



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Lenky Krupíčkové a Tomáše Foltase v právní věci navrhovatele: **Dimri Construction & Development (B.A.S.T 1) s. r. o.**, se sídlem U Kamýku 284/11, Praha 4, zastoupený JUDr. Monikou Rutland, advokátkou se sídlem Panská 6, Praha, proti odpůrci: **obec Bašť**, se sídlem Obecní 126, Bašť, zastoupený Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, **za účasti: B. B.**, zastoupená JUDr. Monikou Rutland, advokátkou se sídlem Panská 6, Praha, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2020, č. j. 50 A 6/2016-192,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku **6 353 Kč** k rukám jeho zástupkyně JUDr. Moniky Rutland, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemků st. p. č. 59/2, p. č. 401/3, p. č. 423/2, p. č. 423/3, p. č. 636, p. č. 423/1, p. č. 423/4, p. č. 424/6 a p. č. 430 v katastrálním území Bašť (dohromady též jako „lokalita Na Dlouhých“ či „pozemky navrhovatele“), které byly územním plánem obce Bašť z roku 2006 zčásti vymezeny jako zastavitelná plocha pro funkční využití bydlení v bytových a rodinných domech, zčásti jako zastavitelná plocha pro funkční využití občanská vybavenost a zčásti jako funkční plochy průmyslové výroby. Usnesením ze dne 4. 4. 2016 vydalo zastupitelstvo odpůrce opatření obecné povahy –

Územní plán Bašť (dále též „nový územní plán“). V novém územním plánu bylo konstatováno, že rozvoj v lokalitě Na Dlouhých již přesahuje potřeby i možnosti obce, a proto byla tato plocha přeřazena do ploch územních rezerv pro smíšené obytné funkce (SO 201) a pro občanské vybavení (OV 201) s tím, že jejich přeřazení do ploch zastavitelných za splnění vymezených podmínek bude vyžadovat provedení změny územního plánu.

II.

[2] Navrhovatel napadl nový územní plán u Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“) návrhem na jeho zrušení dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“).

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 13. 12. 2016, č. j. 50 A 6/2016-76, napadené opatření obecné povahy zrušil v části týkající se pozemků navrhovatele a ve zbytku návrh zamítl. Krajský soud vytkl odpůrci, že porušil § 18 odst. 4 a § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále též „stavební zákon“) tím, že přeřadil dosud nezastavitelné plochy zahrad sousedící s pozemky navrhovatele do ploch zastavitelných. Podle krajského soudu se totiž § 55 odst. 4 stavebního zákona uplatní nejen při změně územního plánu, ale i při přijetí zcela nového územního plánu. Přeřazením pozemků zahrad pak odpůrce porušil rovněž zadání územního plánu, podle něhož je v zájmu obce do budoucna hájit již vymezený rozsah zastavitelných ploch a další nově zastavitelné plochy nevymezovat. Další pochybení odpůrce shledal krajský soud v přeřazení pozemků navrhovatele z ploch zastavitelných do ploch územní rezervy, neboť prověření možnosti jejich využití k zamýšlenému účelu (zastavění), které je smyslem stanovení územní rezervy, již bylo provedeno před přijetím územního plánu z roku 2006, kterým byly tyto pozemky převedeny z ploch zemědělských do ploch zastavitelných. Podle krajského soudu je z procesu přijímání územního plánu patrné, že ve skutečnosti nemá být prověřeno možné zastavění pozemků ve vlastnictví navrhovatele, ale má být zabráněno bytové výstavbě na nich, tedy, že ve skutečnosti má územní rezerva suplovat stavební uzávěru.

[4] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38 (dále též „rozsudek šestého senátu“), uvedený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že krajský soud v posuzované věci chybně aplikoval § 18 odst. 4 a § 55 odst. 4 stavebního zákona. Ustanovení § 55 odst. 4 se vztahuje pouze na případy pořizování změny územního plánu a § 18 odst. 4 slouží k ochraně nezastavěného území, čehož se navrhovatel nedomáhal. Ten sledoval ochranu svého vlastnického práva s cílem umožnit naopak zástavbu na jeho pozemcích. Neproporcionalitu zásahu odpůrce do jeho práv přitom nenamítal pouze ve vztahu k zahradám, ale i k dalším pozemkům, které byly novým územním plánem vymezeny jako zastavitelné. Tuto otázku krajský soud vůbec nezkoumal. Nejvyšší správní soud neshledal ani rozpor územního plánu s jeho zadáním, neboť zadání výslovně umožňovalo vymežit nové zastavitelné plochy v prolukách, nebo jako drobné plochy scelující obraz obce. Tím, zda nově vymezené zastavitelné plochy splňují takto vymezené zadání územního plánu, se však krajský soud nezabýval. K územní rezervě Nejvyšší správní soud uvedl, že z rozsudku není jasné, zda krajský soud považuje pozemky navrhovatele prověřené jako zastavitelné nebo prověřené jako nezastavitelné. Tvrzeň zásah odpůrce však nespočívá v samotném vymezení územní rezervy, ale v tom,

pokračování

že pozemky navrhovatele nejsou novým územním plánem vedeny jako zastavitelná plocha. Nejvyšší správní soud uzavřel, že krajský soud zrušil napadené opatření obecné povahy zejména z formálních důvodů, které nadto byly nesprávné. Stranou přitom ponechal skutečnou podstatu sporu mezi navrhovatelem a odpůrcem, tj. zda nové vymezení pozemků navrhovatele jako územní rezervy oproti vymezení původního územního plánu z roku 2006 jako ploch zastavitelných bylo proporcionální, a to ve vztahu k jiným pozemkům, které naopak byly nově zařazeny do zastavitelných ploch, dále ve vztahu k důvodům, pro které byly pozemky ze zastavitelných ploch vyjmuty, a rovněž ve vztahu k dosavadnímu jednání navrhovatele a odpůrce v posuzované věci. Zavázal tedy krajský soud zejména k tomu, aby v dalším řízení v rozsahu žalobních tvrzení posoudil proporcionalitu napadeného opatření obecné povahy ve smyslu výše uvedených kritérií.

III.

[5] Krajský soud v následném řízení napadené opatření obecné povahy ve vztahu k plochám SO 201 a OV 201 opět zrušil. K námitce porušení principu proporcionality připomněl judikaturu, podle níž je nutno respektovat kontinuitu územního plánování. Tento požadavek však nesmí znemožnit revizi existujícího stavu, pokud jsou dány důvody pro změnu původní koncepce. Důvodem změny režimu dotčených pozemků navrhovatele v novém územním plánu byla potřeba zamezení živelné zástavby dosud nezastavěných ploch, a tím zachování rozvoje území, který by měl zohledňovat kapacity infrastruktury a občanské vybavenosti a směřovat ke kvalitativnímu rozvoji. Tento cíl shledal krajský soud legitimním. Dodal, že obec je oprávněna novým územním plánem napravit nedostatky původního územního plánování. Kapacitní problémy odpůrce přitom představují silné důvody, jimž je třeba se v rámci územního plánování věnovat. Na druhou stranu však nelze přehlédnout vlastnické právo navrhovatele a jeho ochranu. K okamžiku zrušení starého územního plánu měl navrhovatel pozemky v zastavitelných plochách a nebyť opatření o stavební uzávěře ze dne 4. 2. 2014, patrně by bylo pro pozemky navrhovatele vydáno územní rozhodnutí ještě před vydáním nového územního plánu. Navrhovatel sice územní rozhodnutí z roku 2005 nevyužil, a to následně pozbylo účinnosti. Nelze však říci, že by byl pasivní a nečinil žádné kroky k výstavbě v dané lokalitě. Po celou dobu s obcí jednal (resp. se o to snažil), vystupoval vstřícně a snažil se vyhovět jejím odůvodněným požadavkům infrastrukturní a demografické povahy. Za takové situace bylo nezbytné brát vlastnické právo navrhovatele jako významnou protiváhu zájmům obce, což odpůrce neučinil.

[6] Nástroj, který odpůrce k dosažení svých cílů zvolil, tedy převedení pozemků navrhovatele z režimu zastavitelných do režimu nezastavitelných pozemků v územní rezervě, nelze považovat za vhodně použitý. Územní rezerva v novém územním plánu nemá za cíl prověřovat možnou zastavitelnost dotčených pozemků navrhovatele. Odpůrce totiž přímo stanovil podmínky pro jejich zastavitelnost a nikoliv pro pouhé prověřování. Stanovení podmínek by však mělo být až výsledkem prověřování jakožto účelu územní rezervy. Odpůrce spíše vyňal dotčené pozemky ze zastavitelných ploch za současného vymezení územní rezervy s jakousi rozvazovací podmínkou, jejímž splněním podmínil budoucí prověřování zastavitelnosti. Nejenže odpůrce zvolil nevhodný nástroj pro plnění svých cílů, ale vymezil územní rezervu v rozporu s § 43 odst. 1 stavebního zákona.

[7] Krajský soud dále uvedl, že do vlastnického práva navrhovatele nebylo zasaženo nejšetrnějším z možných způsobů. Nedošlo sice k vynětí jeho pozemků ze zastavitelných ploch bez dalšího, avšak v úvahu připadaly mírnější způsoby, které by byly ještě rozumně schopny dosáhnout cíle požadované odpůrcem. Z nového územního plánu neplyne, proč nebylo možné přistoupit k etapizaci výstavby na pozemcích navrhovatele či ke kombinaci etapizace a územní rezervy. Namísto toho odpůrce převedl dotčené pozemky v plném rozsahu do územní rezervy a vyňal je z režimu zastavitelnosti. Nadto odpůrce zcela ignoruje, že zčásti má již navrhovatel některé infrastrukturní požadavky pokryty. Mírnější nástroj by představovalo rovněž smluvní ujednání, kterým by navrhovatel zavázal odpůrce nést pro další výstavbu v lokalitě v domluveném rozsahu náklady vybudování potřebné infrastruktury tak, aby podmínky pro další výstavbu v lokalitě byly splněny při zachování alespoň částečné zastavitelnosti. Z provedeného dokazování ostatně vyplývá, že se navrhovatel uvedeného snažil docílit, a byl to spíše odpůrce, kdo odmítal dosažení rozumného kompromisu. Podle krajského soudu neznemožňuje postavení obce jako územně samosprávného celku v oblasti veřejného práva, aby využila k dosažení svých cílů nástroje soukromého práva. Územní plán tak například může podmínit výstavbu uzavřením plánovací smlouvy. Rovněž si lze představit, že územní plán stanoví podmínky výstavby, přičemž bude částečně smluvně upravena spoluúčast investora na jejich splnění.

[8] Krajský soud rovněž shledal, že do vlastnického práva navrhovatele bylo zasaženo nad nezbytně nutnou míru. Odpůrce totiž nedostatečně odůvodnil časový i věcný rozsah územní rezervy. Účelem územní rezervy na pozemcích navrhovatele může být pouze opětovné prověření možnosti jejich ponechání v zastavitelném území s ohledem na změny území nastalé v mezidobí, nikoliv přímo zamezení výstavby. K tomuto prověření musí dojít v reálné a přiměřené době. Současně platí, že zařadil-li odpůrce pozemky navrhovatele do územní rezervy, měl zvážit rozsah, v jakém tak učiní a toto rozhodnutí alespoň rámcově odůvodnit. Měl tak řádně vysvětlit, proč pouze zařazením 100 % dotčených pozemků navrhovatele do územní rezervy a jejich vynětím z režimu zastavitelnosti může být dosaženo požadovaného cíle této změny, a proč tento cíl s intenzivním zásahem do vlastnického práva navrhovatele nelze vyvážit kompromisním řešením.

[9] Z uvedených důvodů krajský soud dospěl k závěru, že v projednávané věci je porušení principu proporcionality dáno. Proto se již nezabýval tím, zda odpůrce porušil princip rovnosti a s tím související zákaz libovůle a diskriminace. Součástí testu diskriminace je totiž posouzení, zda byl dodržen princip proporcionality. Vynětí pozemků navrhovatele ze zastavitelnosti za jejich současného zařazení do ploch územní rezervy přitom bylo neproporcionální *en bloc*, nikoliv pouze k tomu či onomu pozemku ostatních vlastníků. K poukazu odpůrce na velikost pozemků navrhovatele a absenci pozemků srovnatelné velikosti krajský soud dodal, že není patrné, proč odpůrce neumožnil výstavbu pouze na části pozemků navrhovatele, která by mohla být srovnatelná s velikostí alespoň některých zastavitelných pozemků. Z důvodu porušení principu proporcionality však nebylo podle krajského soudu možné otázku diskriminace relevantně posoudit. Krajský soud zdůraznil, že obec musí při distribuci omezení vlastnických práv v území respektovat objektivní věcné rozdíly a mimo ně měřit všem vlastníkům stejně.

IV.

pokračování

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Připomněl, že ke zrušení jinak zákonného územního plánu lze přistoupit jen výjimečně, pokud by došlo k porušení zásady proporcionality zvláště závažným způsobem. V posuzovaném případě již však ze strany krajského soudu došlo k zásahu do práva stěžovatele na samosprávu. Je čirou spekulací, že by navrhovatel byl schopen dosáhnout vydání potřebných územních rozhodnutí, pokud by nedošlo k vydání stavební uzávěry. Navrhovatel měl řadu let na to, aby realizoval svůj záměr, územní rozhodnutí však nechal propadnout. Během těchto let se přitom situace v obci značně změnila, došlo k obrovskému nárůstu počtu obyvatel a další využití rozsáhlých ploch navrhovatele k rezidenční zástavbě je neudržitelné. Je pravdou, že stěžovatel umožnil jiným vlastníkům stavět, z hlediska zájmů obce však nebylo vhodné zastavět pozemky navrhovatele jen v poměrné části odpovídající ostatním vlastníkům. Vedlo by to k tzv. salámové metodě a tlaku na postupné přijímání změn územního plánu. Z toho důvodu se rozhodl pozemky prověřit v budoucnu jako celek. Pozemky navrhovatele nesplňovaly ani stanovená kritéria pro jejich zařazení do etapizace. Krajský soud se měl zabývat vhodností těchto kritérií. Dle stěžovatele nelze etapizaci považovat za dostatečný a vhodný nástroj pro řešení problémů s rozsáhlou výstavbou na předmětných pozemcích. Vedla by totiž právě k zástavbě, aniž by bylo prověřeno, že nastaly podmínky, za nichž by tato zástavba byla v daném území vůbec možná v souladu se zájmy obce. Nejde přitom jen o rozšíření a financování potřebné infrastruktury, ale i o soudržnost stávajících obyvatel a zachování prostředí, v němž tito žijí. Stěžovatel tak upřednostnil zájem tisíců obyvatel obce nad zájmem jednoho vlastníka.

[11] Dále se stěžovatel vymezil proti posouzení stanovených podmínek prověření ze strany krajského soudu. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 325/2017-41, uvedl, že stanovení podmínek prověření je dobrovolné a nadstandardní. Krajský soud přitom nezdůvodnil, proč považuje způsob stanovení podmínek za problematický. Rovněž vymezení územní rezervy není podle stěžovatele v rozporu se zákonem. Jejím smyslem není stanovit postupné provádění změn v území, ale těmto změnám zamezit a prověřit, zda lze předmětný záměr realizovat s ohledem na povinnosti samosprávy a zájem občanů. Časový rámec trvání územní rezervy pak nemusí být vymezen v samotném územním plánu. Z podstaty věci dojde k prověření územní rezervy nejpozději s nejbližší aktualizací územního plánu. Z ničeho neplyne, že by bylo cílem stěžovatele ponechat územní rezervu bezdůvodně dlouho. Práva navrhovatele naopak šetřil již tím, že nezměnil funkční využití jeho pozemků a územní rezerva měla být prověřena právě pro smíšené obytné funkce. Podle judikatury se přitom očekává, že po prověření území dojde k takové změně, která odpovídá účelu rezerv. Pokud by po prověření nedošlo k této změně funkčního využití, musel by stěžovatel svůj postup detailně odůvodnit.

[12] Stěžovatel rovněž zdůraznil, že územní plán podléhá změnám v čase a vlastníkům není navždy zaručeno stejné funkční využití pozemků ani stejné regulativy. Stěžovatel tak nemusel přebírat funkční využití pozemků ze starého územního plánu, ale musel v novém územním plánu naopak reagovat na dynamický a příliš rychlý nárůst počtu obyvatel. Omezení navrhovatele přitom ob stojí v testu přiměřenosti. Nejenže pro dané řešení existovaly legitimní důvody, což potvrdil i krajský soud, ale byl zvolen i ten nejvhodnější

nástroj vzhledem k cíli, který chtěl stěžovatel dosáhnout. Tím nebylo rozložení zástavby v čase, ale prověření, zda je vůbec vhodné, aby daná lokalita byla vzhledem ke svému rozsahu a k rozsahu zástavby v budoucnu zastavena. Zásah nebyl činěn ani diskriminačním způsobem.

[13] V posledním okruhu námitek se stěžovatel obsáhle vyjádřil k možnosti ovlivňovat obsah územního plánu skrze soukromoprávní smlouvy o rozvoji území obce. Podle něj by totiž mohl být závěr krajského soudu interpretován zavádějícím způsobem, a to tak, že by investoři mohli požadovat po obcích určitou podobu územního plánu „výměnou“ za to, že se samosprávou uzavřou smlouvy, ve které se zaváží k plnění ve vztahu k rozšíření veřejné infrastruktury. Soukromoprávní smlouvu s investorem (o rozvoji území) a výkon veřejné moci, kterým je vydání územního plánu, je však třeba oddělit. V územním plánu jsou váženy veřejné a soukromé zájmy a nejedná se o žádnou dohodu. Veškerá regulace musí být obsažena právě v územním plánu a nemůže ji nahrazovat či doplňovat smlouva s investorem o rozvoji území. Závazky ze smluv o rozvoji území nemohou jakkoliv předurčovat regulaci v územním plánu, ale mají z ní naopak vycházet a respektovat ji. K tomu stěžovatel citoval připomínky Nejvyššího správního soudu a Akademie věd ČR k novému stavebnímu zákonu. Apeloval, aby se Nejvyšší správní soud k této problematice vyjádřil. Závěrem navrhl, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V.

[14] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se argumentace stěžovatele míjí s důvody, pro něž bylo předmětné opatření obecné povahy ve vztahu k jeho pozemkům zrušeno. Krajský soud nevytkl, že by měl individuální zájem navrhovatele automaticky převážit nad právem stěžovatele na samosprávu či nad zájmy obyvatel obce. Zrušující důvod tkví v tom, že stěžovatel při výkonu své kompetence nedodržel zásadu proporcionality a rovného přístupu ke všem vlastníkům v území. Samotnou diskriminací se krajský soud podrobněji nezabýval pro nedostatek důvodů sporného územního plánu. Soud však správně dovodil diskriminační jednání stěžovatele z toho, že navrhovateli byla zcela znemožněna výstavba na jeho pozemcích, zatímco jiným vlastníkům byla výstavba zcela umožněna. Legitimní cíl změny v územním plánování nemůže vést sám o sobě k tomu, že veškeré limity budou promítnuty jen na pozemky navrhovatele v celé jejich ploše. Stěžovatel zařadil pozemky navrhovatele do územní rezervy pro nedostatečnou infrastrukturu a občanskou vybavenost v území. Tato hlediska tedy budou určující pro jejich zařazení zpět do zastavitelného území. Jelikož se však infrastruktura buduje pro konkrétní záměr v území, a pozemky v územní rezervě nemohou sloužit tomuto účelu, *de facto* nikdy nemůže dojít k naplnění podmínek pro zařazení pozemků navrhovatele do zastavitelného území. Jedná se o nevhodná hlediska, která mají své místo až v rámci rozhodnutí o umístění stavby. Tvrzená dočasnost územní rezervy pak neodpovídá chování stěžovatele, který činí vše pro to, aby na pozemcích navrhovatele nebylo možné stavět nikdy. K tomu navrhovatel poukázal na jednání stěžovatele po přijetí územního plánu. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[15] Osoba zúčastněná na řízení ke kasační stížnosti samostatně vyjádření nepodala.

pokračování

VI.

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

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud neshledal namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou stěžovatel spatřoval především v tom, že krajský soud neodůvodnil, proč považuje způsob stanovení podmínek pro vynětí pozemků z územní rezervy za problematický. Krajský soud zřetelně založil tuto svou úvahu na tom, že stěžovatel podle něj v územní rezervě neformuloval podmínky pro prověření možného budoucího využití daného území, ale v podstatě přímo stanovil podmínky pro jeho zastavitelnost. Podle krajského soudu takto územní rezervu pojmát nelze, neboť se tím *de facto* vyprazdňuje proces prověřování daného území, který je podstatou územní rezervy. Úvaha krajského soudu je jasná a přezkoumatelná. I ve zbytku rozsudek krajského soudu plně dostál požadavkům ustálené judikatury kladeným na odůvodnění soudních rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52 a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Jednoznačně z něj vyplývají důvody, které krajský soud vedly ke zrušení části předmětného opatření obecné povahy.

[19] Jak bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud již v posuzované věci rozhodoval, a to rozsudkem č. j. 6 As 67/2017-38. Zruší-li Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, zaváže jej současně podle odst. 4 téhož ustanovení svým právním názorem pro další postup či rozhodnutí. Závazným právním názorem se přitom rozumí ve zrušujícím rozsudku vyjádřený závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se soud zabýval ke kasačním námitkám, nebo jímž se zabýval nad jejich rámec v mezích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, pak platí, že „*zruší-li Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s.*“ O překonání kasačně závazného právního názoru proto nelze usilovat ani předložením věci rozšířenému senátu. To platí dokonce i tehdy, pokud lze daný názor pokládat za judikaturní excés, jak plyne z usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 11. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50.

[20] Opětovná kasační stížnost je pak v souladu s § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v souladu se zákonným omezením svého přezkumu dosud v téže věci neřešil. Dotýká-li se naopak kasační stížnost otázek, které Nejvyšší správní soud v téže věci již závazně posoudil, resp. mohl posoudit, je v tomto rozsahu nepřijatelná.

[21] Pozemky navrhovatele byly novým územním plánem vymezeny jako územní rezerva. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán mimo jiné vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen 'plocha přestavby'), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Pro územní rezervy se použije § 36 odst. 1 obdobně. Podle § 36 odst. 1 věty druhé stavebního zákona platí, že zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (dále jen 'územní rezerva').

[22] Podle zrušujícího rozsudku šestého senátu je územní rezerva prostorem, „jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Představuje omezení dočasněho charakteru, je proto zcela na místě, aby trvala pouze po dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. Územní rezerva do práv vlastníků dotčených nemovitostí zasahuje, nicméně toliko dočasným omezením vlastníků dotčených nemovitostí, a to pouze omezením v možnosti realizovat záměry, které by mohly znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území. Vymezení územní rezervy tedy bude v souladu se zákonem tehdy, pokud je třeba prověřit budoucí využití území, účel prověření je v souladu s úkoly a cíli územního plánování a toto omezení trvá pouze po nezbytně nutnou dobu. V obecné rovině nelze vyloučit, že i u území již jednou pro konkrétní záměr prověřeného, vyvstane potřeba nového prověření s ohledem na změnu skutkových či právních okolností (např. v mezidobí dojde k rozvoji výstavby na dotčeném území nebo sousedním území, změně právních předpisů nebo změně nadřazené územně plánovací dokumentace). Tím spíše v případě, kdy od původního prověření území uplyne doba přibližně 10 let, aniž by bylo v mezidobí konkrétní území pro prověřovaný účel skutečně využito.“ Dále Nejvyšší správní soud vyslovil, že by vymezení územní rezervy nemělo žádné opodstatnění, pokud by byl výsledek prověření území daný již v okamžiku přijetí územního plánu. Absentovala by totiž zákonná podmínka vymezení územní rezervy, tj. že území má být prověřeno, a to v nejkratší možné době. V takovém případě by však bylo nezbytné prověřit, jakým způsobem se tato vada mohla promítnout do práv, jejichž ochrany se v řízení navrhovatel domáhá. Podle rozsudku šestého senátu nebylo v posuzované věci do práv navrhovatele zasaženo samotným vymezením územní rezervy (v případě, kdy by napadené opatření obecné povahy bylo zrušeno pouze v části vymezené územní rezervy, by navrhovatel nebyl o nic blíže požadovanému využití území). Tvrzený zásah spočívá v tom, že pozemky navrhovatele nejsou oproti původnímu územnímu plánu v napadeném opatření obecné povahy vedeny jako zastavitelná plocha. Podstatu sporu tudíž Nejvyšší správní soud vymezil jako otázku, „zda nové vymezení pozemků navrhovatele jako územní rezervy oproti vymezení původnímu územnímu plánem z roku 2006 jako ploch zastavitelných bylo proporcionální, a to ve vztahu k jiným pozemkům, které naopak byly nově zařazeny do zastavitelných ploch, dále ve vztahu k důvodům, pro které byly pozemky ze zastavitelných ploch

pokračování

vyjmuty (např. kapacita infrastruktury, sociální soudržnost obyvatel). V neposlední řadě pak i ve vztahu k dosavadnímu jednání navrhovatele a odpůrce v posuzované věci (kde navrhovatel dle vlastního vyjádření již disponoval územním rozhodnutím z roku 2005, které ovšem v důsledku probíhajících jednání s odpůrcem nerealizoval; v roce 2006 byl odpůrci uhrazen poplatek ve výši 4 500 000 Kč za připojení ke kanalizaci a ČOV; v roce 2009 uzavřel navrhovatel s odpůrcem smlouvu o spolupráci, v níž odpůrce deklaroval zájem na výstavbě rodinných domů v dotčené lokalitě a následně prodal navrhovateli za kupní cenu 6 452 250 Kč pozemek pro výstavbu připojovací komunikace atd.).“

[23] Krajský soud se v napadeném rozsudku přidržel testu přiměřenosti regulace, jak byl definován ve zrušujícím rozsudku šestého senátu: „a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zda je činěn v nezbytně nutné míře, c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle.“ Shledal přitom, že cíle, pro které stěžovatel vyňal pozemky navrhovatele ze zastavitelných ploch (demografické, sociální, kapacitní, stabilizační), lze považovat za ústavně legitimní a opřené o zákonné důvody. Stěžovatel však podle krajského soudu zvolil k jejich dosažení nástroj (územní rezervu), který nepoužil vhodným způsobem. Jednak formuloval chybně podmínky územní rezervy, a tuto tak v podstatě vymezil v rozporu se zákonem. Dále pro dosažení cíle nepoužil nejšetrnější z možných nástrojů a rovněž zasáhl do práv navrhovatele nad nezbytně nutnou míru. Stěžovatel s tímto posouzením krajského soudu nesouhlasí.

[24] V kapitole 10 textové části nového územního plánu stěžovatel vymezil „*Plochy a koridory územních rezerv (a stanovení možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření)*“, do nichž zahrnul pozemky navrhovatele SO 201 a OV 201. K těmto dále stanovil: „*Prověření možného budoucího využití plochy SO 201 Na Dlouhých (nebo jen její části, navazující na zastavěné území Baštěku) a plochy OV 201 budoucí Změnou ÚP bude možné po splnění podmínek:*

- *zajištění kapacity míst ve veřejném předškolním zařízení v rozsahu 4 % kapacity obyvatel plochy, např. výstavbou samostatné MŠ;*
- *zajištění kapacity míst ve veřejném školním zařízení v rozsahu min. 13,6 % kapacity obyvatel plochy;*
- *zajištění zásobování pitnou vodou se zajištěním kapacity;*
- *zajištění veřejné pěší komunikace kp 1 spojující plochu SO 201 s návší Baštěku.“*

[25] Co se týče vhodnosti zvoleného nástroje (územní rezervy) a jeho možnosti co nejšetrněji dosáhnout zamýšleného cíle, poukazuje stěžovatel správně na to, že je to především obec, kdo by měl v rámci své pravomoci a práva na samosprávu zvolit nástroj, kterým chce dosáhnout svého cíle. Judikatura ostatně setrvale zdůrazňuje, že úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Jde o politickou diskreci konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjádření realizace práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. např. rozsudky

Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, či usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10). V souladu se zásadou zdrženlivosti by měl soud přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[26] Moderovat postup obce ze strany soudu bude tedy bezpochyby namíste zejména tehdy, pokud obec zvolí v rámci realizace svého práva na samosprávu nástroj, který k dosažení požadovaného cíle vůbec nemůže sloužit, resp. který by byl pro řešení konkrétního cíle zcela evidentně nevhodný (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 67/2015-42). Zařazení pozemků navrhovatele do územní rezervy však takovýmto excesivním pochybením není. Územní rezerva je komplexní nástroj, který má zajistit prověření možnosti využití daného území především z hlediska potřebnosti plánovaného účelu jeho využití a z hlediska nároků tohoto plánovaného účelu využití. Nelze souhlasit s úvahou krajského soudu, že by snad stěžovatel byl schopen rozumně dosáhnout téhož cíle (při šetření práv navrhovatele) tím, že by v plném rozsahu nahradil územní rezervu etapizací. V případě etapizace se jedná o nástroj územního plánování, který má jiný účel, než je tomu v případě územní rezervy. Nejvyšší správní soud vymezil etapizaci v právní větě rozsudku č. j. 1 As 67/2015-42 tak, že: *„Etapizací ve smyslu § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona z roku 2006 se rozumí stanovení pořadí provádění takových změn v území, které vyplývají ze schválené územně plánovací dokumentace.“* Jde tedy pouze o nástroj, jímž se stanoví pořadí změn v příslušném území. U územní rezervy se však nejedná pouze o časové rozvržení změn v území, ale o odložení změn v území právě s ohledem na nutnost prověření, zda jsou dané změny v předmětném území vhodné/realizovatelné, s tím, že po provedení tohoto prověření může obec dospět k závěru, že k zamýšleným změnám využití území nejsou vůbec dány podmínky.

[27] A přesně to bylo cílem postupu stěžovatele. Pokud se má v budoucnu určité území proměnit v tzv. „obytnou zónu“, a obec si není jistá (je nezbytné prověřit), zda disponuje dostatečnou infrastrukturou (ať už technickou či sociální) pro bezproblémové vybudování této obytné zóny, považuje Nejvyšší správní soud územní rezervu za příhodný nástroj, který by v takové situaci měla využít. To koresponduje s podmínkami, které byly v územním plánu stanoveny jako podmínky pro možné využití příslušných ploch (zajištění kapacity míst ve veřejném předškolním zařízení, zajištění kapacity míst ve veřejném školním zařízení, zajištění zásobování pitnou vodou). Pouze čtvrtá podmínka spočívající v zajištění veřejné pěší komunikace ke spojení příslušné plochy s návší Baštěku, má etapizační charakter, tedy je navázána na pořadí změn v území. Ostatní tři podmínky jsou zjevně navázány na prověření poměrů stěžovatele. Nejvyšší správní soud nadto dodává, že pro navrhovatele bylo zařazení pozemků do územní rezervy zcela jistě výhodnější, než kdyby byly přímo kategorizovány jako nezastavitelné území bez dalšího.

[28] Dále dospěl krajský soud k závěru, že územní rezerva byla vymezena v rozporu se zákonem, jelikož tato nepočítá s prověřením daného území v přiměřené době, ale *de facto* stanovuje podmínky zastavitelnosti. Ve shodě se stěžovatelem však Nejvyšší správní soud tento přísný náhled krajského soudu na formulaci podmínek prověření možného

pokračování

budoucího využití plochy nesdílí a neshledává ji natolik problematickou, aby to vyvolalo rozpor stanovené územní rezervy se zákonem. Krajskému soudu je možno dát za pravdu, že podle čistě gramatického výkladu výše citované části územního plánu stěžovatel podmínil samotné prověření možného budoucího využití plochy splněním čtyř podmínek. Jedná se však spíše o nevhodnou, respektive neobratnou formulaci (vymezení) územní rezervy, což vyplývá nejen z koncepce nového územního plánu, ale i z vysvětlení stěžovatele. Z hlediska smyslu a účelu dané územní rezervy je zřejmé, že územní plán nepředjímá výsledek prověření budoucího využití plochy, ale stanovuje parametry, které mají být při tomto prověřování zkoumány (podmínky k prověření). Povede-li pak prověřování k závěru, že tyto parametry (podmínky k prověření) byly splněny, tj. území obce bude z hledisek uvedených v rezervě natolik stabilizováno, což umožní provést další výstavbu, pominou důvody pro územní rezervu a po změně územního plánu bude možné změnit způsob využití plochy na účel, pro který byla územní rezerva vymezena. Naopak by zcela postrádalo logiku, aby obec s ohledem na deklarované cíle územní rezervy stanovovala v novém územním plánu podmínky, při jejichž splnění má teprve dojít k prověřování možného budoucího využití plochy, přičemž tyto podmínky by musely být výsledkem jiného prověřování.

[29] Stěžovatel v této souvislosti rovněž poměrně příhodně poukazuje na rozsudek ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 325/2017-41, v němž Nejvyšší správní soud uvedl: „*Příloha 7 čl. I odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 500/2006 Sb. stanoví, že pokud je to účelné, textová část územního plánu dále obsahuje vymezení ploch a koridorů územních rezerv a stanovení možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření. Stěžovateli vadí, že územní plán neobsahuje žádné podmínky k prověření, a není tak zřejmé, na základě čeho bude v budoucnu vybráno jedno z možných užití ploch. Je však třeba zdůraznit, že citované ustanovení začíná slovy „pokud je to účelné“. Je tedy zcela na pořizovateli územního plánu, zda vůbec zahrne do územního plánu plochy územních rezerv, a pokud tak učiní, je opět na něm, zda (a nakolik konkrétně) stanoví podmínky pro prověření možného budoucího využití“* (důraz přidán). Stěžovatel v projednávaném případě přistoupil k formulaci základních podmínek, při jejichž splnění má dojít v budoucnu k převodu příslušných pozemků do režimu zastavitelného území. Jak již bylo dovozeno výše, nejedná se o stanovení podmínek pro samotné započetí prověření území, ale o stanovení podmínek, které mají být předmětem prověření. Současně není možné stěžovateli vytýkat, že podmínky k prověření nestanovil v územním plánu podrobněji, protože je *de facto* stanovovat vůbec nemusel. Nemusel zároveň ani uvést žádný konkrétní termín, kdy dojde k prověření daného území. Z podstaty územní rezervy plyne, že tato představuje omezení dočasného charakteru, a je proto zcela na místě, aby trvala pouze po dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. K takovému prověření by tedy mělo bez dalšího vždy dojít v co nejkratší možné době. Tato doba se přitom bude přirozeně odvíjet od účelu možného budoucího využití území, k němuž byla územní rezerva vymezena.

[30] Krajský soud stěžovateli vytkl rovněž to, že zásah do vlastnických práv navrhovatele nebyl učiněn v nezbytně nutné míře, respektive že v tomto ohledu není opatření obecné povahy dostatečně odůvodněno. Úvahu krajského soudu lze shrnout následovně. Za situace, kdy byl navrhovatel po celou dobu aktivní, snažil se se stěžovatelem jednat, vystupoval vstřícně a upravoval své návrhy tak, aby vyhověl jeho požadavkům infrastrukturní a demografické povahy, se stěžovatel vůbec nezabýval tím,

v jakém rozsahu je třeba zařadit pozemky navrhovatele do územní rezervy (a učinit je tak nezastavitelnými) a nijak nezdůvodnil, proč pouze zařazením celé plochy dotčených pozemků navrhovatele do územní rezervy může být dosaženo deklarovaného cíle a proč nelze zvolit nějaké kompromisní řešení. Podle krajského soudu není z nového územního plánu patrné, proč stěžovatel neumožnil výstavbu alespoň na části pozemků navrhovatele, která by mohla být srovnatelná s velikostí (alespoň některých) nově zastavitelných pozemků, resp. která by navazovala na lokality, v nichž nová výstavba probíhá. Krajský soud tímto reagoval na požadavek zrušujícího rozsudku šestého senátu, aby posoudil, zda nové vymezení pozemků navrhovatele jako územní rezervy oproti vymezení původnímu územním plánem z roku 2006 jako ploch zastavitelných bylo proporcionální ve vztahu k dosavadnímu jednání navrhovatele a odpůrce v posuzované věci (nerealizace územního rozhodnutí z roku 2005 v důsledku jednání navrhovatele s odpůrcem; úhrada 4 500 000 Kč odpůrci za připojení ke kanalizaci a ČOV v roce 2006; uzavření smlouvy o spolupráci v roce 2009; koupě pozemku pro výstavbu připojovací komunikace od odpůrce za 6 452 250 Kč atd.) a ve vztahu k pozemkům, které naopak byly nově zařazeny do zastavitelných ploch.

[31] Na tuto výtku krajského soudu reaguje stěžovatel v bodě 13 kasační stížnosti toliko lakonickým konstatováním, že si je vědom toho, že umožnil některým jiným vlastníkům stavět a že by se mohlo zdát, že je takový postup diskriminační, ovšem měl za to, že není žádoucí realizace tak velkého stavebního projektu, jako byl projekt navrhovatele a nedomníval se, že by bylo vhodné z hlediska zájmů obce zastavět pozemky jen v poměrné části. Proto takové řešení nepřijal a rozhodl se pozemky navrhovatele prověřit v budoucnu jako celek. Jinými slovy, stěžovatel v podstatě potvrzuje, že zátěž spojená s nastalými demografickými změnami v území (překotný nárůst počtu obyvatel, nedostačující kapacita občanské a další vybavenosti) byla distribuována mezi jednotlivé vlastníky pozemků neproporcionálně. Zatížila totiž v podstatě pouze navrhovatele, aniž by stěžovatel předložil jakékoliv přesvědčivé vysvětlení, proč nemohlo být postupováno jinak. Za takové vysvětlení nelze považovat v kasační stížnosti tvrzenou pouze velmi obecnou obavu, že v případě částečného zařazení pozemků navrhovatele do zastavitelného území by hrozil tlak na postupné přijímání změn územního plánu v tomto směru (tzv. salámová metoda). Nejedná se o věcný důvod, ale o hypotetickou obavu, navíc je zjevné, že tlaku ze strany navrhovatele se stěžovatel nevyhne tím, že zařadí pozemky navrhovatele v celé jejich šíři do územní rezervy, která právě představuje omezení dočasněho charakteru a má trvat pouze po dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. Stěžovatel tedy nepředkládá žádné plausibilní důvody, proč by nemohla být v zastavitelné ploše ponechána alespoň část pozemků navrhovatele a dává v podstatě krajskému soudu za pravdu, že absentují věcné důvody pro plošné vynětí pozemků navrhovatele v celé jejich šíři.

[32] Stěžovatel dále v kasační stížnosti poukazuje na to, že stanovil jednoznačné podmínky pro etapizaci území, a ty pozemky v lokalitě Na Dlouhých nesplňovaly. Tomuto tvrzení však nelze přisvědčit. Stěžovatel v novém územním plánu vymezil podmínky pro zařazení pozemků do I. etapy v rámci pořadí změn v území, a to tak, že v bodě 14. textové části nového územního plánu [POŘADÍ ZMĚN V ÚZEMÍ (ETAPIZACE)] definoval plochy spadající do I. etapy jako: „*plochy v zastavěném území (stabilizované plochy, plochy přestavby, zastavitelné plochy v prolukách uvnitř ZÚ) a plochy*

pokračování

s vydaným územním rozhodnutím.“ Co se týče II. etapy, není v tomto bodě žádným obdobným způsobem specifikován charakter ploch, které do ní byly zařazeny. Pouze jsou zde vyjmenovány dané plochy a vymezeny podmínky pro možnost započítání výstavby. V kapitole E, bodě 3.2 textové části odůvodnění nového územního plánu [*Návrh rozvoje území*] je k druhé etapě uvedeno, že do ní „byly zařazeny ucelené lokality, které dosud nemají zpracováváno podrobnější dokumentaci“. V bodě 14. téže kapitoly [*POŘADÍ ZMĚN V ÚZEMÍ (ETAPIZACE)*] je pak uvedeno: „*Etapizace byla stanovena z důvodů koordinace postupu výstavby v území s výstavbou veřejné infrastruktury, zvl. s ohledem na kapacity mateřské školy, chybějící základní školu a na kapacitu čistírny odpadních vod. Stávající veřejná infrastruktura (mateřská škola, kapacita inženýrských sítí) je dostatečná pouze pro 1. etapu výstavby*“. Nejvyšší správní soud ve spisovém materiálu, zejména pak v územním plánu, nenachází žádné relevantní rozdíly mezi pozemky zařazenými do II. etapy a mezi pozemky navrhovatele. Ty rovněž splňují podmínku „ucelené lokality“, přičemž stávající veřejná infrastruktura je dostatečná pouze pro I. etapu výstavby. Jako relevantní by mohl být shledán rozdíl ve velikosti pozemků navrhovatele a pozemků zařazených do II. etapy. Ovšem jak již bylo uvedeno výše, nebyl předložen žádný rozumný důvod, proč bylo nezbytné uvažovat o pozemcích navrhovatele jako o celku, a nebylo možné připustit do II. fáze etapizace alespoň jejich část (a to zvláště za situace, kdy již dříve byly vymezeny jako zastavitelná plocha a i vzhledem k jednáním, která mezi stěžovatelem a navrhovatelem dlouhodobě probíhala).

[33] Nejvyšší správní soud tak přisvědčuje krajskému soudu, že *en bloc* vyloučení pozemků navrhovatele ze zastavitelných ploch a jejich zařazení do územní rezervy neobstojí v testu proporcionality, neboť nesplňuje podmínku (respektive se s ní dostatečně nevypořádává), aby bylo do práv navrhovatele zasaženo pouze v nezbytně nutné míře. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, pak platí, že: „*Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného zásahu.*“ (srov. dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192, či ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63). Krajský soud proto nepochybil, pokud pro tento důvodně vytykány nedostatek zrušil příslušnou část nového územního plánu.

[34] K poslednímu okruhu námitek stěžovatele Nejvyšší správní soud doplňuje, že shledává jeho obavu z dezinterpretace závěrů vyřčených krajským soudem ve vztahu k možnosti uzavřít se stěžovatelem smlouvu o rozvoji území lichou. Krajský soud nijak nesměšoval veřejnoprávní regulaci se soukromoprávním postavením obce a nedovožoval, že by takové smluvní ujednání mělo nahrazovat či doplňovat regulaci v územním plánu. Vyjádřil pouze, že v územním plánu lze stanovit podmínky výstavby a vedle toho lze uzavřít soukromoprávní smlouvu, která bude řešit spoluúčast daného stavitele na jejich splnění. Stěžovatel podsouvá krajskému soudu závěry, které neučinil. Ostatně on sám se v bodě 33 kasační stížnosti vyjádřil obdobně jako krajský soud, pakliže navrhovateli

v podstatě doporučuje, aby předložil návrh smlouvy o rozvoji území a začal vyjednávat o budování veřejné infrastruktury tak, aby to umožnilo prověřit územní rezervu a dospět k závěru, že za konkrétních podmínek je už výstavba možná.

[35] Nejvyšší správní soud se nebude podrobněji vyjadřovat k povaze soukromoprávních smluv o rozvoji území v kontextu územního plánování. Nejedná se totiž o skutečnost, která by byla pro rozhodování v projednávané věci relevantní, a úkolem kasačního soudu není tvořit judikatorní závěry nad rámec projednávaných případů. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 30. 10. 2018, 1 Afs 291/2017-33: *„Běžný judikát neaspiruje na to být ani učebnicí, ani odbornou příručkou detailně vysvětlující všechny možné variace výkladu zákona dle proměňujících se okolností nejrozličnějších případů, které se před soudem mohou v budoucnosti objevit.“*

[36] S poukazem na shora uvedené důvody neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[37] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto je povinen nahradit úspěšnému navrhovateli náklady zastoupení. Zástupkyně navrhovatele učinila ve věci dva úkony, kterými jsou (i) vyjádření ke kasační stížnosti [písemné podání podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], přičemž za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu); a (ii) vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti [§ 11 odst. 3 ve spojení s § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu], za který náleží mimosmluvní odměna ve výši jedné poloviny – tj. 1 550 Kč, která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Náklady řízení vynaložené navrhovatelem tedy představují částku 5 250 Kč. Zástupkyně navrhovatele doložila, že je plátkyní DPH, výše její odměny se proto podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 5 250 Kč, tj. 1 103 Kč. Celkem činí náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti 6 353 Kč. Stěžovatel je proto povinen navrhovateli uhradit náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 6 353 Kč, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

[38] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné další důvody hodné zvláštního zřetele, které by právo na náhradu nákladů odůvodňovaly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 29. března 2023

David Hipšr
předseda senátu