán obsahuje dostatečné odůvodnění konkrétního odpůrcova postupu.

[42] Odpůrce svůj závěr, že koridor přeložky silnice I/23 je nutné vést přes pozemky stěžovatelů, v příloze A k příloze č. 3 odůvodnění územního plánu a rozhodnutí o námitkách odůvodnil tím, že pokud by byl koridor posunut do údolí Lorenzových sadů, došlo by k nadměrnému zásahu do lokality hodnotné z pohledu ochrany přírody a krajiny, tj. zejména do přechodu údolí vodoteče s vodní nádrží. K tomu lze připomenout, že obec má pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem [§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů]. Dále při vypořádání námitek stěžovatelů vysvětlil, že posunutí koridoru přeložky silnice I/23 k jihovýchodnímu okraji koridoru vymezeného

pokračování

v ZÚR KV, jak požadují stěžovatelé, není možné, jelikož koridor vymezený v územním plánu má umožnit „*případné drobné odchylky stavby od nyní vymezené osy koridoru bez nutnosti projednávat změnu územního plánu.*“ Odpůrce tedy v územním plánu vysvětlil, proč se rozhodl pro vedení koridoru přes průmyslovou zónu. Skutečnost, že krajský soud s těmito závěry souhlasil, neznamená, že pouze nekriticky převzal argumenty odpůrce.

[43] Nejvyšší správní soud připomíná, že správní soudy mají být při hodnocení územního plánu zdrženlivé – neměly by tedy zásadně konstatovat nepřiměřenost, pokud se obec pohybovala v rámci mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování (srov. výše zmíněný rozsudek č. j. 2 Ao 2/2007-73). V rámci těchto mantinelů má totiž obec široký prostor pro autonomní rozhodování, jakým způsobem bude dané území využito. Na konkrétní podobu územního plánu nemají jednotlivé dotčené osoby právní nárok a správní soud nemůže stanovit, jakým způsobem má být určité území využito. Jeho úkolem je sledovat, zda se obec při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je taková varianta využití území, která se do mantinelů územního plánování „vejde“, akceptovatelná a soud není oprávněn obci vnucovat variantu jinou (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, nebo ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017-50, bod 26).

[44] Stěžovatelé sice po krajském soudu požadují, aby závěr o nemožnosti posunout vedení koridoru do Lorenzových sadů podrobil kritické úvaze, nicméně neuvádějí argumenty, v čem by tato úvaha měla spočívat a proč je závěr odpůrce nesprávný. Jejich argumentace spočívá v tom, že nesouhlasí s vedením koridoru přes své pozemky, což je sice pochopitelné, ale nedostatečné pro závěr, že koridor přes jejich pozemky nemůže vést. Krajský soud nebyl povinen za stěžovatele domýšlet argumenty, proč by odpůrcem tvrzená snaha o menší zásah do Lorenzových sadů byla lživá, nepotřebná či nezákonná. Krajský soud byl povinen posoudit to, zda územní plán nepřiměřeně nezasahuje do práv stěžovatelů, přičemž dospěl k závěru, že zásah do jejich práv není nepřiměřený, jelikož odpůrce vysvětlil, proč daný koridor vede přes jejich pozemky. Jelikož se NSS ztotožnil se závěrem krajského soudu, že potřeba vést koridor přes pozemky stěžovatelů je v územním plánu řádně a logicky odůvodněna, a neshledal, že by se odpůrce pohyboval mimo rámec mantinelů daných pro územní plánování, neshledává důvod pro zrušení územního plánu.

[45] K námitce, že krajský soud nesprávně tvrdil, že územní plán posuzoval různé varianty trasy koridoru, jelikož územní plán se různými variantami vedení přeložky silnice I/23 vůbec nezabýval, NSS konstatuje, že v příloze A k příloze č. 3 nazvané *Geneze jižního obchvatu města*, která tvoří součást územního plánu a obsahuje jeho odůvodnění, jsou popsány jednotlivé varianty trasy sporného koridoru, kterými se odpůrce v minulosti zabýval. Odpůrce v této části územního plánu vysvětlil, proč nezvolil ostatní varianty. Tvrzení krajského soudu, že územní plán posuzoval různé varianty vedení koridoru, je proto správný.

[46] S touto námitkou souvisí i námitka nesprávnosti závěru krajského soudu, že požadavek stěžovatelů na zúžení koridoru je v rozporu s vymezením koridoru v ZÚR KV, jelikož územní plán se nezabýval variantami vedení koridoru v rámci jeho vymezení v ZÚR KV. Krajský soud v bodě 103. napadeného rozsudku správně připomněl, že koridor vymezený v ZÚR KV je pro odpůrce závazný, a proto se nemohl zcela vyhnout pozemkům stěžovatelů. Z výkresu ploch a koridorů nadmístního významu ZÚR KV, dostupného na

<https://pupo.kr-vysocina.cz/up/kraj>, je zjevné, že takto vymezený koridor prochází územím průmyslové zóny a plochou veřejné zeleně – Lorenzovými sady. Pouze v tomto rozmezí mohl odpůrce přistoupit k zúžení koridoru. V rozhodnutí o námitkách v rámci vypořádání námitek stěžovatelů odpůrce uvedl důvod, proč nepřistoupil k požadovanému zúžení koridoru vymezeného v ZÚR KV v oblasti jeho jihovýchodního okraje, spočívající v umožnění případných stavebních odchylek. Dále zdůraznil snahu o zachování Lorenzových sadů. Odpůrce se tak v územním plánu zabýval variantou vedení koridoru požadovanou stěžovateli. Závěr krajského soudu o rozporu požadavku stěžovatelů s koridorem vymezeným v ZÚR KV je proto správný. Daná námitka proto není důvodná.

[47] Stěžovatelé nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu ohledně možnosti rovnoměrného zúžení koridoru z obou stran, jelikož odpůrce nepostupoval v souladu s požadavky na minimalizaci zásahů do jejich práv. K této námitce NSS odkazuje na výše uvedené ohledně dostatečného odůvodnění územního plánu v otázce potřeby vést koridor skrze průmyslovou zónu. Shledávají-li stěžovatelé rozpor v závěrech krajského soudu o ochraně Lorenzových sadů a rovnoměrného zúžení koridoru přeložky silnice I/23, NSS jim nemůže dát za pravdu. Z posouzení krajského soudu i z územního plánu jasně vyplývá, že odpůrce zúžil koridor vymezený v ZÚR KV ze 150 m na 100 m, tedy na šířku odpovídající ochrannému pásmu silnice I. třídy, přičemž ho zúžil jak ze strany průmyslové zóny, tak ze strany Lorenzových sadů. K zúžení jen ze strany průmyslové zóny, ve které se nacházejí pozemky stěžovatelů, nepřistoupil, jelikož, jak uvedl v rozhodnutí o námitkách, tímto postupem by nezůstal zachován dostatečný prostor pro řešení případných stavebních odchylek. Odpůrce tak odůvodnil, proč nemohl vedení koridoru zúžit pouze ze strany průmyslové zóny. V daném případě proto nemohl přistoupit k mírnějšímu zásahu do práv stěžovatelů. Ani tato námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[49] 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. Odpůrce měl ve věci plný úspěch, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 1. února 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu