



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Jana Čížka a JUDr. Milana Podhrázkého ve věci

navrhovatelů:

a) město **O. V.**

sídlem Dolní náměstí 14, Odolena Voda

b) **Z. Š.**

bytem X

oba zastoupeni Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem
sídlem Údolní 567/33, Brno

c) obec **Panenské Břežany**

sídlem Hlavní 17, Panenské Břežany

d) obec **Postřižín**

sídlem Pražská 42, Postřižín

obě zastoupeny Mgr. Luděk Šikolou, advokátem
sídlem Mezibranská 579/7, Praha 1

proti

odpůrci:

Krajský úřad Středočeského kraje

sídlem Zborovská 11, Praha 5

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - rozhodnutí odpůrce ze dne 24. 5. 2017, č. j. 049511/2017/KUSK,

takto:

- I. Opatření obecné povahy - rozhodnutí odpůrce ze dne 24. 5. 2017, č. j. 049511/2017/KUSK, se **dnem právní moci** tohoto rozsudku **zrušuje** v celém rozsahu.
- II. Návrh navrhovatelky d) **se odmítá**.
- III. Návrh navrhovatelky b) podaný dne 8. 8. 2017 **se odmítá**.
- IV. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o návrhu navrhovatelky d) a návrhu navrhovatelky b) podaném dne 8. 8. 2017.
- V. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli a) na náhradu nákladů řízení částku **11.727,60 Kč**, k rukám zástupce navrhovatele a) Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta se sídlem Údolní 567/33, Brno, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- VI. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce b) na náhradu nákladů řízení částku **11.727,60 Kč**, k rukám zástupce navrhovatelky b) Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta se sídlem Údolní 567/33, Brno, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- VII. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce c) na náhradu nákladů řízení částku **11.727,60 Kč**, k rukám zástupce navrhovatelky c) Mgr. Luďka Šikoly, advokáta se sídlem Mezibranská 579/7, Praha 1, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- VIII. Navrhovatelce d) **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši **5.000 Kč**. Tato částka bude navrhovatelce d) vyplacena z účtu Krajského soudu v Praze do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1 Navrhovatelé a) a b) podali dne 24. 7. 2017 návrh podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), kterým se domáhají zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 24. 5. 2017, č. j. 049511/2017/KUSK (dále jen „napadené OOP“), kterým bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušeno opatření obecné povahy – územní

opatření o stavební uzávěře vydané usnesením rady města Odolena Voda ze dne 14. 12. 2016, č. 26/21/2016 (dále jen „stavební uzávěra“). Řízení o tomto návrhu je vedeno pod sp. zn. 50 A 9/2017.

- 2 Následně podali navrhovatelé b), c) a d) dne 8. 8. 2017 druhý návrh podle § 101a a násl. s. ř. s., kterým se rovněž domáhají zrušení napadeného OOP. Řízení o návrhu bylo zdejší soudem zapsáno pod sp. zn. 50 A 10/2017.
- 3 Zdejší soud usnesením ze dne 9. 8. 2017, č. j. 50 A 10/2017-34, 50 A 9/2017-22, spojil věci ke společnému projednání.
- 4 Napadené OOP odpůrce odůvodnil tím, že po předběžném posouzení spisového materiálu shledal zjevné porušení právních předpisů při vydání stavební uzávěry a provedl proto zkrácené přezkumné řízení podle § 98 správního řádu. Uvedl, že smyslem stavební uzávěry podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), je vymezit území, v němž se zakazuje stavební činnost, pokud by mohla ztížit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Tou jsou mj. Zásady územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“), neboť v současné době odpůrce pořizuje jejich 2. aktualizaci. Obsahem návrhu 2. aktualizace ZÚR je i záměr mimoúrovňové křižovatky pozemní komunikace III/0087 s dálnicí D8 u města Odolena voda (dále též jen „mimoúrovňová křižovatka“), neboť příslušná část ZÚR byla rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2014, č. j. 50 A 1/2014 – 94, zrušena, avšak nikoliv pro nevhodné umístění, ale pro neúplné vyhodnocení jejích vlivů na lidské zdraví. Stavební uzávěra byla vydána v rozporu s § 97 odst. 1 stavebního zákona, neboť má chránit území navrhovatele a) právě před touto mimoúrovňovou křižovatkou. Stavební uzávěra je též v rozporu s § 50 odst. 7 stavebního zákona, neboť nebyla zajištěna koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy. Politika územního rozvoje ČR v čl. 26 přitom deklaruje potřebu věnovat zvláštní pozornost návaznosti různých druhů doprav. Mimoúrovňová křižovatka byla součástí územního plánu velkého územního celku Pražský region již od 90. let minulého století. Stavební uzávěra je dále v rozporu s § 98 odst. 2 stavebního zákona, neboť nebyla zohledněna druhá část stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 12. 7. 2016, č. j. 450/2016-910-UPR/2, ze které vyplývá souhlas ministerstva s umístěním mimoúrovňové křižovatky. Dále odpůrce uvedl, že ve stavební uzávěře je komunikace III/0087 chybně označena jako komunikace II/608, což činí stavební uzávěru zmatečnou. Tento rozpor zakládá nejistotu budoucích vztahů v území. Odpůrce rovněž stavební uzávěře vytkl nesprávně vyznačené datum nabytí účinnosti, neboť k němu došlo již dne 5. 1. 2017 a ne až dne 11. 1. 2017. Konečně konstatoval, že se zabýval otázkou dotčení práv účastníků řízení nabytých v dobré víře ve smyslu § 94 odst. 1 a 2 správního řádu a došel k závěru, že vzhledem k tomu, že přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu nemá účastníky, nemohla jim být způsobena újma ani nemohli v dobré víře nabýt práva.

II. Obsah návrhů

Tvrzení ohledně aktivní procesní legitimace a dalších podmínek řízení

- 5 Navrhovatel a) v návrhu podaném dne 24. 7. 2017 uvedl, že mu svědčí aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 2 s. ř. s., neboť je obcí, která se nachází ve Středočeském kraji a jeho návrh směřuje proti opatření obecné povahy, jež bylo vydáno orgánem

tohoto kraje. Dále uvedl, že vydáním napadeného OOP došlo k zásahu do jeho práva na samosprávu podle čl. 8 a čl. 100 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), které mj. zahrnuje rozhodování o území obce prostřednictvím územního plánování. Mezi nástroje územního plánování stavební zákon systematicky řadí i územní opatření o stavební uzávěře. Rada navrhovatele a) vydala stavební uzávěru, neboť podle platného územního plánu navrhovatele a) má být v blízkosti obytné zástavby vybudována mimoúrovňová křižovatka. Ta byla jako záměr nadmístního významu původně obsažena v ZÚR, které byly ale v této části zrušeny rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2014, č. j. 50 A 1/2014 – 94. Navrhovatel a) se obává negativních vlivů křižovatky na své občany a proto rozhodl o pořízení nového územního plánu, v rámci jehož přípravy prověří vhodnost přesunu křižovatky dále od obytné zástavby. Není rozhodné, že územní opatření o stavební uzávěře je vydáváno v přenesené působnosti, neboť existence stavební uzávěry významně ovlivňuje možnosti využití území obce a je provázána s připravovaným územním plánem. Dále uvedl, že je vlastníkem nemovitostí zapsaných na LV č. x v k. ú. O. V. a LV č. x v k. ú. D., včetně pozemků p. č. x a x v k. ú. D., které bezprostředně sousedí s územím regulovaným stavební uzávěrou. Následkem napadeného OOP, je možnost realizace mimoúrovňové křižovatky, čímž by došlo k ovlivnění pozemků navrhovatele a) emisemi, hlukem a dalšími vlivy křižovatky.

- 6 Navrhovatelka b) v tomtéž návrhu uvedla, že je vlastníkem pozemků st. p. x a p. č. x v k. ú. D. a rodinného domu č. p. x na těchto pozemcích. Její nemovitosti se nacházejí asi 150 až 200 metrů od dálnice D8. Mimoúrovňová křižovatka má být vybudována ještě blíže. Její výstavbou by došlo k nárůstu dopravy v této oblasti a tím zvýšení hlukové zátěže, prašnosti a znečištění ovzduší, což by tyto nemovitosti znehodnotilo. Došlo by tak ke zkrácení jejího vlastnického práva, a práva na příznivé životní prostředí. Uvedla též, že v řízení vedeném u zdejšího soudu pod sp. zn. 50 A 1/2014, jehož výsledkem bylo zrušení části ZÚR vymezující mimoúrovňovou křižovatkou vystupovala jako úspěšná navrhovatelka a zdejší soud shledal její aktivní legitimaci k podání návrhu. V návrhu podaném dne 8. 8. 2017 pak doplnila, že pokud se její právní sféry dotklo vymezení mimoúrovňové křižovatky v ZÚR, pak se jí dotýká i zrušení stavební uzávěry, která fixovala stav nastalý po tomto rozsudku.
- 7 Navrhovatelka c) v návrhu podaném dne 8. 8. 2017 ohledně své žalobní legitimace argumentovala obdobně jako navrhovatelka b) tím, že vystupovala jako úspěšná navrhovatelka i v řízení vedeném u zdejšího soudu pod sp. zn. 50 A 1/2014. Dále uvedla, že je územním samosprávným celkem s právem na samosprávu, v rámci které je povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území, potřeby svých občanů, chránit životní prostředí, obecní majetek a zdraví a majetek občanů. Území navrhovatelky c) bezprostředně sousedí s územím navrhovatele a) a územím, na němž byla vyhlášena stavební uzávěra. Dálnice D8 prochází územím navrhovatelky c). Výstavbou mimoúrovňové křižovatky by byla ovlivněna podoba dálnice D8 a provoz na ní, což může mít podstatné dopravní, urbanistické, hygienické a environmentální dopady na území navrhovatelky c), které by bylo nově napojeno na dálnici, čímž by došlo k nárůstu provozu na navazujících komunikacích (zejména na komunikaci III/24210 vedoucí do středu obce). To by vedlo ke znehodnocení nemovitostí a života občanů

navrhovatelky c) z hlediska urbanistických hodnot, zdravých životních podmínek a pohody bydlení.

- 8 Navrhovatelka d) v návrhu ze dne 8. 8. 2017 uvedla, že je také územním samosprávným celkem. Ačkoliv nebyla účastníkem shora uvedeného řízení u zdejšího soudu, svou žalobní legitimaci zakládá na obdobných skutečnostech jako navrhovatelka c). Jejím územím totiž dálnice D8 také prochází. Realizací mimoúrovňové křižovatky by bylo na dálnici nově přímo napojeno, což by vedlo ke zvýšení provozu, zejména na komunikaci II/608 procházející středem území navrhovatelky d), s výše popsány dopady. Dále uvedla, že v blízkosti dálnice D8 vlastní pozemky p. č.x a x v k. ú. P., jejichž užitná hodnota a cena by po novém napojení území navrhovatelky d) na dálnici D8 v důsledku zvýšení provozu klesla.
- 9 Navrhovatelky c) a d) vedle toho obdobně jako navrhovatel a) zakládají svou žalobní legitimaci na § 101a odst. 2 s. ř. s.
- 10 K podmínkám řízení všichni navrhovatelé shodně uvedli, že napadené OOP je materiálně opatřením obecné povahy, neboť výsledkem přezkumu opatření obecné povahy může být opět jen opatření obecné povahy. K tomu odkázali na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36, publ. pod č. 3460/2016 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Návrhové body

- 11 Navrhovatelé vymezili celkem devět návrhových bodů, přičemž většina z nich byla shodně uplatněna v obou návrzích. Prvním návrhovým bodem všichni navrhovatelé shodně namítli, že odpůrce při vydání napadeného OOP nedodržel procesní postup vyplývající z rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36. Odpůrce nezveřejnil na úřední desce a způsobem umožňující dálkový přístup návrh výsledného opatření obecné povahy. Jeho prvním úkonem bylo přímo vydání napadeného OOP. Dotčené osoby tak k jeho návrhu nemohly podat námitky a připomínky podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu. Ze zmíněného rozsudku rozšířeného senátu NSS přitom plyne, že obec musí mít s ohledem na to, že jde o zásah do její samosprávy, možnost aktivně do přezkumného řízení vstoupit. Stejnou možnost musí mít i vlastníci nemovitostí, kteří mohou být negativně dotčeni výstavbou mimoúrovňové křižovatky. Součástí odůvodnění napadeného OOP pak v důsledku toho není vypořádání připomínek a samostatná rozhodnutí o námitkách. Napadené OOP ani nebylo řádným způsobem zveřejněno.
- 12 Druhým návrhovým bodem navrhovatelky b), c) a d) v návrhu podaném dne 8. 8. 2017 namítly, že v rozporu s § 97 odst. 3 správního řádu napadené OOP nebylo prvním úkonem ve zkráceném přezkumném řízení. Tím byla žádost o doplnění spisového materiálu. Postup podle § 98 správního řádu tak odpůrce nemohl využít.
- 13 Třetím návrhovým bodem navrhovatelky b), c) a d) v návrhu podaném dne 8. 8. 2017 namítly, že se odpůrce v odůvodnění napadeného OOP řádně nevypořádal s otázkou dobré víry navrhovatelek ve smyslu § 94 odst. 4 a 5 správního řádu. Odpůrce pouze formálně konstatoval, že přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu nemá

- účastníky. Ustanovení § 94 odst. 4 a 5 správního řádu měl odpůrce přiměřeně použít na základě § 172 odst. 1 správního řádu ve vztahu k dotčeným osobám.
- 14 Čtvrtým návrhovým bodem navrhovatelky b), c) a d) v návrhu podaném dne 8. 8. 2017 namítly, že byla naplněna podmínka pro vydání stavební uzávěry podle § 97 odst. 1 věty druhé stavebního zákona. V odůvodnění stavební uzávěry je výslovně uvedeno, že je vydávána v návaznosti na zrušení části ZÚR rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2014, č. j. 50 A 1/2014 – 94. S argumentací odpůrce, že důvodem zrušení ZÚR nebylo nevhodné umístění mimoúrovňové křižovatky, ale vadné posouzení vlivů na životní prostředí nelze souhlasit, neboť z hlediska požadavků § 97 odst. 1 stavebního zákona je zcela irelevantní, z jakých důvodů dojde ke zrušení ZÚR.
- 15 Pátým návrhovým bodem všichni navrhovatelé namítli, že byla naplněna podmínka podle § 97 odst. 1 věty první stavebního zákona, neboť navrhovatel a) připravuje nový územní plán. ZÚR jsou sice nadřazenou územně plánovací dokumentací a její obsah je závazný pro územní plán navrhovatelky a), podstatné ale je, že ZÚR platné v době vydání stavební uzávěry mimoúrovňovou křižovatkou neobsahovaly. Připravovaná 2. aktualizace ZÚR je teprve ve fázi návrhu a nelze předjímat, zda k vymezení mimoúrovňové křižovatky nakonec dojde, popř. zda nebude vymezena dále od obytné zástavby.
- 16 Šestým návrhovým bodem všichni navrhovatelé namítli, že stavební uzávěra není v rozporu se stanoviskem Ministerstva dopravy ze dne 12. 7. 2016, č. j. 450/2016-910-UPR/2. Jeho požadavky navrhovatel a) včlenil do čl. II a čl. V. stavební uzávěry. Upozornění Ministerstva dopravy, že mimoúrovňová křižovatka má být opět vymezena v ZÚR nelze považovat za závazný nesouhlas. Z obsahu stanoviska jako celku je zjevné, že návrh stavební uzávěry byl Ministerstvem dopravy akceptován.
- 17 Sedmým návrhovým bodem všichni navrhovatelé namítli, že stavební uzávěra nebyla vydána v rozporu s § 50 odst. 7 stavebního zákona. Toto ustanovení se vztahuje jen na pořizování územního plánu. Rozpor stavební uzávěry s republikovými prioritami obsaženými v Politice územního rozvoje, nadto nemůže založit její nezákonnost. Podle rozsudku NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, se totiž jedná pouze o určitá obecná východiska. Případný rozpor by mohl nastat pouze, pokud by mimoúrovňová křižovatka byla v Politice územního rozvoje přímo vymezena.
- 18 Osmým návrhovým bodem všichni navrhovatelé namítli, že chybné označení komunikace III/0087 jako komunikace II/608 nemůže vést ke zrušení stavební uzávěry, neboť se nachází toliko v jejím odůvodnění a ne ve výroku a jde jen o formální nepřesnost.
- 19 Konečně posledním, devátým, návrhovým bodem navrhovatelé a) a b) namítli, že nesprávně vyznačené datum nabytí účinnosti je pouze formálním pochybením a nemohlo se dotknout práv dotčených vlastníků a dalších osob.

III. Vyjádření odpůrce

- 20 Odpůrce ve svém vyjádření k návrhům uvedl, že stavební uzávěra byla v rozporu s § 97 odst. 1 stavebního zákona, neboť nechrání území pro záměr výstavby mimoúrovňové křižovatky komunikace III/0087 s dálnicí D8. Tento záměr je obsahem připravované 2. aktualizace ZÚR, která je již v poslední fázi procesu vydání, tj. po jejím veřejném projednání. Předpokládaný termín vydání je IV. čtvrtletí roku 2017. Totožný záměr mimoúrovňové křižovatky je vymezen v územním plánu navrhovatele a) a byl vymezen již od 90. let v územním plánu velkého územního celku Pražský region. Mimoúrovňová křižovatka je veřejně prospěšnou stavbou nadmístního významu a je důležitou součástí dopravního systému v severní části metropolitního regionu. Vyhodnocení vlivů 2. aktualizace ZÚR na udržitelný rozvoj území zjistilo pozitivní vlivy mimoúrovňové křižovatky na sociálně ekonomické podmínky území a byla navržena opatření ke zmírnění negativních vlivů na životní prostředí. Podle § 5 odst. 4 stavebního zákona jsou orgány kraje oprávněny zasahovat do činnosti obcí v záležitostech nadmístního významu a nedošlo proto k zásahu do práva na samosprávu.
- 21 K namítaným procesním pochybením při vydání napadeného OOP odpůrce uvedl, že postupoval podle § 98 správního řádu a stavební uzávěru zrušil ve zkráceném přezkumném řízení, neboť ze spisového materiálu bylo zjevné porušení právních předpisů. Nebylo zapotřebí opatřovat vysvětlení účastníků, neboť přezkumné řízení o opatření obecné povahy účastníky nemá. Odkázal na komentářovou literaturu (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, str. 1001), podle níž se ustanovení o přezkumném řízení na přezkum opatření obecné povahy použijí nikoliv přiměřeně, ale v plném rozsahu. Dále odpůrce uvedl, že pro svůj postup měl závažné důvody. Mimoúrovňová křižovatka je veřejně prospěšnou stavbou a má komplexně řešit dopravní situaci v daném území, což přesahuje zájmy navrhovatelů, či obyvatel navrhovatele a). Právo podávat námítky a připomínky proti vymezení mimoúrovňové křižovatky nebylo navrhovatelům upřeno, neboť je mohli podat v rámci projednávání 2. aktualizace ZÚR. Odpůrce se domnívá, že stavební uzávěrou navrhovatelé usilují o znemožnění řešení, které je upraveno v platném územním plánu navrhovatele a), aniž by vyčkali, jak bude rozhodnuto o jejich námítkách proti 2. aktualizaci ZÚR.

IV. Replika navrhovatelů a) a b)

- 22 Navrhovatelé a) a b) v replice uvedli, že institut zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu nelze použít způsobem, jak to učinil odpůrce. Je potřeba jej v souladu s § 174 odst. 1 správního řádu aplikovat pouze přiměřeně. Prvním úkonem ve zkráceném přezkumném řízení mělo být zveřejnění návrhu napadeného OOP na úřední desce. Následně měl odpůrce umožnit podání námitek a připomínek, které měly být vypořádány v odůvodnění napadeného OOP. Hospodárnost tohoto postupu se projevuje tím, že odpůrce nemusí samostatně zveřejňovat usnesení o zahájení přezkumného řízení, či provádět dokazování. Uvedli dále, že stavební uzávěra nebyla vydána v rozporu s § 97 odst. 1 stavebního zákona, neboť připravovanou územně plánovací dokumentací ve smyslu tohoto ustanovení nemůže být 2. aktualizace ZÚR, ale naopak jí je připravovaný nový územní plán navrhovatele a). Pokud by se územní plán navrhovatele a) dostal do rozporu se ZÚR, musel by jej bezodkladně upravit.

V. Zjištění soudu

- 23 Opatřením obecné povahy – ZÚR schválených usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje dne 19. 12. 2011 pod č. 4-20/2011/ZK v původním znění (dostupné na internetových stránkách Středočeského kraje: www.kr-stredocesky.cz) byl na křížení komunikace III/0087 a dálnice D8 u města Odolena Voda vymezen koridor pro veřejně prospěšnou stavbu nadmístního významu D006 – mimoúrovňovou křižovatkou Odolena Voda.
- 24 Z vlastní úřední činnosti je soudu známo, že rozsudkem ze dne 1. 7. 2014, č. j. 50 A 1/2014 – 94, zdejší soud zrušil shora uvedené opatření obecné povahy – ZÚR v části textového i grafického vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu D006 s označením „Koridor dálnice D8: doplnění MÚK Odolena Voda.“ V této věci jako navrhovatelé vystupovali mj. navrhovatelky b) a c).
- 25 Z obsahu správního spisu vyplynulo, že usnesením zastupitelstva města Odolena Voda ze dne 23. 4. 2009 bylo schváleno pořízení nového územního plánu. Usnesením rady města Odolena Voda č. 26/21/2016 ze dne 14. 12. 2016 bylo vydáno územní opatření o stavební uzávěře na pozemcích vyjmenovaných v čl. I stavební uzávěry a vyznačených na katastrální mapě v její příloze, z níž je zřejmé, že se jedná o pozemky v okolí křížení komunikace III/0087 a dálnice D8. Stavební uzávěra byla mj. odůvodněna ochranou území před výstavbou křižovatky silnice „II/608“ s dálnicí D8 v bezprostřední blízkosti obytné zástavby, která byla jako záměr nadmístního významu obsažena v ZÚR. Dále se v odůvodnění stavební uzávěry podává, že příslušná část ZÚR byla zrušena shora uvedeným rozsudkem zdejšího soudu. Záměr D006 – MÚK Odolena Voda je sice obsažen v návrhu 2. aktualizace ZÚR, podle § 54 stavebního zákona však má obec povinnost uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací kraje vydanou až následně. V současné době není zřejmé, v jaké podobě bude 2. aktualizace ZÚR vydána. Případná realizace mimoúrovňové křižovatky by tak za této situace neměla oporu v ZÚR.
- 26 Přípisem ze dne 11. 1. 2017, č. j. 003643/2017/KUSK, odpůrce požádal navrhovatele a) o zaslání spisu vedeného ve věci stavební uzávěry za účelem jejího přezkoumání v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Dne 8. 2. 2017 byl odpůrci doručen podnět k provedení přezkumného řízení ohledně stavební uzávěry. Přípisem ze dne 15. 2. 2017, č. j. 024781/2017/KUSK, požádal odpůrce navrhovatele a) o doplnění spisové dokumentace, zejména stanoviska dotčených orgánů, související usnesení rady navrhovatele a) a doklad o nabytí účinnosti, neboť na základě předchozí žádosti obdržel pouze samotné opatření obecné povahy o stavební uzávěře. Současně požádal o sdělení stanoviska k podnětu.
- 27 Dne 24. 5. 2017 vydal odpůrce napadené OOP - rozhodnutí, č. j. 049511/2017/KUSK, kterým stavební uzávěru zrušil ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu.

VI. Podmínky řízení

- 28 Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., srov. též např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně

splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).

- 29 V projednávané věci je předmětem soudního přezkumu úkon odpůrce označený jako „rozhodnutí“, který byl výsledkem přezkumného řízení provedeného odpůrcem ve vztahu ke stavební uzávěře. Podle § 97 odst. 1 a § 98 odst. 1 stavebního zákona je územní opatření o stavební uzávěře vydáváno jako opatření obecné povahy radou obce v přenesené působnosti. Rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36, uvedl, že správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném podle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy. K tomuto závěru jej vedly zejména následující úvahy: „[n]ení-li přezkoumávaný akt úkonem vztahujícím se ke konkrétním adresátům, nemůže být ani jeho zrušení (změna - nejde-li o územní plán) v přezkumném řízení úkonem, který by se ke konkrétním adresátům vztahoval, a to i přes jeho formální označení za ‚rozhodnutí‘ a navázání jeho účinků na ‚právní moc‘. Takovým výsledkem přezkumného řízení není úkon správního orgánu zakládající, měnící nebo rušící práva či povinnosti konkrétním osobám, ale závazný správní akt dopadající svým předmětem na obecně vymezený okruh adresátů. Pojmově proto nemůže mít přezkum územního plánu podobu správního řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí dle § 67 správního řádu. [...] V přezkumném řízení proto může být opatření obecné povahy rušeno (v některých případech, např. u opatření vydávaných v přenesené působnosti, také nabrázeno jiným) pouze právním aktem stejného druhu. [...] Také převážná část odborné literatury, pokud se vůbec touto otázkou zabývá, zastává materiální pojetí opatření obecné povahy a považuje výsledek přezkumu dle § 172 správního řádu za opatření obecné povahy.“ (Srov. body 32, 37 a 39 rozsudku; zvýraznění doplněno zdejší soudem.)
- 30 Byť se v právní větě rozšířený senát vyslovil toliko stran povahy aktu rušícího v přezkumném řízení územní plán, citované úvahy jsou obecného charakteru a lze je vztáhnout i na jiná opatření obecné povahy. Rozšířený senát nadto výslovně počítá i s možností, že přezkoumávaným aktem je opatření obecné povahy vydané v přenesené působnosti, což je případ nyní projednávané věci. Zdejší soud tak nemá důvod pochybovat o tom, že napadený úkon je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, jakkoliv jej odpůrce označil jako „rozhodnutí“. Podmínku existence opatření obecné povahy tak lze mít za splněnou.
- 31 Podmínka formulace závěrečného návrhu je v projednávané věci rovněž splněna, neboť všichni navrhovatelé ve svých návrzích jednoznačně vymezují, že se domáhají zrušení napadeného OOP. Návrhy kromě petitu obsahují i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. a jsou včasné, neboť byly podány ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s.
- 32 Soud následně zkoumal aktivní legitimaci jednotlivých navrhovatelů k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatel a) a shodně s ním i navrhovatelky c) a d) předně opírali svou aktivní procesní legitimaci o § 101a odst. 2 s. ř. s., což dovozovali z toho, že napadené OOP bylo vydáno orgánem kraje. Soud však jejich názor nesdílí. Podle § 101a odst. 2 s. ř. s. „*návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, vydaného krajem, může podat též obec*“. Citované ustanovení tedy přiznává obcím vedle obecné aktivní procesní legitimace i legitimaci zvláštní, a to výlučně v situacích, kdy na straně odpůrce (ten, „kdo vydal opatření obecné povahy“, srov. § 101a odst. 3 s. ř. s.),

stojí kraj. Ten ovšem přesně řečeno nikdy opatření obecné povahy nevydává, neboť je právníkou osobou (čl. 101 odst. 3 Ústavy) a jeho jménem navenek vždy musí jednat k tomu příslušný orgán. Je to tedy orgán kraje jako správní orgán (§ 1 odst. 1 správního řádu), jenž činí úkony podle správního řádu, včetně vydávání opatření obecné povahy [srov. § 171 správního řádu a též § 101a odst. 1 s. ř. s., který přesněji hovoří o opatření obecné povahy vydaném správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

- 33 Ustanovení § 101a odst. 2 s. ř. s. je proto třeba vykládat tak, že dává obci aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které je kraji jako subjektu veřejného práva přičitatelné. Jinými slovy obec je aktivně legitimována podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, které bylo vydáno orgánem kraje v jeho samostatné působnosti. Naopak, pokud bude brojít proti opatření, které bylo orgánem kraje vydáno v přenesené působnosti, včetně opatření obecné povahy vydanému krajským úřadem v přezkumném řízení [srov. § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2009 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „krajské zřízení“], musí svou aktivní legitimaci opírat o obecné ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s.
- 34 Kritérium přičitatelnosti přitom již je používáno v judikatuře NSS týkající se § 101a odst. 3 s. ř. s. Ve vztahu k určení pasivně legitimovaného účastníka řízení o návrhu na zrušení územního plánu rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, konstatoval, že odpůrcem v řízení o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoli toto zastupitelstvo samotné a mj. uvedl, že „[z]astupitelstvo zde [v procesu tvorby územního plánu] přes tyto složitosti však přece jen nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako orgán, jehož jednání je přičitatelné subjektu práv nadanému právem samostatně rozhodovat o určitých svých záležitostech, mj. vydat územní plán.“ Rozhodovací praxe soudů ve správním soudnictví toto kritérium obdobně uplatňuje i pro zásady územního rozvoje (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 – 53). Ve vztahu k vymezení zastavěného území podle § 59 a § 60 stavebního zákona, jenž je radou, popř. zastupitelstvem obce vydáváno v přenesené působnosti, dospěl naopak NSS k závěru, že pasivně legitimovanou je striktně rada, popř. zastupitelstvo obce, a to právě proto, že vymezení zastavěného území není přičitatelné obci jako takové (srov. body 64 až 66 rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 9 As 6/2017-117).
- 35 Stejně kritérium je třeba aplikovat i při interpretaci § 101a odst. 2 s. ř. s., neboť oba odstavce používají totožnou formulaci („vydaného krajem“; „ten, kdo opatření obecné povahy vydal“). Zákon tedy podmiňuje aktivní procesní legitimaci obce tím, že na opačné straně sporu bude vystupovat kraj. Pokud výše uvedená judikatura na základě kritéria přičitatelnosti považuje kraj za odpůrce v řízení o zrušení opatření obecné povahy vydaného jím v samostatné působnosti (konkrétně zásad územního rozvoje kraje), je to právě takové opatření obecné povahy, k jehož napadení je obec aktivně procesně legitimována podle § 101a odst. 2 s. ř. s. Naproti tomu pokud bude opatření obecné povahy vydáno v přenesené působnosti, bude jako odpůrce vystupovat orgán kraje a aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 2 s. ř. s. se vůbec neuplatní.
- 36 Přijetí interpretace navrhovatelů a), c) a d) by v rozporu s touto judikaturou znamenalo, že odpůrcem by musel být tento orgán obce či kraje, který opatření obecné povahy vydal, a to nezávisle na tom, jakému subjektu je napadené opatření obecné povahy

přičitatelné. Došlo by nejen k rozšíření, ale k úplné koncepční změně významu tohoto ustanovení. Z kritéria hmotněprávního nositele práva, které je krajem realizováno formou napadeného opatření, by se stalo odlišné kritérium orgánu procesně příslušného k jeho vydání. V tomto směru je přitom § 101a odst. 2 s. ř. s. jazykově jasný, neboť hovoří pouze o kraji, nikoliv o jeho orgánu. Je to koneckonců specifický vztah obce a kraje, nikoliv obce a státu, za nějž orgán kraje při výkonu přenesené působnosti jedná, který opodstatňuje privilegované postavení obcí plynoucí z § 101a odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 – 53).

- 37 Konečně je třeba dodat, že rozšířený senát NSS se ve shora uvedeném rozsudku ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36, vyjádřil i k možnosti soudního přezkumu rozhodnutí krajského úřadu o zrušení územního plánu v přezkumném řízení. V právní větě konstatoval, že „[p]roti zrušení územního plánu v přezkumném řízení se mohou obec nebo jiné dotčené osoby bránit u soudu návrhem dle § 101a s. ř. s.“ V bodě 54 k tomu blíže uvedl, že „[v]ýsledné ‚rozhodnutí o zrušení územního plánu‘ oznámí dozorcí orgán postupem dle § 173 odst. 1 správního řádu a účinky nastanou za přiměřeného použití § 73 odst. 1 téhož zákona jeho oznámením. Proti tomuto výsledku přezkoumání pak mohou dotčené osoby obdobně jako obec podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s., pokud splňují podmínky pro aktivní procesní legitimaci, jak byly vyloženy v judikatuře rozšířeného senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS), a to ve lhůtě počítané od okamžiku jeho oznámení“ (zvýraznění doplněno zdejší soudem). Zmíněná judikatura rozšířeného senátu NSS přitom formuluje podmínky pro aktivní procesní legitimaci podle § 101a odst. 1 s. ř. s. Je tedy zřejmé, že i rozšířený senát NSS předpokládal, že žalobní legitimace obce napadající opatření obecné povahy vydané krajským úřadem v přezkumném řízení (tedy v přenesené působnosti) se bude zakládat na tvrzení o zkrácení práv obce.
- 38 V projednávané věci bylo napadené OOP vydáno krajským úřadem v přenesené působnosti podle § 67 odst. 1 písm. a) krajského zřízení a není proto přičitatelné kraji jako územně samosprávnému celku. Lze tak uzavřít, že navrhovatel a), ani navrhovatelky c) a d), nejsou aktivně legitimováni k podání návrhu na jeho zrušení podle § 101a odst. 2 s. ř. s.
- 39 Soud nicméně musel dále zkoumat, zda navrhovatelé nejsou aktivně procesně legitimováni podle § 101a odst. 1 s. ř. s. Podmínkami aktivní procesní legitimace podle tohoto ustanovení se podrobně zabýval rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120: „Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. [...] Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno. [...] K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze

takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry [...].“

- 40 Navrhovatel a) tvrdil, že napadeným OOP bylo zasaženo do jeho práva na samosprávu, konkrétně do možnosti rozhodovat o rozvoji území obce prostřednictvím územního plánování. Připravuje nový územní plán, který má řešit změnu využití území, v němž byla stavební uzávěrou omezena stavební činnost. Lze uvést, že územní opatření o stavební uzávěře vydává rada obce v přenesené působnosti (§ 98 odst. 1 stavebního zákona). Oprávnění omezit stavební činnost prostřednictvím stavební uzávěry tedy není součástí obecní samosprávy a je obci pouze propůjčeno státem. To však podle názoru soudu ještě neznamená, že zrušením stavební uzávěry nemůže být do práva obce na samosprávu zasaženo jiným způsobem.
- 41 Stavební zákon v § 97 odst. 1 umožňuje vydat stavební uzávěru v případě, že by stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Rada obce je tak oprávněna vydat stavební uzávěru mj. za účelem přípravy územního plánu. V takovém případě pak není stavební uzávěra ničím jiným, než nástrojem efektivního výkonu obecní samosprávy, neboť zajišťuje, aby obcí plánované využití území bylo v budoucnu vůbec možné. Jejím zrušením tak stát (prostřednictvím krajského úřadu jednajícího v přenesené působnosti) svým způsobem podkopává snahu obce o stanovení budoucího využití území podle jejich představ. Soud tak uzavírá, že tvrzení navrhovatele a) považuje za dostatečná k založení jeho aktivní procesní legitimace.
- 42 Soud se dále zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatelky b). Ta tvrdila, že zrušením stavební uzávěry bylo zasaženo do jejího práva na příznivé životní prostředí a vlastnického práva k pozemkům st. p. x a p. č. x v k. ú. D., neboť tím byla umožněna výstavba mimoúrovňové křižovatky. Soud nahlédnutím do katastru nemovitostí ověřil, že navrhovatelka b) je skutečně vlastníkem těchto nemovitostí. Z platného územního plánu sídelního útvaru Odolena Voda, ve znění 1. změny (veřejně dostupný na internetových stránkách města Odolena Voda: www.odolenvoda.cz) pak plyne, že v místě střetu komunikace III/0068 a dálnice D8 je vyznačena veřejně prospěšná stavba označená jako „K10“, kterou má podle odůvodnění být dosaženo mimoúrovňového napojení města Odolena Voda na dálnici D8 a jejíž poloha se shoduje s koridorem pro mimoúrovňovou křižovatku dříve vymezeným v ZÚR. Nelze tedy na první pohled vyloučit, že na základě územního plánu navrhovatele a) bude mimoúrovňová křižovatka umístěna a realizována, ačkoliv ZÚR ji v současné době neobsahují, neboť v takovém případě může územní plán upravovat i záležitosti nadmístního významu (§ 43 odst. 1 věta druhá stavebního zákona; srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016-35, publ. pod č. 3475/2016 Sb. NSS). Stavební uzávěra by jejímu umístění bránila, neboť podle jejího čl. II se na území stavební uzávěry výslovně zakazuje umísťovat a realizovat stavby dopravní a technické infrastruktury. Napadeným OOP tudíž bylo umístění mimoúrovňové křižovatky opět umožněno.
- 43 Nemovitosti navrhovatelky b) sice nejsou do rozsahu stavební uzávěry, resp. napadeného OOP, jímž došlo na tomtéž území k deregulaci, přímo zahrnuty, nacházejí se však v těsné blízkosti řádově několika desítek metrů. Judikatura NSS přitom ve

vztahu k územním plánům připouští aktivní procesní legitimaci osob, které jsou vlastníky nemovitostí sousedících s územím regulovaným napadeným územním plánem, „pokud tvrdí, že jejich vlastnické nebo jiné věcné právo by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na regulovaném území tento plán připouští“ (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89). Soud má za to, že tyto závěry lze analogicky vztáhnout i na danou věc, neboť napadené OOP zrušením stavební uzávěry umožnilo realizaci mimoúrovňové křižovatky. Na věcná práva navrhovatelky tedy mělo obdobné účinky, jako vydání územního plánu, což ostatně plyne i z toho, že vydáním napadeného OOP v podstatě došlo k obnovení režimu platného územního plánu navrhovatele a), jenž byl stavební uzávěrou částečně pozastaven.

- 44 Navrhovatelka b) přitom tvrdila, že realizace mimoúrovňové křižovatky povede ke zvýšení dopravy s důsledky v podobě zvýšeného hluku, prašnosti a znečištění ovzduší, čímž se sníží hodnota jejích nemovitostí. Soud to považuje za přijatelné tvrzení o dotčení jejích vlastnických práv, neboť si lze představit, že realizace křižovatky s sebou takové dopady na okolní území přinese. Soud též dodává, že v rozsudku ze dne 1. 7. 2014, č. j. 50 A 1/2014 – 94, kterým vymezení mimoúrovňové křižovatky v ZÚR na tomtéž území zrušil, již shledal nejen aktivní procesní, ale i věcnou legitimaci navrhovatelky b), a jejímu návrhu vyhověl. Bylo by absurdní, pokud by soud v jedné věci dovodil dotčení práv navrhovatelky b) plánovaným záměrem mimoúrovňové křižovatky a v další věci by dotčení týchž práv totožným záměrem neshledal ani jako myslitelné, pouze s odkazem na to, že realizace záměru je umožněna jiným typem opatření obecné povahy, jehož působnost nezahrnuje pozemky navrhovatelky. Navrhovatelka b) je tedy aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení napadeného OOP.

- 45 Dále soud zkoumal aktivní procesní legitimaci navrhovatelky c), která ji zakládala (vedle

§ 101a odst. 2 s. ř. s., o jehož výkladu již bylo pojednáno výše) na tvrzení o zkrácení práva na samosprávu. Obdobně jako navrhovatelka b) je dovozovala z toho, že v okolí plánované mimoúrovňové křižovatky dojde k nárůstu dopravy. V jejím případě má dojít ke zvýšení dopravy na navazujících komunikacích, zejména na komunikaci III/24210 vedoucí do středu obce. I zde je třeba uvést, že napadené OOP mělo na práva navrhovatelky c) obdobné účinky, jako by mělo vydání územního plánu navrhovatelem a). Je tedy na místě opět vyjít z výše citovaného rozsudku NSS ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89, jehož závěry je nicméně nutno přizpůsobit soudobému vývoji judikatury Ústavního soudu. Ten totiž v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, konstatoval, že „[z]krácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo obrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a obrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují.“

- 46 Zdejší soud si je vědom toho, že Ústavní soud se v citovaném nálezu vyjadřoval primárně k aktivní procesní legitimaci spolků, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny s ohledem na jejich privilegované postavení plynoucí z mezinárodních závazků ČR (srov. body 13, 14 a 19 cit. nálezu). Nelze jej tedy vykládat příliš široce a zejména musí být stále dán vztah mezi regulovaným územím a hmotněprávní sférou navrhovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2015, č. j. 7 As 249/2014 – 102, publ. pod č. 3311/2015 Sb. NSS). Ústavní soud však jasně vyslovil tezi, že právní sféru navrhovatele nelze redukovat jen na absolutní majetková práva. Právě právo na samosprávu, je pak podle názoru zdejšího soudu jedním z těch zmiňovaných „práv komunity“ (srov. též čl. 100 odst. 1 Ústavy), které může být územním plánem sousední obce, potažmo v dané věci zrušením stavební uzávěry pozastavující její územní plán, dotčeno. Tvržení o jeho zkrácení tak musí umožnit takové obci přístup k soudní ochraně podle § 101a a násl. s. ř. s.
- 47 Podle § 35 odst. 2 věty druhé zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), pak platí, že obec v samostatné působnosti pečuje mj. o uspokojování potřeb svých občanů. Mezi ně podle věty třetí téhož ustanovení patří i ochrana a rozvoj zdraví, dopravy a spojů. Daná mimoúrovňová křižovatka je záměrem nadmístního významu, o čemž svědčí skutečnost, že byla dříve taktéž vymezena v ZÚR. Dopady její realizace jsou tedy širší a neomezují se toliko na území města Odolena Voda, či snad jen na pozemky, na nichž byla její výstavba stavební uzávěrou zakázána. Navrhovatelkou c) zmiňovaná komunikace III/24210 vedoucí do jejího středu představuje pokračování komunikace III/0087 směrem na jihovýchod od plánované křižovatky. Na tomto území se nachází řada obcí (Bašč, Předboj, Zlonín, Nová Ves, aj.), pro jejichž obyvatele půjde o nejkratší propojení s dálnicí D8 ve směru od Prahy. Lze si tak reálně představit, že skutečně dojde k navýšení dopravy na území navrhovatelky c), čímž může být zasaženo do její povinnosti pečovat o rozvoj dopravy a spojů v obci a o ochranu zdraví jejích občanů. Navrhovatelka c) tedy podala tvrzení, které myslitelně popisuje vztah mezi regulací napadeným OPP a dotčením její hmotněprávní sféry.
- 48 Soud nadto podotýká, že navrhovatelka c) byla, obdobně jako navrhovatelka b), úspěšnou účastnicí řízení vedeného u zdejšího soudu pod sp. zn. 50 A 1/2014. Její aktivní procesní legitimace se sice zakládala na § 101a odst. 2 s. ř. s., zdejší soud však musel zkoumat i její věcnou legitimaci (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 – 53), která byla shledána právě ve formě dotčení práva na samosprávu vymezením mimoúrovňové křižovatky v ZÚR. I v tomto případě by proto bylo absurdní její nynější návrh brojící proti dopadům téhož záměru odmítat. Aktivní legitimace navrhovatelky c) k podání návrhu na zrušení napadeného OPP ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. je tak dána.
- 49 Konečně se soud zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatelky d), která ji shodně s navrhovatelkou c) opírala o ustanovení § 101a odst. 2 s. ř. s. a zkrácení práva na samosprávu a navíc též o zkrácení vlastnického práva k pozemkům p. č. x a x v k. ú. P. Uvedla, že výstavbou mimoúrovňové křižovatky by byla ovlivněna podoba dálnice D8 a provoz na ní, což může mít podstatné dopravní, urbanistické, hygienické a environmentální dopady na území navrhovatelky d). Dojde dále k navýšení dopravy po navazující komunikaci II/608 vedoucí do jejího středu.

- 50 Soud vycházel z obdobných hledisek jako při posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatelky c). V případě navrhovatelky d) však musí soud konstatovat, že tvrzení této navrhovatelky o zásahu do jejích práv není dostatečně konkrétní a podložené relevantními skutečnostmi. Samotné tvrzení o blíže neurčených podstatných dopravních, urbanistických, hygienických a environmentálních dopadech mimoúrovňové křižovatky je příliš obecné, než aby z něj bylo možné dovodit dotčení práv navrhovatelky d). Navrhovatelka d) se nenachází ve srovnatelné situaci s navrhovatelkou c). Severní část komunikace II/608, jež vede středem navrhovatelky d), by po realizaci mimoúrovňové křižovatky představovala neblížší přístup na dálnici D8 pouze pro obyvatele samotné navrhovatelky d). Pro obyvatele ostatních obcí severozápadně od plánované mimoúrovňové křižovatky by zůstal nejkratším propojením s dálnicí D8 již existující sjezd u obce Úžice. Naopak západní část mimoúrovňové křižovatky má sloužit zejména k zajištění přímého dopravního propojení dálnice D8 s letištěm Vodochody a jejím prostřednictvím bude odkloněn z území navrhovatelky d) provoz přes obec směrem na letiště. Navrhovatelka d) neuvedla žádné skutečnosti, které by napovídaly tomu, že by po vybudování mimoúrovňové křižovatky mohlo dojít k navýšení dopravy na jejím území. Tvrzení o zvýšení dopravy, které má způsobit dotčení jejího práva na samosprávu a vlastnických práv, tak soud považuje za nelogické a nekonkretizované. Soud proto dospěl k závěru, že navrhovatelka d) není aktivně procesně legitimována ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.

VII. Odmítnutí návrhů navrhovatelek b) a d)

- 51 Vzhledem k tomu, že navrhovatelka d) není aktivně procesně legitimována podle § 101a odst. 2 ani odst. 3 s. ř. s., druhým výrokem soud její návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Osmým výrokem pak vrátil navrhovatelce d) zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč, neboť její návrh byl odmítnut před prvním jednáním (§ 10 odst. 3 věta poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů).
- 52 K třetímu výroku soud uvádí, že navrhovatelka b) podala dne 24. 7. 2017 společně s navrhovatelem a) první návrh na zrušení napadeného OOP. Následně podala dne 8. 8. 2017 druhý návrh na zrušení napadeného OOP společně s navrhovatelkami c) a d). Z obsahu druhého podání je přitom nepochybné, že se jedná o samostatný návrh. Obsahuje všechny náležitosti ve smyslu § 101b odst. 2 s. ř. s., včetně podrobné argumentace ohledně aktivní procesní legitimace a návrhových bodů, z nichž některé jsou odlišné od návrhových bodů uplatněných v návrhu ze dne 24. 7. 2017. Překážka litispendence zpravidla nepředstavuje neodstranitelnou překážku řízení, neboť pokud je první zahájené řízení v téže věci zastaveno, je překážka litispendence vůči později zahájenému řízení v téže věci odstraněna. V daném případě však k odpadnutí překážky litispendence (již probíhajícího řízení o předchozím návrhu) nedošlo a stala se tedy neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení. Soudu proto nezbylo, než návrh navrhovatelky b) podaný dne 8. 8. 2017 odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
- 53 Soud má nicméně za to, že odmítnutí druhého návrhu navrhovatelky b) podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebrání jeho zohlednění jako doplnění argumentace navrhovatelky b) k těm návrhovým bodům, které již uplatnila v prvním návrhu ze dne 24. 7. 2017 a k její aktivní procesní legitimaci. K nově uplatněným návrhovým bodům, tj.

ke druhému, třetímu a čtvrtému návrhovému bodu, soud nemohl přihlídnout, neboť návrh ze dne 24. 7. 2017 obsahoval všechny náležitosti podle § 101b odst. 2 věty první s. ř. s. a podle věty druhé téhož ustanovení jej proto již nelze o další návrhové body rozšiřovat.

VIII. Posouzení věci

54 Prvním návrhovým bodem všichni navrhovatelé namítli, že odpůrce při vydání napadeného OOP nedodržel řádný procesní postup. Poukázali přitom na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36. Soud s navrhovateli souhlasí.

55 V citovaném rozsudku se zejména v bodech 40 až 54 rozšířený senát NSS detailně zabýval postupem nadřízeného správního orgánu při přezkumu územního plánu v přezkumném řízení podle § 174 odst. 1 správního řádu. Došel k následujícím závěrům:

„[48] Právo obce vstoupit do přezkumného řízení a uplatňovat své námitky či připomínky předpokládá, že dozorcí orgán je za analogického použití § 172 správního řádu povinen zveřejnit (oznámit) nejen zahájení "přezkumného řízení" vyvěšením usnesení o zahájení přezkumného řízení na své úřední desce (§ 26 správního řádu), ale stejným způsobem zveřejnit též návrh výsledného "rozhodnutí" formou veřejné vyhlášky (případně tak může za přiměřené aplikace § 98 správního řádu učinit současně). Dnem zveřejnění návrhu výsledného "rozhodnutí" je den, kdy byl návrh zveřejněn veřejnou vyhláškou za splnění podmínek stanovených v § 25 správního řádu. Podmínkou platného zveřejnění je, aby byl návrh zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Součástí veřejné vyhlášky musí být i výzva pro dotčené osoby, aby k návrhu na zrušení územního plánu podávaly připomínky či námitky (srov. § 172 odst. 4 a odst. 5 správního řádu).

[49] Jak již bylo uvedeno, obec není jediným subjektem, který může být výsledkem přezkumu dotčen. Zrušením územního plánu mohou být zasaženy i osoby, jejichž práv se vydání územního plánu týkalo a které postavení dotčených osob již měly. Tyto mohly podle významu svých práv podávat v procesu jeho schvalování připomínky či námitky. Takovým osobám musí být umožněno do "přezkumného řízení" vstoupit a namítat, že ke zrušení územního plánu není žádný důvod, případně namítat, že zákonný důvod pro zrušení územního plánu je naopak dán.

[50] Osoby, které měly podle § 172 odst. 4 a odst. 5 správního řádu procesní možnost uplatňovat svá práva v řízení o vydání územního plánu, by měly mít v "přezkumném řízení" obdobné postavení, a to bez ohledu na to, zda svá práva v procesu vydávání územního plánu skutečně uplatnily. Je tomu tak proto, že při jeho přijímání nemusely mít proti tomuto územnímu plánu žádné výhrady, a proto ani aktivně v tomto procesu nevystupovaly, zatímco jeho zrušení se jich naopak může negativně dotknout.

[51] Právě proto, že vzhledem k povaze přezkoumávaného aktu není objektivně možné předem okruh takových osob stanovit, je na každé z nich, aby podle svého původního procesního postavení uplatnila proti návrhu výsledného aktu buď připomínku, nebo námitku.

[52] I pro dotčené osoby platí, že proti návrhu "rozhodnutí v přezkumném řízení" mohou účinně namítat, že územní plán či jemu předcházející řízení byly se zákonem zcela souladné (případně rozporné) a ke zrušení územního plánu není (je) zákonný důvod. Za přiměřeného použití § 94 odst. 4 správního řádu mohou obdobně jako obec namítat, že územní plán byl sice

vydán v rozporu s právem, avšak újma, která jim jeho případným zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která v důsledku porušení zákona vznikla jinému, nebo by zrušení územního plánu odporovalo veřejnému zájmu.

[53] Dozorčí orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, o námitkách je povinen rozhodnout jednotlivě. Odůvodněné rozhodnutí o námitkách je součástí výsledného aktu (výsledku přezkumu, viz § 172 odst. 5 správního řádu).

[54] Výsledné "rozhodnutí o zrušení územního plánu" oznámí dozorčí orgán postupem dle § 173 odst. 1 správního řádu a účinky nastanou za přiměřeného použití § 73 odst. 1 téhož zákona jeho oznámením." (Zvýraznění doplněno zdejší soudem.)

56 V dané věci sice byla odpůrcem zrušena stavební uzávěra vydaná radou navrhovatelky a), nikoliv její územní plán. Soud má přesto za to, že na ni lze uvedený rozsudek rozšířeného senátu NSS plně vztáhnout. Z citovaného totiž především vyplývá, že i v přezkumném řízení o opatření obecné povahy musí mít dotčené osoby možnost procesně uplatnit své námitky a připomínky (srov. bod 57 citovaného rozsudku). V tomto směru je nerozhodné, zda je přezkoumávaným opatřením územní plán, nebo územní opatření o stavební uzávěře. Naopak je podstatné, že zrušením stavební uzávěry (obdobně jako zrušením územního plánu) došlo k zasažení právní sféry těchto osob.

57 Odpůrce uvedl, že postupoval podle § 98 správního řádu a jeho prvním úkonem proto bylo přímo vydání napadeného OOP. Odpůrce však pochybil, neboť i aplikace § 98 správního řádu v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu musí být toliko přiměřená (srov. bod 48 citovaného rozsudku, zejm. zvýrazněná část). Názor vyjádřený v odpůrcem citované komentářové literatuře ohledně plného použití tohoto ustanovení soud nesdílí. Sám autor tohoto komentáře jej ostatně v dalším vydání přehodnotil (srov. Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 1384). Odpůrce měl tedy postupovat analogicky podle § 172 správního řádu a zde stanoveným způsobem oznámit usnesení o zahájení přezkumného řízení spolu s návrhem napadeného OOP. Současně měl vyzvat dotčené osoby k podání námitek a připomínek k tomuto návrhu, které měl následně postupem podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu vypořádat. Teprve poté mohl přistoupit k vydání napadeného OOP. Jelikož takto nepostupoval, zatížil řízení o napadeném OOP vadou, která mohla mít na následek jeho nezákonnost. První návrhový bod tak soud shledal důvodným.

58 V dalším řízení bude odpůrce při určování osob oprávněných k podání námitek a připomínek vycházet z § 172 odst. 4 a 5 správního řádu s modifikací uvedenou v § 98 odst. 3 stavebního zákona (srov. bod 50 citovaného rozsudku). Současně bude povinen přiznat navrhovateli a) právo vznést námitky podle § 172 odst. 5 správního řádu, neboť vydáním napadeného OOP došlo k zásahu do jeho práva na samosprávu [viz výše závěry zdejšího soudu ohledně aktivní procesní legitimace navrhovatele a)]. Na danou věc je proto nutno vztáhnout i body 44 a 45 rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36.

59 Druhým návrhovým bodem navrhovatelka c) namítla, že vydání napadeného OOP nebylo prvním úkonem ve zkráceném přezkumném řízení, neboť tím byla žádost o doplnění spisového materiálu. Soud této námitce nemůže přisvědčit. K provedení

zkráceného přezkumného řízení správní řád v § 98 stanoví celkem tři podmínky: (1) porušení právních předpisů musí být zjevné ze spisového materiálu; (2) jsou splněny podmínky ke „standardnímu“ přezkumnému řízení; a (3) není potřeba vysvětlení účastníků. Odpůrce v dané věci postupoval tak, že si nejprve přípisem ze dne 11. 1. 2017, č. j. 003643/2017/KUSK, vyžádal od navrhovatele a) spisovou dokumentaci ve věci stavební uzávěry. Následně přípisem ze dne 15. 2. 2017, č. j. 024781/2017/KUSK, požádal navrhovatele a) o doplnění spisu. Soud má za to, že provedení těchto úkonů není v rozporu s § 98 správního řádu, a to jak pokud jde o naplnění podmínek ke zkrácenému přezkumnému řízení, tak o jeho samotný průběh. Naopak, k tomu, aby byl příslušný správní orgán schopen posoudit splnění první z uvedených podmínek, tj. zjevnosti porušení právních předpisů ze spisového materiálu, musí si příslušný spisový materiál opatřit. *Ad absurdum* by argumentace navrhovatelky c) znamenala, že postup podle § 98 správního řádu by mohl nadřízený správní orgán využít jen tehdy, pokud by již z nějakého důvodu potřebným spisovým materiálem disponoval. Přípis, kterým o něj požádá, proto nelze považovat za úkon, který by předcházel vydání výsledného rozhodnutí (popř. opatření obecné povahy). Totéž platí i o případné žádosti o doplnění spisu. Druhý návrhový bod tak soud shledal nedůvodným.

- 60 Soud nad rámec tohoto návrhového bodu dodává, že odpůrce přípisem ze dne 15. 2. 2017 taktéž požádal navrhovatele a) o sdělení „stanoviska“ k podnětu k zahájení přezkumného řízení ohledně stavební uzávěry. Přípis byl adresován navrhovateli a), konkrétně jeho starostce, a není zřejmé, zda tímto stanoviskem má být vyjádření navrhovatele a) jako dotčené osoby, nebo jeho rady jako správního orgánu, jenž stavební uzávěru vydal. Soud nicméně upozorňuje, že získávání vyjádření rady navrhovatele a) nebo samotného navrhovatele a) jiným postupem, než cestou námitek a připomínek v intencích shora citovaného rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36, zejména pod pláštíkem žádosti o doplnění spisu, by bylo obcházením podmínek k provedení zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011 – 72, zejm. bod 15). V dalším řízení tedy bude na odpůrci, aby zvážil, zda jsou taková vyjádření potřebná a pokud ano, aby vyjádření vyžádal, avšak v nezkráceném přezkumném řízení za přiměřeného použití § 96 odst. 2 věty poslední správního řádu.
- 61 Třetím návrhovým bodem navrhovatelka c) namítla, že odpůrce se v odůvodnění napadeného OOP řádně nevypořádal s otázkou dobré víry ve smyslu § 94 odst. 4 a 5 správního řádu. Lze uvést, že ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu ukládá správnímu orgánu, který provádí přezkumné řízení, aby poměřoval újmu, která vznikla vydáním nezákonného rozhodnutí účastníkům nebo veřejnému zájmu s újmou, která by vznikla jeho zrušením nebo změnou některému z účastníků na právech nabytých v dobré víře. Odpůrce v napadeném OOP konstatoval, že účastníkům újma nemohla vzniknout, neboť přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu žádné účastníky nemá. Soud má za to, že tento názor je mylný. Odpůrce ani zde nerespektoval požadavek pouze přiměřeného použití ustanovení o přezkumném řízení (§ 174 odst. 1 správního řádu). Pokud jde o § 94 odst. 4 správního řádu, přiměřená aplikace tohoto ustanovení znamená, že odpůrce se zákonem stanoveným způsobem (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu) vypořádá s námitkami a připomínkami dotčených osob ohledně možného vzniku újmy na právech jimi nabytých v dobré víře (srov. výše citovaný bod 52 rozsudku

rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36). Především je tedy povinen posoudit, zda taková újma není ve zjevném nepoměru k újmě, která v důsledku nezákonnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy vznikla jiné dotčené osobě nebo veřejnému zájmu a není z toho důvodu nutno přezkumné řízení zastavit.

- 62 V dané věci navíc přichází v úvahu i přiměřená aplikace § 94 odst. 5 správního řádu. Ten stanoví, že při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. Odpůrce sice s ohledem na § 174 odst. 2 větu poslední správního řádu nemá možnost určovat, kdy nastanou účinky výsledného opatření obecné povahy, pokud by však hodlal stavební uzávěru změnit, bude povinen šetřit práva nabytá dotčenými osobami v dobré víře, zejména vyplyne-li jejich existence z podaných námitek a připomínek. Rozšířený senát NSS se sice k odstavci pátému v citovaném rozsudku nevysslovil, to je ale důsledkem skutečnosti, že v jím projednávané věci byl předmětem přezkumného řízení územní plán, u něž je změna v přezkumném řízení vyloučena (§ 54 odst. 6 stavebního zákona). Třetí návrhový bod tedy soud shledal důvodným.
- 63 Zbývajících návrhových bodů se týkají nezákonnosti samotného napadeného OOP. Navrhovatelům však nebylo umožněno odpovídající námítky a připomínky vznést v řízení před odpůrcem. S ohledem na zásadu subsidiarity správního soudnictví proto není na místě zavazovat odpůrce právním názorem soudu v situaci, kdy se s námitkami a připomínkami dosud sám nevypořádal. Soud se proto návrhovými body čtyři až devět nemohl meritorně zabývat.

IX. Závěr a náklady řízení

- 64 S ohledem na výše uvedené závěry soud za přiměřeného použití § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (§ 101b odst. 4 s. ř. s.) zrušil napadené OOP v celém rozsahu pro podstatné porušení ustanovení o řízení, které předcházelo jeho vydání, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Soud ve věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť postupoval přiměřeně podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (§ 101b odst. 4 s. ř. s.).
- 65 Návrh navrhovatelky d) a navrhovatelky b) podaný dne 8. 8. 2017 soud odmítl. Podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. proto nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o těchto návrzích.
- 66 O náhradě nákladů navrhovatele a), navrhovatelky b) a navrhovatelky c) rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrci uložil povinnost nahradit důvodně vynaložené náklady řízení těmto navrhovatelům, neboť byli ve věci z procesního hlediska plně úspěšní. Náhradu nákladů řízení tvoří odměna advokáta ve výši 4.960 Kč za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu) podle § 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) snižovaná o 20% podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, neboť oba zástupci zastupovali více účastníků. K náhradě nákladů řízení náleží dále hotové výdaje ve výši 600 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a zaplacený soudní poplatek za podání

návruhu ve výši 5.000 Kč. Oba zástupci uvedených navrhovatelů jsou plátcí daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21% ve výši 1.167,60 Kč. Náhrada nákladů řízení navrhovatele a) a navrhovatelek b) a c) tak pro každého z nich činí celkem 11.727,60 Kč.

Poučení :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 19. října 2017

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
B. K.