



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) EMBALADOR s. r. o.**, se sídlem Arbesovo náměstí 1064/3, Praha 5, **b) Topsham s. r. o.**, se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1, **c) Volvagia s. r. o.**, se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Vincíkem, advokátem se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1, proti odpůrci: **zastupitelstvo obce Chýně**, se sídlem Hlavní 200, Chýně, Hostivice, zastoupen Mgr. Janem Tomaierem, advokátem se sídlem Jankovcova 1037/49, Praha 7, o návrzích na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, vyvěšeného odpůrcem dne 28. 8. 2017, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele a) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2017, č. j. 50 A 13/2017 - 86,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatel a) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatel a) **je povinen** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 16.456 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrce Mgr. Jana Tomaiera, advokáta se sídlem Jankovcova 49, Praha 7.
- IV. Navrhovatelům b) a c) **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

- I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Opatřením obecné povahy č. 1/2017, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře (vyvěšeno dne 28. 8. 2017), odpůrce na celém území obce Chýně zakázal povolování a provádění veškerých staveb, změn dokončených staveb, změn v užívání staveb a změn staveb před dokončením, a to až do doby nahrazení stávajícího územního plánu obce Chýně novým územním plánem vydaným podle (aktuálního) stavebního zákona (dále též „stavební uzávěra“). Současně byly stanoveny podmínky, za nichž může odpůrce udělit výjimku ze stanoveného zákazu.

[2] Proti opatření obecné povahy navrhovatelé podali ke Krajskému soudu v Praze samostatné návrhy na jeho zrušení. Krajský soud tyto návrhy, poté co řízení o nich spojil ke společnému projednání, zamítl.

[3] Konstatoval, že podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je možno vydat územní opatření o stavební uzávěře, jestliže bylo rozhodnuto o pořízení územně plánovací dokumentace nebo o pořízení její změny. Ze správního spisu je patrné, že o pořízení nového územního plánu odpůrce rozhodl již dne 11. 2. 2015; podmínka stanovená stavebním zákonem tak byla splněna. Soud se neztotožnil s námitkou neurčitosti vymezení místního a časového rozsahu stavební uzávěry. Opatření obecné povahy se dotýká všech pozemků uvnitř hranic katastrálního území Chýně. Časové vymezení klade konec vymezení platnosti stavební uzávěry do předem neznámého okamžiku nahrazení stávajícího územního plánu obce novým územním plánem. To ale neznamená, že je časové vymezení neurčité. Jedná se totiž o jednoznačné označení konkrétní události, o níž lze s ohledem na ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 předpokládat, že nastane nejpozději do 31. 12. 2022 (pokud odpůrce uváděl datum 31. 12. 2020, to zjevně vycházelo ze znění stavebního zákona účinného do 31. 12. 2017), nedojde-li k opětovné změně právní úpravy.

[4] Neurčitost soud neshledal ani ve vymezení práv a povinností plynoucích z napadené uzávěry, neboť ustanovení čl. II za pomoci zákonem užitě terminologie jednoznačně vymezuje, jaké činnosti jsou v katastrálním území obce po dobu platnosti uzávěry zakázány a na které stavební aktivity naopak stavební uzávěra nedopadá. S podstatou věci se dle krajského soudu mívá i argumentace navrhovatelů rozporem napadené uzávěry se stávajícím územním plánem. To je totiž přirozená vlastnost stavební uzávěry. Stavební uzávěra je přijímána právě proto, aby se zabránilo v realizaci staveb podle dosavadní územní regulace.

[5] Za relevantní nepovažoval krajský soud ani argumentaci uzavřenou plánovací smlouvou. Byť je plánovací smlouva dílčím způsobem upravena ve stavebním zákoně (§ 66 odst. 2) a prováděcích právních předpisech (příloha č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti; dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), a má tedy určitou souvislost s veřejnoprávní regulací, jedná se o soukromoprávní institut. Jeho podstatou je upravit vztahy mezi žadatelem o vydání regulačního plánu či územního rozhodnutí a obcí (krajem) související s realizací stanovené zástavby, která je podmíněna vybudováním zejména veřejné dopravní a technické infrastruktury (zejména financování její výstavby či úprav a její následný provoz). Plánovací smlouva odpůrce při přijetí napadené uzávěry nezavazovala a případné porušení jejích ustanovení lze řešit pouze instituty soukromého práva. Pokud jde pak o případnou majetkovou újmu, která navrhovatelům podle jejich slov

vzniká v důsledku omezení jejich práv k pozemkům napadenou uzávěrou (nezávisle na případné odpovědnosti z případného porušení smluvních závazků obce), tu mohou vůči obci uplatnit postupem podle § 102 odst. 5 stavebního zákona.

[6] K námitce nepřiměřenosti napadené uzávěry soud připomněl, že za nepřiměřeně dlouhé působení stavební uzávěry je nutno považovat dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu. V posuzovaném případě o takovou situaci nejde; návrhy na zrušení opatření obecné povahy byly podány v první den jeho účinnosti. S ohledem na krátké trvání účinků napadené uzávěry nelze ani odhadovat, zda bude odpůrce s přijetím nového územního plánu prodlévat až do roku 2022 (či 2020, jak uvádí odpůrce). Dosavadní odpůrcův přístup (po dvou a půl letech od schválení záměru nedospěl ani ke schválení zadání územního plánu) se může jevit jako laxní; po nabytí účinnosti stavební uzávěry však lze důvodně očekávat zintenzivnění jeho aktivit v tomto směru.

[7] Napadená uzávěra nebrání realizaci staveb, pro něž již byl vydán příslušný veřejnoprávní titul a které již byly zahájeny. V tomto směru tedy byla chráněna legitimní očekávání vlastníků pozemků, na nichž již byla výstavba individuálním správním aktem či jinou obdobnou formou povolena a kteří aktivně příslušný veřejnoprávní titul využili, resp. začali využívat. Svůj význam nepochybně má i možnost udělení výjimky, jakkoliv to navrhovatelé popírají [ostatně žádostem navrhovatelů a) a b) o výjimku již bylo v podstatném rozsahu vyhověno].

[8] V posuzovaném případě nelze z usnesení o pořízení nového územního plánu zjistit, k jakým změnám v regulaci území má v budoucnu dojít. Napadená uzávěra však ve svém odůvodnění nezbytné informace o důvodech jejího přijetí obsahuje. V situaci, kdy je deklarována potřeba systémového řešení problematiky rozvojových území obce v novém územním plánu obce, soud shledal přijatelným, pokud napadená uzávěra dopadla mj. právě na pozemky navrhovatelů a omezila jejich využití v maximálním rozsahu (s výjimkou realizace již povolených a zahájených staveb) do doby vypracování nové územně plánovací dokumentace s tím, že současně umožnila poskytnutí výjimek tam, kde odpůrce na základě individuálního posouzení shledá, že jsou naplněna kritéria vymezená v čl. III, jejichž nedílnou součástí je právě porovnání stavebního záměru s aktuálním stavem připravované územně plánovací dokumentace a jeho projednání s pořizovatelem nového územního plánu.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[9] Proti rozsudku krajského soudu brojí navrhovatel a) [stěžovatel] kasační stížností.

II.a) Kasační stížnost

[10] Dle stěžovatele se krajský soud vůbec nevypořádal s žalobní argumentací, zejména nezohlednil judikaturu Nejvyššího správního soudu tam, kde svědčila ve stěžovatelův prospěch.

[11] Stěžovatel namítá, že stavební uzávěra byla vydána bez splnění podmínek § 97 stavebního zákona a v rozporu se zásadami platnými pro správní řízení. Dle stěžovatele

nebyly splněny tyto podmínky: podmínka absence územně plánovací dokumentace nebo potřeba prozatímně upravit situaci v daném území, podmínka proporcionality (stavební uzávěra reguluje celé katastrální území a zasahuje do práv nabytých v dobré víře). Stavební uzávěra může být využita k ochraně zcela konkrétního budoucího využití (např. pro plánovanou silnici), nelze ji však využívat v natolik obecném měřítku, jak se stalo nyní. Stavební uzávěra dalece přesahuje cíle a záměry územního plánování, ignoruje a přičí se již vydaným územním a stavebním rozhodnutím, na jejichž základě má stěžovatel realizovat výstavbu. Nový územní plán musí být v souladu s již vydanými územními a stavebními rozhodnutími, která jednoznačně představují limity využití území. Odpůrce proto nebyl oprávněn stěžovatelovy pozemky zahrnout do stavební uzávěry.

[12] Podle stěžovatele je nepřípustné, aby v důsledku stavební uzávěry exspirovala platnost vydaných rozhodnutí jenom proto, že odpůrce nebude souhlasit s udělením výjimek ze stavební uzávěry, případně si pro udělení výjimek bude klást nepřijatelné podmínky. Veřejnoprávní povolení jsou časově omezena, stěžovatel tak proti své vůli může být zbaven práv nabytých v dobré víře na základě těchto rozhodnutí. Stavební uzávěra nestanovuje jasná a transparentní pravidla pro udělování případných výjimek. Podle stěžovatele je stavební uzávěra evidentně účelová. Na jednání zastupitelstva dne 20. 12. 2017 odpůrce schválil devět ze dvanácti žádostí o udělení výjimky; neschváleny byly žádosti navrhovatelů b) a c) a Královské kanonie Premonstrátů na Strahově, od které stěžovatel a navrhovatelé b) a c) koupili pozemky pro realizaci svého projektu. Flagrantnější důkaz o absenci pravidel pro vydávání výjimek ze stavební uzávěry stěžovatel nemůže předložit.

[13] Stěžovatel dále namítá rozpor stavební uzávěry se zásadami správního řízení. Těmito námitkami se krajský soud vůbec nezabýval. Stěžovatel shrnuje, že jde o zásadu předvídatelnosti (nepředvídatelná změna postoje odpůrce k výstavbě na území obce), zásadu ochrany dobré víry a zásadu proporcionality, zásadu součinnosti (odpůrce vydáním stavební uzávěry zcela přerušil několikaletou spolupráci se stěžovatelem vyjádřenou v plánovací smlouvě).

[14] Stěžovatel požaduje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek a opatření obecné povahy zrušil.

II.b) Vyjádření odpůrce

[15] Odpůrce konstatoval, že krajský soud se řádně vypořádal s veškerou argumentací obsaženou v návrhu a kasační stížnost je nedůvodná. Soud správně poukázal na to, že stěžovatel odkazoval na neaktuální judikaturu. Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona nově stačí, že bylo rozhodnuto o pořízení územně plánovací dokumentace nebo pořízení její změny, což bylo splněno. Z judikatury nelze dovodit ani to, že opatření o stavební uzávěře je možné vydat pouze tehdy, jestliže nebyl vydán územní plán. V souzené věci byly splněny všechny podmínky dle § 97 odst. 1 stavebního zákona pro vydání opatření o stavební uzávěře.

[16] Stavební uzávěra nebyla vydána v rozporu se zásadou proporcionality. Veřejný zájem byl náležitě popsán v odůvodnění stavební uzávěry. Opatření obecné povahy bylo navrženo jako dočasné, odpůrce zvažoval i dopad do práv třetích osob nabytých v dobré víře. Proto se stavební uzávěra nevztahuje na provádění staveb, které již byly zahájeny na

základě rozhodnutí vydaných před účinnosti stavební uzávěry. Odpůrce současně předpokládá povolování výjimek, pokud výstavba nebude ohrožovat účel stavební uzávěry a pokud budou splněny podmínky v ní vymezené, přičemž některé výjimky již byly dokonce uděleny (a to i stěžovateli). Odpůrce zdůrazňuje, že posuzování oprávněnosti neudělení výjimek není předmětem tohoto řízení. Nadto neudělení výjimek, na které poukazuje stěžovatel, se týká subjektů odlišných od účastníků řízení o kasační stížnosti, jejichž práva nepřísluší stěžovateli hájit. Stavební uzávěra vymezuje v čl. III srozumitelná a transparentní kritéria, při jejichž splnění odpůrce k udělení výjimky přistoupí.

[17] Existence plánovací smlouvy, která je soukromoprávním aktem uzavíraným v samostatné působnosti obce závazným jen pro jeho smluvní strany, není rozhodná pro vydání stavební uzávěry. Pokud by ze strany odpůrce došlo k porušení závazků z plánovací smlouvy, mohlo by to představovat pouze důvod k uplatnění práv stěžovatele v rámci soukromoprávního řízení. Namítá-li stěžovatel, že mu stavební uzávěra brání ve výstavbě a v realizaci jeho projektu, na který má již vydaná povolení, připomíná odpůrce, že dle čl. II stavební uzávěry se zákaz nevztahuje na provádění staveb, které bylo zahájeno na základě veřejnoprávního titulu před nabytím účinnosti opatření obecné povahy. Stěžovatelova argumentace, že již vydaná územní a stavební rozhodnutí představují limity využití území dle § 26 stavebního zákona, které je nutno zohlednit při územním plánování, je relevantní toliko v procesu pořizování nového územního plánu, nikoli při vydání stavební uzávěry, neboť tou není realizován samotný proces územního plánování.

[18] Odpůrce se ztotožňuje s názorem soudu, že opatření o stavební uzávěře obsahuje podrobné podmínky stavební uzávěry v rozsahu vyžadovaném zákonem, které jsou též dostatečně určité jak z hlediska vymezení věcného, tak územního i časového. Stěžovatelem citovaná judikatura se buď týká dřívějšího, na věc neaplikovatelného, znění stavebního zákona, případně věcí se stavební uzávěrou nesouvisejících.

[19] K namítanému rozporu stavební uzávěry se zásadami správního řízení odpůrce uvádí, že se jednalo o zcela nekonkrétní námitky. Odpůrce při vydání stavební uzávěry postupoval v souladu se zákonem.

[20] Odpůrce navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[21] Navrhovatelé b) a c) se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřili.

II.c) Replika stěžovatele a vyjádření odpůrce k replice

[22] V doplnění kasační stížnosti (v reakci na vyjádření odpůrce) stěžovatel konstatuje, že odpůrce dne 30. 1. 2018 zamítl žádosti navrhovatelů b) a c) a Královské kanonie Premonstrátů na Strahově o udělení výjimky ze stavební uzávěry. Očividně dochází k selektivnímu diskriminačnímu přístupu ze strany odpůrce. Odpůrce prezentuje plánovací smlouvu uzavřenou se stěžovatelem jako podklad, se kterým by uvedené žádosti měly být v souladu, současně však tvrdí, že samotná plánovací smlouva není v souladu s územně plánovacími potřebami obce. Stěžovatel opakuje, že stavební uzávěra přesahuje cíle a záměry územního plánování a ignoruje již vydaná územní a stavební rozhodnutí.

[23] Odpůrce k doplnění kasační stížnosti opakovaně zdůrazňuje, že judikatura, na kterou stěžovatel odkazuje, není relevantní, neboť se vztahovala k předchozí právní úpravě. Pro udělování výjimek stanoví stavební uzávěra jasná pravidla. Argumenty, kterými stěžovatel odkazuje na jednotlivá rozhodnutí obce o zamítnutí žádosti o udělení výjimek, jsou zcela účelové. K zamítnutí žádosti došlo proto, že předmětné pozemky patří do oblasti s funkčním využitím „smíšené území“ a obec k výstavbě v tomto území nedala souhlasné stanovisko. Předložené záměry navyšují plánovaný počet jednotek v lokalitě, přičemž obec nemá kapacitu technické infrastruktury ani občanské vybavenosti k realizaci záměru.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III.a) Podmínky řízení

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval splnění podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.) přípustná.

[25] V souvislosti s posuzováním podmínek řízení soudu vyvstala nejasnost ve vztahu k odpůrci, tedy z hlediska subjektu, který je ve věci pasivně legitimován. Při zkoumání této otázky totiž zjistil, že judikatura Nejvyššího správního soudu je v tomto ohledu nejednotná.

[26] První judikatorní proud má za odpůrce v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti samotnou obec (kraj), jejíž rada (zastupitelstvo) opatření obecné povahy vydala. Druhý judikatorní proud považuje v tomto typu řízení za odpůrce konkrétní orgán obce, který napadené opatření obecné povahy v přenesené působnosti vydal. Soud proto usnesením ze dne 31. 5. 2018, č. j. 1 As 454/2017 – 82, předložil uvedený rozpor k posouzení rozšířenému senátu.

[27] Rozšířený senát v usnesení ze dne 25. 6. 2019, č. j. 1 As 454/2017 - 94, dospěl k následujícímu závěru: *Vydává-li opatření obecné povahy orgán obce nebo kraje v přenesené působnosti, je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí odpůrcem ve smyslu § 101a odst. 3 s. ř. s. tento orgán obce či kraje, nikoli samotná obec či samotný kraj.*

[28] Z hlediska podmínek řízení lze proto uzavřít, že krajský soud správně jednal jako s odpůrcem se zastupitelstvem obce, které je v dané věci pasivně legitimováno. Tato podmínka řízení byla splněna.

III.b) Posouzení kasační stížnosti

[29] Kasační stížnost není důvodná.

[30] Soud předesílá, že rozsah reakce na konkrétní námitky je, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (rozsudek ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13), případně,

za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud (např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72). Takový postup je vhodný zejména u velmi obsáhlých podání, jakým je i stěžovatelem podaná kasační stížnost a její doplnění (25 stran), repliky odpůrce (29 stran) a přílohy; opačný postup by mohl vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivit a hospodárnosti řízení.

[31] Dále Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal stěžovatelem tvrzenou vadu napadeného rozhodnutí, která měla spočívat v nedostatečném vypořádání argumentace obsažené v návrhu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění napadeného rozsudku seznatelné. Soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by krajský soud opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[32] Není pravdou, že by se krajský soud nevyjádřil k námitce nedodržení zásad správního řízení (bod 42 rozsudku). Plně v souladu se zásadou dispoziční, která ovládá správní soudnictví, však správně konstatoval, že stěžovatel některé ze zásad správního řízení v návrhu pouze vyjmenoval, aniž by uvedl konkrétní postup odpůrce, či ustanovení stavební uzávěry, které by s nimi měly být v rozporu. Krajský soud přiléhavě uzavřel, že pouhá citace zásad správního řízení nepředstavuje projednatelný návrhový bod (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Ačkoli se stěžovatel v kasační stížnosti snaží, alespoň náznakem, rozvinout argumentaci porušením základních zásad správního řízení, nemůže se těmito obecnými námitkami Nejvyšší správní soud pro jejich nepřipustnost (tyto námitky nebyly uplatněny v návrhu u krajského soudu), věcně zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[33] Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona (důraz přidán) *územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územní opatření o stavební uzávěře lze vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.*

[34] Napadená stavební uzávěra v čl. I stanoví: „Dotčeným územím je celé katastrální území obce Chýně. Hranice dotčeného území je totožná s hranicí katastrálního území obce Chýně.“ Podle čl. II napadené uzávěry: „V územích vymezených podle článku I. se zakazuje povolování a provádění veškerých staveb, ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, povolování a provádění změn dokončených staveb v rozsahu § 2 odst. 5 písm. a) a b) stavebního zákona, povolování a provádění změn v účelu užívání staveb ve smyslu § 126 odst. 4 stavebního zákona v rozsahu § 2 odst. 5 písm. a) a b) stavebního zákona a změn staveb před jejím dokončením ve smyslu § 118 stavebního zákona, které jsou spojeny se změnou jejich půdorysu nebo jejich výšky. Zákaz

se nevztahuje na provádění staveb, které bylo zahájeno na základě veřejnoprávního titulu před nabytím účinnosti tohoto opatření obecné povahy.“

[35] V čl. III napadené uzávěry jsou vymezeny podmínky pro udělování výjimek ze stavební uzávěry: „Výjimky ze zákazů a omezení uvedených v článku II. může podle § 84 odst. 2 písm. x) zákona o obecním zřízení, § 6 odst. 6 písm. e) a § 99 odst. 3 stavebního zákona, v odůvodněných případech povolit, Zastupitelstvo obce Chýně a to za předpokladu, že povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel tohoto opatření. (...) Zastupitelstvo obce Chýně se bude při udělování výjimek pro jednotlivé záměry řídit následujícími podmínkami (hledisky):

- *v případě lokalit zasahujících do významných krajinných prvků a do prvků územního systému ekologické stability (ÚSES), včetně regionálních a nadregionálních prvků vymezených v Zásadách územního rozvoje (ZÚR) Středočeského kraje, je podmínkou udělení výjimky souhlasné vyjádření příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny k předloženému záměru;*
- *soulad záměru s aktuálním stavem návrhu nového územního plánu, včetně dosaženého stavu jeho projednání s dotčenými orgány, nadřízeným orgánem územního plánování, sousedními obcemi a s veřejností;*
- *soulad záměru s případně pořízenou, schválenou a zaevidovanou územní studií;*
- *soulad záměru s architektonickými a urbanistickými hodnotami v území;*
- *soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a § 19 stavebního zákona;*
- *soulad záměru s veřejnými zájmy na rozvoji území;*
- *soulad záměru s ustanoveními vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.*

Zastupitelstvo obce Chýně bude konkrétní situaci před rozhodnutím o výjimce konzultovat s pořizovatelem nového územního plánu. V případech uvedených v § 177 odst. 1 stavebního zákona (např. závažné havárie), je oprávněn povolit výjimku starosta Obce Chýně nebo jeho zástupce, ve smyslu § 104 odst. 1 zákona o obecním zřízení.“

Dále následuje čl. IV: „Dotčené orgány si nestanovily žádné další podmínky.“ a čl. V: „Toto opatření platí do doby, kdy bude Územní plán Chýně nahrazen územním plánem vydaným podle platného stavebního zákona (zákon 183/2006 Sb.).“

[36] Stěžovatel namítá, že nebyly splněny zákonem předpokládané podmínky pro vydání stavební uzávěry.

[37] Tato kasační námitka není důvodná.

[38] Jak vyplývá ze shora citovaného § 97 odst. 1, stavební zákon pro vydání stavební uzávěry stanoví tři podmínky: 1) rozhodnutí o pořízení (změny) územně plánovací dokumentace, 2) zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace a 3) omezení, resp. zákaz stavební činnosti je proveden v nezbytném rozsahu.

[39] Mezi stranami zjevně není sporu o naplnění zákonné podmínky existence rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace (o pořízení nového územního plánu rozhodl odpůrce na svém zasedání dne 11. 2. 2015). Stěžovatel činí sporným naplnění podmínky možného ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.

[40] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že krajský soud stěžovatelu argumentaci vztahující se k této podmínce neignoroval, jak tvrdí stěžovatel. Naopak se k ní podrobně vyjádřil (srov. zejména body 47 a 48 rozsudku krajského soudu). Krajský soud naplnění zákonných podmínek pro vydání stavební uzávěry nezúžil pouze na posouzení podmínky rozhodnutí o pořízení změny územního plánu, ale zabýval se též naplněním druhé z podmínek, a to z hlediska námitek obsažených v návrhu. Nepřípadná je stěžovatelova námitka, že krajský soud rezignoval na *komplexní právní posouzení dané otázky ve všech souvislostech*. Krajský soud je při přezkumu opatření obecné povahy vázán skutkovými a právními důvody uvedenými v návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) – není tedy jeho úkolem provádět *komplexní přezkum ve všech souvislostech*, ale pouze v těch souvislostech a z hlediska těch právní otázek, které vznese navrhovatel.

[41] Před věcným vypořádáním této námítky je nutno zdůraznit, jak to ostatně učinil též krajský soud, že stavební zákon účinný v době vydání napadeného opatření obecné povahy vázal možnost vydání územního opatření o stavební uzávěře na *rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace* (resp. o pořízení její změny). Tato právní úprava je tak zásadně odlišná od úpravy účinné do 31. 12. 2012, podle které bylo předpokladem pro vydání územního opatření o stavební uzávěře *schválené zadání* připravované územně plánovací dokumentace.

[42] Soud připomíná, že proces pořizování územně plánovací dokumentace (či její změny) je zákonem rozdělen do přesně ohraničených na sebe navazujících fází, pro něž platí, že bez řádného ukončení jedné fáze, nelze přejít do fáze další. Pořízení územního plánu je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet k větším či menším změnám v uvažovaném řešení. Lze stručně shrnout, že při přípravě územního plánu je nejprve nutno rozhodnout o jeho pořízení (§ 44 stavebního zákona), následně na základě rozhodnutí o pořízení, územně analytických podkladů s využitím doplňujících průzkumů a rozborů zpracovat návrh zadání územního plánu (§ 47 stavebního zákona) a tento řádně projednat, na základě výsledků projednání zadání návrhu upravit a předložit jej ke schválení (§ 47 odst. 4 stavebního zákona), následně může být zadání územního plánu schváleno (§ 47 odst. 5 stavebního zákona). Na základě schváleného zadání je zpracován návrh územního plánu (§ 50 odst. 1), který musí být společně projednán (§ 50 odst. 2), následně jsou vyhodnoceny výsledky projednání návrhu územního plánu a zajištěno řešení případných rozporů (§ 51 odst. 1). Poté je třeba upravený a posouzený návrh územního plánu veřejně projednat (§ 52), vyhodnotit výsledky projednání, zpracovat návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek, k nimž se mohou vyjádřit dotčené orgány (§ 53). Poté může pořizovatel předložit návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním zastupitelstvu obce, které jej vydá (případně vrátí, či zamítne, § 54).

[43] Ze shora popsaného je zřejmé, že rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace je první fází v rámci komplexního procesu pořizování. Je proto běžné, že v okamžiku rozhodnutí o pořízení územního plánu nejsou zamýšlené změny oproti

stávajícímu územnímu plánu ještě přesně identifikovány a vymezeny. Jak zdůraznil soud v rozsudku ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142, č. 1941/2009 Sb. NSS, při posuzování otázky, zda při přípravě územního plánu je třeba (a i možno) vydat územní opatření o stavební uzávěře, tedy při úvaze, zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územní plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze).

[44] Pro nyní posuzovaný případ to tedy znamená, že odpůrce vycházel při posuzování potřebnosti vydání stavební uzávěry z informací, které mu byly dostupné v okamžiku rozhodnutí o pořízení nového územního plánu, nikoli z přesných základních cílů a požadavků na využití území ve smyslu přílohy č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb., která reguluje obsah zadání územního plánu. Stěžovatelovy poukazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která vycházela z dřívější právní úpravy, neobstojí. Stěžovatel z jím citovaných rozsudků (např. rozsudek ze dne č. j. 1 Ao 2/2008 – 141) vytrhává pasáže, ze kterých je dle jeho názoru nutno dovodit, že územní opatření o stavební uzávěře je možno vydat až v okamžiku, kdy jsou *přesně známy základní cíle a požadavky na využití daného území*. Opomíjí však připojit související část odůvodnění, ze které vyplývá, že nutnost posoudit stavební uzávěru s ohledem na přílohu č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb. je dána právě tím, že vydání stavební uzávěry muselo předcházet schválení zadání územního plánu (nikoli pouhé rozhodnutí o jeho pořízení).

[45] Pokud by soud přistoupil na stěžovatelovu argumentaci, tedy že stavební uzávěra musí reflektovat připravovanou územně plánovací dokumentaci v takových konkrétnostech, které odpovídají již zadání územního plánu, zcela by tím popřel účinnou právní úpravu, která pro vydání stavební uzávěry územně plánovací dokumentaci v takto pokročilé fázi její přípravy nevyžaduje. Tímto závěrem soud nepřipouští, že by odůvodnění územního opatření o stavební uzávěře nemělo stran naplnění tohoto kritéria obsahovat žádné úvahy. Bude však postačovat, pokud tyto úvahy budou vysloveny v té míře obecnosti, která odpovídá obecnosti informací o připravované územně plánovací dokumentaci ve fázi rozhodnutí o jejím pořízení.

[46] Shodně s krajským soudem má kasační soud za to, že tomuto požadavku napadené opatření obecné povahy vyhoví.

[47] Odpůrce se kritériem ztížení nebo znemožnění budoucího využití území v odůvodnění opatření obecné povahy zabýval. Uvedl, že „[s] nabytím účinnosti nového stavebního zákona se změnily podmínky pro stanovování regulace v územních plánech. Dále bylo tímto zákonem stanoveno, že územní plány obcí pozbudou platnost nejpozději k 31. 12. 2020. Proto bude Obec Chýně pořizovat nový územní plán vydávaný podle nového stavebního zákona, který umožňuje i podrobnější regulaci území. Cílem opatření obecné povahy je prověření podmínek využitelnosti některých ploch vymezených v dosud platném územním plánu obce Chýně ve vztahu k vnitřním a vnějším podmínkám a legislativnímu rámci, za kterých vzniká koncepce řešení nového územního plánu. Z tohoto pohledu je územní i věcné vymezení a časová působnost stavební uzávěry, která je stanovena na dobu do vydání nového územního plánu, nejpozději však do 31. 12. 2020. Stavební činnost podle dosud platného územního plánu není zakázána zcela, ale bude umožněna na základě udělování výjimek podle zásad stanovených v územním opatření o stavební uzávěře. Celá obec Chýně je ve velké části již hustě zastavěna, na jihu intravilánu zatím probíhá výstavba jen řídce a neexistuje systémová

koncepce rozvoje celého území Chýně. Stávající územní plán, projednávaný v letech 1999-2004 a schválený v roce 2004 již neodpovídá vývoji v území a nerespektuje poměry v území. Proto zastupitelstvo obce Chýně rozhodlo svým usnesením ze dne 24. 5. 2017 ze zastupitelstva obce Chýně vydat stavební uzávěru pro celé katastrální území obce Chýně a schválilo pořízení nového územního plánu svým usnesením č. 40/2015 ze dne 11. 2. 2015. Tato dokumentace by měla vyřešit především vedení dopravní a technické infrastruktury v území a zároveň především vliv výstavby na kapacitu čistírny odpadních vod a na množství vody ve vodovodní soustavě, výměry pozemků určených pro zastavění stavbami hlavními, navrhnout etapizaci jednotlivých staveb a případně navrhnout rozsah plánovacích smluv. Protože je nebezpečí, že výkon vlastnických práv k předmětným pozemkům (snaha zastavět dané území), který by nebyl v souladu s koncepcí rozvoje daného území, by mohl zmařit realizaci koncepce rozvoje předmětného území, rozhodlo zastupitelstvo obce Chýně o vydání územního opatření o stavební uzávěře, která jí umožňuje účinněji regulovat novou zástavbu v daném území do doby, než bude vypracován územní plán pro danou lokalitu, který právně zezávazní koncepci rozvoje daného území.“

[48] Tyto úvahy považuje Nejvyšší správní soud za přezkoumatelné a ve vztahu k dotčenému zákonnému kritériu za dostatečné. Bez vydání napadeného územního opatření by smysl a účel připravované územně plánovací dokumentace byl ohrožen. Z odůvodnění stavební uzávěry plyne, že cílem obce je zejména vyřešit vedení dopravní a technické infrastruktury a vliv budoucí výstavby na kapacitu čistírny odpadních vod a na množství vody ve vodovodní soustavě. Za takové situace považuje soud za zjevné, že činnost zakázaná stavební uzávěrou by mohla ztížit budoucí využití území na základě připravovaného územního plánu.

[49] Stěžovatel dále namítá, že stavební uzávěra nebyla proporcionální (nebyla vydána v nezbytném rozsahu). Stěžovatel nesouhlasí s tím, že stavební uzávěra reguluje celé katastrální území obce a že se regulace dotkla též jeho pozemků, na kterých hodlá provádět stavební činnost, pro kterou již získal veřejnoprávní povolení. Tato povolení jsou z hlediska nového územního plánu limitem využití území. Pozastavení stavební činnosti ve vztahu k těmto stavbám není nutné, neboť nový územní plán bude muset již vydaná rozhodnutí respektovat. Současně hrozí „expirace“ těchto veřejnoprávních povolení a udělování výjimek vykazuje znaky libovůle.

[50] Nejvyšší správní soud nepřiměřenost stavební uzávěry neshledal. S ohledem na shora citované hlavní cíle, které chce obec přijetím nového územního plánu dosáhnout, je pochopitelná snaha odpůrce po určitou dobu „zmrazit“ stavební činnost na celém území tak, aby mohla být řádně promyšlena zejména koncepce infrastruktury v celé obci, a to včetně napojení na stavby veřejné a dopravní infrastruktury, k nimž již bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí či stavební povolení (jak je tomu v případě stěžovatelem citovaných rozhodnutí). Z tohoto pohledu tak považuje soud územní i věcný rozsah stavební uzávěry za přiměřený sledovanému cíli. Rozhodla-li obec o pořízení zcela nového územního plánu (nikoli pouze o pořízení jeho částečné změny), lze v tomto ohledu považovat územní rozsah stavební uzávěry zahrnující celé katastrální území obce za logický (stavební uzávěra svým rozsahem odpovídá území, které bude v budoucnu regulováno novým územním plánem), a tedy i přiměřený.

[51] Soud se nicméně shoduje se stěžovatelem v jeho východisku, že již vydaná veřejnoprávní povolení představují tzv. limity využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona (srov. rozsudek ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139, č. 2742/2013 Sb. NSS, věc *Ovesná Lhota*). V posledně citovaném rozsudku soud konstatoval, že limity využití území musejí být „obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.“

[52] Shora citované závěry je nutno přiměřeně vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. Nemůže-li mít později vydaný územní plán vliv na právní moc již vydaných územních rozhodnutí (či stavebních povolení, viz rozsudek *Ovesná Lhota*), tím méně je myslitelné, aby stavební uzávěra fakticky znemožnila konzumovat již pravomocná veřejnoprávní povolení, tedy na základě těchto povolení provádět stavební činnost.

[53] Opačný výklad by mohl vést k nepřipustnému zásahu do práv účastníků předcházejících řízení (územního či stavebního) nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu). Není možné, aby bylo pravomocné rozhodnutí zpochybněno na základě skutečností, které nastaly až po jeho vydání (samozřejmě s výjimkou zákonem předpokládaných situací). Účinky územního rozhodnutí (stavebního povolení) jsou závazné nejen pro adresáty tohoto rozhodnutí, ale též pro správní orgány, přičemž zákon neposkytuje žádnou možnost, jak by bylo možno účinky tohoto rozhodnutí zvrátit, změnit jej či snad konstatovat jeho nezákonnost. Tato možnost je dána účastníkům územního řízení prostřednictvím odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby a případně v navazujících soudních řízeních (resp. prostřednictvím mimořádných opravných prostředků). Pouze oprávněným z územního rozhodnutí pak stavební zákon dává možnost na jejich žádost toto rozhodnutí změnit nebo zrušit postupem podle § 94 odst. 1 tohoto zákona. Z moci úřední lze územní rozhodnutí změnit nebo zrušit pouze v případě řízení o umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření (§ 94 odst. 3 stavebního zákona).

[54] Připuštění opačného výkladu by vedlo k akceptaci retroaktivního působení územně plánovací dokumentace. Cílem stavební uzávěry, která je také (stejně jako územní plán) nástrojem územního plánování, sice je dočasně „zmrazit“ novou výstavbu na vymezené území. Nemůže však působit zpětně, na výstavbu již zahájenou či povolenou. To by bylo v rozporu s legitimním očekáváním adresátů již vydaných povolení a ochranou práv nabytých v dobré víře.

[55] V tomto směru je proto nutno korigovat částečně nesprávný závěr krajského soudu, podle kterého stavební uzávěra omezuje využití území v maximálním rozsahu s jedinou

výjimkou, kterou představuje realizace již povolených a zahájených staveb a která je výslovně uvedena v poslední větě čl. II stavební uzávěry. Krajský soud tím nepřímou potvrzuje nesprávné tvrzení odpůrce, že stavební uzávěra může dopadat (a dopadá) též na již povolenou, nikoli však zahájenou stavební činnost. Jak však vyplývá ze shora uvedeného, regulace stavební uzávěrou se kromě již zahájených staveb nemůže dotknout ani staveb dosud nezahájených, avšak již pravomocně povolených (resp. umístěných). I přes tento dílčí nesprávný závěr však rozsudek krajského soudu z celkového hlediska ob stojí (srov. rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 – 66).

[56] Nejvyšší správní soud nepovažuje shora uvedené za důvod ani pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, resp. jeho části (poslední věty čl. II). Jak soud uvedl např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, „[v] řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103 nebo ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013 - 96).“

[57] Soud v nyní souzené věci konstatuje, že skutečnost, že napadená stavební uzávěra výslovně nestanoví výjimku ze svého působení ve vztahu k již povoleným nezahájeným stavbám, nepředstavuje natolik závažné pochybení (a to i s přihlédnutím k celkové komplikovanosti řízení a povaze rozhodované věci), které by způsobilo podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatele překračující přijatelnou mez a které by mělo vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. Současně soud není oprávněn opatření obecné povahy aktivně dotvářet tak, že by odpůrci uložil rozšířit jeho výrok o další výjimky ze stavební uzávěry. Soud proto nepřistoupil ke zrušení napadené stavební uzávěry, resp. její části. Postačuje, pokud zákazy stavební uzávěrou předpokládané budou vykládány v souladu se zákonem a judikaturou tak, že se na již povolené (resp. umístěné) dosud nerealizované záměry nevztahuje. Tím bude tato dílčí nezákonnost opatření obecné povahy eliminována. Závěr o nedostatku aktivní věcné legitimace ostatně potvrzuje nepřímou též skutečnost, že stěžovatel nebyl fakticky ve svém právu konzumovat pravomocná stavební povolení nijak omezen, neboť ve stavební činnosti již zahájené mohl pokračovat a na veškerou povolenou, ale dosud nezahájenou, stavební činnost mu byly uděleny výjimky. Byť soud při posuzování opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), není tato skutečnost v posuzované věci jistě bez významu. Za předpokladu, že nedojde k žádné pozdější modifikaci těchto výjimek, tak nelze dospět k závěru o skutečném zásahu do právní sféry navrhovatele způsobeném napadenou stavební uzávěrou.

[58] K námitkám týkajícím se udělování výjimek ze stavební uzávěry Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem konstatuje, že postup pro udělování výjimek tak, jak jej

zakotvuje napadená stavební uzávěra, nevykazuje znaky libovůle. Stavební uzávěra v čl. III stanoví konkrétní hlediska (podmínky), která jsou při posuzování žádosti o udělení výjimky zvažována. Stavební uzávěra tak nepřipouští *bezkritériální výjimky z výjimek*, které by vytvářely prostor pro *libovůli, svévoli či dokonce korupci*, jak s odkazem na rozsudek ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 - 60, č. 1341/2007 Sb. NSS, namítá stěžovatel. Snaží-li se stěžovatel libovůli odpůrce při udělování výjimek demonstrovat na rozhodnutích o jejich neudělení navrhovatelům b) a c) a Královské kanonii Premonstrátů na Strahově, je nutno zdůraznit, že ani tato skutečnost nemůže svědčit o libovolném přístupu odpůrce k rozhodování o žádostech o výjimku. Nadto jde o subjekty od stěžovatele odlišné, případný zásah do jejich veřejných subjektivních práv, tak nelze v tomto řízení zohlednit.

[59] Pokud stěžovatel obecně namítá, že krajský soud při posuzování přiměřenosti stavební uzávěry vycházel z nepřiléhavé judikatury, nespecifikuje však, z jaké. K tomuto obecnému tvrzení lze proto toliko konstatovat, že závěry krajského soudu včetně odkazů na judikaturu se vztahují k posuzované věci.

[60] Stěžovatel dále argumentuje existencí plánovací smlouvy uzavřené mezi ním a obcí Chýně. K této námitce soud zdůrazňuje, že krajský soud se neodmítl zabývat argumentací spojenou s plánovací smlouvou. Uvedl, že uzavření plánovací smlouvy nemá na možnost vydání stavební uzávěry vliv.

[61] Tuto argumentaci nepovažuje Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele za účelovou. Plánovací smlouva je soukromoprávním institutem, jehož účelem je upravit vztahy mezi žadatelem o vydání regulačního plánu či územního rozhodnutí a obcí (krajem) související s plánovanou realizací výstavby, která je podmíněna vybudováním zejména veřejné dopravní a technické infrastruktury. Smlouva upravuje v rovině soukromoprávní práva a povinnosti mezi žadatelem (zde stěžovatel) a obcí. Není bez významu, že plánovací smlouvu obec uzavírá v samostatné působnosti, zatímco územní opatření o stavební uzávěře v působnosti přenesené. Jedná se o dva zcela nesouvisející nástroje, u nichž zákon nepředpokládá vzájemnou provázanost či podmíněnost. Jinými slovy, uzavřená plánovací smlouva nepředstavuje „*kritérium pro měřítko naplnění proporcionality*“ stavební uzávěry, jak namítá stěžovatel. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za přílehlavý odkaz krajského soudu na rozsudek ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014 - 34, podle kterého „*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*“. Byl-li by stěžovatel i nadále přesvědčen o zásahu do svých subjektivních práv, je možno jej odkázat na § 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*, popřípadě soukromoprávní úpravu náhrady škody.

IV. Závěr a náklady řízení

[62] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[63] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.

[64] Navrhovatel v řízení neuspěl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení a je současně povinen nahradit je procesně úspěšnému odpůrci (napadené opatření obecné povahy nebylo zrušeno).

[65] Odpůrce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, přičemž soud náklady vynaložené na zastoupení advokátem hodnotí jako účelně vynaložené – odpůrce je malou obcí bez dostatečného personálního zázemí, které by mohlo zajistit účinné hájení jeho práv před soudy (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS). Zástupce odpůrce v řízení o kasační stížnosti učinil čtyři úkony právní služby (tři vyjádření ke kasační stížnosti a jejím doplněním, jedno vyjádření k předložení věci rozšířenému senátu). Odměna za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 položkou 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], k níž je nutno přičíst náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odpůrce má tedy právo na náhradu odměny za zastupování a hotových výdajů v celkové výši 13.600 Kč (4 x 3.100 + 4 x 300), k nimž je třeba přičíst 21 % z této částky odpovídající sazbě daně z přidané hodnoty, jíž je odpůrcův zástupce plátcem a jejíž náhrada tvoří součást nákladů řízení. Celková výše nákladů řízení tak činí 16.456 Kč, které je navrhovatel povinen odpůrci uhradit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám odpůrcova zástupce, Mgr. Jana Tomaiera, advokáta se sídlem Jankovcova 49, Praha 7.

[66] Navrhovatelům b) a c) v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto jim soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 22. října 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu