



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatelek: **a) ARBOREAL a.s.**, se sídlem Biskupcova 78/1762, Praha, **b) ARBOREAL Praha, a.s.**, se sídlem Harmonická 1384/13, Praha, **c) ARBORETA PRAHA spol. s r.o.**, se sídlem Harmonická 1384/13, Praha, všechny zast. Mgr. Janem Balarinem, advokátem se sídlem Eliášova 922/21, Praha, proti odpůrkyni: **obec Jeneč**, se sídlem Lidická 82, Jeneč, zast. Mgr. Petrou Želechovskou, advokátkou se sídlem Edvarda Beneše 873, Horoměřice, **za účasti:** BraFil a.s., se sídlem Zahradní 360, Jeneč, zast. JUDr. Antonínem Janákem, advokátem se sídlem T. G. Masaryka 142, Příbram, o kasační stížnosti odpůrkyně proti výroku I. a VI. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2025, č. j. 54 A 7/2024-140,

t a k t o:

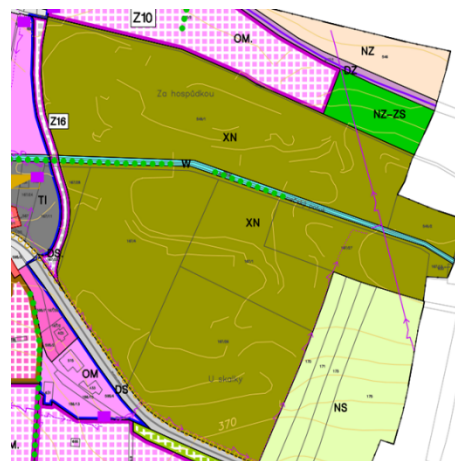
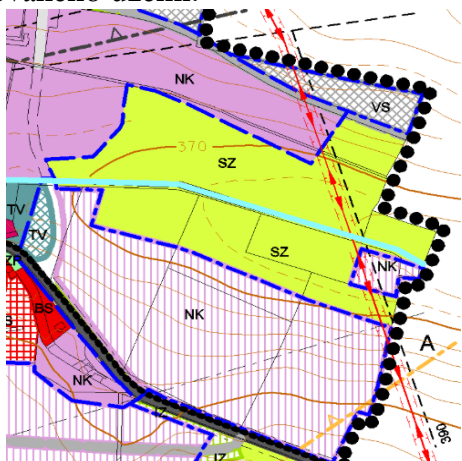
- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Odpůrkyně **je p o v i n n a** zaplatit navrhovatelkám na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 13 961 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Jana Balarina, advokáta se sídlem Eliášova 922/21, Praha.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností odpůrkyně (dále též „stěžovatelka“) brojí proti v záhlaví označenému rozsudku, kterým Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) ke dni nabytí právní moci rozsudku (13. 6. 2025) výrokem I. zrušil v opatření obecné povahy č. 1/2023/OOP, Územní plán Jenče, vydaném usnesením Zastupitelstva obce Jenče ze dne 6. 4. 2023, č. 2/2023 (dále jen „územní plán“), vymezení specifické plochy XN – Gardenpark, výrokem II. zrušil vymezení veřejně prospěšné stavby WD3 (tedy východního obchvatu obce, který měl vést skrz areál navrhovatelek na místě stávající vnitroareálové komunikace), výrokem III. zrušil bod 96 písm. c) výroku, a to ve vztahu k pozemku parc. č. 520/157 v katastrálním území Jenče u Prahy (tedy odložení zastavitelnosti daného pozemku až do roku 2040), výrokem IV. návrh ve zbylé části zamítl. Dále krajský soud rozhodl výrokem V., že navrhovatelka a) a odpůrkyně nemají vzájemně právo na náhradu nákladů řízení, výrokem VI., že je odpůrkyně povinna zaplatit navrhovatelce b) na náhradě nákladů řízení částku 21 819 Kč, výrokem VII., že navrhovatelka c) a odpůrkyně nemají vzájemně právo na náhradu nákladů řízení a výrokem VIII., že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Kasační stížností se stěžovatelka domáhá zrušení napadeného rozsudku ve výroku I. a návazně ve výroku VI.

[2] V projednávané věci se spor týká části územního plánu vymezující specifickou plochu Gardenpark XN (dále též „specifická plocha XN“ nebo „Gardenpark“), která se nachází na pozemcích p. č. 549/1, 549/2, 576/1, 167/27, 167/13, 620, 167/26, 167/1, 167/4 a 167/28, které vlastní navrhovatelky. Na této specifické ploše územní plán připouští jako hlavní využití přírodní park a stávající výstavní a prodejní areál zahradnictví. Dále stanoví koeficient zastavění max. 10 % a koeficient zeleně min. 80 %, maximální plochu přípustných staveb 100 m² a maximální výšku 4 m od rostlého terénu. Došlo tak ke zpřísnění regulativů stanovených na základě dřívějšího územního plánu z roku 2004 (dále jen „územní plán 2004“). Územní plán 2004 posuzované území dělil na dvě zhruba stejně velké hlavní části, a to na „zónu zeleně“ (SZ) a „obchod, služby a jiné komerční aktivity“ (NK). Na plochách vymezených jako NK územní plán 2004 připouštěl výrazně širší možnosti využití pozemku, jelikož jako základní funkci využití vymezil soustředění zařízení obchodu a služeb, ke skladování, spediční činnosti a k nerušící výrobě. Mohly zde být realizovány obchodní areály a jednotky, sklady, komerční sportovní zařízení a další. Přípustný koeficient zastavění činil maximálně 40 %, minimální plocha zeleně byla 30 %. Výškové omezení staveb územní plán 2004 stanovil na 10,5 m a maximální plocha jednoho areálu představovala 3000 m². Nejvyšší správní soud pro přehlednost níže srovnává dřívější a stávající grafické vymezení posuzovaného území:



pokračování

*Územní plán 2004**Nový územní plán*

[3] Krajský soud napadeným rozsudkem rozhodoval v této věci podruhé poté, co byl jeho původní rozsudek ze dne 13. 5. 2024, č. j. 54 A 7/2024-88, ve výroku II. a III. (tj. ve výroku, kterým byl návrh na zrušení územního plánu – mimo podmínek prostorového uspořádání specifické plochy XN v části, v níž stanoví max. zastavěnou plochu přípustných staveb 100 m² a max. výšku přípustných staveb 4 m – zamítnut, a výroku o povinnosti náhrady nákladů řízení) zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2025, č. j. 5 As 155/2024-66, a věc mu v daném rozsahu byla vrácena k dalšímu řízení.

[4] Při svém rozhodování tak byl krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v uvedeném zrušujícím rozsudku. Ten ve vztahu ke specifické ploše XN dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, jestliže pečlivě hodnotil veřejné zájmy, kterých má územní plán dosáhnout, ale nedostatečně se zabýval vlastnickými zájmy navrhovatelek. Krajský soud totiž ve svém prvním rozsudku uvedl, že stěžovatelka nemusela přistoupit k provedení testu proporcionality, jelikož navrhovatelky ve svých námitkách proti územnímu plánu ani v samotném návrhu na zrušení části územního plánu nespecifikovaly konkrétní záměr, který mají v úmyslu realizovat a kterému nový územní plán brání. Podle názoru Nejvyššího správního soudu bylo v projednávaném případě na místě komplexně posoudit proporcionalitu zásahu do vlastnického práva navrhovatelek a zabývat se tím, jestli je zvolená regulace přiměřená vůči těmto vlastnickým právům. Zásah do vlastnických práv navrhovatelek považoval za zjevný, předvídatelný a intenzivní. Navrhovatelky sice nespecifikovaly konkrétní záměr, který by chtěly realizovat, znění územního plánu jim však fakticky umožňovalo pouze pokračovat v původním projektu volnočasového areálu Gardenpark, který měl kombinovat přírodní plochy s komerční zástavbou (např. zahradnické centrum) a který se ukázal být ekonomicky neudržitelným. Určité konkretizované námitky navrhovatelky v průběhu pořizování územního plánu přednesly, stěžovatelka se jimi proto měla blíže zabývat. Krajský soud svůj závěr o dostatečném odůvodnění územního plánu postavil právě na tom, že byl dostatečně specifikován veřejný zájem, kterého má územní plán dosáhnout a navrhovatelky svá práva, do kterých územní plán zasahuje, specifikovaly nedostatečně, proto se jimi stěžovatelka nemusela zabývat podrobněji, s čímž se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Zároveň Nejvyšší správní soud vyslovil, že by při novém posouzení otázky přiměřenosti zásahu do vlastnických práv navrhovatelek bylo na místě zabývat se skutečným stavem posuzovaného území.

2. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Krajský soud při novém posouzení věci přistoupil ke zrušení územního plánu mimo jiné v části vymezující specifickou plochu XN (zbylé části napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud pro přehlednost nebude rekapitulovat, neboť proti nim stěžovatelka kasační stížností vůbec neprošla).

[6] Krajský soud k prvnímu kroku testu proporcionality, tedy vhodnosti zvoleného řešení konstatoval, že zvolené řešení sleduje legitimní veřejný zájem a je způsobilé naplnit vymezené cíle, což vyslovil již ve svém původním rozsudku a tento závěr aproboval také Nejvyšší správní soud. Těmito cíli byla zejména snaha o zabránění úbytku zeleně na území

stěžovatelky, jelikož se na tomto území nachází nedostatečné množství zeleně, dále snaha předejít srůstání se sousedním městem Hostivice a vyloučit vznik zástavby osamocených areálů bez návazností na okolní strukturu obce. Proto se krajský soud zabýval tím, zda se územní plán dostatečně vyjádřil k druhému kroku testu proporcionality, tedy k nezbytnosti zvoleného řešení a k možnosti dosáhnout tohoto řešení šetrnějším způsobem. V tomto směru územní plán neobstál kvůli jeho nedostatečnému odůvodnění. Z odůvodnění nebylo možné zjistit, z jakých důvodů nebylo zvoleno řešení, které by více šetřilo práva navrhovatelek. Ty v námitkách navrhly řešení, které se *prima facie* jeví jako způsobilé dosáhnout sledovaného cíle šetrnějším způsobem, a stěžovatelka nevysvětlila, proč tomu tak nebylo. Proto krajský soud vymezení specifické plochy XN zrušil.

3. Kasační stížnost, vyjádření navrhovatelek a replika

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, ve které brojí proti výroku I. a návazně proti nákladovému výroku VI. napadeného rozsudku a domáhá se jejich zrušení a vrácení věci v daném rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka namítá, že na námitku navrhovatelek, které navrhovaly zvýšení koeficientu zastavění na 20 % a snížení koeficientu zeleně na nejvýše 50 %, reagovala tím, že daná plocha má charakter nezastavěného území, proto nelze její regulativy přibližovat regulativům ploch zastavěných či zastavitelných. Není tedy pravdou, že by navrhované koeficienty vůbec nereflekovala. Odůvodnění územního plánu nemusí obsahovat detailní odpověď na každou námitku. Stěžovatelka uplatněné námitky vypořádala a dostatečně vysvětlila, proč jim nevyhověla, zároveň je potřeba vnímat vypořádání námitek v souvislosti s odůvodněním celého územního plánu. Požadavky na rozsah vypořádání námitek nemohou být přemrštěné, jelikož by byla ohrožena funkčnost územního plánování, narušena stabilita systému územního plánování a právní jistota občanů. Zároveň je přepjatý formalismus nepřipustným zásahem do práva na samosprávu.

[9] Krajský soud zcela pominul, že vymezení specifické plochy XN je výhodnější než původní plocha SZ, na které byla nepřipustná jakákoliv výstavba. Navrhovatelky nebyly oprávněny požadovat zrušení územního plánu ve větším rozsahu, než ve kterém tvrdí zkrácení na svých právech. V rozsahu původní plochy SZ územní plán práva navrhovatelek nijak nekrátí. Soudy mohou zrušit i jen dílčí pasáž územního plánu. Postup krajského soudu, který zrušil celé vymezení specifické plochy XN, je proto vadný a zasahuje do stěžovatelčina práva na samosprávu. Zároveň soudy při přezkumu územního plánu nepostupovaly zdrženlivě a minimálně naznačovaly své představy o nejlepším způsobu regulace území, stěžovatelce totiž kladly k tíži, že se nezabývala možností rozdělení plochy na více částí. Regulace území je složitá, komplexní, vzájemně provázaná a je výsledkem dlouhodobých debat. Přísné limity automaticky nemusí být neproporcionální. Navrhovatelky brojily proti územnímu plánu i v rozsahu, ve kterém k žádnému zásahu do jejich práv nedochází, jelikož bylo zrušeno celé vymezení specifické plochy XN, nerozhodoval krajský soud po právu. Odůvodnění napadeného rozsudku je nesprávné a pomíjí skutečný zásah do práv navrhovatelek a jeho přiměřenost. Zároveň krajský soud dle stěžovatelek nesprávně vyložil test proporcionality.

pokračování

[10] Navrhovatelky ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že zařazení specifické plochy XN do nezastavitelného území, resp. jeho skutečný charakter je součástí problému, proto nepostačí odůvodnění vycházející z toho, že regulativy nezastavěného územní nelze přibližovat regulativům území zastavěného nebo zastavitelného. Požadavek soudů, aby stěžovatelka více odůvodnila zásah do vlastnického práva, není přepjatým formalismem. Ve vztahu ke zrušení celé specifické plochy XN navrhovatelky namítají, že sama stěžovatelka uvádí, že územní plán představuje složitou, komplexní a vzájemně provázanou regulaci, proto se k této námitce blíže nebudou vyjadřovat. Navrhovatelky vyslovily pochybnosti o tom, zda krajský soud plně respektoval závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem, jelikož beze změny zopakoval argumentaci obsaženou ve zrušeném rozsudku a následně reprodukoval závěry Nejvyššího správního soudu, které omezil na závěr, že územní plán nebyl dostatečně odůvodněn, a proto jej zrušil. Dále navrhovatelky rozporovaly způsob, jakým se krajský soud vypořádal se skutečným charakterem území, když jej označil za zdevastované, s čímž nesouhlasí. Navrhovatelky zdůrazňují, že smyslem námitek byl požadavek, aby stav uvedený v územním plánu odpovídal realitě. I přes uvedené dílčí výhrady však navrhovatelky navrhlý zamítnutí kasační stížnosti.

[11] Stěžovatelka v replice namítala, že navrhovatelky opomíjí, že předchozí územní plán na ploše označené jako SZ neumožňoval žádnou výstavbu. V této části tak územní plán do práv navrhovatelek vůbec nezasahuje, naopak jim přiznává větší volnost v nakládání s jejich pozemky. Navrhovatelky se proto nemohly úspěšně domáhat zrušení celé specifické plochy XN, jelikož z žádného právního předpisu nevyplývá potřeba jednotné regulace, naopak Nejvyšší správní soud možnost rozdělení plochy na více částí ve svém předchozím rozhodnutí výslovně připustil.

[12] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo, je řádně zastoupena a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná – a to přesto, že již v této věci Nejvyšší správní soud rozhodoval a podle § 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, „*jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*“.

[14] Zároveň však v předchozím řízení Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasační stížnosti navrhovatelek, nikoliv odpůrkyně. Smyslem § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je zajistit, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, ve které vyslovil již svůj závazný právní názor za situace, kdy se krajský soud tímto závazným právním názorem řídil (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05). Byť Nejvyšší správní soud nejprve rozhodoval o kasační stížnosti navrhovatelek, je třeba posoudit, jestli stěžovatelka nebrojí proti otázkám, ke kterým Nejvyšší správní soud už závazný právní názor vyslovil.

[15] V první části kasační stížnosti stěžovatelka v zásadě namítá přepjatý formalismus a také to, že odůvodnění územního plánu bylo dostatečné. Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda tato část kasační stížnosti obsahuje námitky, ke kterým nebyl vysloven závazný právní názor a dospěl k závěru, že tomu tak není.

[16] Nejvyšší správní soud ve svém předchozím (zrušujícím) rozsudku č. j. 5 As 155/2024-66, zdůraznil, že se krajský soud (a následně také Nejvyšší správní soud, viz např. bod [40] odůvodnění uvedeného rozsudku) zabýval odůvodněním územního plánu jako celku, nikoliv jen části věnované vypořádání uplatněných námitek. Krajský soud ve svém prvním rozsudku zdůraznil, že řešení zvolené v územním plánu sleduje legitimní veřejné zájmy, kterými byla zejména potřeba zabránit úbytku zeleně na území odpůrkyně, nevhodnému srůstání se sousední obcí a vzniku zástavby osamocených areálů bez návaznosti na okolní strukturu obce. Zároveň krajský soud vycházel z toho, že navrhovatelky nespecifikovaly konkrétní záměr, který chtějí na posuzovaném území realizovat, a nedostatek této specifikace bránil provedení úplné úvahy, jestli veřejný zájem převáží nad soukromými zájmy navrhovatelek, proto podle krajského soudu nebylo provedení testu proporcionality potřebné.

[17] Nejvyšší správní soud se s tímto neztotožnil, naopak v bodě [39] odůvodnění zrušujícího rozsudku č. j. 5 As 155/2024-66 výslovně uvedl, že byly dány dostatečné důvody pro řádné provedení testu proporcionality. Vázán tímto právním názorem krajský soud ověřil, zda odpůrkyně test proporcionality provedla, a konstatoval, že odůvodnění územního plánu není ve vztahu k druhému kroku testu proporcionality (tedy otázce nezbytnosti zásahu, případně možnosti dosáhnout cíle šetrnějším způsobem) dostatečné, a proto nyní napadeným rozsudkem územní plán v části vymezující specifickou plochu XN zrušil. Vzhledem k tomu, že odůvodnění územního plánu neobstálo již ve vztahu k druhému kroku testu proporcionality, nebylo vůbec na místě hodnotit, zda ob stojí u dalšího, třetího kroku testu proporcionality.

[18] Stěžovatelka v nyní posuzované kasační stížnosti netvrdí, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, ani to, že test proporcionality v odůvodnění územního plánu provedla. V kasační stížnosti toliko rozporuje závěry, na základě kterých Nejvyšší správní soud dovodil, že je provedení řádného testu proporcionality nezbytné.

[19] Nejvyšší správní soud ve svém prvním (zrušujícím) rozsudku č. j. 5 As 155/2024-66 zohlednil, že úkolem správních soudů není územní plány dotvářet a věcně regulovat (viz blíže např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS), ale musí při přezkumu územních plánů respektovat právo územních samosprávních celků na samosprávu. Zároveň je však potřeba bránit jednotlivce před excesy v územním plánování. Obec totiž při pořizování územního plánu musí pečlivě poměřovat mezi zájmy vlastníků dotčených pozemků a veřejným zájmem na stanovení smysluplného a harmonického využití území (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS) a zároveň respektovat cíle a úkoly územního plánování vymezené v § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (s účinností od 1.

pokračování

1. 2024 pak nový zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, stanoví obdobná pravidla, která je nezbytné v procesu územního plánování respektovat v § 38 a § 39).

[20] Nejvyšší správní soud v odůvodnění prvního rozsudku jednoznačně reflektoval, že navrhovatelky v námitkách neuvedly konkrétní záměr, jehož realizaci územní plán brání, avšak uvedly, že projekt volnočasového areálu Gardenpark (který měl kombinovat prodejní areál zahradnictví a parkové plochy a který územní plán považuje prakticky za jediné přípustné využití) se stal neživotaschopným, a proto v něm navrhovatelky nemohou pokračovat (viz bod [34]). Navrhovatelky též navrhly regulaci, kterou by považovaly za přijatelnou, tak, aby bylo možné území nadále využívat (viz bod [35]). Nejvyšší správní soud zásah do vlastnických práv navrhovatelek považoval za velmi intenzivní; viz blíže např. bod [39] odůvodnění zrušujícího rozsudku: *„Podle Nejvyššího správního soudu tak odůvodnění napadeného rozsudku nedostatečně reflektuje výše uvedené skutkové okolnosti. Ve svém souhrnu byly dány dostatečné důvody, pro které bylo na místě posoudit, zda lze zásah do vlastnického práva stěžovatelek považovat za přiměřený, tedy pro řádné provedení testu proporcionality. Omezení vlastnického práva stěžovatelek, ke kterému posuzovaný územní plán přistoupil, totiž podle názoru Nejvyššího správního soudu skutečně může znamenat, že stěžovatelkám bude fakticky zabráněno v téměř jakémkoli rozvoji posuzovaného území.“* V podrobnostech viz blíže zejména body [31] až [43] zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, ze kterých vyplývá potřeba provedení testu proporcionality.

[21] Stěžovatelka námitky, které vznáší v první části kasační stížnosti, fakticky vztahuje jen k danému odůvodnění prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu a sama výslovně uvádí, že požadavky vznášené Nejvyšším správním soudem a krajským soudem nesmí být přemrštěné. Nicméně krajský soud byl vázán závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku, kterým je nyní vázán rovněž samotný Nejvyšší správní soud (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2005, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud požadavky na odůvodnění územního plánu nepovažuje za přemrštěné, ani za projev přepjatého formalismu. Primárně správní soudy stěžovatelce vůbec nevytýkají, že by navrhovatelkami uvedené koeficienty nezohlednila vůbec, pouze to, že vypořádání jejich námitek nebylo dostatečné s ohledem na intenzitu zásahu do vlastnických práv navrhovatelek.

[22] Zároveň důvody, pro které správní soudy považují za nezbytné podrobnější odůvodnění územního plánu, nejsou formalistické, naopak zohledňují, že úkolem soudů je chránit jednotlivce před excesy v územním plánování. Nejvyšší správní soud stěžovatelce nijak nepodsouvá řešení, které by měla v procesu územního plánování zvolit. Vzhledem k intenzitě zásahu do práv navrhovatelek však požaduje, aby odůvodnění územního plánu nezohledňovalo jen veřejné zájmy obce, ale také soukromé zájmy navrhovatelek – a to prostřednictvím řádně provedeného testu proporcionality. V této části je kasační stížnost nepřípustná, protože vznáší otázky, na které již Nejvyšší správní soud odpověděl ve svém prvním rozsudku č. j. 5 As 155/2024-66.

[23] Ve zbylé části kasační stížnosti pak stěžovatelka brojí proti způsobu zrušení specifické plochy XN, kterou krajský soud zrušil jako celek, ačkoliv mohl zrušit pouze část takto vymezené plochy, která byla územním plánem 2004 vymezená jako zastavitelná. Ve vztahu k této otázce nemá Nejvyšší správní soud pochyb, že jde o kasační stížnost

přípustnou. Byť ve svém zrušujícím rozsudku naznačil možnost dělení specifické plochy XN a reflektoval také to, že podle územního plánu 2004 byla zastavitelná jen část specifické plochy XN, vůbec se nevyjadřoval k tomu, jestli by bylo vhodnější (případně vůbec možné) zrušit danou regulaci jako celek, nebo pouze tu část, ve které dochází k přímému zásahu do vlastnického práva navrhovatele.

[24] Z kasační stížnosti a zejména z následné repliky je patrné, že klíčovým důvodem nesouhlasu stěžovatelky s napadeným rozsudkem je rozsah zrušené části územního plánu. Stěžovatelka obsáhle namítá, že návrhem na zrušení specifické plochy XN jako celku navrhovatelky brojily proti územnímu plánu i v tom rozsahu, ve kterém k žádnému zásahu do jejich vlastnických práv nedochází. Předchozí územní plán 2004 totiž nyní posuzovanou plochu rozděloval na dvě části, na jedné z nich však nebyla přípustná žádná výstavba, proto měl krajský soud územní plán zrušit jen v té části specifické plochy XN, na které územní plán 2004 výstavbu připouštěl a vůči které tak mohlo dojít k zásahu do práv navrhovatele.

[25] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že při rušení opatření obecné povahy, případně právě jeho části, je potřeba vždy zohlednit konkrétní situaci, kterou toto opatření obecné povahy reguluje. Sama stěžovatelka zdůrazňuje, že územní plán představuje složitou, komplexní a vzájemně provázanou regulaci, která je výsledkem dlouhodobých politických a odborných debat. Tuto skutečnost zdůrazňoval mj. také Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, N 207/87 SbNU 377, ve kterém posuzoval právě to, zda právu na samosprávu svědčí spíše rušení pouhých částí územních plánů a vytváření tzv. bílých míst, nebo právě rozsáhlejší zrušení dané regulace. V tomto nálezu Ústavní soud uvedl, že je při derogačních zásazích potřeba postupovat zdrženlivě, aby se selektivním vypuštěním části textu nevytvářely nové normativní věty nahrazující politickou vůli, avšak jde o citlivou a obtížně předem definovatelnou hranici, kterou je nezbytné posuzovat podle skutkových okolností jednotlivých případů. Současně Ústavní soud zdůraznil, že nelze obecně říci, zda ústavnímu právu na samosprávu více konvenuje komplexní zrušení regulace určitého území a opětovné přijetí nové části územního plánu, nebo zrušení jen nezbytných částí územního plánu s možností jeho změny či doplnění. Posouzení se odvíjí od celkového kontextu jednotlivých případů, podoby územního plánu a jeho protiprávní části, provázanosti jednotlivých regulací a podobně.

[26] Nejvyšší správní soud již ve svém prvním rozsudku v této věci vyzdvihl, že zásah do práv navrhovatele lze spatřovat ve vztahu k ploše, kterou územní plán 2004 vymezil jako plochu NK; to ovšem ničeho nemění na tom, že je třeba na základě vymezeného návrhového bodu řádně přezkoumat územní plán v celé části vymezující funkční určení specifické plochy XN (viz bod [32]). Tento závěr vyplývá zejména ze skutečnosti, že specifická plocha XN jako celek představuje jednotnou a provázanou regulaci, proto soudům při respektu k možnosti řádně vykonávat právo na samosprávu nepřísluší tuto specifickou plochu XN dělit na menší části.

[27] Nelze pominout ani to, že pro Gardenpark přezkoumávaný územní plán vymezil zcela specifické regulativy právě pouze pro tuto plochu a jí „na míru“. Proto je zřejmé, že alespoň podle stávajícího znění územního plánu spolu celá tato plocha neoddělitelně souvisí, je komplexní a provázaná. Ostatně stěžovatelka v územním plánu uváděla, že dané území je samostatnou plochou vzhledem ke komerčně přírodnímu charakteru a že je způsob využití

pokračování

této plochy specifický. Byť tedy k negativnímu zásahu dochází v části, v níž je zastavitelnost oproti územnímu plánu 2004 omezena, je potřeba zabývat se při soudním přezkumu specifickým vymezením regulace Gardenparku jako celku, tedy i v té části, která byla v minulosti vymezena jako nezastavitelná. Správní soudy totiž právě při respektu ke stěžovatelskému právu na samosprávu musí vycházet z toho, že stěžovatelka sama tyto plochy považovala za vzájemně provázané, a měla by tedy mít možnost zabývat se při řešení nového způsobu regulace touto plochou jako celkem. Nejvyšší správní soud tak má za to, že právě zrušením části specifické plochy XN při současném zachování jiné části této plochy, by s ohledem na uvedené skutečnosti mohlo dojít k nepřípustnému zásahu do práva stěžovatelky na samosprávu.

[28] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žádné ze soudních rozhodnutí stěžovatelce autoritativně nestanoví způsob, jakým by měla posuzovanou plochu regulovat. Za předpokladu, že stěžovatelka bude nadále vycházet z cílů stanovených územním plánem (tedy ze snahy o zachování zeleně, zabránění srůstání se sousední obcí a vzniku osamocených areálů bez návaznosti na strukturu obce) je nezbytné v odůvodnění územního plánu výslovně zohlednit také vlastnická práva navrhovatelek. Jestliže stěžovatelka při novém vymezení funkčního určení Gardenparku zvolí řešení, které bude nadále intenzivně zasahovat do vlastnických práv navrhovatelek, bude muset mezi kolidujícími zájmy důkladně vážit a provést test proporcionality (viz výše).

[29] Ve světle shora uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že postup krajského soudu odpovídá východiskům, která v uvedeném nálezu sp. zn. I. ÚS 655/17 vymezil Ústavní soud. Krajský soud zvolil zrušení celé specifické plochy XN. Tento postup Nejvyšší správní soud považuje za plně souladný se stěžovatelským právem na samosprávu, kterému svědčí právě možnost nově regulovat území celého Gardenparku tak, aby bylo skutečně možné citlivě vyvážit veřejné zájmy obce a vlastnická práva navrhovatelek. V tomto směru Nejvyšší správní soud nepominul zvážit také to, že i samotné koeficienty maximální zastavitelnosti a minimální plochy zeleně je v zájmu stěžovatelky vymezit nově, a to ve vztahu k celé ploše. Jak sama stěžovatelka upozorňuje, územní plán 2004 umožňoval zastavitelnost pouze části plochy nyní vymezené jako specifická plocha XN. Proto nelze koeficienty uvedené v územním plánu 2004 a v současném územním plánu porovnávat samy o sobě, podstatná je spíše konkrétní velikost plochy, která byla podle územního plánu 2004 zastavitelná a která je zastavitelná nyní. Nezbytnost přijetí nové regulace pro celé území specifické plochy XN stěžovatelce umožní tyto okolnosti lépe zohlednit právě při hodnocení míry zásahu do vlastnických práv navrhovatelek a reflektovat je právě v testu proporcionality.

[30] Stěžovatelka proto může např. přistoupit k rozdělení této plochy na více částí s rozdílným typem regulace, což by v případě zrušení regulace ve vztahu pouze k části území bylo v praxi jen obtížně proveditelné. Toto řešení však Nejvyšší správní soud stěžovatelce nijak nepodsouvá, pouze poznamenává, že je tento způsob regulace představitelný a možný, volba způsobu regulace tohoto území je samozřejmě na stěžovatelce samotné, která však musí postupovat v souladu s východisky vymezenými v tomto rozhodnutí, resp. v napadeném rozsudku a předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[31] V tomto směru je potřeba mít na paměti také to, že by případný výrok rušící nový územní plán pouze v části bývalé plochy NK mohl být složitě uchopitelný, příp. i nevykonatelný. Plocha vymezená územním plánem 2004 totiž zasahovala několik různých parcel, nicméně nekopírovala jejich přesné hranice, tedy na některé pozemky zasahovala pouze částečně, vymezení rušené regulace parcelními čísly by proto nebylo možné. Zároveň by bylo problematické i vymezení zrušené části specifické plochy XN s odkazem na vymezení ploch v územním plánu 2004. Takový výrok by se totiž opíral o již neplatné a neúčinné opatření obecné povahy, které bylo zcela nahrazeno právě přezkoumávaným územním plánem. Těchto praktických problémů si ostatně musel být vědom také krajský soud, který již ve svém prvním rozsudku č. j. 54 A 7/2024-88 výrokem I. zrušil podmínky prostorového uspořádání stanovící maximální zastavěnou plochu a výšku přípustných staveb ve vztahu k celé specifické ploše XN, nikoliv jen v části, která byla územním plánem 2004 vymezena jako NK.

[32] Pro úplnost Nejvyšší správní soud k argumentaci navrhovatelek týkající se skutečného stavu území, resp. jeho označení za zdevastované uvádí, že se touto otázkou zabýval ve svém zrušujícím rozsudku. Tam v bodě [44] vyslovil, že při posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnických práv navrhovatelek bude namísto opětovně se zabývat skutečným stavem území. S tímto souvisí rovněž otázka charakteru plochy, kterou stěžovatelka považuje za stabilizované nezastavěné území. Jak bylo opakovaně uvedeno, odůvodnění stojící na závěru, že území je nezastavěné, proto nelze jeho regulativy přibližovat území zastavitelnému, případně zastavěnému, neobstojí. Navrhovatelky trefně poukazují na to, že charakter území a jeho následné vymezení jako nezastavitelného je součástí problému, nikoliv řádným odůvodněním. Nejvyšší správní soud se k otázce skutečného charakteru území nebude blíže vyjadřovat, neboť to je podle vysloveného závazného právního názoru úkolem stěžovatelky při novém vymezení regulace daného území.

[33] Není pochyb, že rozsudek krajského soudu ve výrokové části obstojí, jeho odůvodnění je pak potřeba vnímat v kontextu závazných názorů vyslovených v obou rozsudcích Nejvyššího správního soudu.

5. Závěr a náklady řízení

[34] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl (výrok I.).

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla úspěšná, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelky měly ve věci plný úspěch, proto jim přísluší vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, které jsou tvořeny náklady na zastoupení, jelikož byly v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupeny Mgr. Janem Balarinem, advokátem se sídlem Eliášova 922/21, Praha. Výši náhrady soud určil podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Náklady tvoří odměna zástupce navrhovatelek za jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání soudu ve věci samé, a sice vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm.

pokračování

d) advokátního tarifu]. Za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 11 088 Kč [odměna ve výši 4 620 Kč za první zastoupenou navrhovatelku, snížená o 20 %, tj. 3 696 Kč za druhou zastoupenou navrhovatelku a snížená o 40 %, tj. 2 772 Kč za třetí zastoupenou navrhovatelku podle § 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bod 5. advokátního tarifu a § 12 odst. 4 advokátního tarifu]. K této částce je potřeba přičíst 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů za jeden úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy činí náklady na odměnu a náhradu hotových výdajů zástupce navrhovatelek částku 11 538 Kč. Tuto částku je třeba navýšit o DPH ve výši 21 %. Celkem má tedy odpůrkyně povinnost zaplatit navrhovatelkám k rukám jejich zástupce částku 13 961 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[36] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí vznikly náklady, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (výrok III.).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. října 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu