



ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelky: **Dimri Construction & Development (B.A.S.T 1) s. r. o.**, se sídlem U Kamýku 284/11, Praha 4, zastoupena Mgr. Martinem Žižkou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 846/1, Praha 1, proti odpůrkyni: **Obec Bašť**, se sídlem Obecní 126, Bašť, zastoupena JUDr. Tomášem Chlostem, advokátem se sídlem Na Zámecké 7, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014 – 74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně JUDr. Tomáše Chlosta, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se navrhovatelka Dimri Construction & Development (B.A.S.T 1) s. r. o. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014 – 74, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Praze (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl návrh, kterým se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře v lokalitách č. 8, 15, 17 a Na Dlouhých, č. 1/2014, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Bašť dne 3. 2. 2014 pod č. 5/071 (dále také „Stavební uzávěra“).

Krajský soud dospěl k závěru, že zákon stanoví, který orgán obce územní opatření o stavební uzávěře vydává, přičemž tak činí jménem obce. Návrh Stavební uzávěry byl zaslán příslušným dotčeným orgánům. Z vyjádření předložených odpůrkyni nevyplývala žádná věcná stanoviska, která by byla zapotřebí projednávat v dohodovacím řízení. Ust. § 172 odst. 1 a 2

zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), primárně neupravují postup při doručování vydaného opatření obecné povahy, nýbrž jen jeho návrhu. Požadavky z nich plynoucí tedy nelze klást na veřejnou vyhlášku ze dne 17. 10. 2013. Právní úpravu oznámení vydaného opatření obecné povahy obsahuje ust. § 173 odst. 1 správního řádu. Z odkazu na obdobné použití ust. § 172 odst. 1 správního řádu nelze dovodit nic jiného, než že i pro oznámení vydaného opatření obecné povahy platí možnost zveřejnění jiným způsobem a doba zveřejnění. Vyhláška ze dne 17. 10. 2013 splňuje požadavky ust. § 172 odst. 1 a 2 správního řádu. Bylo jednoznačně určeno, čímž zájmů se navrhovaná stavební uzávěra dotýká. Informovat konkrétní osoby, jichž se bude územní opatření dotýkat, není reálně možné a ani účelné a takový požadavek z právní úpravy dovodit nelze. Z ust. § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), plynou pro vydání územního opatření o stavební uzávěře tři předpoklady. Podmínka, že bylo rozhodnuto o pořízení nové územně plánovací dokumentace nebo její změny, je splněna. Druhý předpoklad Stavební uzávěra naplňuje, neboť má zjevně zabránit tomu, aby případná výstavba neztížila nebo neznemožnila budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, které je plánováno jako zemědělská plocha. To, že je tato plocha zároveň vyznačena z části jako územní rezerva v rámci smíšené obytné zóny, na věci nic nemění. Stavební uzávěra je svou povahou předběžným opatřením, přičemž soud při jejím přezkumu zkoumá pouze naplnění zákonných požadavků na její vydání. Nezkoumá důvody, které odpůrkyni vedou k přípravě nového územního plánu. Třetím předpokladem je, že Stavební uzávěra stavební činnost omezuje nebo zakazuje pouze v nezbytném rozsahu, což lze chápat jako podmínku územní a časové úměrnosti. Ani v tomto případě odpůrkyně z daných mantinelů nevykročila. Stavební uzávěra byla proto dostatečně odůvodněna. Navrhovatelka nepodala přes řádné poučení žádné námítky a vzhledem k tomu se krajský soud s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nezabýval námítkami směřujícími do proporcionality Stavební uzávěry. Další dokazování pro nadbytečnost neprováděl a návrh jako nedůvodný zamítl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu pořádatelného pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla, že odpůrkyně nedodržela ust. § 4 odst. 1 a § 2 odst. 3 správního řádu. Nepostupovala tak, aby stěžovatelka nebyla zatížena, nešetřila její práva nabytá v dobré víře a její oprávněné zájmy a nezasáhla do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Oprávněné zájmy stěžovatelky plynou mimo jiné ze smlouvy uzavřené dne 12. 8. 2009 s odpůrkyní, která potvrdila svůj zájem na tom, aby stěžovatelka v lokalitě Na Dlouhých vybudovala 217 rodinných domů, 2 komerční budovy, sportovní centrum a s tím související infrastrukturu. Předtím měla odpůrkyně uzavřenou smlouvu o spolupráci s předchozím investorem, který na základě ní zaplatil obci v souvislosti s rezidenčním projektem částku nejméně 4,5 mil. Kč, která měla být účelově použita na rozšíření čističky odpadních vod. Na přímý požadavek odpůrkyně byla stěžovatelka nucena odkoupit v souvislosti s projektem pozemek parc. č. 430 v k.ú. Bašť. Dále zajistila uzavření smlouvy na zásobování lokality vodou. Investovala do nákupů pozemků přes 100 mil. Kč. Aktivně vyvíjela činnost, avšak realizace projektu byla prodlužována novými podmínkami odpůrkyně. Ta Stavební uzávěrou porušuje smlouvu ze dne 12. 8. 2009. Neschopnost obce naplnit požadavky ust. § 178 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“), není důvodem pro stavební uzávěru. Stavební uzávěra je postavena na teoretické spekulaci, že na dotčené území se budou stěhovat lidé s dětmi dotčenými povinnou školní docházkou a že zastavení území je v současné době velkým rizikem. Takový důvod pro vydání stavební uzávěry, navíc na území, které bylo mnohokrát z hlediska zastavení pro bydlení prověřeno, je nezákonný. Postup odpůrkyně

je v rozporu se všemi i ústavně garantovanými zásadami na ochranu vlastnictví a oprávněných zájmů vlastníka nemovitostí, zvláště za situace, kdy je zamýšlená výstavba v souladu s účelem využití dle současného i návrhu nového územního plánu (obytná zóna SO201 a občanské vybavení OV201). Krajský soud se měl námitkami směřujícími do proporcionality Stavební uzávěry zabývat. Aplikoval závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nesprávně, bez zohlednění okolností případu a rozdílných postupů při projednávání opatření obecné povahy o stavební uzávěře a o pořízení územního plánu. Měl dát stěžovatelce možnost vyjádřit se k faktorům její pasivity z hlediska podání námitek proti návrhu Stavební uzávěry. Nepoučil ji o tom, že její pasivitu považuje za rozhodnou, a učinil tak své rozhodnutí nepředvídatelným. Nebylo zohledněno ani to, že oproti pořizování územního plánu například nedochází při vydání územního opatření o stavební uzávěře k veřejnému projednání návrhu. Stěžovatelka nepodala námitky, protože se o návrhu nedozvěděla. Bez posouzení individuálních okolností nelze rozhodnout, že nepodání námitek proti návrhu opatření obecné povahy znamená nemožnost připustit námitky do proporcionality. Stavební uzávěra přitom neobstojí z hlediska proporcionality. Není přiměřená s ohledem na deklarovaný účel a důvody. Následky nejsou také úměrné sledovanému cíli. Stavební uzávěra a cíl v podobě naplnění požadavků ust. § 178 školského zákona spolu vůbec nesouvisí. Jedná se o zásah do práv a oprávněných zájmů dotčených osob nevhodný, nikoliv v nezbytně nutné míře a šetrný. Postup odpůrkyně proto naplňuje znaky libovůle. Stěžovatelka z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odpůrkyně ve svém vyjádření především poukázala na to, že se s napadeným rozsudkem ztotožňuje a kasační stížnost považuje za nedůvodnou. Bylo prokázáno naplnění tří zákonných předpokladů pro vydání Stavební uzávěry. K projednání nového územního plánu by mělo dojít v listopadu 2014. Navrhovatelka se dovolává smlouvy uzavřené s odpůrkyní 12. 8. 2009, když před tím byla uzavřena s předchozím investorem smlouva 28. 11. 2002. Navrhovatelka měla dlouhou dobu pro realizaci investičního záměru. Když záměr realizován nebyl a obec se dynamicky rozrostla, změnily se i nároky na infrastrukturu. Ta, včetně povinnosti dle ust. § 178 školského zákona, by nebyla naplněna, pokud by výstavba byla prováděna podle dosavadního územního plánu. Odpůrkyně se ztotožnila se závěrem krajského soudu, že není na místě se zabývat námitkami směřujícími do proporcionality, a navrhla zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Navrhovatelka ve své replice doplnila, že dynamický rozvoj obce nemůže být důvodem pro to, aby se odpůrkyně snažila zamezit do budoucna stavební činnosti investora. Je pouze věcí odpůrkyně, že v mezidobí podcenila rozvoj obce a určila k zastavění změnou územního plánu č. 1 v roce 2013 další území, když již dříve umožnila zastavět pozemky stěžovatelce. Stav infrastruktury a školních kapacit není objektivní důvod pro dlouhodobé neumožnění zastavění pozemků, neboť tento stav se vyvíjí v čase. Navíc, pokud odpůrkyně navýšila v roce 2013 zastavitelnou plochu v obci a tím i počet obyvatel, musela si být vědoma, že kapacity infrastruktury musí stačit pro celé území. Jedná se o aktuální subjektivní limity, které si způsobila výlučně odpůrkyně.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelka nerozporuje závěry krajského soudu, že pro vydání Stavební uzávěry byly splněny všechny zákonné podmínky stanovené v ust. § 97 odst. 1 stavebního zákona. Za jediný náznak nesouhlasu s těmito závěry krajského soudu lze považovat konstatování stěžovatelky (bez konkrétního vyústění), že výstavba je v souladu

s účelem nového územního plánu. Tak tomu ovšem není. V novém územním plánu jsou předmětné plochy vymezeny jako zemědělské. To, že jsou z části zároveň vymezeny jako územní rezerva pro obytnou zónu, nic nemění na tom, že aktuálně by byla výstavba v rozporu s využitím těchto ploch pro zemědělské účely. Územní rezerva pouze avizuje, že při další změně územního plánu je aktuálně počítáno s tím, že předmětná plocha by mohla být změněna na obytnou zónu.

V převážné části kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že Stavební úprava je neproporcionální (ve smyslu dále citované judikatury Nejvyššího správního soudu). Na povahu těchto námitek nemá žádný vliv skutečnost, že je stěžovatelka konstruuje jako námitky nezákonnosti, když tvrzená pochybení kvalifikuje jako porušení ust. § 2 odst. 3 a ust. § 4 odst. 1 (zde má podle obsahu námítka stěžovatelka ve skutečnosti na mysli ust. § 6 odst. 2) správního řádu.

Podle ust. § 2 odst. 3 správního řádu správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě týká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

Podle ust. § 6 odst. 2 věta první správního řádu správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.

Citovaná ustanovení vyjadřují některé ze základních zásad činnosti správních orgánů. Neformulují konkrétní pravidla chování, nýbrž obecné zásady. Požadavky zásahu do nabytých práv pouze v nezbytném rozsahu (ust. § 2 odst. 3 správního řádu) a co nejmenšího zatěžování dotčených osob (ust. § 6 odst. 2 správního řádu) jsou přitom projevem mimo jiné také obecnější zásady proporcionality.

K tomu, jaké otázky správní soud zkoumá při přezkumu proporcionality obsahu napadeného opatření obecné povahy se vyjádřil Nejvyšší správní soud například ve stěžovatelkou citovaném rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č.j. 4 Ao 3/2010 - 54 (dostupný na www.nssoud.cz): „*Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mj. právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).*“

Namítá-li tedy stěžovatelka, že přijetím Stavební uzávěry odpůrkyně nešetřila její práva nabytá v dobré víře, nezasáhla do nich jen v nezbytném rozsahu, a nepostupovala tak, aby byla stěžovatelka zatížena, namítá neproporcionalitu obsahu Stavební uzávěry.

Nejvyšší správní soud má však ve shodě s krajským soudem za to, že na posouzení těchto žalobních námitek má zásadní vliv skutečnost, že stěžovatelka nepodala v rámci přípravy Stavební uzávěry námítka ani připomínky.

Judikaturou týkající se důsledků procesní pasivity v rámci přípravy opatření obecné povahy se velice podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2014,

č.j. 6 AOs 3/2013 - 29, na který lze v podrobnostech odkázat. Poukázal na to, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 16. 11. 2010, č.j. 1 Ao 2/2010 - 116 (č. 2215/2011 Sb.NSS, dostupný také na www.nssoud.cz), „*sice otevřel prostřednictvím procesní legitimace branku k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili, avšak na jejich legitimaci věcnou (tedy důvodnost jejich návrhu) musí mít tato skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli.*“ Na základě dalších rozsudků Nejvyššího správního soudu a nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp.zn. III. ÚS 1669/11 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>) pak dospěl k následujícím závěrům: „*Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nabízel tak činnost pořizovatele územního plánu. [...] Ke zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny (rozšířený senát měl podle všeho ve výše citovaném usnesení na mysli ochranu dobré víry všech osob, jichž se územní plán dotýká a jež se procesu jeho přijímání účastnily, nikoliv např. jen sousedů pozemku, jehož využití určené územním plánem navrhovatel zpochybňuje). Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. [...] Zda se o závažný důvod pro zrušení územního plánu jedná, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Typickým příkladem takové situace bude porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovatelů fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky (na tento typ nezákonnosti pamatuje již výše citované usnesení rozšířeného senátu). Nepůjde však o příklad jediný. Nejvyšší správní soud dovodil, že ony závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí. [...] Sama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti nepředstavuje. Odlišný náhled by snad byl možný v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech jeho zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak zcela chybělo.*“ Nejvyšší správní soud neshledává v nyní projednávané věci důvod se od těchto závěrů odchýlit.

Podobně jako v případě řešeném v citovaném rozsudku č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, i v této věci stěžovatelka hájí svá soukromá práva (právo vlastnit majetek) a zpochybňuje věcné řešení zvolené ve Stavební uzávěře, týkající se budoucího využití jejích pozemků. I zde se jedná o „ryzí“ námitku mířící vůči proporcionalitě obsahu opatření obecné povahy. Stěžovatelka přitom neuplatnila v průběhu přípravy Stavební uzávěry námitky ani připomínky.

Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení krajského soudu v tom, že stěžovatelku předem neupozornil na to, že její pasivita v průběhu přijímání Stavební uzávěry bude považovat za skutečnost rozhodnou pro posouzení věci. To, že se jedná o skutečnost významnou, nebylo žádným nečekaným konstruktem krajského soudu, nýbrž jím nalezeným právním stavem, který byl již dříve vícekrát soudy konstatován (viz citovaná judikatura). Navíc pasivita stěžovatelky vyplývá ze spisové dokumentace odpůrkyně, která byla hlavním podkladem pro rozhodování krajského soudu a k jejímuž obsahu se mohla stěžovatelka v řízení před krajským soudem vyjádřit.

Co se týče příčin pasivity stěžovatelky v procesu přípravy, neshledává Nejvyšší správní soud v projednávané věci žádné objektivní skutečnosti, které by tuto pasivitu ospravedlňovaly. Stěžovatelka poukázala na to, že na rozdíl od právní úpravy přijímání územního plánu v případě přijímání územního opatření o stavební uzávěře nedochází k veřejnému projednání návrhu. Tato skutečnost má podle ní vliv na vědomost o připravovaných opatřeních, přičemž ona se o návrhu Stavební uzávěry nedozvěděla. Nejvyšší správní soud však tento názor neshledává.

Podle ust. § 172 odst. 1 správního řádu návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.

Podle ust. § 172 odst. 4 správního řádu k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.

Podle ust. § 172 odst. 5 správního řádu vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

Správní řád v citovaných ustanoveních garantuje všem dotčeným osobám, že budou mít reálnou možnost se s návrhem opatření obecné povahy seznámit a případně na ně v nikoliv nepřiměřených lhůtách reagovat s tím, že správní orgán se bude muset s touto reakcí vypořádat. Právě reálná možnost dozvědět se o návrhu Stavební uzávěry a reagovat na něj je rozhodnou skutečností pro posuzování pasivity dotčené osoby v procesu přípravy opatření obecné povahy.

Stěžovatelka tvrdí, že se o návrhu Stavební uzávěry nedozvěděla, nicméně netvrdí, že by to snad bylo způsobeno nedodržením zákonných požadavků. S ohledem na citovanou právní úpravu, která podle názoru Nejvyššího správního soudu dotčeným osobám zaručuje dostatečný prostor pro ochranu jejich práv, nelze nevědomost stěžovatelky o návrhu Stavební uzávěry přičítat odpůdkyni. V souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* je možné po stěžovatelce legitimně požadovat, aby se s ohledem na vlastnictví nemovitostí v obci Bašť pravidelně informovala o vývoji územního plánování v obci.

Skutečnost, že právní úprava v případě územního opatření o stavební uzávěře (respektive obecně – viz ust. § 172 odst. 3 správního řádu) nevyžaduje veřejné projednání návrhu, nepokládá Nejvyšší správní soud za okolnost, která by mohla ospravedlnit pasivitu stěžovatelky. Informování veřejnosti o návrhu opatření obecné povahy je prakticky shodné jako informování o veřejném projednání. Nesleduje-li tedy stěžovatelka dění v obci natolik, aby se o existenci návrhu Stavební uzávěry dozvěděla, stěží by mohla věrohodně tvrdit, že v případě veřejného projednání návrhu by tomu bylo jinak.

Jelikož tedy stěžovatelka neuplatnila v průběhu přípravy Stavební uzávěry námitky ani připomínky, a to nikoliv z ospravedlnitelných důvodů, krajský soud se proporcionalitou obsahu Stavební uzávěry plně v souladu s výše citovanou judikaturou nezabýval.

Nejvyšší správní soud v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>) vážil, zda zde přesto není dán závažný důvod pro zrušení napadené Stavební uzávěry, pramenící z dotčení vlastnického práva stěžovatelky. Žádný takový důvod však neshledal, a to mimo jiné proto, že tvrzená neproporcionalita se týká primárně budoucího řešení, které je plánováno v návrhu nového územního plánu. Stěžovatelka fakticky brojí proti tomu, že podle nového územního plánu již nebudou její pozemky zastavitelné, respektive brojí proti důvodům tohoto řešení. To je patrné z jejího tvrzení, že následky Stavební uzávěry jsou neúměrné sledovanému cíli v podobě naplnění požadavků ust. § 178 školského zákona. Soulad s ust. § 178 školského zákona ovšem není cílem Stavební uzávěry, nýbrž cílem nově připravovaného územního plánu, a tudíž spíše vzdálenější pohnutkou správního orgánu pro vydání Stavební uzávěry. Cílem Stavební uzávěry je pouze to, aby stavební činnost v řešeném území neztížila nebo neznemožnila budoucí využití území podle připravovaného územního plánu. To vyplývá z charakteru Stavební uzávěry jakožto dočasného opatření. Podobně jako u jiných zatímních opatření je důvodem jejího vydání zajištění realizace řešení konečného, které dosud nebylo účinně prosazeno. Při vydávání Stavební uzávěry (a tudíž ani při jejím soudním přezkumu) nemá být podrobně zkoumáno, zda je řešení připravované v územním plánu správné, respektive důvody pro ně plně adekvátní. To je otázka, která má být řešena až v rámci procesu přípravy územního plánu (resp. při jeho případném soudním přezkumu).

Pokud jde o námitky stěžovatelky, že odpůrkyně přijetím Stavební uzávěry porušuje smlouvu ze dne 12. 8. 2009, nejedná se o námitky relevantní pro posouzení zákonnosti Stavební uzávěry. Sjednané smluvní závazky nemohou modifikovat zákonnou (veřejnoprávní) úpravu regulující přijímání územního opatření o stavební uzávěře a jeho důsledky. Případné soukromoprávní následky neplnění takových závazků nepřísluší hodnotit správním soudům. Stěžovatelku lze proto pouze odkázat například na právní úpravu náhrady škody, popřípadě na ust. § 102 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož *„vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena, náleží náhrada“* (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 - 103, dostupný na www.nssoud.cz).

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné odpůrkyni pak vznikly náklady řízení v důsledku zastoupení advokátem. Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda byly uplatněné náklady odpůrkyni vynaloženy důvodně (ust. § 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.). Vycházel přitom ze závěrů, k nimž dospěl Ústavní soud kupř. v nálezu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a v nálezu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09 (oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), a také ze setrvalé rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 17. 2. 2010, č. j. Pst 1/2009 -348, dostupný na www.nssoud.cz). Podle této judikatury lze jen velmi výjimečně označit za důvodné náklady orgánu veřejné moci vynaložené na zastoupení advokátem, neboť orgány veřejné moci,

s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením, jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. V nyní rozhodovaném případě je však třeba zohlednit to, že odpůrkyně je malou obcí, nad níž vykonává působnost pověřený obecní úřad a úřad s rozšířenou působností. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že odpůrkyně jako obec bez rozsáhlejšího administrativního aparátu a zejména bez právního zázemí, vynaložila náklady na právní zastoupení advokátem důvodně. Má tedy nárok na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelky. Tyto náklady spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) v hodnotě 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen: „advokátní tarif“) a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí 714 Kč. Jelikož má odpůrkyně právo na náhradu těchto nákladů vůči stěžovatelce, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni k rukám jejího zástupce na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč.

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

V Brně dne 13. listopadu 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu