



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelů: **a) I. P.** a **b) L. P.**, oba zastoupeni Mgr. Petrem Mikyskem, advokátem se sídlem Boleslavská 13, Praha 3, proti odpůrci: **Zastupitelstvo obce Vodochody**, se sídlem Školská 59, Vodochody, zastoupeno JUDr. Janem Kerbachem, advokátem se sídlem Spotřebitelská 483, Praha 5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2020, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, vydaného odpůrcem dne 5. 10. 2020, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2021, č. j. 55 A 4/2021 - 108,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Navrhovatelé **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Navrhovatelé a) a b) **jsou povinni** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti **4.114 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Jana Kerbacha.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu**

[1] Předmětem sporu v projednávané věci je zákonnost části opatření obecné povahy č. 1/2020 – Územní opatření o stavební uzávěře v katastrálním území Vodochody u Prahy a Hoštice u Vodochod<sup>6</sup> vydaného usnesením odpůrce č. 10/2020 ze dne 5. 10. 2020 podle § 97 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „napadené opatření“), a v to části týkající se čl. I. – Lokalita č. 2/10a.

[2] Navrhovatelé podali u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení části napadeného opatření. Soud neshledal napadené opatření jako nepřezkoumatelné, neboť bylo zřejmé, na základě čeho mělo dojít ke ztížení nebo znemožnění budoucího využití

území. Odpůrce nebyl povinen v odůvodnění vycházet ze statistik či výpočtů, tak jak požadovali navrhovatelé, a to obzvláště v situaci, kdy proti návrhu napadeného opatření nevznegli námitky.

[3] Následně se soud zabýval námitkou navrhovatelů ohledně diskriminačního účinku napadeného opatření vůči jejich pozemkům. Dospěl k závěru, že odpůrce přesvědčivým způsobem prokázal důvodnost rozdílného postupu u dalších pozemků. Okolní pozemky totiž na rozdíl od pozemků navrhovatelů mají napojení na veřejnou komunikaci. Pozemky navrhovatelů navíc nebyly jediné zasažené stavební uzávěrou, ta upravovala podmínky ve více částech obce. Jelikož navrhovatelé nepodali v procesu přijímání napadeného opatření žádné námitky, neměl odpůrce důvod zvažovat jiný rozsah stavební uzávěry, případně se jinak vypořádávat s odůvodněním, proč a z jakých důvodů spadají právě dotčené pozemky do stavební uzávěry, zatímco některé sousední ne. Soud tedy dospěl k závěru, že napadené opatření nebylo vůči navrhovatelům diskriminační.

[4] Uzavřel proto, že postup při přijímání napadeného opatření byl zákonný a jeho obsah splňuje požadavky stanovené stavebním zákonem. Soud se také zabýval souladem stavební uzávěry s nově chystaným územním plánem obce Vodochody a konstatoval, že omezení vlastnického práva navrhovatelů bude pouze dočasné. Návrh na zrušení části napadeného opatření zamítl.

## II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Navrhovatelé a) a b) (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Podle stěžovatelů krajský soud nesprávně posoudil otázku jejich zjevné diskriminace. Soud posouzení diskriminace založil pouze na dostatečném odlišení sousedních pozemků v tom, že mají vyřešené dopravní napojení (na rozdíl od pozemků stěžovatelů), a nepřihlížel ke skutečnosti, že důvodem stavební uzávěry není pouze dopravní napojení dotčených pozemků, ale také nedostatečná infrastruktura dodávek energií a vody.

[7] V další námitce rozporují závěr krajského soudu o přezkoumatelnosti napadeného opatření. Nesouhlasí s tím, že odpůrce neměl povinnost opatření detailně odůvodnit, a to ani v případě, kdy neuplatnili námitky a připomínky vůči návrhu napadeného opatření. Krajský soud nezohlednil konkrétní opatření, jelikož jeho odůvodnění bylo obecné a nekonkrétní. Stěžovatelé také nesouhlasí s tím, aby jim byla kladena k tíži jejich procesní neaktivita při přijímání napadeného opatření.

[8] Odpůrce ve vyjádření předně zdůraznil, že se stavební uzávěra dotkla velkého množství pozemků v různých částech obce. Souhlasil s názorem krajského soudu ohledně nediskriminační povahy opatření, jelikož doložil důvody k rozsahu stavební uzávěry. Těmi byla zejména nepřístupnost pozemků z veřejných komunikací.

[9] Dále rozporoval názor stěžovatelů, že důvodem stavební uzávěry je nedořešená dopravní infrastruktura. Pravým a hlavním důvodem pro přijetí napadeného opatření však bylo, aby případná výstavba neohrozila budoucí využití dotčeného území podle chystaného územního plánu. Nedořešená dopravní koncepce byla pouze jedním z důvodů pro přijetí opatření.

pokračování

[10] Krajský soud správně posoudil nemožnost přezkumu proporcionality napadeného opatření v situaci, kdy stěžovatelé nevznegli žádné námítky v průběhu procesu přijímání stavební uzávěry.

[11] Stěžovatelé v replice pouze zopakovali důvody, pro které se domnívají, že napadené opatření bylo vůči jejich pozemkům diskriminační. Upozornili na rozpor důvodů, pro které byla přijata stavební uzávěra s cíli, které sleduje nový územní plán.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými, a je tedy projednatelná.

[13] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou procesní pasivity stěžovatelů v průběhu přijímání napadeného opatření o stavební uzávěře a jeho dopadu na následný soudní přezkum. Zodpovězení této otázky má vliv na posouzení jednotlivých kasačních námitek stěžovatelů.

[16] Krajský soud přehledně a jasně shrnul judikaturu vztahující se k aktivitě (pasivitě) navrhovatelů v průběhu procesů přijímání opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za účelné podrobně opakovat veškeré závěry z ní plynoucí. Jen pro přehlednost soud uvádí, že správní soudy se nemohou zabývat „v první linii“ námitkami brojícími proti proporcionalitě příslušného opatření. Takové posouzení náleží v první řadě odpůrci. Platí obecné pravidlo, že soud nemůže na základě žalobních námitek, které zazněly poprvé až v soudním řízení, zrušit opatření obecné povahy, neboť by tím narušil právní jistotu všech jeho ostatních adresátů. Tuto praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů správní soudy přezkoumávají pouze zákonnost a nikoliv i proporcionalitu přijatého řešení, potvrdil i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12.

[17] Nepodání námitek (či připomínek) má vliv i na nároky, které je třeba klást na odůvodnění řešení přijatého opatřením obecné povahy. Navrhovatel, který nepodal námítky, zpravidla nemá nárok na to, aby se odpůrce v odůvodnění územního plánu vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, čj. 5 Aos 3/2013 - 33). Ačkoliv se uvedená judikatura vztahuje na přezkum územního plánu, je možné vztáhnout ji i na nyní souzený případ, tedy na přezkum opatření obecné povahy spočívající ve vydání stavební uzávěry. Obecnost odůvodnění opatření obecné povahy tak bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že „by fakticky zcela chybělo“. Pokud dotčený vlastník neuplatní konkrétní námítky, nemusí odpůrce na jeho situaci reagovat. Opatření však musí být vždy alespoň v obecné rovině odůvodněno. O takový stav (naprostou absenci odůvodnění) se však v nyní projednávané věci v žádném případě nejedná.

[18] Stěžovatelé byli v procesu přijímání napadeného opatření pasivní, jelikož nevznesli námitky proti návrhu stavební uzávěry. Krajský soud byl tedy významně omezen při možnosti přezkumu jejich námitek (uvedených v žalobě) vůči přezkoumatelnosti a proporcionality napadeného opatření.

[19] Stěžovatelé namítají nesprávné posouzení diskriminačního charakteru napadeného opatření krajským soudem. Nejvyšší správní soud se shoduje se závěrem krajského soudu, že stěžovatelé nebyli přijetím napadeného opatření diskriminováni vůči sousedním pozemkům, na které stavební uzávěra nedopadá. Pozemky stěžovatelů nelze srovnávat se situací, v níž se nacházejí okolní nemovitosti, jelikož ty mají zajištěný přístup k veřejným komunikacím. „Nedořešená dopravní infrastruktura“ nemusí znamenat pouze nedostatečnou kapacitu, ale také neexistenci napojení jednotlivých zastavitelných pozemků na veřejné komunikace. Krajský soud tedy správně posoudil (a v bodech 31 – 39 napadeného rozsudku odůvodnil), že stěžovatelé nebyli diskriminováni přijetím napadeného opatření.

[20] V dalším bodě stěžovatelé namítají, že se krajský soud nezabýval proporcionality napadeného opatření. Obecná východiska k pasivitě stěžovatelů v procesu přijímání opatření obecné povahy shrnul Nejvyšší správní soud již výše v bodech [15] a násl. Krajský soud správně aplikoval jím zmíněnou judikaturu správních soudů k možnosti přezkumu proporcionality opatření obecné povahy na daný případ. „*Soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blízkící se vyvlastnění dotčených nemovitostí*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016 - 35). Napadené opatření nedosahovalo intenzity blízkící se vyvlastnění, ostatně v nyní posuzovaném případě se jedná o opatření, které má dočasný charakter.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, podle něhož žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení.“ Jelikož odpůrce je relativně malou obcí bez příslušného odborného personálu, přiznal mu soud právo na náhradu účelně vynaložených nákladů. Zástupce odpůrce učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za tento úkon mu náleží mimosmluvní odměna dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve výši 3.100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Jelikož je zástupce odpůrce plátcem daně z přidané hodnoty, je třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 714 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Částku ve výši 4.114 Kč jsou

pokračování

navrhovatelé povinni zaplatit odpůrci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Jana Kerbacha.

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

V Brně dne 11. listopadu 2021

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu