



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelky: **ALBET, spol. s r.o.**, IČ 46350209, se sídlem Vrážská 144/12, Praha 5, zast. Mgr. Petrou Radzovou, advokátkou, se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti odpůrci: **Zastupitelstvo obce Tachlovice**, se sídlem Jakubská náves 8, Tachlovice, zast. Mgr. Jiřím Kocíkem, advokátem, se sídlem Říční 456/10, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2020 vydaného odpůrcem dne 7. 5. 2020, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2021, č. j. 55 A 72/2020 - 84,

takto:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Navrhovatelka je **p o v i n n a** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jiřího Kocíka.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1]Odpůrce vydal dne 7. 5. 2020 podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), opatření obecné povahy - územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2020 (dále jen „stavební uzávěra“), kterým bylo s účinností od 23. 5. 2020 ve vymezeném území zakázáno umístování, povolování a provádění veškerých nových staveb, změn staveb před jejich dokončením a změn dokončených staveb vyžadujících správní rozhodnutí, popř. obdobný správní úkon jako je územní souhlas, veřejnoprávní smlouva, ohlášení stavby, popř.

oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora vydávaný dle stavebního zákona, a to s platností do doby nabytí účinnosti územního plánu obce Tachlovice, o jehož pořízení rozhodl odpůrce dne 28. 6. 2012.

[2]Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 8. 1. 2021, č. j. 55 A 72/2020 - 84, návrh na zrušení tohoto opatření obecné povahy zamítl.

[3]V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve uvedl, že navrhovatelka je vlastnící pozemků, jež byly dotčeny stavební uzávěrou odpůrce. Dále se zabýval procesem vydání předmětné stavební uzávěry. Konstatoval, že její návrh byl řádně zveřejněn dne 6. 2. 2020, přičemž podle § 98 odst. 3 stavebního zákona měla navrhovatelka právo podat proti němu námitky, což také učinila. Podanou námitku následně odpůrce na zasedání konaném dne 7. 5. 2020 zamítl a vydání stavební uzávěry oznámil následujícího dne. Pokoušel-li se odpůrce obsahově totožné územní opatření o stavební uzávěře vydat již dříve na základě návrhu ze dne 17. 12. 2019, nemá tato skutečnost na závěr o zákonnosti procesu vydání nyní posuzované stavební uzávěry vliv. Jinými slovy, předmětem soudního přezkumu byla předmětná stavební závěra, nikoli její předchozí znění, jež nebylo vydáno zákonným způsobem, přičemž i v případě označení revokace původního usnesení ze dne 30. 1. 2020 za neplatné by vydáním stavební uzávěry došlo k derogaci jejího předchozího znění.

[4]Krajský soud dále odkázal na zákonné podmínky vydání stavební uzávěry formulované v § 97 odst. 1 stavebního zákona a uvedl, že v posuzovaném případě probíhá ode dne 28. 6. 2012 proces pořizování nového územního plánu obce Tachlovice, jež je nyní ve fázi po veřejném projednání ze dne 11. 3. 2020. Podle krajského soudu je současně legitimním cílem stavební uzávěry ochrana budoucího využití vymezeného území podle připravované územně plánovací dokumentace, přičemž odpůrce řádně popsal důvody výběru pozemků dotčených stavební uzávěrou.

[5]Ve vztahu k zastavěným pozemkům a těm pozemkům, na nichž aktuálně probíhá výstavba, krajský soud konstatoval, že tyto pozemky mají být podle návrhu nového územního plánu zařazeny do zastavitelné plochy. Současně platí, že stavební uzávěra nemůže zabránit dokončení výstavby pravomocně povolených stavebních záměrů, nýbrž toliko zakázat novou, dosud nepovolenou výstavbu, přičemž v této souvislosti krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 - 139, č. 2742/2013 Sb. NSS. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017 - 102, je současně vyloučeno, aby stavební uzávěra znemožnila zkonsumovat pravomocná veřejnoprávní povolení. V opačném případě by došlo k nepřipustnému zásahu do práv účastníků předcházejících řízení nabytých v dobré víře a akceptaci retroaktivního působení územně plánovací dokumentace. Krajský soud doplnil, že zrušit územní rozhodnutí z moci úřední lze pouze v případě řízení o umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření. Předmětná stavební uzávěra tak nijak nebrání ani užívání již dokončených a zkolaudovaných staveb na dotčených pozemcích.

[6]Co se týče pozemků, na nichž má být v novém územním plánu umožněna výstavba, krajský soud uvedl, že je potřeba vzít v úvahu konkrétní navrhovaná omezení využití území. Navrhovaný územní plán totiž počítá s dodatečnými omezeními podmiňujícími další výstavbu na vymezených pozemcích. Z uvedeného tak vyplývá, že i v případě

pokračování

výslovného uvedení těchto dodatečných podmínek do stavební uzávěry lze očekávat, že by k jejich splnění navrhovatelkou do okamžiku přijetí nového územního plánu zřejmě nedošlo. Předmětná ustanovení navrhovaného územního plánu navíc mohou doznat dalších změn. Závěru o přiměřenosti stavební uzávěry současně nebrání ani skutečnost, že ta dopadá i na již zastavěné či zastavitelné pozemky, jelikož jejím účelem má být zabránit realizaci dalších staveb či změn již dokončených staveb. Nad rámec výše uvedeného krajský soud odkázal na možnost podat žádost o povolení výjimky ze stavební uzávěry.

[7]Krajský soud dále konstatoval, že stavební uzávěra neporušuje zásadu legitimního očekávání, zabraňuje-li na dotčených pozemcích jakékoli výstavbě. Ve vztahu k námitce navrhovatelky o diskriminační povaze stavební uzávěry krajský soud uvedl, že se týká převážně nezastavěných pozemků rozkládajících se na obou březích Radotínského potoka, dopadá tak pouze na pozemky v této oblasti. Ačkoli je většina těchto pozemků ve vlastnictví navrhovatelky, stavební uzávěra dopadá rovněž na některé pozemky odpůrce. Na zákonnost stavební uzávěry nemá vliv ani obsah nové územně plánovací dokumentace. Je totiž svou povahou dočasným opatřením přijatým za účelem fixace stávajícího stavu, přičemž při jejím zkoumání nemá být podrobně posuzováno, zda je řešení připravované v územním plánu správné. Tato otázka má být totiž zodpovězena až při procesu územního plánování, přičemž v této souvislosti krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014 - 34.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[8]Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž označila důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9]V kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že se krajský soud řádně nevypořádal s její námitkou o nepřiměřenosti stavební uzávěry ve vztahu k stávajícímu a připravovanému návrhu nového územního plánu. Krajský soud totiž nezohlednil aktuálně platná omezení výstavby ve vymezeném území, jež by měla mít přednost před dočasnou úpravou stavební uzávěry. Podle stěžovatelky je tak již nyní výstavba omezena v zájmu zachování vesnického rázu obce Tachlovice a jejího historického jádra. Zároveň platí další omezení týkající se maximální zastavitelnosti pozemku a parametrů staveb. Vydání stavební uzávěry se tak nemohlo zakládat na obavách odpůrce z živelné výstavby.

[10]Co se týče navýšení kapacity čistírny odpadních vod jako jedné z podmínek dalšího využití území, stěžovatelka uvedla, že dlouhodobě bezvysledně usiluje o její navýšení, případně vlastní financování či výstavbu nové čistírny odpadních vod. Odpůrce však argumenty a žádosti stěžovatelky neakceptoval s odůvodněním, že kapacita čistírny odpadních vod je dostatečná, vydání stavební uzávěry však následně odůvodnil právě její nedostatečnou kapacitou. Tím je stěžovatelce bráněno v jakékoli výstavbě, kterou však stávající územní plán předpokládal.

[11]Stěžovatelka dále namítla, že přiměřenost stavební uzávěry ve vztahu ke stávajícímu a připravovanému územnímu plánu je jedním ze znaků její zákonnosti. Krajským soudem zmíněné „zafixování“ aktuálního stavu území tak bude podle jeho výkladu vždy zákonné, a to i tehdy, připraví-li obec nezákonný návrh územního plánu. I přes dočasnost stavební

uzávěry však je zřejmé, že příprava nového územního plánu spojená se zákazem výstavby na vymezeném území bude působit na dotčené pozemky dlouhodobě. Podle stěžovatelky tak bylo nutné alespoň základní úvahou posoudit obsah připravovaného územního plánu.

[12] Ve vztahu k pozemkům s již dokončenou výstavbou, či k nimž bylo vydáno pravomocné stavební povolení, stěžovatelka namítla, že stavební uzávěra nijak uvedené území před výstavbou nechrání. Doplnila, že dne 24. 4. 2015 bezvýsledně podala žádost o dodatečné povolení změny stavby na pozemcích p. č. X, p. č. X a p. č. st. X, ačkoli je výstavba na uvedených pozemcích předpokládána již stávajícím územním plánem.

[13] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně stavební uzávěru zrušil.

[14] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka nevznesla žádné nové námitky, s nimiž by se krajský soud nevypořádal již v odůvodnění napadeného rozsudku. Dále odpůrce konstatoval, že proces pořízení nového územního plánu již započal, jeho výslednou podobu však nelze dopředu předvídat, přičemž rovněž stěžovatelka má možnost ovlivnit jeho konečný obsah. Krajský soud řádně posoudil, zdali byly při vydávání stavební uzávěry splněny všechny zákonné podmínky, přičemž se správně podrobně nezabýval jednotlivými aspekty připravovaného územního plánu. Odpůrce dále odkázal na body 32 a 36 napadeného rozsudku krajského soudu a konstatoval, že stavební uzávěra není diskriminační ani nepřiměřená. Závěrem zdůraznil, že předmětem přezkumu je v nyní posuzované věci zákonnost stavební uzávěry a procesu jejího vydání, nikoli konkrétní ustanovení připravovaného územního plánu. Stavební uzávěra byla přitom vydána v souladu s § 97 a násl. stavebního zákona. S ohledem na tyto skutečnosti odpůrce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené *nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*.

[16] Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona *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.*

pokračování

[17] Podle § 99 odst. 1 stavebního zákona *územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry, popřípadě podmínky pro povolení výjimek. Součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením dotčeného území.*

[18] Stěžovatelka nejprve namítla, že přiměřenost stavební uzávěry ve vztahu k platnému a připravovanému územnímu plánu je jedním ze znaků její zákonnosti. Krajský soud se tak měl alespoň v minimální míře zabývat obsahem připravovaného územního plánu ve vztahu k jeho stávající podobě. V opačném případě by totiž jakákoli stavební uzávěra byla zákonná, a to i v situaci, kdy by návrh nového územního plánu byl nezákonný.

[19] Uvedené námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. V posuzovaném případě je předmětem přezkumu stavební uzávěra, která se mimo jiné dotýká pozemků stěžovatelky. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014 - 34, na který odkázal již krajský soud v odůvodnění svého rozsudku, konstatoval, že „*při vydávání stavební uzávěry (a tudíž ani při jejím soudním přezkumu) nemá být podrobně zkoumáno, zda je řešení připravované v územním plánu správné, respektive důvody pro ně plně adekvátní. To je otázka, která má být řešena až v rámci procesu přípravy územního plánu (resp. při jeho případném soudním přezkumu).*“ V posuzovaném případě se tak krajský soud správně podrobně nezabýval konkrétními ustanoveními návrhu nového územního plánu. Předmětem přezkumu byla totiž v posuzovaném případě zákonnost a přiměřenost předmětné stavební uzávěry, nikoli proces pořizování územního plánu obce Tachlovice či jeho konkrétní obsah. Navíc jeho návrh může v procesu územního plánování, do něhož může ostatně zasáhnout také sama stěžovatelka, doznat dalších změn.

[20] Stěžovatelka dále namítla, že na vymezeném území platí určitá konkrétní omezení výstavby stanovená již stávajícím územním plánem. Odpůrce se tak nemohl obávat živelné výstavby. V této souvislosti stěžovatelka též podotkla, že na jejích pozemcích, kde se nachází již dokončené a zkolaudované stavby a kde má výstavbu povolenu pravomocným stavebním povolením, stavební uzávěra podle výkladu krajského soudu ani nic nechrání či „nefixuje“.

[21] K této námitce lze uvést, že cílem stavební uzávěry je to, aby stavební činnost v řešeném území neztížila nebo neznemožnila budoucí využití území podle připravovaného územního plánu. To vyplývá z charakteru stavební uzávěry jakožto dočasného opatření. Podobně jako u jiných zatímních opatření je důvodem jejího vydání zajištění realizace řešení konečného, které dosud nebylo účinně prosazeno. Jinými slovy, účelem stavební uzávěry je omezit či zakázat stavební činnost, jež by mohla být neslučitelná s budoucí koncepcí využití území. Naplnění tohoto cíle nebrání ani skutečnost, že na vymezeném území již určitá omezení výstavby před vydáním stavební uzávěry platila. I v takovém případě totiž může stavební uzávěra zamezit další dosud nepovolené výstavbě či takovým změnám staveb, jež by splňovaly původně platné podmínky výstavby, avšak s novým řešením využití území by již byly v rozporu.

[22] V posuzovaném případě odpůrce vydání stavební uzávěry zdůvodnil snahou zabránit výstavbě, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití biologicky a historicky významného území v okolí Radotínského potoka podle pořizovaného územního plánu. Odpůrce se dále obával zejména dalšího navýšení počtu obyvatel obce ve vztahu k její

nedostatečné občanské a technické vybavenosti, konkrétně pak kapacity čistírny odpadních vod a zásobování vodou. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že uvedené skutečnosti představují legitimní důvody pro vydání stavební uzávěry za účelem ochrany vymezeného území pro jeho budoucí využití.

[23] Dále stěžovatelka namítla, že výstavbu na jejích pozemcích, kterou postupně realizovala, předpokládal již stávající územní plán, takže postupovala zcela v souladu s uvedeným územně plánovacím dokumentem. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že odpůrce rozhod dne 28. 6. 2012 o pořízení nového územního plánu, který má upravit další využití předmětného území. Vydal-li za tímto účelem odpůrce stavební uzávěru, jež má zabránit výstavbě ztěžující či znemožňující budoucí využití území v souladu s aktuálními záměry obce, postupoval zcela v souladu s ustanoveními stavebního zákona. Jinými slovy, je zřejmé, že právě k zamezení další výstavby, byť předpokládané předchozím územním plánem, právě institut stavební uzávěry slouží. Ani této námitce stěžovatelky tak Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[24] Co se týče námitky stěžovatelky ohledně jejích bezvýsledných snah o navýšení kapacity čistírny odpadních vod či financování případné výstavby nové čistírny odpadních vod, Nejvyšší správní soud konstatuje, že svá tvrzení nijak nerozvedla, případně nevysvětlila, v čem v tomto ohledu spatřuje nepřiměřenost předmětné stavební uzávěry. Navíc je zcela na orgánech územního plánování obce, které záměry realizuje a jakým způsobem, případně podmíní-li další výstavbu rozšířením technické či občanské vybavenosti obce.

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud výše uvedené právní otázky posoudil správně, pokud dospěl k závěru, že stavební uzávěra byla vydána zákonným způsobem a nezasahuje nepřiměřeně do práv stěžovatelky k jejím pozemkům. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že odpůrce má vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, neboť měl ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.).

[28] Důvodně vynaložené náklady řízení o kasační stížnosti tvoří odměna za zastupování advokátem, která byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (vyjádření ke

pokračování

kasační stížnosti). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za tento jeden úkon právní služby. Jelikož je zástupce odpůrce plátcem daně z přidané hodnoty, musí být tato odměna a náhrada hotových výdajů podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšena o částku 714 Kč odpovídající této dani v sazbě 21 %. Advokátem uplatněnou odměnu za další poradu s klientem přesahující jednu hodinu však Nejvyšší správní soud nepřiznal, neboť uskutečnění tohoto úkonu právní služby nebylo ničím doloženo. Celkové důvodně vynaložené náklady odpůrce v řízení o kasační stížnosti tak dosahují výše 4.114 Kč. Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšné stěžovateli povinnost zaplatit tuto částku úspěšnému odpůrci rukám jeho zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu