

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci navrhovatele: **Dimri Construction & Development (B.A.S.T 1) s.r.o.**, IČO 274 55 475, se sídlem U Kamýku 284/11, 142 00 Praha 4, zastoupen JUDr. Monikou Rutland, advokátkou se sídlem Betlémské nám. 6, Praha 1, proti odpůrci: **Obec Bašť,** se sídlem Obecní 126, Bašť, zastoupen JUDr. Tomášem Chlostem, advokátem se sídlem Na Zámecké 7, 140 00 Praha, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: B. Z., zastoupena JUDr. Monikou Rutland, advokátkou se sídlem Betlémské nám. 6, Praha 1, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územní plán Bašť, vydaný zastupitelstvem obce Bašť dne 4. 4. 2016, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2016, č. j. 50 A 6/2016 – 76,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2016, č. j. 50 A 6/2016 – 76, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemků p. č. st. 59/2, p. č. 401/3, p. č. 423/1, p. č. 423/2, p. č. 423/3, p. č. 423/4, p. č. 424/6, p. č. 430 a p. č. 636 v katastrálním území Bašť. Usnesením ze dne 4. 4. 2016 vydalo zastupitelstvo odpůrce opatření obecné povahy –

Územní plán Bašť. Opatřením obecné povahy byly shora uvedené pozemky navrhovatele vymezeny jako územní rezerva pro smíšené obytné funkce a plocha občanského vybavení s tím, že v budoucnu není vyloučena jejich zástavba za předpokladu zajištění kapacit veřejné infrastruktury a stabilizace dříve založených rozestavěných ploch. Předchozím územním plánem obce Bašť z roku 2006 přitom byly tytéž pozemky navrhovatele zčásti vymezeny jako zastavitelná plocha pro funkční využití bydlení v bytových a rodinných domech (pozemky p. č. 423/1, p. č. 424/6, částečně pozemky p. č. 423/4 a p. č. 636), jako zastavitelná plocha pro funkční využití občanská vybavenost (pozemek p. č. 430) a zčásti jako funkční plochy průmyslové výroby (pozemky p. č. st. 59/2, p. č. 401/3, p. č. 423/2, p. č. 423/3, a částečně pozemky p. č. 423/4 a p. č. 636).

[2] Uvedené opatření obecné povahy napadl navrhovatel u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) návrhem na jeho zrušení dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítal, že napadené opatření obecné povahy je neproporcionální, neodpovídá návrhu zadání a porušuje ustanovení § 18 odst. 4 a § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), jelikož odpůrce vyjmul ze zastavitelných ploch pozemky navrhovatele a zároveň vymezil jako zastavitelné nové dosud nezastavitelné plochy – plochy označené jako OV 101 (p. č. X, p. č. X a p. č. X), plochy označené jako SO 102 (p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X), a pozemky p. č. 401/1 a p. č. X. Dále upozornil na to, že přeřazení pozemků v jeho vlastnictví do územní rezervy nebylo podloženo dostatečnými důvody a vyjádřil se k podmínkám budoucí zastavitelnosti lokality (zajištění kapacity školního a předškolního zařízení, navýšení kapacity čistírny odpadních vod, zásobování pitnou vodou, výstavba komunikace, veřejně přístupného parku a nádrže na retenci dešťových vod).

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 13. 12. 2016, č. j. 50 A 6/2016 – 76 (dále jen „napadený rozsudek“), napadené opatření obecné povahy v části týkající se pozemků navrhovatele ke dni právní moci napadeného rozsudku zrušil a ve zbytku návrh zamítl. Krajský soud shledal, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu s hmotným právem. Odpůrce zařadil dosud nezastavitelné plochy zahrad na pozemcích p. č. 401/1 a p. č. X do ploch zastavitelných, čímž porušil povinnost chránit nezastavitelné území a nezastavitelné pozemky ve smyslu § 18 odst. 4 stavebního zákona. Jedná se přitom o pozemky sousedící s pozemky ve vlastnictví navrhovatele. Tímto svým postupem odpůrce porušil také ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona, neboť neprokázal nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy (pozemky ve vlastnictví navrhovatele) a zejména řádně neodůvodnil vymezení nových zastavitelných ploch. Není také pravdou, že uvedené pozemky mají výměru 0,58 ha, jak odpůrce uvedl, celková plocha obou pozemků činí 8 327 m^2. Krajský soud se ztotožnil s právním názorem vysloveným Krajským soudem v Brně v rozsudku ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012 – 54, že citované ustanovení, podle něhož *další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*, se uplatní nejen v případě změny územního plánu, ale i tehdy, pokud je přijímán zcela nový územní plán. Přeřazení předmětných pozemků do ploch zastavitelných bez řádného odůvodnění je také porušením zadání územního plánu, ve kterém odpůrce prohlásil, že *je v zájmu obce do budoucna hájit již vymezený rozsah*

zastavitelných ploch a další nové zastavitelné plochy nevymezovat a *obec vymezování dalších zastavitelných ploch nepožaduje. Zpracovatel zváží možnost omezení již vymezených ploch tak, aby stávající kapacity občanské a technické vybavenosti (...) a komunikace nemusely být rozšiřovány*.

[4] Další pochybení odpůrce spatřuje krajský soud v přeřazení pozemků navrhovatele z ploch zastavitelných do ploch územní rezervy smíšené obytné plochy – obytná zóna a ploch územní rezervy občanské vybavení. Smyslem stanovení územní rezervy je potřeba v budoucnu prověřit možnost využití ploch k zamýšlenému účelu. Možnost zastavění pozemků navrhovatele však již byla prověřena před přijetím územního plánu z roku 2006, kterým byly převedeny z ploch se zemědělským využitím do ploch zastavitelných. Pokud tedy napadené opatření obecné povahy zařazuje tytéž pozemky do územní rezervy s cílem prověřit možnost jejich zastavění, popírá tím zákonný účel institutu územní rezervy, neboť toto „prověření" již bylo provedeno. Kromě toho samotné napadené opatření obecné povahy zastavitelnost pozemků navrhovatele prověřilo se závěrem, že stávající infrastruktura pro novou výstavbu na uvedených pozemcích nedostačuje. Z procesu přijímání územního plánu je 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.

[5] Stanovená územní rezerva je sama o sobě podle krajského soudu rozporuplná. Vlastník dotčených nemovitostí je územní rezervou omezen, ale pouze v možnosti realizovat záměry, které by mohly znemožnit nebo podstatně ztížit budoucí využití území. Navrhovatel tedy z logiky věci nemůže na plochách s vyhlášenou územní rezervou stavět jiné stavby, než stavby pro bydlení a občanské vybavení, případně ani plochy využívat jinak. Z uvedeného je zřejmé, že ač byla na pozemcích navrhovatele novým územním plánem vyhlášena územní rezerva, vzhledem k jejímu obsahu a smyslu, může navrhovatel tyto své pozemky pro výstavbu bytových domů a občanské vybavenosti využít.

II.
Kasační stížnost a vyjádření stran

II.a Kasační stížnost

[6] Rozsudek krajského soudu napadl odpůrce (dále též „stěžovatel") kasační stížností. Stěžovatel odmítá závěr o porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona, jelikož napadené opatření obecné povahy není změnou územního plánu, ale zcela novým územním plánem. Uvedené ustanovení se tudíž neuplatní. Pozemky nově vymezené jako zastavitelné plochy jsou pozemky s platným územním rozhodnutím a plochy scelující urbanistickou koncepci sídla, příp. ty pozemky, které nejsou dlouhodobě zemědělsky využívané, zarůstají náletovou zelení a jejich případnou zástavbou dojde k racionálnímu využití území. Zároveň se jedná o plochy o podstatně menší výměře než pozemky navrhovatele.

[7] Napadeným rozsudkem bylo nepřípustně zasaženo do práva stěžovatele na samosprávu. Navrhovatel předmětné pozemky vlastní od r. 2006, do současné doby neexistuje ve vztahu k těmto pozemkům žádné územní rozhodnutí. Naproti tomu na

ostatních původním územním plánem vymezených zastavitelných plochách k výstavbě došlo, a v rámci udržitelnosti rozvoje obce tudíž stěžovatel přistoupil k zařazení pozemků navrhovatele do územní rezervy. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že pokud území, které již jednou bylo prověřeno a vyhodnoceno jako zastavitelné, by již do budoucna nemělo být nikdy dále prověřováno, a tedy mělo navždy zůstat tak, jak již jednou bylo prověřeno. Takový závěr je absurdní, neboť různé vnější či vnitřní vlivy mohou vést k přehodnocení původního posouzení, přičemž v obecné rovině nelze vyloučit, že původní vyhodnocení území nebylo správné. Pozemky navrhovatele zařadil stěžovatel do územní rezervy, nikoliv do „nezastavitelných ploch", neboť je třeba je dále prověřit. Účelem vymezení územní rezervy je ochrana dotčeného území, ve kterém nelze umístit nic, co by do budoucna znemožnilo, nebo podstatně ztížilo využití území pro účel, pro který má být prověřeno. Samotná územní rezerva nepředstavuje stavební uzávěru. Zařazení do územní rezervy tedy v žádném případě neznamená, že by do budoucna navrhovatel nemohl v území stavět, nicméně toto musí být v souladu se zásadami územního rozvoje. I tyto skutečnosti byly v rámci projednávání a odůvodnění napadeného opatření obecné povahy dostatečně vysvětleny.

[8] Skutečností, která může vést k přehodnocení zastavitelnosti uvedených ploch, může být též veřejná vyhláška Úřadu pro civilní letectví ze dne 3. 11. 2016, kterou bylo zřízeno ochranné hlukové pásmo Letiště Praha – Vodochody, které zasahuje katastrální území obce Bašť včetně části pozemků navrhovatele.

[9] Stěžovatel nepovažuje stanovení územní rezervy za rozporuplné. Pokud poté krajský soud dovozuje, že *ač byla na pozemcích navrhovatele novým územním plánem vyhlášena územní rezerva vzhledem k jejímu obsahu a smyslu, může navrhovatel tyto své pozemky pro výstavbu bytových domů a občanské vybavenosti využít* (str. 34 napadeného rozsudku), nemůže obstát závěr o neproporcionalitě napadeného opatření obecné povahy.

[10] Závěrem stěžovatel zdůrazňuje, že není povinen se při vymezování ploch a určování jejich funkčního využití řídit požadavky vlastníků pozemků. Dostatečným důvodem pro vymezení určité části území jako zastavitelné plochy není ani ta skutečnost, že stěžovatel v minulosti území nějak posoudil, vycházeje z tehdy jemu známé situace a skutečností. Posláním obce je chránit veřejný zájem tak, aby v maximální míře byla zachována udržitelnost rozvoje obce. Vzhledem k narušené rovnováze rozvoje obce je záměr navrhovatele v rozporu s cíli územního plánování v podobě vyváženého stavu podmínek pro hospodářský rozvoj, příznivé životní prostředí a soudržnost společenství obyvatel území.

II.b Vyjádření navrhovatele

[11] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na to, že krajský soud shledal porušení § 18 odst. 4 a § 55 odst. 4 stavebního zákona v tom, že došlo nejen k přeřazení některých ploch (např. plochy v majetku navrhovatele) ze zastavitelného území do územní rezervy, ale zároveň došlo k i vymezení nových zastavitelných ploch, aniž by tyto úkony byly řádně odůvodněny a byla řádně odůvodněna související odchylka od zadání územního plánu.

[12] Ústavně zaručené právo odpůrce na samosprávu není bezbřehé a jeho obsahem není právo na libovolné zásahy do právních a vlastnických vztahů v dotčeném území. Činnost odpůrce na poli územního plánování je třeba realizovat v souladu se stavebním zákonem.

[13] Napadenému rozsudku nelze ničeho vytknout ani co do závěru o porušení zásady proporcionality. Ze zjištěného skutkového stavu, proti kterému stěžovatel námitky nevznáší, jasně vyplývá, že v napadeném opatření obecné povahy stěžovatel nově vymezil zastavěné plochy a na druhé straně stávající zastavěné plochy přesunul do ploch nezastavitelných. Tyto úkony jsou v první řadě v rozporu se schváleným zadáním územního plánu, ale navíc nebyly ani řádně odůvodněny tak, aby je bylo možné přezkoumat z pohledu § 18 odst. 4 a 55 odst. 4 stavebního zákona, což zakládá vytýkanou nezákonnost napadeného opatření obecné povahy.

[14] Pokud stěžovatel argumentuje vyhláškou (ve skutečnosti opatřením obecné povahy) Úřadu pro civilní letectví ze dne 3. 11. 2016, toto opatření obecné povahy bylo Městským soudem v Praze zrušeno v řízení pod sp. zn. 6 A 228/2016. Skutečnost, že navrhovatel po jistou dobu na svých pozemcích nerealizoval výstavbu, jsou pak zcela irelevantní jak pro napadený rozsudek, tak i pro rozhodování o předmětné kasační stížnosti.

II.c Replika stěžovatele

[15] V replice stěžovatel vytýká krajskému soudu, že nevnímá rozdíl mezi ustanovením § 53 odst. 5 písm. f) a § 55 odst. 4 stavebního zákona, nebere na vědomí odlišnost postupů při pořizování změny územního plánu a při pořizování nového územního plánu a nesprávně vykládá pojmy uvedené v § 2 odst. 1 stavebního zákona, když nesprávně interpretuje, co je vlastně územní rezerva, a jak funguje.

[16] Ohledně pozemků p. č. 401/1 a p. č. X je v textové části odůvodnění napadeného opatření obecné povahy na str. 20 uvedeno, že tyto pozemky jsou *zastavěné plochy v zastavěném území.* Dále již se odůvodnění těmito parcelami více nezabývalo, protože ze zařazení do zastavěného území automaticky plyne, že na ně nelze uplatnit požadavky na ochranu nezastavěného území dle ust. § 18 odst. 4 stavebního zákona. Pokud by si krajský soud položil otázku, proč uvedené pozemky jsou zařazeny jako zastavěné v zastavěném území, pak pozemek p. č. X je stavební pozemek, jehož součástí je dům č. p. X (§ 2 odst. 1 stavebního zákona), přičemž z hlediska územního plánování se jedná o zastavěnou plochu, a na základě ustanovení § 58 odst. 2 písm. a) stavebního zákona je zařazen v zastavěném území. I pro pozemek p. č. 401/1, jehož součástí v době vydání napadeného opatření obecné povahy byla opět stavba na tomto pozemku, platí výše uvedené.

[17] Stěžovatel nikde netvrdil, že pozemky p. č. 401/1 a p. č. X mají 0,58 ha (jak tvrdí krajský soud), tato výměra byla uvedena na str. 19 napadeného opatření obecné povahy jako citace z textové části změny původního územního plánu ve vztahu ke zcela odlišným pozemkům. Ty představovaly zanedbatelnou proluku označenou jako plochy OV 5 a SO 47, nyní již zastavěné.

[18] Pozemky p. č. 401/1 a p. č. X pak stěžovatel nezařadil napadeným opatřením obecné povahy jako zastavitelné plochy, ale jako plochy stabilizované v zastavěném území. Ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona se ovšem vztahuje pouze na zastavitelné plochy, nikoliv na plochy stabilizované v zastavěném území. Smyslem prokazování nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy je ochrana nezastavěného území před nadměrným a chaotickým nárůstem zástavby. Tato nemožnost znamená, že buď již byly určité zastavitelné plochy zastavěny (a nelze je tedy zastavět podruhé), že jsou stiženy technickou vadou (např. nově vymezené záplavové území), nebo vyvstane potřeba vymezení nových zastavitelných ploch určitého druhu s vyloučením nadbytečné, méně vhodné, zastavitelné plochy v jiné lokalitě.

[19] Krajský soud v napadeném rozsudku uvádí, že *odpůrce neprokázal v územním plánu nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a zejména neodůvodnil vymezení nových zastavitelných ploch*. Stěžovatel poukazuje na rozdíl mezi vyhodnocením účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch v případě nového územního plánu [§ 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona] a prokázáním nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřebou vymezení nových zastavitelných ploch v případě změny územního plánu (§ 55 odst. 4 stavebního zákona). Cílem vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch [kapitola F) odůvodnění napadeného opatření obecné povahy] je zjistit potřeby rozvoje obce, nezbytné předpoklady a podmínky pro takový rozvoj a optimální využití zastavěného území (tj. zda se zbytečně nezabírá volná krajina, když by v zastavěném území zbyla nevyužitá území). Tato část odůvodnění se zpracovává pro každou územně plánovací dokumentaci přiměřeně rozsahu řešení. Ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona se naproti tomu uplatňuje pouze u změn územních plánů. U nového územního plánu postrádá opodstatnění, jelikož neexistují žádné již vymezené zastavitelné plochy.

[20] Vydáním nového územního plánu pozbývá předchozí územně plánovací dokumentace platnosti, neexistují tedy platné zastavitelné plochy, které by šlo využít. Odůvodnění zastavitelných ploch se samozřejmě provádí, protože všechny zastavitelné plochy jsou v takovém případě nové. Neuvádí se však v kapitole F), ale je uvedeno v kapitole E 3) Urbanistická koncepce (str. 51 – 53) a kapitole J). Rozsáhlé vyhodnocení se nachází též v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele (str. 18 – 30 textové části odůvodnění územního plánu). Skutečnost, že si krajský soud neověřil, že textová část odůvodnění územního plánu zdůvodnění vymezení zastavitelných ploch obsahuje, a spokojil se s konstatováním, že toto zdůvodnění není v kapitole F) [kam primárně nepatří] považuje stěžovatel za zásadní pochybení soudu.

[21] Stěžovatel dále odmítá způsob, jakým krajský soud interpretoval rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012 – 54. Podstatou výše uvedeného rozsudku je to, že územní plán obce Němčice vymezil příliš mnoho zastavitelných ploch, které následně neobhájil, proto soud tyto zastavitelné plochy zrušil. Nyní napadené opatření obecné povahy však vychází ze zcela opačné situace, kdy stěžovatel odmítl vymezit pozemky navrhovatele jako zastavitelnou plochu pro nadbytečnost.

[22] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dále uvádí: *Prověření prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových ploch bylo se vší důkladností projektantem provedeno a je uvedeno v kapitole F 2) textové části Odůvodnění územního plánu*. Tímto vyjádřením však odporuje vlastnímu závěru o nedostatečnosti tohoto prokázání. Vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch dle § 53 stavebního zákona bylo řádně provedeno, a to v kapitole F) [kde je vyhodnoceno, v jakém rozsahu jsou zastavitelné plochy potřeba] a v kapitole E 3) a J 1.3.6) textové části odůvodnění napadeného územního plánu (kde je vyhodnoceno, proč jsou vymezeny plochy tam, kde jsou, a ne jinde). Zahrnuje bilanční vyhodnocení potřeb a odůvodnění vymezení konkrétních zastavitelných ploch.

[23] Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (např. str. 19, 20 a 24) je zřejmé, že oproti původnímu územnímu plánu došlo k výrazné redukci zastavitelných ploch. Nově byly vymezeny zastavitelné plochy o výměře 2,95 ha tvořící několik drobných proluk, zatímco redukované plochy (tvořené pozemky navrhovatele převedenými do územní rezervy) zahrnují 14,31 ha. Nedošlo přitom k „přeřazení“ těchto pozemků do územní rezervy, jak nepřesně uvádí krajský soud, jelikož tyto plochy byly vymezeny nově bez vztahu k předchozí územně plánovací dokumentaci.

[24] V napadeném územním plánu se územní rezerva vymezuje zcela nově, neboť v daném území nebyla nikdy vymezena. Požadavek krajského soudu, aby obec zdůvodnila, jaké konkrétní zásadní skutečnosti jí bránily v souvislosti se zachováním územní rezervy území prověřit, nemá oporu v zákoně. U územní rezervy se dle přílohy č. 7 části I. bodu 2 písm. a) vyhlášky č. 500/2006 Sb. požaduje stanovení možného budoucího využití, vč. podmínek pro jeho prověření. To je uvedeno v kapitole 10) textové části územního plánu.

[25] Dle stěžovatele odůvodnění vymezení územní rezervy splňuje i požadavek krajského soudu na uvedení důvodu, proč nelze plochu prověřit okamžitě. Výsledek prověření plochy za současné situace (a toto prověřeno bylo) je skutečnost, že zastavitelnou plochu nelze vymezit vůbec. Přesto do budoucna není vyloučena možnost vymezení zastavitelné plochy, a to po stabilizaci podmínek v území, a to zvláště po ustálení vztahů v oblasti sociálního pilíře trvale udržitelného rozvoje. Možnost provedení změn je závislá na podmínkách, které se však v průběhu času mění, a ne všechny lze vyřešit rozvojem infrastruktury. Celé území severní části ORP Brandýs nad Labem – Stará Boleslav (cca mezi Vltavou a Brandýsem nad Labem) je z hlediska zásobování pitnou vodou již na hranici možností a dodavatel pitné vody další navýšení kapacity zajistit v dohledné době nedokáže. Je tedy bezpředmětný příslib obce Panenské Břežany ohledně napojení na vodovodní systém obce, když dodavatel vody skupinového vodovodu nedokáže zajistit potřebnou kapacitu.

[26] Krajský soud taktéž nesprávně vykládá územní rezervu, když uvádí, že navrhovatel v plochách s vyhlášenou územní rezervou nemůže stavět jiné stavby, než stavby pro rodinné bydlení a občanské vybavení, ani plochy využít jinak. Územní rezerva je vždy plocha překryvná, tj. kromě ní musí být v daném území vymezena nějaká jiná, obvykle stabilizovaná plocha, se stanoveným rozdílným způsobem využití. V případě pozemků navrhovatele je to v části stabilizovaná plocha zemědělské plochy a z části stabilizovaná

plocha – výroba a skladování – zemědělská výroba, tj. orná půda, a areál zemědělské výroby (nyní devastovaný). Ornou půdu pochopitelně může navrhovatel až do doby zastavění řádně užívat jako zemědělský půdní fond. U zemědělského areálu může obnovit zaniklou zemědělskou výrobu.

II.d Duplika navrhovatele

[27] V duplice navrhovatel uvádí, že tvrzení stěžovatele, že odůvodnění přeřazení pozemků p. č. 401/1 a p. č. X se nachází na str. 20 odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, neodpovídá skutečnosti. Jedná se o odůvodnění zamítavého rozhodnutí stěžovatele o námitce navrhovatele ve vztahu k uvedeným pozemkům, nikoliv o odůvodnění provedené změny v území.

[28] Navrhovatel opakovaně upozorňuje na zadání územního plánu, z něhož se podává: *je v zájmu obce do budoucna hájit již vymezený rozsah zastavitelných ploch a další nové zastavitelné plochy nevymezovat* a *obec vymezování dalších zastavitelných ploch nepožaduje*. V tomto kontextu je napadené opatření obecné povahy vadné, jelikož nově vymezilo zastavitelné plochy a zároveň stávající zastavitelné plochy přeřadilo do nezastavitelného území, aniž tyto změny konkrétně odůvodnilo.

[29] Nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že při pořízení nového územního plánu neexistuje možnost využít již vymezené zastavitelné plochy, protože žádné neexistují. Územní plán vždy navazuje na stávající poměry v území. Nový územní plán se stává územním plánem teprve poté, kdy je jako takový přijat. Do té doby platí dosavadní územně plánovací dokumentace, ze které vyplývají příslušné účinky, včetně například vymezení zastavitelných ploch. Tyto účinky se pak nepochybně promítají i do zpracování návrhu nového územního plánu. Z ustanovení § 18 stavebního zákona vyplývají požadavky na udržitelný rozvoj a účelné využití území, ze kterých pak nepochybně plyne i nutnost zachovávat v území jistou kontinuitu a návaznost na aktuální stav.

[30] Je nepochybné, že ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona má na mysli změnu územního plánu ve faktickém, nikoli pouze formálním smyslu. V tomto ohledu je pak irelevantní, zda dochází z formálního pohledu ke změně stávajícího územního plánu jeho dílčí úpravou, nebo dochází ke komplexní změně a nahrazení územním plánem novým.

[31] Stěžovatel se domnívá, že Krajský soud v Brně v citovaném rozsudku ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012 – 54, zrušil územní plán obce Němčičky proto, že si obec následně neobhájila rozsah zastavitelného území. Důvodem pro zrušení však bylo formální pochybení spočívající v tom, že tato změna nebyla řádně odůvodněna. Krajský soud v Brně stejně jako krajský soud v napadeném rozsudku nekonstatuje, že změna v zastavitelné ploše není možná *a priori*. Soudy pouze požadují řádné odůvodnění změny, aby bylo možné změnu z hmotně právního pohledu přezkoumat.

[32] V replice stěžovatel poukazuje na citaci z odůvodnění napadeného rozsudku, která má svědčit o jeho vnitřní rozpornosti. Uvedená citace však neobsahuje vlastní závěry krajského soudu. Jedná se naopak o citaci z odůvodnění napadeného územního plánu s tím,

že krajský soud ji uvádí v odůvodnění napadeného rozsudku právě proto, že s ní vyjadřuje nesouhlas.

[33] Pokud jde o územní rezervu, uvedený pojem je vymezen v § 36 odst. 1 stavebního zákona tak, že *zásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (dále jen „územní rezerva“)*. Aby se jednalo o územní rezervu, je nutné ve vztahu k takto vymezenému území stanovit, že potřebu jeho využití a plošné nároky je ještě nutné prověřit. V posuzovaném případě krajský soud zcela správně zjistil, že původní územní plán určil plochy ve vlastnictví navrhovatele jako zastavitelné. K prověření možnosti jejich zastavění tedy došlo již v rámci přijímání původního územního plánu s tím, že závěr tohoto prověření je zřejmý – zastavění pozemků nic nebrání. Jelikož tedy zařazení pozemků navrhovatele do územní rezervy nemohlo být vyvoláno potřebou prověřit jejich zastavitelnost (když toto prověření již v minulosti proběhlo), krajský soud správně konstatoval, že územní rezerva fakticky nahrazuje stavební uzávěru.

[34] Zcela irelevantní pro vymezení územní rezervy je stěžovatelem zmiňovaná nutnost prověřit např. dostupnost technické infrastruktury. Ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona nepožaduje tyto skutečnosti zohlednit. Dostupnost infrastruktury nadto nesouvisí s vymezením území na úrovni územního plánu (kdy není znám konkrétní záměr a jeho požadavky), ale až s následným územním řízením, čemuž odpovídají požadavky § 90 písm. d) stavebního zákona, kladené na stavebníka v řízení o umístění stavby. Ani provozovatel technické infrastruktury nebude zjišťovat potřebné kapacity, pokud není známa konkrétní podoba záměru, který má být realizován.

III.
Posouzení kasační stížnosti

[35] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[36] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **je** důvodná.

[37] Úvodem je třeba konstatovat, že krajský soud pochybil, pokud shledal, že napadeným opatřením obecné povahy bylo porušeno ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona. Uvedené ustanovení totiž v posuzovaném případě nelze vůbec aplikovat. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, povinnost prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné území ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona [§ 55 odst. 3 ve znění zákona účinného do 31. 12. 2012] se vztahuje toliko na případy pořizování změny územního plánu, nikoliv na případy, kdy je pořizován zcela nový územní plán (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 – 54, ze dne 27. 7. 2010, č. j. 6 Ao 2/2010 – 102, ze dne 4. 4. 2011, č. j. 8 Ao 1/2011

– 107, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Aos 6/2013 – 55, nebo ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014 – 73; všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Jde o povinnost při pořizování změny územního plánu před jejím schválením, smyslem a účelem této úpravy je mj. zajistit stabilitu funkčního využití ploch, určenou územním plánem a vyloučit prováděnými změnami územního plánu „bezbřehé“ rozšiřování zastavitelného území obce.

[38] I v případě nového územního plánu se uplatní § 18 odst. 4 stavebního zákona, který definuje cíle a úkoly územního plánování. Podle tohoto ustanovení územní plánování *určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území*. Uvedené ustanovení nelze chápat tak, že by úplně zapovídalo obci vymezit na svém území nové zastavitelné plochy. Vymezení těchto ploch však musí být odůvodněno zejména s ohledem na potenciál rozvoje území a využití stávajícího zastavěného území, přičemž obligatorní součástí odůvodnění územního plánu je vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch [§ 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona].

[39] Navrhovatel však nespatřuje nezákonnost napadeného opatření obecné povahy primárně v nedostatcích ve vztahu k ochraně nezastavěného území. Domnívá se naopak, že neproporcionální zásah do ústavně zaručeného vlastnického práva byl způsoben vyjmutím jeho pozemků ze zastavitelných ploch, resp. jejich novým vymezením jako územní rezervy. Správní soudy běžně přezkoumávají územně plánovací opatření obecné povahy tehdy, kdy tvrzené nezákonnosti mohly myslitelně zasáhnout do právní sféry navrhovatele. Námitky směřující k porušení ustanovení o ochraně nezastavěného území jsou zpravidla připuštěny v případě, že navrhovatel namítá porušení zákona právě ve vztahu k ochraně území a nesouhlasí se stavebními zásahy, které opatření obecné povahy umožňuje (obdobně již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014 – 73). V takových situacích je totiž patrné, že se opatření obecné povahy mohlo dotknout navrhovatelovy právní sféry (porušení jeho práv může reálně hrozit). V posuzovaném případě však navrhovatel sleduje ochranu svého vlastnického práva s cílem umožnit naopak zástavbu na svých pozemcích. Uvedený protiklad mezi právním zájmem navrhovatele a tvrzeným porušením práva se odráží i v argumentaci odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud napadeným rozsudkem s odkazem na ochranu nezastavěného území (§ 18 odst. 4 stavebního zákona) zrušil napadené opatření obecné povahy v těch částech, v nichž byly pozemky navrhovatele vyjmuty ze zastavitelného území a zařazeny do územní rezervy. Plochy, které byly naopak územním plánem oproti původní územně plánovací dokumentaci nově vymezeny jako zastavitelné, nebyly napadeným rozsudkem dotčeny. Pokud se vlastník domáhá zařazení svých pozemků do zastavitelného území (resp. brojí proti jejich vyřazení ze zastavitelného území), je argumentace ochranou nezastavěného území nepřípadná.

[40] Výše uvedené neznamená, že by správní soudy měly nebo mohly rezignovat na ochranu vlastnických práv vlastníků pozemků v území dotčeném opatřením obecné povahy. Navrhovateli lze dát za pravdu v tom, že územní plánování je kontinuální činnost a při procesu pořizování a schvalování nového územního plánu nelze zcela odhlédnout od

toho, jak jsou poměry v území upraveny v původní územně plánovací dokumentaci. Pokud je novým územním plánem změněno funkční využití pozemků (a zde je lhostejno, zda se jedná o změnu územního plánu nebo nový územní plán), jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví dle dosavadního způsobu využití pozemků. Z usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009 vyplývá, že zásahy do vlastnických práv učiněné schválením územního plánu, musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, přičemž musí být uskutečněny *jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)*. Pokud jsou tyto podmínky splněny, je na místě zdrženlivost správních soudů při přezkumu opatření obecné povahy.

[41] Cílem územního plánování je podle ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona *vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.* Uvedené ustanovení vyjadřuje spolu s § 18 odst. 2 stavebního zákona, který zavazuje k tomu, aby územní plánování zajistilo *předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území,* základní principy územního plánování (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 As 39/2016 – 66).

[42] Jak uvedl Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10: *Při územním plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků, resp. všech zainteresovaných subjektů, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a volba konkrétní podoby využití určitého území nebude nakonec výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu. Orgány obce, které rozhodují, jsou omezeny požadavkem nevybočit z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Úkolem soudu při přezkumu souladu územního plánu s hmotným právem je právě bdít nad respektováním těchto mantinelů. Tím také soud brání jednotlivce před excesy v územním plánování.* Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73).

[43] Řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí, popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na podnikání (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soud ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76). Soud v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu posuzuje přiměřenost regulace z hlediska splnění následujících podmínek: *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 k rozumně zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle.* Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí (kromě citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011 – 192).

[44] Krajský soud pochybil, když napadené opatření obecné povahy zrušil z důvodů, které v posuzovaném případě nemohou obstát (rozpor s ustanovením § 55 odst. 4 a § 18 odst. 4 stavebního zákona). Přitom proporcionalitu zásahu do vlastnického práva stěžovatele ve smyslu výše uvedených kritérií vůbec nezkoumal. V odůvodnění napadeného rozsudku se poté zabýval pouze pozemky p. č. 401/1 a p. č. X, ačkoliv stěžovatel namítal neproporcionální zásah do svých práv i ve vztahu k dalším pozemkům, které byly napadeným opatřením obecné povahy nově vymezeny jako zastavitelné – plochy označené jako OV 101 (p. č. X, p. č. X a p. č. X), plochy označené jako SO 102 (p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X). Přitom i ve vztahu k pozemkům p. č. 401/1 a p. č. X krajský soud úplně pominul skutečnost, že uvedené pozemky byly územním plánem vymezeny jako zastavěné území obce, což vyplývá z grafické části územního plánu a z textové části odůvodnění ve vztahu k námitkám navrhovatele (str. 20). Zastavěné území obce je definováno v § 58 odst. 2 stavebního zákona. Pokud uvedené pozemky p. č. 401/1 a p. č. X naplňují definici zastavěného území dle citovaného ustanovení, je zkoumání proporcionality ve vztahu k pozemkům navrhovatele bezpředmětné, jelikož zahrnutí pozemků p. č. 401/1 a p. č. X do zastavěného území by bylo v souladu se zákonem. Pokud naopak zákonnou definici nenaplňují, stěžovatel při jejich zařazení pochybil a proporcionalitu je nutné zkoumat. Ani tyto otázky krajský soud v napadeném rozsudku neřešil.

[45] Nejvyšší správní soud neshledal napadený územní plán rozporným s návrhem zadání či s jeho schváleným zadáním. Krajský soud v napadeném rozsudku uvádí, že „*přeřazení předmětných pozemků do ploch zastavitelných bez řádného odůvodnění je také porušením návrhu zadání nového územního plánu, ve kterém odpůrce prohlásil, že ‚je v zájmu obce do budoucna hájit již vymezený rozsah zastavitelných ploch a další nové zastavitelné plochy nevymezovat' a ‚obec vymezování dalších zastavitelných ploch nepožaduje. Zpracovatel zváží možnost omezení již vymezených ploch tak, aby stávající kapacity občanské a technické vybavenosti (...) a komunikace nemusely být rozšiřovány.' Rozpor Územního plánu Bašť s jeho zadáním tedy není v územním plánu řádně odůvodněn*". Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že věta, že *je v zájmu obce do budoucna hájit již vymezený rozsah zastavitelných ploch a další nové zastavitelné plochy nevymezovat,* není obsažena v návrhu zadání ani ve schváleném zadání územního plánu, ale v samotném odůvodnění napadeného opatření

obecné povahy (str. 81 textové části odůvodnění). Uvedená věta vyjadřuje zájem obce do budoucna. Ze zadání (str. 6) územního plánu naopak výslovně vyplývá, že *obec vymezování dalších zastavitelných ploch nepožaduje. Pokud by byly nové plochy vymezeny, je vzhledem k poloze obce v rozvojové oblasti velmi reálné jejich brzké zastavění. Je tedy možné doplnit plochy v prolukách nebo vhodně doplnit drobné zastavitelné plochy vzhledem k obrazu obce. Obec chce v prvé řadě zajistit kvalitní bydlení existujícím obyvatelům, další rozšiřování počtu obyvatel neplánuje. Zpracovatel zváží možnost omezení již vymezených zastavitelných ploch tak, aby stávající kapacity občanské a technické vybavenosti obce,(školka,ČOV) a komunikace nemusely být rozšiřovány.* Ze zadání územního plánu tedy vyplývá, že územním plánem je možné nové zastavitelné plochy vymezit, ale pouze v prolukách, nebo jako drobné plochy zcelující obraz obce. Krajský soud v napadeném rozsudku shledal rozpor napadeného opatření obecné povahy s jeho zadáním již v tom, že byly vymezeny nové zastavitelné plochy. Skutečností, zda se v případě těchto ploch jedná o zastavitelné plochy, jejichž vymezení zadání územního plánu výslovně umožňuje, se krajský soud vůbec nezabýval.

[46] Pokud jde o nezákonnost ve vztahu k vymezení územní rezervy, 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 ust. § 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")*.

[47] Povahou institutu územní rezervy se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudcích ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 13, nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 – 53). Z uvedených rozhodnutí vyplývá, že v území dotčeném územní rezervou je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Územní rezerva je tedy prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Představuje omezení dočasného 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.

[48] 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. Pokud krajský soud shledal nezákonnost vymezení územní rezervy pouze v tom, že území již bylo v minulosti prověřeno a zařazeno do zastavitelného území, jedná se o závěr nesprávný.

[49] Z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud má dotčené území za již prověřené před přijetím starého územního plánu. Jelikož starým územním plánem byly pozemky navrhovatele zařazeny jako zastavitelná plocha, výsledek prověření zastavitelnosti území musel být kladný. Poté krajský soud dodává, že samotné napadené opatření obecné povahy zastavitelnost pozemků navrhovatele samo prověřilo s tím, že stávající infrastruktura pro novou výstavbu na pozemcích nedostačuje. Z napadeného rozsudku tedy vůbec není jasné, zda krajský soud považuje dané pozemky prověřené jako zastavitelné nebo prověřené jako nezastavitelné. Je zřejmé, že pokud by byl výsledek prověření území daný již v okamžiku přijetí napadeného územního plánu, nemělo by vymezení územní rezervy žádné opodstatnění, jelikož by absentovala zákonná podmínka vymezení územní rezervy, tj. že území má být prověřeno, a to v nejkratší možné době. V takovém případě by se jednalo o vadu napadeného opatření obecné povahy.

[50] I v případě takové vady je však nutné zohlednit, jakým způsobem by se tato vada mohla promítnout do práv, jejichž ochrany se v řízení navrhovatel domáhá. I na tomto místě lze poukázat na argumentační paradox obdobný tomu, kdy se navrhovatel domáhal zařazení svých pozemků do zastavitelného území s odvoláním na ustanovení stavebního zákona o ochraně nezastavěného území. Samotná územní rezerva omezuje navrhovatele v tom, že nemůže na území realizovat záměry, které by mohly znemožnit nebo podstatně ztížit budoucí využití území jako plochy pro bydlení a občanskou vybavenost. To je však právě ten účel, pro který zamýšlí navrhovatel své pozemky využít, když brojí právě proti tomu, že byly vyřazeny ze zastavitelného území pro bydlení a občanskou vybavenost. Do práv navrhovatele tudíž nebylo 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.

[51] Pozemky navrhovatele p. č. 423/1, p. č. 423/4, p. č. 424/6 a p. č. 430 se nacházejí mimo vymezené zastavěné území obce a nejsou vymezeny v územně plánovací dokumentaci jako zastavitelná plocha, jedná se tudíž o nezastavěné území ve smyslu stavebního zákona (§ 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona). Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona platí, že *v nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umisťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra* (pokud jejich umístění územně plánovací dokumentace nevylučuje). Uvedená ustanovení zákona nemohou být prolomena vymezením územní rezervy. Jako zcela nesprávný je tudíž třeba odmítnout názor krajského soudu, že vzhledem k obsahu a smyslu územní

rezervy může navrhovatel tyto své pozemky pro výstavbu bytových domů a občanské vybavenosti využít.

[52] Uvedené vady a rozpory v odůvodnění napadeného rozsudku pramení do značné míry z toho, že krajský soud napadené opatření obecné povahy zrušil zejména z formálních důvodů (nadto nesprávných). Naprosto ponechal stranou skutečnou podstatu sporu mezi navrhovatelem a odpůrcem, tj. zda nové vymezení pozemků navrhovatele jako územní rezervy oproti vymezení původnímu územním 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 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.). Ačkoli krajský soud obsah žaloby a vyjádření odpůrce obsáhle shrnul na str. 2 – 31 napadeného rozsudku, výše uvedenými otázkami se nezabýval a např. žalobní argumentaci k proporcionalitě napadeného opatření obecné povahy (str. 16 – 30 žaloby) úplně pominul.

[53] I kdyby ve výsledku posuzování proporcionality převážily důvody pro jiné (nové) vymezení pozemků navrhovatele než jako zastavitelných ploch (bez ohledu na skutečnost, že toto nyní nelze předjímat), je možné závěrem připomenout ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona, které přiznává vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náhradu vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku.

IV.
Závěr a náklady řízení

[54] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vyjádřeným výše a zejména zhodnotí, zda pozemky p. č. 401/1 a p. č. 424/3 představují zastavěné území obce ve smyslu stavebního zákona a dále v rozsahu žalobních tvrzení posoudí proporcionalitu napadeného opatření obecné povahy ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatele dle kritérií formulovaných výše.

[55] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. srpna 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu