



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatelek: **a) V. K., b) P. R., c) D. Š.**, zastoupené Mgr. Petrem Hanykem, advokátem se sídlem Zborovská 49, Praha 5, proti odpůrkyni: **obec Vestec**, sídlem Vestecká 3, Vestec, zastoupená JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Klokotská 103, Tábor, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2018 vydaného usnesením zastupitelstva obce Vestec ze dne 31.1. 2018, čj. 18/20/2, o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2018, čj. 51 A 5/2018-73,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2018, čj. 51 A 5/2018-73, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelky se návrhem podaným ke Krajskému soudu v Praze (dále „krajský soud“) domáhaly zrušení části v záhlaví označeného opatření obecné povahy (územního plánu) a současně zrušení rozhodnutí zastupitelstva odpůrkyně o námitkách, které je součástí daného opatření obecné povahy, a to v rozsahu v návrhu označených výroků o námitkách navrhovatelek.

[2] Navrhovatelky tvrdily, že územní plán je v rozporu s hmotným právem a neproporcionálně zasahuje do jejich práv. Rozpor s hmotným právem spatřovaly v jeho nedostatečném odůvodnění ve vztahu ke splnění povinností a zásad plynoucích ze zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Vymezením koridoru WD1B vzniknou na pozemcích navrhovatelek, na nichž se dlouhodobě zemědělsky podniká, malé pozemky, které bude obtížné racionálně obhospodařovat. Rozpor s hmotným právem navrhovatelky spatřovaly rovněž v nedostatečném zjištění skutkového stavu, neboť areál označovaný v územním plánu jako „opuštěný areál“ („brownfield“) je v rozsahu pozemků navrhovatelky a) aktivně využíván. To uváděly již v námitkách, které nebyly vypořádány. V rozsahu plochy P1, v jejímž rámci má vzniknout veřejné prostranství, je územní plán pro

neuskutečnost nicotný, jelikož navrhovatelka a) s tímto využitím dlouhodobě nesouhlasí a plocha P1 není vymezena jako umožňující vyvlastnění (uplatnění předkupního práva). Neproporcionalitu zásahu do svých práv spatřovaly navrhovatelky ve vymezení podmínky využití ploch P1 a Z1 pro vybudování nového centra obce, protože nebyly dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Totéž platí také pro vymezení koridoru WD1B přes pozemky navrhovatelek. Návrh na zrušení rozhodnutí o námitkách, které je součástí napadeného opatření obecné povahy, odůvodnily navrhovatelky nedostatečným vypořádáním jimi vznesených námitek.

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem územní plán zrušil v rozsahu, v němž se vymezuje plocha přestavby P1 (a to včetně zadání regulačního plánu RP 01), plocha Z1A a koridor kapacitní hromadné dopravy WD1B. Předně vyšel z toho, že na většině dotčených pozemků se nachází půda patřící především do IV. třídy ochrany, pro kterou je běžné využití k výstavbě. Ačkoli by mohlo být odůvodnění týkající se záboru půdy propracovanější, označil je soud za dostatečné a přípustné při současném splnění podmínky souhlasného stanoviska dotčeného orgánu. V případě plochy P1 krajský soud dospěl k závěru, že pořizovatel územního plánu nezohlednil, že na dotčených pozemcích stojí hala, ačkoli byl na tuto skutečnost upozorněn i navrhovatelkami v podaných námitkách, a to včetně toho, že se v dané lokalitě podniká. Pořizovatel pochybil rovněž tím, že neodůvodnil vymezení dané plochy jako plochy přestavby. Ačkoli uvedl, že pro tuto plochu bude vydán regulační plán, měl se již v odůvodnění územního plánu zabývat důvody pro její vymezení jako plochy přestavby. Pochybení shledal krajský soud i v tom, že odpůrkyně nedostatečně vypořádala některé námitky navrhovatelek. Nereagovala na námitku neproporcionality zahrnutí pozemků navrhovatelek do veřejného prostranství, námitku vhodnějšího umístění tohoto veřejného prostranství na pozemky patřící obci, námitku nedostatečného zjištění skutečného stavu pozemku, na němž se má nacházet brownfield (a nikoliv skladovací haly) a námitku, proč není možné, aby koridor WD1B vedl alespoň částečně alternativní trasou po obecních pozemcích. Z toho důvodu soud shledal napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelným. Ve vztahu k posouzení proporcionality se odpůrkyně podle krajského soudu v územním plánu nikde nevypořádala s tím, zda není možné nové centrum obce (veřejné prostranství umístěvané na plochách P1 a Z1A) lokalizovat do některé její části, v níž nebude zasahovat v takové míře do vlastnických práv soukromých osob. Odpůrkyně se nevypořádala s tím, proč jako nejvhodnější zvolila právě pozemky navrhovatelek a nikoli pozemky vlastní, ačkoliv související námitky navrhovatelky včas uplatnily. Jelikož krajský soud zrušil územní plán v rozsahu, jímž se vymezuje plocha přestavby P1, zrušil zároveň i zadání regulačního plánu RP01. Zrušení vymezení této plochy má totiž za následek, že by regulační plán upravoval podrobnosti užití plochy bez opory v územním plánu. K závěru o nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného opatření obecné povahy dospěl krajský soud i v případě koridoru WD1B. Jeho trasa zatím nikde nebyla závazně stanovena a z územního plánu není zřejmé, proč je nejvhodnější jej vést právě přes pozemky navrhovatelek a zda odpůrkyně zvažovala i jiné varianty či zda jsou jiné varianty z objektivních důvodů vyloučeny.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatelek

[4] Odpůrkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti tomuto rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Předně poukázala na to, že až v návaznosti na její vyjádření navrhovatelky v replice upravily návrh včetně formulace petitu. V upraveném petitu chybí některé pozemky vyjmenované v petitu původním, některé jsou naopak uvedeny nově. Změna petitu byla přímou reakcí na její vyjádření a sám krajský soud v bodu 12. napadeného rozsudku uvedl, že se jednalo o rozšíření návrhové argumentace. Replika však stěžovatelce nebyla zaslána, a ta tedy nemohla reagovat na skutečnosti v ní tvrzené. Reagovat nemohla ani při jednání, protože je soud nenařídil, ač to požadovala. Došlo tak k zásahu do práva stěžovatelky na spravedlivý proces. Krajský soud navíc postupoval nezákonně dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a tento postup pro ni byl překvapivý.

pokračování

[5] Krajský soud dále zrušením zadání regulačního plánu RP01 porušil § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), protože navzdory své vázanosti rozsahem a důvody návrhu rozhodl o něčem, co navrhovatelky nenavrhovaly. Zadání regulačního plánu RP01 navíc krajský soud zrušil jako součást zrušení plochy přestavby P1. Dané zadání regulačního plánu však nebylo vymezeno pouze v ploše P1, ale především v ploše Z1A a Z15A. Výrok napadeného rozsudku je proto zmatečný, pokud je RP01 rušen jako součást rušené plochy P1 z důvodu vztažených k ploše P1.

[6] Nesprávně krajský soud posoudil i otázku odůvodnění vymezení plochy přestavby P1. Napadené opatření obecné povahy obsahuje ve svém komplexu dostatečné a srozumitelné zdůvodnění, proč jsou pozemky navrhovatelek vymezeny jako plochy přestavby. Stěžovatelka odkázala v této souvislosti na některé konkrétní pasáže výrokové části opatření obecné povahy a jeho odůvodnění, které dostatečně srozumitelně, jasně, byť možná stručně a v různých částech dokumentu, odůvodňují vymezení této plochy právě na pozemcích navrhovatelek. Jak plyne z existující judikatury, odůvodnění je třeba hodnotit komplexně, tedy jak její výrokovou část, tak odůvodnění a vypořádání připomínek ke společnému jednání i námitek k řízení o návrhu. Stěžovatelka na základě průzkumu vyhodnotila danou lokalitu jako znehodnocené území s nevyhovujícím stavem (zpevněná plocha sloužící jako skladiště a parkovací plocha), přičemž tato lokalita je z pohledu rozvoje obce významná, a proto ji definovala jako plochu přestavby. I kdyby soud shledal, že se o plochu přestavby jednat nemělo, nemohlo to zasáhnout do hmotných práv navrhovatelek. Uvedené ploše se nemění zastavitelnost, mění se pouze funkční využití. K tomu by byla stěžovatelka oprávněna, i pokud by se o plochu přestavby nejednalo, protože je jejím právem definovat funkční využití obce, pokud tak činí proporcionálně. Navrhovatelky nemají nárok na určení, jaké bude funkční využití jejich pozemků. Jelikož se navíc k této argumentaci uvedené již ve vyjádření k návrhu krajský soud nijak nevyslovil, je v tomto ohledu jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[7] Stěžovatelka upozorňuje též na to, že navrhovatelky podaly v rámci jednoho podání dvě samostatné „žaloby“. Jednak na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s., a jednak na zrušení rozhodnutí o námitkách dle § 65 a násl. s. ř. s. Tomu odpovídá i struktura návrhu a samostatné petity. Rozhodnutí o námitkách je samostatným rozhodnutím a lhůta pro podání žaloby je pouze dvouměsíční. Jestliže navrhovatelky podaly vedle návrhu na zrušení opatření obecné povahy samostatný návrh na zrušení rozhodnutí o námitkách, měl krajský soud tuto samostatnou část žaloby odmítnout pro opožděnost. To má důsledky také pro přiznání nákladů řízení, při jejichž výpočtu krajský soud nerefletoval, že navrhovatelky nemohly být úspěšné s tímto žalobním návrhem.

[8] Stěžovatelka dále nesouhlasí s nepřezkoumatelností vypořádání námitek. Ve vztahu k vymezení nového náměstí v jiných lokalitách (námitka č. 2) tvrdí, že krajský soud nesprávně interpretoval její odkaz na právní úpravu. Stěžovatelka netvrdila to, čím krajský soud argumentuje. Závěr krajského soudu je navíc v rozporu s obsahem územního plánu, konkrétní podoba veřejných prostranství totiž bude zakotvena až v rámci regulačního plánu. Plochy Z1A a P1 jsou poměrně rozsáhlé a vedle náměstí tvořící budoucí minoritní část někde v těchto plochách, bude možno tyto plochy využít i k realizaci staveb. Zdůvodnění, proč by nové náměstí mělo vzniknout právě v této lokalitě je obsaženo ve vypořádání námitek navrhovatelek a dále přímo ve výroku a odůvodnění územního plánu. Z nich jasně plyne, proč je zvolena právě tato lokalita a nikoliv lokalita jiná či pozemky jinde ve vlastnictví obce. Stěžovatelka je navíc přesvědčena, že tím, že nové náměstí není vymežováno napadeným územním plánem, ale až regulačním plánem, nemohlo být napadeným opatřením obecné povahy zasaženo do práv navrhovatelek. Uvedená argumentace je plně přenositelná i ve vztahu k tvrzenému nevypořádání

námítky č. 3. Jde-li o námítku č. 4 (realizace koridoru WD1B v alternativní trase), stěžovatelka připouští, že její vypořádání je poněkud strohé, v souvislosti s dalšími částmi napadeného územního plánu však srozumitelně a jasně zdůvodňuje, proč je zvolena tato varianta. Dostatečně byl proveden také test proporcionality. Trasa koridoru je vedena v nejpřímější a fakticky nejkratší trase s ohledem na stav zastavěného území. Hraniční body s k. ú. P. a J. jinou možností v této části ani neumožňují. Tento koridor představuje i nejmenší zásah do zemědělského půdního fondu a má souhlasné stanovisko dotčeného orgánu i souhlasné stanovisko SEA. Stěžovatelka doplnila i další odůvodnění toho, proč je koridor veden v dané trase s tím, že jelikož na tuto argumentaci krajský soud nijak nereagoval, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Zdůvodnění této trasy je uvedeno v textu i výroku odůvodnění napadeného opatření obecné povahy.

[9] K otázce posouzení proporcionality odkázala stěžovatelka na vyjádření k návrhu v řízení před krajským soudem a předchozí části odůvodnění kasační stížnosti, v níž jsou obsaženy citace jasně zdůvodňující legitimitu a proporcionalitu zásahu. Jestliže krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvádí, že navrhovatelky v replice upřesnily pozemky, kde bylo podle nich vhodnější realizovat nové centrum obce, stěžovatelka opět připomíná, že neměla možnost na to jakkoliv reagovat. K argumentaci krajského soudu citací ze str. 17 odůvodnění územního plánu (bod 63 rozsudku) stěžovatelka zdůrazňuje, že v jiných částech napadeného opatření obecné povahy je jasně uvedeno, proč byla zvolena tato trasa a proč jinou trasa být vedena nemůže.

[10] Navrhovatelky ve vyjádření navrhly kasační stížnost zamítnout. Odmítly, že by petit v replice rozšířily. Replikou do petitu nepřidaly žádné pozemky, návrh nebyl nikterak rozšířen a byl pouze zpřehledněn. Pozemek parc. č. X byl uveden již v původním návrhu, kde byl společně s dalšími pozemky zahrnut do lokality plochy P1. Zřejmou chybou v psaní byl ovšem v petitu opomenut. V případě zrušení zadání regulačního plánu RP01 navrhovatelky souhlasí se závěry krajského soudu. V případě jeho ponechání v platnosti by nebyl právně ani fakticky uskutečnitelný a vykazoval by znaky nicotnosti. Ačkoliv bylo zadání regulačního plánu zrušeno z důvodů zrušení plochy přestavby P1, zrušena byla také plocha Z1A, čímž byla zrušena podstatná část území, které mělo být upraveno regulačním plánem RP01. Možnost užití § 76 s. ř. s. zmiňuje také komentářová literatura, která upozorňuje, že dispoziční a projednací zásada v řízení o zrušení opatření obecné povahy není bezvýjimečná. K chybějícímu odůvodnění vymezení plochy přestavby P1 navrhovatelky uvedly, že je spojena i s tím, že stěžovatelka nezjistila objektivní skutkový stav území. Sice cituje různé části územního plánu, tyto pasáže jsou však nedostačující. Navíc samotná přestavba plochy přestavby P1 je neuskutečnitelná, neboť pozemky jsou v soukromém vlastnictví, nelze je vyvlastnit a nebylo uplatněno ani předkupní právo. Navrhovatelky dále odmítly, že by podaly dvě samostatné žaloby. Obsahové a grafické rozdělení podání učinily pouze pro přehlednost. Počítání počtu žalob podle počtu petitů je absurdní. Dále trvají i na tom, že jejich námítky byly nevhodně zkráceny, popř. byl změněn jejich obsah a některé nebyly vypořádány. V případě vypořádání námítky č. 2 je tvrzení stěžovatelky, že náměstí bude tvořit minoritní část ploch Z1A a P1, zcela v rozporu s územním plánem. V případě námítky č. 4 není pravdou, že by zvolené řešení bylo nejpřímější a nejkratší. Neproporcionalita zásahu do práv navrhovatelek je zřetelná. K upřesnění pozemků, kde může stěžovatelka realizovat nové centrum obce, dodaly, že jde především o to, že chybí jakékoliv odůvodnění umístění centra obce na jejich soukromých pozemcích přímo v územním plánu, dále o neproporcionální nadřazování soukromých zájmů stěžovatelky nad vlastnická práva navrhovatelek i chybějící jakékoliv další varianty umístění.

[11] Stěžovatelka na vyjádření reagovala replikou, v níž uvedla, že v případě rozšíření petitu nešlo o pouhé zpřesnění. Daný pozemek byl sice uveden ve výčtu pozemků vlastněných navrhovatelkami, ten ale nemá ve vztahu k návrhovým bodům žádnou relevanci. Ke zrušení zadání regulačního plánu RP01 zdůraznila, že soud je dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem

pokračování

a důvody návrhu a § 76 odst. 1 s. ř. s. na to nemá žádný vliv. Krajský soud proto nebyl oprávněn rozhodnout o něčem, co nebylo součástí návrhu. Pokud se krajský soud domníval, že byl oprávněn překročit rozsah návrhu, bylo jeho povinností tento výjimečný krok adekvátně zdůvodnit, což se nestalo. Jestliže byl RP01 zrušen jako součást rušené plochy P1 z důvodů vztažených k ploše P1, je rozsudek zmatečný, neboť důvodem RP01 je podrobnější regulace plochy Z1A. Navrhovatelkami namítaná neuskutečnitelnost plochy přestavby P1 nemá žádný vliv na zákonnost a věcnou správnost jeho vymezení v územním plánu. Stěžovatelka setrvala také na svém tvrzení, že navrhovatelky podaly současně dvě žaloby. Nejde jen o počet žalobních petitů, ale o celou strukturu a formulaci textu. Dále podle stěžovatelky není vůbec jasné, jak navrhovatelkami odkazovaný text opatření obecné povahy má prokazovat, že náměstí tvoří celou plochu Z1A a P1. Co se týče trasování koridoru WD1B, pakliže záměr prošel procesem EIA, pak trasa je jednoznačně předurčena předchozím výsledkem tohoto procesu. Výsledná trasa v EIA možná nikoliv formálně závazně pro tvůrce územního plánu, ale zcela jednoznačně jako podklad pro jeho tvorbu, vymezuje zcela konkrétní trasu na území stěžovatelky. Nadto není úkolem soudu ani navrhovatelek určovat vedení trasy takto významného dopravního spojení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Současně se zabýval tím, zda napadený rozsudek či řízení jemu předcházející řízení nevykazuje vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami týkajícími se vad řízení před krajským soudem. Pokud by totiž některá z těchto námitek byla důvodná a Nejvyšší správní soud shledal vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], mohlo by to mít s ohledem na podobu shledané vady vliv na možnost (podobu) vypořádání dalších námitek.

III.A Nezaslání repliky a nemožnost vyjádřit se k upravenému návrhu; neuskutečnění jednání

[15] Stěžovatelka předně poukazuje na to, že navrhovatelky v replice podané k jejímu vyjádření k návrhu rozšířily petit, přičemž jí nebyla dána možnost se k této replice vyjádřit, a to ani z hlediska dalších skutečností, které z repliky plynou. Jak v této souvislosti zdejší soud ověřil ze spisu krajského soudu, navrhovatelky se v návrhu domáhaly petitem pod bodem 1. zrušení daného opatření obecné povahy v rozsahu tam uvedených pozemků v k. ú. V. u P. Stěžovatelka v reakci na tento návrh závěrem svého vyjádření mj. poukázala na to, že petit je formulován nesprávně a neodpovídá návrhovým tvrzením s tím, že jednotkou regulace nejsou pozemky, ale funkční plochy a koridory. Následně navrhovatelky v replice upravily původní petit tak, že navrhly opatření obecné povahy zrušit v rozsahu grafické a textové části územního plánu vymezení využití ploch: „Plocha přestavby P1“, „Zastavitelná plocha Z1A“ a „plocha WD1B“, a to ve vztahu k pozemkům, jejichž výčet je v petitu u každé z ploch uveden. Krajský soud tuto repliku stěžovatelce již nezasílal a přistoupil k vydání rozsudku, a to bez jednání. Oproti původnímu petitu uvedenému v návrhu přibyl v petitu uplatněnému v replice pozemek parc. č. X, na což stěžovatelka v kasační stížnosti upozorňuje, a naopak v něm již nejsou uvedeny pozemky parc. č. X a X, které byly v návrhu původním. Lze dodat, že krajský soud následně v nyní napadeném rozsudku výrok formuloval tak, že uvedl pouze plochy, v jejichž rozsahu opatření obecné povahy zrušil (tedy bez výčtu konkrétních pozemků).

[16] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné k výše uvedenému předně připomenout, že právní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy neobsahuje podrobná pravidla týkající se procesního postupu soudu. Zákon výslovně předpokládá přiměřené použití některých ustanovení upravujících řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu [§ 101b odst. 4 s. ř. s.]. V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tedy zákon výslovně neupravuje povinnost soudu zaslat repliku navrhovatele odpůrci k dalšímu vyjádření, ostatně obdobná povinnost není dána ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (viz § 74 odst. 1 s. ř. s.). Taková úprava má svoji logiku nejen z důvodu předcházení nedůvodnému cyklení dalších vzájemných vyjádření účastníků, ale v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy souvisí i se zákonem stanovenou poměrně krátkou lhůtou pro rozhodnutí krajského soudu (§ 101d odst. 2 věta poslední s. ř. s.), resp. se zákazem rozšiřovat již podaný návrh (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Právě naposledy zmíněný koncentrační princip by měl vést k tomu, aby krajský soud měl k dispozici v relativně krátkém čase vzájemná stanoviska účastníků týkající se uplatněných skutkových a právních důvodů zpochybňujících zákonnost napadeného opatření obecné povahy.

[17] Nejvyšší správní soud se již situací, v níž navrhovatel v návaznosti na argumentaci odpůrce rozšířil v replice rozsah, v jakém napadá opatření obecné povahy, zabýval v rozsudku ze dne 19. 12. 2012, čj. 6 AOs 2/2012-27. Dospěl k závěru, že takový postup je v rozporu s § 101b odst. 2 s. ř. s., neboť dochází k napadení další, dříve nenapadené části opatření obecné povahy. Zdůraznil, že soudní řízení správní, jehož předmětem je přezkum opatření obecné povahy, je vázáno zásadou dispoziční a klade důraz na odpovědnost jednotlivých účastníků řízení ohledně jimi uplatněné argumentace a procesní taktiky (obdobně např. rozsudek ze dne 3. 9. 2015, čj. 9 As 72/2015-55). V nyní projednávané věci se však její okolnosti od citované judikatury odlišují. Je třeba samozřejmě zdůraznit, že v případě jakéhokoliv podání navrhovatele upravujícího již uplatněný petit (tedy i v případě repliky) by měl soud toto podání vždy zaslat odpůrci k vyjádření, popřípadě k takové úpravě s ohledem na zmíněný koncentrační princip vůbec nepřihlížet. Na druhou stranu nelze bez dalšího uzavřít, že pokud tak krajský soud neučiní, je třeba jeho následné rozhodnutí vždy s ohledem na takovou vadu zrušit určující v této souvislosti musí být nejen předpoklad vlivu shledané vady na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, ale i naplnění zásady kontradiktornosti a rovnosti zbraní (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2010, čj. 1 As 85/2009-108). Zatímco ve shora citovaném rozhodnutí zdejší soud shledal jako nepřijatelné, pokud došlo k rozšíření návrhu na zrušení opatření obecné povahy replikou, neboť původní petit se týkal biokoridoru, v němž se dotčené pozemky stěžovatele vůbec nenacházely, v nyní projednávané věci disproporce mezi původním petitem a petitem uplatněným v replice zdaleka nedosahuje takové intenzity. Poukazuje-li zde stěžovatelka na to, že v upraveném petitu jsou některé pozemky uvedeny nově, je k tomu třeba uvést, že stěžovatelkou v této souvislosti jediný označený pozemek (parc. č. X) se svým umístěním ani rozlohou (cca 150 m²) nijak nevymyká ostatním pozemkům v ploše P1 a sousedí s pozemky, které jsou rovněž ve vlastnictví navrhovatelky a) a jež byly v původním petitu uvedeny. Nelze navíc přehlédnout, že ani sama stěžovatelka v souvislosti s tímto pozemkem nepoukazuje na žádné okolnosti, pro něž by argumentace uplatněná navrhovatelkami ve vztahu k uvedené ploše již v původním návrhu a reakce stěžovatelky ve vyjádření k návrhu měla být ovlivněna tím, že tento konkrétní pozemek nebyl zmíněn v petitu původním, ale objevil se až v petitu upraveném v rámci repliky. Výše uvedené platí tím spíše i pro pozemky, které se objevují v petitu původním, ovšem v petitu upraveném již nikoliv (parc. č. X a X).

[18] V návaznosti na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud dále za potřebné upozornit na to, že ač byl původní petit formulován ve vztahu ke konkrétním pozemkům, zákon zde koncentrací váže především na uplatněné návrhové body (viz § 101b odst. 2 s. ř. s.), přičemž v dané věci je zjevné, že i argumentace účastníků (navrhovatelek i stěžovatelky) se již v návrhu a vyjádření k němu týkala spíše označených ploch (jejich regulace) a nikoliv jednotlivých

pokračování

pozemků. Stěžovatelkou zmiňovaný pozemek parc. č. X byl navíc uveden ve výčtu, který je součástí úvodní části původního návrhu a je výslovně zmíněn jako součást plochy („lokality“) P1, ve vztahu k níž pak následně navrhovatelky uplatňují svoji argumentaci. Ostatně pochybnosti stěžovatelky týkající se formulace původního petitu jsou zmíněny až v závěru jejího vyjádření k návrhu poté, co stěžovatelka s argumentací navrhovatelek (i ve vztahu k vymezeným plochám) věcně polemizuje. Není tedy v projednávané věci jakýkoliv důvod domnívat se, že by vyjádření stěžovatelky k návrhu bylo odlišné, pokud by se k upravenému petitu mohla vyjádřit. Stejně tak Nejvyšší správní soud neshledal v nyní posuzované věci ani rozpor mezi formulací petitu a obsahem návrhu, který by měl zavádět důvod k postupu dle § 37 odst. 5 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2019, čj. 4 As 406/2018-29). Stěžovatelka se sice v kasační stížnosti zmiňuje o nepřesnosti a neurčitosti původního petitu, činí tak ovšem pouze obecně, aniž by blíže vysvětlila, v čem konkrétně původně formulovaný petit omezil její vyjádření k návrhu. Ani v tomto ohledu tedy není zřejmé, jak mohlo nezaslání repliky s upraveným petitem stěžovatelce mít vliv na rozhodnutí ve věci samé. Byť by jistě bylo žádoucí, aby krajský soud stěžovatelce repliku navrhovatelek i s ohledem na její podobu a změny petitu zaslal (měl ji navíc k dispozici již od 31. 10. 2018, přičemž ve věci rozhodl až dne 30. 11. 2018), nepředstavuje jeho postup vadu, pro kterou by bylo bez dalšího nutno napadený rozsudek krajského soudu zrušit. Tato kasační námitka tedy není důvodná.

[19] V souvislosti s nezasláním repliky stěžovatelka zmiňuje nejen chybějící možnost vyjádřit se k upravenému petitu a jeho nepřipustné rozšíření, ale současně namítá, že jí nebyla dána možnost vyjádřit se ani k dalším skutečnostem v replice uvedeným. K tomu je třeba uvést, že i posouzení této námítky se primárně odvíjí od naplnění zásad kontradiktornosti a rovnosti zbraní. Nejvyšší správní soud se otázkou naplnění těchto zásad podrobněji zabýval např. v rozsudcích ze dne 6. 12. 2007, čj. 2 Afs 91/2007-90 nebo ze dne 31. 5. 2011, čj. 1 Afs 21/2011-109. Poukázal v nich především na to, že účastníci řízení musí mít příležitost nejen předložit každý důkaz nutný k tomu, aby obhájili své nároky, ale také musí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k nim vyjádřit. Stěžejním tedy je, zda určité vyjádření některého z účastníků mělo za cíl ovlivnit rozhodnutí soudu, resp. zda soud z něho ve svém rozhodnutí vyšel. Ani v tomto ohledu Nejvyšší správní soud neshledal v nyní projednávané věci pochybení krajského soudu, pro něž by bylo na místě napadený rozsudek zrušit. Stěžovatelka především nikterak neupřesňuje, o jaké skutečnosti nově zmiňované v replice by se mělo jednat. Odkazuje-li v této souvislosti na bod 12. napadeného rozsudku, v němž se krajský soud zmiňuje o „rozšíření argumentace“ původního návrhu, je třeba zdůraznit, že se jedná o reprodukci podání navrhovatelek, nikoliv skutkové či právní závěry soudu. Nejvyšší správní soud nepřehlédl (byť stěžovatelka sama to nezmiňuje), že na repliku navrhovatelek se krajský soud v napadeném rozsudku odvolává i v rámci samotného posouzení věci (viz odst. 55, v němž výslovně uvedl: „*V replice k vyjádření odpůrkyně pak navrhovatelky odkázaly na konkrétní pozemky, na kterých se domnívají, že je vhodnější nové centrum obce umístit, konkrétně jmenovaly pozemky parc. č. X, č. X a č. X, a to v katastrálním území V. u P.*“). Tento argument je však v kontextu dané části odůvodnění toliko doplňující a jeho podstata (proč zamýšlí stěžovatelka „nové centrum“ obce umístit na pozemcích navrhovatelek a nikoliv pozemcích svých) byl dokonce již součástí námitek k návrhu opatření obecné povahy (byť bez výslovného uvedení konkrétních pozemků). Nejedná se tedy o zcela novou skutečnost, ke které by soud přihlédl až v důsledku uplatněné repliky k vyjádření stěžovatelky.

[20] Poukazuje-li stěžovatelka dále v návaznosti na výše uvedené na to, že v dané věci krajský soud rozhodl bez jednání, je třeba připomenout, že v případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s. výslovně předpokládá přiměřené použití § 76 téhož zákona, podle něhož soud zruší napadené rozhodnutí (resp. tedy opatření obecné povahy) bez jednání rozsudkem, shledá-li vady, které jsou v daném ustanovení dále uvedeny. Dospěje-li

tedy krajský soud např. k závěru o nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, jako tomu bylo v nyní projednávané věci, není bez dalšího nezbytnou zákonnou podmínkou pro rozhodnutí soudu konání ústního jednání. Ani v tomto ohledu tedy nelze v přezkoumávaném postupu shledat pochybení krajského soudu, které by mělo vést ke zrušení napadeného rozsudku.

III. B Přezkum rozhodnutí o námitkách

[21] Další vadu v postupu krajského soudu shledává stěžovatelka v tom, že soud projednal návrh jako celek, ač navrhovatelky podaly fakticky jedním podáním návrhy dva. Jednak návrh na zrušení opatření obecné povahy, a jednak „žalobu“ proti rozhodnutí o námitkách. Pro podání takové žaloby však podle stěžovatelky platí dvouměsíční lhůta, a krajský soud ji proto měl v této části odmítnout. K této námitce Nejvyšší správní soud předně shrnuje, že návrh podaný v dané věci krajskému soudu (jako „návrh“ také označený) skutečně obsahoval jak samostatný petit týkající se zrušení dotčené části územního plánu, tak i samostatný petit na zrušení rozhodnutí zastupitelstva stěžovatelky o námitkách navrhovatelek. Odůvodnění návrhu je rozděleno do dvou částí, přičemž v části A navrhovatelky uplatňují námitky týkající se rozporu s hmotným právem a neproporcionality napadeného opatření obecné povahy, v části B pak argumentují ve vztahu k nedostatečnému vypořádání námitek v rozhodnutí o námitkách, které je součástí daného opatření obecné povahy.

[22] K odlišení smyslu žaloby proti rozhodnutí o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy na straně jedné a návrhu na zrušení opatření obecné povahy na straně druhé se již judikatura Nejvyššího správního soudu taktéž opakovaně vyjádřila. Zdůrazňuje v této souvislosti mimo jiné to, že k dotčení práv vlastníků pozemků dotčených územním plánem dochází s konečnou platností až samotným územním plánem. V jejich případě proto není přípustná žaloba proti rozhodnutí o námitkách, ale návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (srov. rozsudky ze dne 15. 4. 2015, čj. 1 As 167/2014-64, a ze dne 28. 6. 2017, čj. 1 As 333/2016-44). Pro účely nyní projednávané věci je nicméně třeba zdůraznit, že možnost napadat přímo rozhodnutí o námitkách nelze v žádném případě vykládat tak, že zapovídá uplatnění argumentace týkající se vypořádání námitek k návrhu opatření obecné povahy v rámci návrhu na jeho zrušení dle § 101a a násl. s. ř. s. Zmiňovaná judikatura naopak předpokládá, že i zákonnost vypořádání námitek proti návrhu opatření obecné povahy je na místě zkoumat v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. Přestože tedy návrh v nynější věci byl skutečně systematicky rozčleněn na dvě části, které by čistě formálně mohly být posuzovány samostatně, je třeba připomenout, že jednou z obecných povinností soudu je nahlížet na podání účastníků z hlediska jejich obsahu a nikoliv formy těchto podání. Za situace, kdy je zjevné, že navrhovatelky rozporují vypořádání svých námitek proti návrhu na zrušení opatření obecné povahy, byť související argumentaci umístily do jiné (oddělené) části návrhu, by Nejvyšší správní soud považoval za vrcholně formalistické trvat na tom, že krajský soud měl tuto část „návrhu“ odmítnout a argumentací týkající se (ne)vypořádání námitek se nezabývat. Lze k tomu ostatně dodat, že z podání navrhovatelek není ani z hlediska samotného označení dané části návrhu jednoznačně patrné, že by se skutečně jednalo žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s.

[23] Krajský soud jistě mohl s ohledem na uplatněný petit přistoupit k tomu, že by danou část návrhu skutečně (ovšem čistě formálně) odmítl. Pokud tak ovšem neučinil, nelze ani to považovat za vadu způsobující nezákonnost napadeného rozsudku. Svůj postup ohledně dané části návrhu ostatně v odůvodnění napadeného rozsudku sám odpovídajícím způsobem vysvětlil. V této souvislosti nelze přitakat ani námitce stěžovatelky, podle níž (ne)odmítnutí dané části návrhu může mít význam při stanovení náhrady nákladů řízení. Zde lze poukázat např. na závěry Ústavního soudu, podle něhož pro účely rozhodnutí o náhradě nákladů řízení nelze

pokračování

poměrovat úspěch a neúspěch ve věci jen tím, jak bylo o konkrétním návrhu rozhodnuto, tedy výlučně poměřováním výroků, stran nichž účastník měl či neměl úspěch, ale je třeba jej posuzovat v širších souvislostech (srov. např. nálezy ze dne 17. 10. 2007, sp. zn. I. ÚS 1236/07). Ani rozhodování o nákladech řízení nesmí být jen mechanickým posuzováním výsledků sporu bez komplexního zhodnocení rozhodnutí v meritu věci (viz nálezy ze dne 13. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 1/04, či ze dne 20. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 257/05). Úspěch ve věci pro účely rozhodnutí o náhradě nákladů řízení nelze mechanicky poměřovat tím, v jakém počtu výroků bylo navrhovatelkám vyhověno, nýbrž tím, v jakém rozsahu navrhovatelky dosáhly toho, čeho se věcně domáhaly, jaká byla povaha petitů, jejich vztah a význam pro řízení. I kdyby tedy krajský soud jeden z petitů formálně odmítl, nic by to nezměnilo na tom, že podstatě jejich námitek uplatněných v návrhu přisvědčil a ty tak byly v plném rozsahu úspěšné. Nelze navíc odhlédnout ani od toho, že z § 60 odst. 3 s. ř. s. plyne, že je-li návrh odmítnut, nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

III.C Překročení rozsahu návrhu ze strany krajského soudu

[24] Stěžovatelka v rámci kasační stížnosti poukazuje dále na to, že krajský soud v napadeném rozsudku překročil rozsah návrhu uplatněného navrhovatelkami. Přestože tak stěžovatelka činí výslovně ve vztahu k části výroku, kterým napadený rozsudek ruší i zadání regulačního plánu RP01 (k této otázce viz níže), nemohl Nejvyšší správní soud přehlédnout, že krajský soud zrušil napadené opatření obecné povahy v části (v rozsahu), jímž se vymezují tři výše již opakovaně označené plochy. Jak již nicméně bylo výše taktéž uvedeno, navrhovatelky se v původním návrhu domáhaly zrušení daného opatření obecné povahy toliko v rozsahu tam uvedených pozemků, přičemž petit v replice upravily tak, že navrhly opatření obecné povahy sice zrušit v rozsahu grafické a textové části územního plánu vymezení využití daných ploch, avšak opět ve vztahu k pozemkům, jejichž výčet je v návrhovém petitu u každé z ploch uveden.

[25] V tomto ohledu považuje Nejvyšší správní soud za potřebné nejen připomenout zásadní povahu návrhového petitu obecně pro všechna řízení před správními soudy [petitem je fakticky vymezen předmět a rozsah přezkumu, který budou správní soudy vykonávat, srov. např. § 37 odst. 3 a § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s.], ale je na místě zdůraznit i jeho specifický význam speciálně v případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí. Jak totiž plyne přímo z výše již zmiňovaného § 101b odst. 1 s. ř. s., v daném řízení již nelze jednou uplatněný návrh rozšířit o dosud nenapadenou část opatření obecné povahy. Výše uvedené je o to významnější v případě rozsáhlejších opatření obecné povahy (typicky právě územních plánů), u nichž by v žádném případě soud neměl suplovat roli navrhovatele a domýšlet za něj, ve vztahu k jakým (petitem nenapadeným) částem opatření obecné povahy by mohl být návrh ještě důvodný. Jinak řečeno, rozšířit předmět řízení o původně perfektním návrhem nenapadené části, není možné (srov. shora již označený rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 9 As 72/2015). Pokud takové pravidlo platí pro navrhovatele, tím spíše platí i pro soud, který je takto vymezeným rámcem taktéž vázán. Jistě není třeba trvat na tom, aby soud vždy zcela mechanicky respektoval formulaci návrhového petitu, který nepochybně není „nedotknutelný“, resp. jeho finální podoba plynoucí z rozhodnutí soudu nemusí plně odpovídat petitu uplatněnému v návrhu. Nelze však připustit takovou úpravu petitu soudem, která povede ke zrušení i těch částí opatření obecné povahy, jejichž zrušení se navrhovatel nedomáhal. V obecné rovině je třeba připustit, že by bylo možné aprobovat postup krajského soudu, který by svým rozsudkem zrušil opatření obecné povahy (např. územní plán) v rozsahu určité plochy, ač se navrhovatel domáhal jeho zrušení ve vztahu ke konkrétním pozemkům. Tak by tomu bylo typicky tehdy, pokud by v návrhovém petitu byly označeny všechny pozemky, jež jsou součástí dané plochy. I v takovém případě by nicméně bylo vhodné, pokud by soud za těchto okolností

vysvětlil, proč zvolil takovou formulaci svého výroku, resp. nastínil případné důsledky svého postupu.

[26] V nyní projednávané věci je třeba předeslat, že z napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, proč krajský soud zrušil napadený územní plán v rozsahu vyznačených ploch a nikoliv ve vztahu ke konkrétním pozemkům, u nichž to navrhovatelky požadovaly. Výše uvedené je o to významnější, že zatímco v případě ploch P1 a Z1A se výčet pozemků označených navrhovatelkami v petitu téměř shoduje s pozemky tvořícími dle grafické části napadeného územního plánu tyto plochy (byť např. v případě plochy P1 je dle grafické části územního plánu její součástí i pozemek parc. č. X, který v původním ani upraveném petitu zmíněn není), v případě plochy koridoru WD1B navrhovatelky požadovaly jeho rušení jen ve vztahu ke konkrétním pozemkům (parc. č. X, X, X, X, X, X, a X), které tvoří toliko přibližně jednu třetinu daného koridoru (jeho jižní část). Přestože Nejvyšší správní soud nepochybně, že za určitých okolností může zrušení byť jen části plochy koridoru ovlivnit vedení takového koridoru jako celku, není zřejmé, že by tomu tak bylo právě v případě nyní projednávané věci. V tomto ohledu lze poukázat i na to, že již v námitkách k návrhu územního plánu navrhovatelky poukázaly na to, že brojí proti „lomení“ koridoru přes jejich pozemky, přičemž se zmiňují o jiné vhodnější trase („za hranicemi P. v.“). I tyto údaje při konfrontaci s grafickou částí územního plánu svědčí tomu, že nesouhlas navrhovatelek se týká právě zmíněné (jižní) části koridoru. Podstatné také je, že požadavek na respektování petitu uplatněného v návrhu má svůj význam i z toho hlediska, že vlastníkům dalších pozemků v rámci určité plochy naopak může zahrnutí pozemků do takové plochy vyhovovat (to ostatně může v obecné rovině platit i pro navrhovatele, který mohl právě proto svůj návrh zacílit jen na určité pozemky a nikoliv plochu jako celek). Uvedené se tedy může projevit i v tom, že vlastníci pozemků, kteří by v důsledku zrušení regulace plochy jako celku mohli být rozhodnutím soudu dotčeni, s ohledem na vymezený rámec řízení plynoucí z návrhu nevyužijí svého práva vystupovat v pozici osoby zúčastněné na řízení a uplatňovat práva, které takovým osobám svědčí, což by jinak činili (srov. § 34 odst. 3 s. ř. s.).

[27] Překročení rozsahu přezkumu vymezeného návrhem stěžovatelka namítla i ve vztahu k zadání regulačního plánu RP01, jehož zrušení se navrhovatelky nedomáhaly, přesto jej krajský soud napadeným rozsudkem taktéž zrušil. Krajský soud ve výroku I. napadeného rozsudku napadené opatření obecné povahy konkrétně zrušil „v rozsahu, v němž se vymezuje plocha přestavby P1, a to včetně zadání regulačního plánu RP 01 (...)“. V odůvodnění k tomu pak uvedl, že „jelikož soud zrušil umístění plochy přestavby P1, zrušil zároveň i zadání regulačního plánu RP01, který měl podrobněji zpracovat podmínky užití plochy přestavby P1. Zrušení části opatření obecné povahy týkající se plochy přestavby P1 má za následek, že by regulační plán upravoval podrobnosti užití konkrétní plochy, aniž by pro to měl oporu v územním plánu.“

[28] Stavební zákon ve svém § 43 odst. 2 ve vztahu k vymezení obsahu územního plánu mimo jiné předpokládá, že v případě podmínění rozhodování regulačním plánem je součástí územního plánu též zadání regulačního plánu. V případě nyní napadeného územního plánu tvoří jeho přílohu zadání regulačních plánů RP01, RP02 a RP03. Přestože lze do určité míry chápat logiku závěrů krajského soudu, který v napadeném rozsudku přistoupil vedle zrušení plochy P1 též ke zrušení uvedeného zadání regulačního plánu (smyslem regulačního plánu je stanovit podrobné podmínky pro využití pozemků, a to právě v návaznosti na úpravu plynoucí z územního plánu), je v tomto ohledu třeba dát stěžovatelce za pravdu v tom, že krajský soud i zde nepřipustně vystoupil z rámce vymezeného návrhem a jeho petitem. Je zřejmé, že pokud krajský soud v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy zruší územní plán v rozsahu, jímž se vymezuje určitá plocha, týkají se důsledky takového rozhodnutí územního plánu jako celku, tedy dopadají (aniž by to ve výroku soudního rozhodnutí muselo být výslovně uvedeno) na textovou část, grafickou část, jejich odůvodnění a samozřejmě i na případné přílohy, které s rušenou částí územního plánu

pokračování

souvisí. Potud by v nyní projednávané věci výrok krajského soudu výslovně předpokládající zrušení jedné z příloh odůvodnění územního plánu bez dalšího problematický nebyl. Zde je však nutno poukázat na to, že navrhovatelkami napadený územní plán nejen obsahuje výše zmíněné přílohy (zadání regulačního plánu), ale vedle toho sám přímo vymezuje mimo jiné plochu označenou jako RP01 „V. centrum“, která v sobě zahrnuje plochy P1, Z15A a Z1A (viz část K. textové části územního plánu). Nejen, že se tedy toto zadání regulačního plánu týká i jiných ploch než P1 a než krajský soud tímto rozsudkem současně zrušil, ale především součástí územního plánu nadále plocha RP01 zůstává, neboť krajský soud zrušil pouze přílohu územního plánu v podobě zadání regulačního plánu, nicméně plochu samotnou nikoliv. Poukázat lze dále na to, že toto zadání regulačního plánu řeší plochu RP01 jako celek a není systematicky rozčleněno tak, že by v jeho rámci byly jednotlivé dílčí plochy sem spadající (tedy především P1 zrušená krajským soudem) jasně oddělitelné. Z napadeného územního plánu tedy nelze jednoznačně dovodit vztah zrušené plochy P1 k určité (jasně vymezené) části taktéž rušeného zadání regulačního plánu. S ohledem na výše uvedené je tedy zřejmé, že krajským soudem konstatovaná návaznost zadání regulačního plánu RP01 ve vztahu k rušené ploše P1 neplatí zcela absolutně., Není totiž ani zřejmé, v jaké části by krajský soud mohl zadání regulačního plánu k ploše P1 vztáhnout a nelze se tedy ztotožnit s tím, že by navrhovatelky tuto část územního plánu nenavrholy zrušit, bylo třeba k jejímu zrušení přistoupit. Nelze ostatně přehlédnout, že ani samy navrhovatelky podmínku zpracování regulačního plánu nijak nezpochybnily, přičemž ani podle napadeného územního plánu samotného není regulační plán (včetně jeho zadání) nezbytnou podmínkou vymezení plochy přestavby (územní plán vydání regulačního plánu jako podmínku využití předpokládá pouze u plochy přestavby P1, u ploch přestavby P2 a P3 takovou podmínku stanovenou nemá). Pokud kasační soud i ve vztahu ke zrušení daného zadání regulačního plánu shledal nepřipustné vykročení krajského soudu z rámce vymezeného návrhem, považoval již za nadbytečné zabývat se v této souvislosti otázkou srozumitelnosti dané části výroku napadeného rozsudku.

[29] S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že krajský soud nepřipustně vykročil z rámce řízení vymezeného návrhovým petitem. Pokud krajský soud zrušil napadený územní plán i v částech, jejichž zrušení se navrhovatelky výslovně ani nepřímou nedomáhaly, přičemž zrušení těchto částí územního plánu nebylo ani nevyhnutelným důsledkem jiných jeho zrušovacích závěrů, zatížil dané řízení vadou dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé ve (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 67/2012-48).

[30] Přestože již tento závěr nutně vede ke zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, Nejvyšší správní soud se zabýval i dalšími kasačními námitkami, u nichž je to s ohledem na jejich povahu a výše vymezené zrušující důvody možné.

III.D Odůvodnění vymezení plochy přestavby P1

[31] Další námitky stěžovatelky se týkaly odůvodnění vymezení plochy P1, které krajský soud v napadeném rozsudku shledal nedostatečné. Stěžovatelka v této souvislosti jednak poukázala na to, že již ve vyjádření k návrhu uvedla, proč byla tato plocha definována jako plocha přestavby. Opatření obecné povahy v tomto směru obsahuje podle ní ve svém komplexu dostatečné odůvodnění. I kdyby krajský soud shledal, že se o plochu přestavby ve smyslu stavebních předpisů jednat nemělo, nemohlo to zasáhnout do hmotných práv navrhovatelek. V uvedené ploše se totiž nemění zastavitelnost, ale jen funkční využití zastavitelné plochy. K tomu byla stěžovatelka oprávněna, i kdyby se o plochu přestavby nejednalo. S touto argumentací se podle stěžovatelky krajský soud nevypořádal a zatížil tak svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

[32] K tomuto okruhu kasačních námitek Nejvyšší správní soud předně uvádí, že dle konstantní judikatury (analogicky využitelné i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy) se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje takové rozhodnutí soudu, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námítky. Dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námítky považoval za liché, mylné či vyvrácené. Případně může být nepřezkoumatelnost rozhodnutí dána tehdy, pokud z rozhodnutí není zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005- 298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, č. 81/2004 Sb. NSS). Přestože citovaná judikatura cílí primárně na povinnost soudu zabývat se argumentací žalobců (navrhovatelů), soudní praxe již připustila, že nepřezkoumatelným může být shledáno i rozhodnutí soudu, které opomene reagovat na vyjádření žalovaného (odpůrce), jež je pro danou věc zásadního charakteru (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-41, nebo ze dne 19. 12. 2019, čj. 8 As 320/2018-32).

[33] Napadený rozsudek v nyní projednávané věci výše vymezené požadavky judikatury na přezkoumatelnost splňuje. Krajský soud se v návaznosti na námítky uplatněné navrhovatelkami zabýval plochou P1, přičemž dospěl k závěru, že její vymezení jako plochy přestavby není dostatečně odůvodněno [viz body 34. a 35. napadeného rozsudku]. Pokud se krajský soud v návaznosti na vyjádření stěžovatelky k návrhu již výslovně nevyjádřil k tomu, zda a jak vymezení této plochy bude mít dopad do hmotných práv navrhovatelek, nelze v tom spatřovat vadu odůvodnění napadeného rozsudku, pro kterou by jej bylo třeba rušit pro jeho nepřezkoumatelnost. Jednak nelze klást obdobně přísné požadavky na odůvodnění rozhodnutí krajského soudu ve vztahu k vypořádání návrhových (žalobních) námitek na straně jedné a argumentace plynoucí z vyjádření odpůrce (žalovaného) na straně druhé (srov. shora zmíněný rozsudek zdejšího soudu ve věci sp. zn. 4 Ans 1/2012), především ale krajský soud v napadeném rozsudku nikterak nezpochybnil, že by právem stěžovatelky nemělo být definovat funkční využití svého území. Stejně tak napadený rozsudek nepředpokládá nárok navrhovatelek na určení, jaké bude funkční využití jejich pozemků, o němž se stěžovatelka v kasační stížnosti taktéž zmiňuje. Takové závěry z odůvodnění napadeného rozsudku dovozovat nelze, k tomu ostatně lze poznamenat, že náplní kasační stížnosti by nemělo být úplné převzetí částí vyjádření k návrhu uplatněného v řízení před krajským soudem, nýbrž polemika se závěry, k nimž soud dospěl. Ze závěrů krajského soudu naopak jasně plyne, že jeho výhrady k napadenému územnímu plánu se v dané části týkají toliko nezohlednění existující haly v dané ploše, resp. dostatečnosti odůvodnění vymezené plochy jako plochy přestavby, nikoliv (navazující) otázky hodnocení zákonnosti zásahu takového vymezení plochy do práv navrhovatelek. Nelze ostatně přehlédnout, že i stěžovatelka takto také odůvodnění napadeného rozsudku sama vnímá a převážnou část své argumentace v rámci kasační námítky věnuje právě polemice se závěry krajského soudu týkajícími se dostatečnosti příslušné části odůvodnění.

[34] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že zásah do práv vlastníka určitého pozemku může v obecné rovině nepochybně představovat nejen to, zda je tento pozemek v územním plánu vymezen jako součást zastavitelné plochy, ale právě i to, jaké je možné budoucí funkční využití takového pozemku. Jak zdejší soud ve vztahu k plochám přestavby uvedl již v rozsudku ze dne 28. 2. 2017, čj. 4 As 220/2016-198, č. 3557/2017 Sb. NSS, ostatně stěžovatelka z tohoto rozhodnutí citovala již ve vyjádření k návrhu v řízení před krajským soudem, kategorii ploch přestavby je třeba chápat jako „*zdůraznění potřeby změny v regulovaném území v souvislosti s jeho (zpravidla) nevyhovujícím stávajícím stavem. Přitom může jít jak o plánované změny pozemků již dříve zastavitelných (zastavených), tak i o změny pozemků doposud nezastavitelných, resp. umístěných v nezastaveném*

pokračování

území“. Jinak řečeno, důsledkem vymezení určité plochy jako plochy přestavby je z povahy věci určitá změna regulace území, u níž nelze zásah do práv vlastníka pozemku *apriori* vyloučit, na což nemá vliv ani skutečnost, zda se jedná o plochu přestavby ve smyslu stavebních předpisů, jak stěžovatelka v kasační stížnosti sama uvádí. Lze dodat, že o změně funkčního využití dotčených pozemků se také zmiňuje sama stěžovatelka v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto v tomto ohledu nepovažuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný jen proto, že krajský soud shledal nedostatky odůvodnění územního plánu znemožňující jeho řádný přezkum a již se výslovně nevyjádřil k otázce zásahu dané regulace do hmotných práv navrhovatelek, na kterou stěžovatelka upozornila ve vyjádření k návrhu.

[35] Pokud jde o samotnou otázku podoby odůvodnění vymezení plochy P1 v napadeném územním plánu, krajský soud v této souvislosti stěžovatelce vytkl, že vymezení dané plochy dostatečně neodůvodnila, a současně ani nezohlednila, že se na daném území nachází hala a podniká se zde, ačkoliv byla na tuto skutečnost upozorňována již v námitkách. Stěžovatelka sice uvedla, že pro danou plochu bude vydán regulační plán, podle krajského soudu se ale měla již v územním plánu zabývat důvody pro vymezení této plochy. Stěžovatelka naopak trvá na tom, že opatření obecné povahy obsahuje ve svém komplexu dostatečné a srozumitelné odůvodnění vymezení dané plochy.

[36] Stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje na jednotlivé části napadeného územního plánu a cituje z něj jednotlivé pasáže s tím, že odůvodnění je dostatečné. Nejvyšší správní soud v této souvislosti z daného územního plánu mimo jiné ověřil, že stěžovatelka předně v rámci popisu urbanistické koncepce (část C.1. textové části územního plánu) uvedla, že „*v ploše zastavitelného bloku Z1A a navazující ploše přestavby P1 bude vytvořeno nové náměstí – dosud chybějící soustředěné veřejné prostranství*“, přičemž smyslem plochy přestavby P1 je „*uvolnit území pro adekvátní využití nejvýznamnějšího místa obce*“. V části C.3. textové části jsou pak podmínky využití plochy přestavby P1 vymezeny takto: „*vydat regulační plán RP01, odstranit brownfield na velmi významném místě obce, uvolnit území pro vybudování nového centra obce*“. K dané ploše se napadený územní plán vyjadřuje i v rámci své textové části odůvodnění, v jejíž části A.1. týkající se vyhodnocení souladu návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje mimo jiné zmiňuje, že územní plán vymezuje celkem tři plochy přestavby (P1-3), přičemž „*polyfunkční využití opuštěných areálů a ploch ÚP umožňuje*“. Ve vztahu k vyhodnocení souladu se zásadami územního rozvoje pak v části A.2. uvádí, že „*umožňuje jak výstavbu na „zelené louce“, tak vymezuje 3 plochy přestavby, jejichž cílem je zejména vymístění nevhodných aktivit z obytného území*“. V části B.3.2. (Vyhodnocení požadavků na koncepci veřejné infrastruktury) pak uvádí, že „*z obytného území je navrženo výrobní aktivity přemístit právě do výše uvedených pásů (stávající výrobní areály v obytném území jsou vymezeny jako plochy přestavby)*“. Součástí odůvodnění je i vyhodnocení připomínky navrhovatelek, z něhož se mimo jiné podává, že „*na ploše P1 se nachází stávající stavby pro výrobu a skladování, protože se plocha nachází mezi stávající obytnou zástavbou, je zde navržena přestavba na bydlení tak, aby si budoucí využití pozemků nekolidovalo*“.

[37] S ohledem na výše uvedené je třeba připustit, že stěžovatelka skutečně v rámci napadeného územního plánu (byť stručně a na různých místech) alespoň v základním rámci dostatečně vysvětluje, proč danou plochu vymezila jako plochu přestavby. Zde je nutno zdůraznit, že na odůvodnění opatření obecné povahy je třeba nahlížet jako na celek, přičemž lze poukázat i na odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách, což se týká i požadavků na takové odůvodnění kladených. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky. (srov. nálezh Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Nejvyšší správní soud

se tedy nemohl ztotožnit s kategorickým závěrem krajského soudu, který vyšel z toho, že stěžovatelka vymezení plochy přestavby nijak neodůvodnila. Krajský soud se v dané věci opřel o závěry shora již opakovaně zmiňovaného rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 220/2016, který především zdůraznil požadavek, podle něhož je třeba v rámci odůvodnění opatření obecné povahy srozumitelně uvést důvod, proč je určitá plocha vymezena nově jako plocha přestavby. Byť lze mít k míře podrobnosti odůvodnění napadeného územního plánu výhrady, je z výše citovaných částí odůvodnění územního plánu i odůvodnění jeho textové části v dostatečné míře zřejmé, proč byla daná plocha jako plocha přestavby vymezena.

[38] Přestože lze dát stěžovatelce za pravdu v tom, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy naplňuje nutné požadavky, pokud jde o požadavky na odůvodnění vymezení takové plochy, lze dodat, že krajský soud v rámci napadeného rozsudku nesetřval pouze na obecném závěru o nedostatečném odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, ale vedle toho taktéž zcela konkrétně zdůraznil, že stěžovatelka v opatření obecné povahy nezohlednila faktické aktuální využití daných pozemků, přičemž na tom byla postavena i podstata námitek uplatněných navrhovatelkami v řízení před krajským soudem. V dalším řízení tedy bude na krajském soudu, aby výše citované části odůvodnění územního plánu, které s danou plochou souvisí, případně zohlednil i při opětovném posouzení této otázky (z citovaných částí odůvodnění územního plánu je zřejmé, že na některých místech zmiňuje, že dojde k přesunutí výrobních a skladovacích aktivit, jinde však hovoří o opuštěných areálech a brownfields). K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatelka se v kasační stížnosti k tomuto naposledy zmíněnému závěru krajského soudu (o faktickém aktuálním využití pozemků) nijak výslovně nevymezila, přičemž toliko nad rámec výše uvedeného lze poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 3. 2016, čj. 8 As 121/2015-53, v němž se soud zabýval do jisté míry obdobnou situací. I zde byl totiž jako plocha přestavby vymezen mj. výrobní areál, který byl označen za brownfield, plochu s nevhodnou strukturou zástavby či funkčního využití. Namísto toho mělo v plochách vzniknout veřejné prostranství a smíšená obytná plocha. Zdejší soud v citovaném rozsudku dospěl mimo jiné k závěru, *„že stanovené využití předmětných ploch je neslučitelné se stávající zástavbou, kterou tvoří průmyslový výrobní areál. Územní plán se přitom s existencí výrobního areálu nijak nevypořádává, a to ani co do bližšího odůvodnění, proč se jedná o nevhodnou strukturu zástavby, nejde-li o tzv. brownfield (...), ani co do vysvětlení, jakým způsobem má být na jeho místě realizována část plánovaného subcentra. Přestože nový územní plán s sebou ze své podstaty přináší změny v území oproti dosavadnímu stavu, nelze zcela a bez řádného odůvodnění narušit kontinuitu s předchozím územním plánem (a faktickou situací v území). Pokud odpůrce přijal územní plán, kterým změnil využití pozemků, na nichž se nachází fungující výrobní areál stěžovatele, měl povinnost tuto změnu odůvodnit (...). Tento nedostatek odůvodnění územního plánu, které pouze zcela obecně a povrchně hovoří ve vztahu k vymezeným plochám přestavby o nevhodné struktuře zástavby či funkčního využití a o zahrnutí tzv. brownfields, svědčí o nedostatečném zjištění skutkového stavu a představuje důvod ve smyslu výše zmíněné judikatury (...), pro který je třeba OOP zrušit“.*

III.E Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

[39] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále rozporuje i závěry krajského soudu o nepřezkoumatelném vypořádání námitek uplatněných navrhovatelkami. Krajský soud k tomuto závěru dospěl konkrétně ve vztahu k námitkám označeným jako č. 2, č. 3 a č. 4.

[40] Jde-li předně o námitku č. 2, zde podle krajského soudu stěžovatelka především nereagovala na namítanou neproporcionalitu zásahu do práv navrhovatelek (územní plán jasně vymezil, na které ploše je plánována realizace náměstí, zároveň se ale nevypořádává se zásahem do vlastnických práv navrhovatelek). Krajský soud stěžovatelce vytkl i to, že se nevypořádala s tím, že by bylo vhodnější umístit náměstí na pozemcích v jejím vlastnictví. Stěžovatelka namítá, že konkrétní podoba veřejného prostranství bude zakotvena až v regulačním plánu. Poukazuje

pokračování

těž na to, že plochy Z1A a P1 jsou poměrně rozsáhlé a vedle náměstí, které bude tvořit minoritní část, bude možné tyto plochy využít i k umístění staveb pro bydlení, komerčních či jiných objektů. Zdůvodnění, proč nové náměstí má vzniknout právě zde, je podle stěžovatelky obsaženo ve výroku i dalších částech odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, stejně tak jako ve vypořádání některých dalších námitek (přípomínek). Poukazuje v této souvislosti i na nesprávnou interpretaci jejího odkazu na § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. ze strany krajského soudu v napadeném rozsudku.

[41] Nejvyšší správní soud považuje ve vztahu k vymezené otázce za podstatné připomenout, že v rámci dané námítky k návrhu územního plánu (v odůvodnění územního plánu je reprodukována ve zkráceném znění, krajský soud ji v citovaném rozsudku cituje v úplnosti) navrhovatelky zcela jednoznačně a výslovně zdůrazňují (ve vztahu k ploše Z1A), že navrhovaný zásah do jejich vlastnického práva „není přiměřený ani s ohledem na princip proporcionality“, přičemž „náměstí je možné umístit i v jiných lokalitách případně na pozemcích patřících obci“.

[42] Ze stěžovatelkou odkazovaných částí územního plánu toliko vyplývá, že ten má vytvořit mj. podmínky pro vznik nového veřejného prostranství s nejvyšším společenským významem, přičemž návrh územního plánu nevymezuje náměstí, ale jen plochu přestavby a podmínku zpracování regulačního plánu, který bude obsahovat vlastní návrh veřejného prostranství (viz vypořádání námitek navrhovatelek). Stěžovatelka sice dále na různých místech odůvodnění územního plánu dále uvádí důvody, pro které považuje umístění veřejného prostranství v daném místě za vhodné (viz v kasační stížnosti citované úryvky v textové části i odůvodnění textové části územního plánu), na podstatu námítky navrhovatelek tím však nijak nereaguje. Samotné odůvodnění dané námítky se zaměřuje toliko na otázku požadavku dle § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. na vymezení plochy veřejného prostranství. Byť tedy z dílčích částí odůvodnění a jeho kontextu lze porozumět tomu, proč stěžovatelka zamýšlí umístit náměstí (veřejné prostranství) právě v dané lokalitě, není přes výslovně znění námítky z odůvodnění vůbec zřejmé, jak stěžovatelka nahlíží na namítaný zásah do vlastnických práv navrhovatelek, resp. jeho proporcionalitu. Na tom nic nemění ani stěžovatelkou zmíněné odůvodnění týkající se vypořádání připomínky jiného subjektu (Ing. B. B.). Zmínka ve vztahu k této připomínce o tom, že případné veřejně prospěšné stavby budou teprve vymezeny, aby „*docházelo k minimálnímu zásahu do vlastnických práv*“, je toliko obecná a svým způsobem natolik samozřejmá, než aby mohla být považována za dostatečnou reakci na námítku navrhovatelek. Jako dostačující nelze v této souvislosti hodnotit ani poukaz na to, že zásahem do vlastnických práv navrhovatelek by se stěžovatelka zabývala teprve v regulačním plánu. Již z územního plánu totiž vyplývá, že způsob využití pozemků ve vlastnictví navrhovatelek má být odlišný od způsobu, jakým jsou tyto pozemky využívány nyní a již napadený územní plán nepochybně představuje jasný (a závazný) podklad zcela zjevně práva stěžovatelek omezující (využití plochy Z1A je v územním plánu popsáno jako „*vybudovat nové centrum obce s náměstím*“). K výše uvedenému lze dodat, že přestože napadený územní plán vymezuje samostatně plochy veřejných prostranství (PV), jejichž hlavní využití představuje „*náměstí, náves, ulice, tržiště, chodníky ...*“, současně v rámci ploch tzv. smíšených (S) připouští jako hlavní využití těchto ploch také „*pozemky a plochy veřejných prostranství včetně pozemků a staveb a zařízení dopravní infrastruktury*“. Týkala-li se tedy daná námítka stěžovatelek plochy Z1A zařazené mezi plochy tzv. smíšené, nelze ani dovodit, že by odůvodnění implicitně vycházelo z toho, že na pozemcích navrhovatelek nemůže být dle stanovené regulace územního plánu veřejné prostranství umístěno.

[43] Zpochybňuje-li tedy stěžovatelka závěry napadeného rozsudku krajského soudu s tím, že v kontextu odůvodnění celého opatření obecné povahy byla daná námítka vypořádána dostatečně, jasně a srozumitelně a že byl dostatečně proveden i test proporcionality, nelze se s tím ztotožnit. Nejvyšší správní soud podrobné závěry krajského soudu (viz zejm. body

46. a 47. odůvodnění napadeného rozsudku) považuje za příléhavé a vyslovené požadavky týkající se odůvodnění opatření obecné povahy za nikoliv přehnané. Jinak řečeno, v situaci, kdy určitá obec hodlá regulovat část svého území způsobem předpokládajícím možnost umístění veřejných prostranství (náměstí) na pozemcích ve vlastnictví jiných osob než obce samotné, je podle Nejvyššího správního soudu zcela na místě požadovat v takovém případě po dané obci (stěžovatelce) aby takový svůj záměr dostatečně jasně vysvětlila, a to tím spíše, pokud v tomto směru uplatní vlastníci dotčených pozemků jednoznačné námitky. Naopak je nutno považovat za zcela přirozené, že stěžovatelky na záměr týkající se jejich pozemků a spočívající ve „*vybudování nového centra obce s náměstím*“ prostřednictvím námitek reagovali. Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani obrana stěžovatelky poukazující na následnou podrobnější regulaci prostřednictvím regulačního plánu či větší rozsah dané plochy. Institut námitek k návrhu opatření obecné povahy (územního plánu) a navazující povinnost dané obce řádně vypořádat uplatněné námitky slouží právě k tomu, aby dotčení vlastníci mohli zcela konkrétně hájit v procesu územního plánování svá práva. Pokud by Nejvyšší správní soud za této situace shledal odůvodnění stěžovatelky ve vztahu k dané námitce navrhovatelek jako dostatečné, fakticky by možnost realizace takového práva popřel. Nejvyšší správní soud i v návaznosti na výše již citovanou judikaturu Ústavního soudu jistě souzní s tím, že požadavky na odůvodnění územních plánů (i pokud jde o vypořádání uplatněných námitek) nemohou být přehnané. Uvedené však nemůže vést k tomu, že by proces vypořádání námitek vlastníků dotčených pozemků byl jen formálním nebo že by v řízení před soudem bylo možno dodatečně dovozovat či vysvětlovat v kontextu dílčích (často nesouvisejících) částí odůvodnění odpověď na jasně vymezenou námitku.

[44] Ve vztahu k námitce č. 3 krajský soud shledal taktéž nepřezkoumatelnost odůvodnění napadeného územního plánu (neřešení proporcionality zásahu a nereflektování skutečného stavu pozemků v ploše přestavby P1). K tomu však dospěl toliko s odkazem na předchozí části odůvodnění svého rozsudku. Stejně tak stěžovatelka v kasační stížnosti v této souvislosti pouze uvádí, že její argumentace k vypořádání námitek č. 2 je plně přenositelná i ve vztahu k této námitce. Stejně tak tedy Nejvyšší správní soud, vázán kasační argumentací stěžovatelky, v případě této námitek pouze poznamenává, že požadavky na podobu odůvodnění související námitek (č. 2) se zabýval již výše. Je nicméně na místě připomenout, že pokud jde o samotnou otázku vymezení plochy přestavby P1, kasační soud se závěry krajského soudu zcela neztotožnil (viz část III.C tohoto rozsudku).

[45] Pokud jde o námitku č. 4, v níž navrhovatelky upozorňovaly mj. na to, že by trasa dopravního koridoru WD1B měla vést přes jiné pozemky, které se nacházejí ve větší vzdálenosti od centra, resp. jsou ve vlastnictví státu či stěžovatelky, ani zde nelze dospět k závěru, že by krajský soud v napadeném rozsudku pochybil, pokud shledal odůvodnění napadeného opatření obecné povahy ve vztahu k této námitce jako nedostatečné. V rámci samotného vypořádání dané námitek (u něhož sama stěžovatelka připouští jeho strohost) ani na jiném místě odůvodnění územního plánu, na jehož jednotlivé pasáže v kasační stížnosti stěžovatelka odkazuje, nereagovala odpovídajícím způsobem na námitku navrhovatelek a neuvedla, proč není možné, aby koridor vedl alespoň částečně přes jiné pozemky. Zmínka o přejímání trasy dle studie Metrobus (SUDOP 2009) nic nevypovídá o tom, zda a případně jak takto vymezená trasa (a především v jaké míře podrobnosti) souvisí s pozemky navrhovatelek, resp. připouští či vylučuje jimi navrhovanou variantní trasu. Zde je třeba zdůraznit, že krajský soud v napadeném rozsudku jasně odlišil napojení koridoru na území sousedních obcí (zejm. J.) a otázku dalšího vedení koridoru na území stěžovatelky. Navrhovatelky navíc uvedly zcela konkrétní varianty vedení daného koridoru (a to z části taktéž přes jejich pozemky), na což však stěžovatelka nijak nereagovala. Krajský soud ostatně poukázal též na to, že k návrhu územního plánu v dané části uplatnila námitky i samotná obec J. K argumentaci uplatněné stěžovatelkou ve vyjádření k návrhu před krajským soudem či nyní v řízení o kasační stížnosti, kde poměrně detailně vysvětluje, proč

pokračování

není možné vést koridor jinudy (včetně varianty zmiňované navrhovatelkami), je třeba zdůraznit, že předmětem přezkumu ze strany krajského soudu bylo vypořádání námitek v rámci napadeného opatření obecné povahy. K doplňování odůvodnění či nápravě nedostatků, k nimž došlo v průběhu procesu vypořádání námitek, nemůže sloužit vyjádření k návrhu v průběhu řízení před krajským soudem či snad dokonce řízení o kasační stížnosti. Proto není důvodný ani požadavek stěžovatelky, aby krajský soud reagoval na její argumentaci týkající se vedení zmíněného koridoru, kterou uplatnila právě až ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Lze uzavřít, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku (viz zejm. bod 49. odůvodnění) příléhavě vysvětluje své požadavky týkající se vypořádání i této námítky uplatněné k návrhu opatření obecné povahy. V tomto ohledu tedy napadený rozsudek podle Nejvyššího správního soudu taktéž ob stojí.

[46] Lze po úplnost pouze dodat, že Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že krajský soud se v napadeném rozsudku zabýval též samotnou otázkou „vymezení koridoru WD1B“ (viz bod 62. a násl. napadeného rozsudku), přičemž dospěl k závěru, že napadený územní plán je i v dané části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka nicméně v kasační stížnosti jak z hlediska její systematiky a označení jejích jednotlivých částí, tak z hlediska obsahu, brojila pouze proti posouzení nepřezkoumatelnosti vypořádání námítka týkající se dané plochy (viz str. 10-12 kasační stížnosti).

III.F Proporcionalita územního plánu

[47] V neposlední řadě stěžovatelka rozporuje i závěry krajského soudu týkající se shledané neproporcionality zásahu napadeného opatření do práv navrhovatelek. K tomu je však třeba uvést, že kasační argumentaci zde stěžovatelka konstruuje toliko s odkazem jednak na předchozí argumentaci v kasační stížnosti již uvedenou, a jednak s odkazem na své vyjádření k návrhu uplatněné v řízení před krajským soudem. K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že smyslem řízení o kasační stížnosti je přezkum závěrů, které k podané žalobě (návrhu) krajský soud zaujal. V nyní projednávané věci se krajský soud v napadeném rozsudku věnoval zmíněné otázce proporcionality velmi podrobně, s jednotlivými dílčími aspekty této otázky se detailně zabíral (viz body 50. - 61. odůvodnění). Tyto závěry, k nimž krajský soud zcela zjevně dospěl i po seznámení se s vyjádřením stěžovatelky k návrhu, nyní stěžovatelka zpochybňuje pouze obecně, tedy pro jakýkoliv detailnější přezkum závěrů krajského soudu zcela nedostatečně. Zbývá dodat, že odkazovanou argumentací uvedenou již na jiných místech kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval výše, k čemuž lze ještě poznamenat, že není možno zcela volně zaměňovat závěry krajského soudu týkající se vad odůvodnění napadeného opatření obecné povahy na straně jedné a závěr o proporcionalitě zásahu do práv navrhovatelek na straně druhé. Kvalitativně i systematicky se totiž jedná o odlišná kritéria přezkumu opatření obecné povahy (srov. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Přestože část uplatněných kasačních námitek neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou, s ohledem na výše uvedené v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tom krajský soud – dospěje-li opětovně k závěrům směřujícím ke zrušení některých částí napadeného územního plánu – především zohlední návrhový petit uplatněný navrhovatelkami. Krajský soud je vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[49] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 9. února 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu