



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelů: a) **P. D.**, b) **Ing. C. F.**, c) **D. J.**, d) **D. P.**, všichni zast. JUDr. Leošem Lejskem, advokátem, se sídlem Na Podkovce 16, Praha, **za účasti osoby zúčastněné na řízení:** H. K., proti odpůrkyni: **Rada městysu Štěchovice**, se sídlem Hlavní 3, Štěchovice, zast. Mgr. Janou Pecinovou, advokátkou, se sídlem Šultysova 34, Praha, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů b), c), d) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2021, č. j. 43 A 42/2020-146,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelé b), c), d) **j s o u p o v i n n i** zaplatit společně a nerozdílně odpůrkyni na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám její zástupkyně Mgr. Jany Pecinové, advokátky se sídlem Šultysova 34, Praha.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rada městysu Štěchovice vydala dne 5. 2. 2020 opatření obecné povahy - Územní opatření o stavební uzávěře Štěchovice - Masečín č. 1/2020 (dále „opatření obecné povahy“ nebo „opatření“), kterým bylo zakázáno na území vymezeném v grafické příloze (dále jen „příloha č. 1“) a tabulkové příloze (dále jen „příloha č. 2“) opatření umísťovat

a povolovat veškeré nové stavby, provádět změny staveb před jejich dokončením a změny dokončených staveb vyžadující 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.

[2] Proti opatření obecné povahy podali navrhovatelé a), b) c) a d) **návrh** na jeho zrušení ke krajskému soudu, neboť se domnívali, že řízení o vydání napadeného opatření bylo nezákonné a předmětným opatřením byli zkráceni na svých hmotněprávních i procesních právech. Navrhovatelé upozornili na chyby, jichž se odpůrkyně dopustila při doručování (zveřejňování) návrhu opatření. Navrhovatelé namítli, že v době, kdy bylo napadené opatření vyvěšené na úřední desce, došlo ze strany odpůrkyně k neoprávněné manipulaci s přílohou č. 2, která obsahovala výčet pozemků, jichž se uzávěra týká. Navrhovatelky c) a d) upozornily, že tabulka č. 2 v její původní verzi neobsahovala ani jeden z pozemků ve vlastnictví navrhovatelů, které jsou napadeným opatřením skutečně dotčeny. Později došlo k záměně této přílohy, aniž by byla vydána nová vyhláška. Tato záměna byla navíc uskutečněna pouze na elektronické úřední desce; na fyzické úřední desce nedošlo k žádné změně návrhu opatření, a to až do doby jeho sejmutí. Tímto byly zveřejněny odlišné verze návrhu opatření, což navrhovatelé považují za porušení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Podle navrhovatelů tak v důsledku tohoto pochybení nebyl návrh opatření účastníkům doposud doručen. Navrhovatelé dále namítali porušení § 17 odst. 1 až 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., která specifikuje technické parametry pro zveřejnění mapy s vymezením území a pozemků, pro které platí stavební uzávěra. Z porovnání obou příloh návrhu opatření vyvěšeného na fyzické úřední desce je navíc patrné, že pozemky ve vlastnictví navrhovatelů uvedené v příloze č. 1 označeny jsou, zatímco v příloze č. 2 nikoliv. Dále navrhovatelé tvrdili, že návrh opatření nebyl radou městyse Štěchovice (odpůrkyní) vůbec projednán.

[3] Navrhovatelé a) a b) dále uvedli, že jejich pozemky navazují na souvislou zástavbu; na svých pozemcích navíc plánovali výstavbu, na kterou vynaložili značné finanční prostředky v dobré víře, že jejich pozemky zůstanou stavebními. Na pozemku navrhovatelky a) bylo již v době zřízení stavební uzávěry vydáno územní rozhodnutí i stavební povolení ke stavbě rodinného domu, jehož výstavba již byla započata stavbou základové desky. Navrhovatelky c) a d) namítly, že pozemek v jejich vlastnictví se nachází v intravilánu obce a navazuje na zastavěné území obce, přičemž v jeho sousedství se nacházejí jiné pozemky, které nebyly napadeným opatřením dotčeny. Navrhovatelé podotkli, že žádný z pozemků v jejich vlastnictví není dotčen plánovaným příjezdovým koridorem a existuje u nich možnost napojení na vodovodní či kanalizační síť (některé již napojeny jsou). Tyto pozemky jsou dosud platným územním plánem určeny k zástavbě rodinnými domy a takto s nimi bylo doposud nakládáno. Navrhovatelé též upozornili na skutečnost, že záměr vydat nový územní plán byl zastupitelstvem přijat již v roce 2014 a dosud nebyl územní plán přijat. Navrhovatelé a) a b) dále uvedli, že se o rozsahu napadeného opatření dozvěděli teprve poté, co bylo opatření vydáno a zveřejněno; v důsledku chybného postupu ze strany odpůrkyně pak nemohli podat proti návrhu opatření včasné námitky. Navrhovatelky c) a d) se o návrhu opatření dozvěděly z fyzické úřední desky, kde byl však původně označen jiný pozemek v jejich vlastnictví (p. č. XA v k. ú. Masečín). Následně se dozvěděly o záměně přílohy č. 2; proti návrhu opatření podaly námitky, kde upozorňovaly především na procesní pochybení v průběhu přijímání opatření a rovněž na to, že v důsledku zmatečného postupu odpůrkyně nevěděly, o jakém pozemku se rozhodovalo. Podle

pokračování

navrhovatelů je přijetí opatření z hlediska toho, které pozemky byly dotčeny, nekoncepční, diskriminační a stavební uzávěra neodpovídá sledovanému účelu. Navrhovatelé shodně namítli porušení principu legitimního očekávání, rovnosti před zákonem a porušení ústavního práva vlastnit majetek. Opatření obecné povahy je dle názoru navrhovatelů v rozporu s principem přiměřenosti a subsidiarity a jeho odůvodnění je nepřezkoumatelné.

[4] **Krajský soud** shledal návrh důvodný ve vztahu k navrhovatelům a) a b), a proto opatření obecné povahy výrokem I. v části týkající se pozemků p. č. XB, XC a XD zrušil a ve zbytku návrh těchto navrhovatelů zamítl; výrokem II. návrh na zrušení opatření obecné povahy podaný navrhovatelkami c) a d) zamítl; výrokem III. uložil odpůrkyni povinnost zaplatit navrhovatelům a) a b) na náhradě nákladů řízení částku ve výši 30 458, 40 Kč; výrokem IV. uložil navrhovatelkám c) a d) povinnost zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 28 798 Kč a výrokem V. rozhodl o tom, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[5] Krajský soud nepřisvědčil námitce, že návrh opatření nebyl řádně projednán. Krajský soud poukázal na právní úpravu týkající se přijímání územního opatření o stavební uzávěře obsaženou v § 98 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon“), ze které nevyplývá způsob, jak má rada obce postupovat před tím, než přistoupí k projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány. Odpůrkyně tedy dle soudu nepostupovala v rozporu se zákonem, bylo-li jejím prvním formálním krokem v procesu přijímání napadeného opatření oznámení jeho návrhu dotčeným orgánům.

[6] Námitce, že odpůrkyně při vymezení rozsahu stavební uzávěry v napadeném opatření nepostupovala v souladu s § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., když vymezila dotčené pozemky jak obecně popisem doplněným mapou zachycující rozsah stavební uzávěry, tak i konkrétně parcelními čísly, krajský soud přisvědčil. Tato vada však dle soudu nemohla zkrátit adresáty napadeného opatření na jejich právech. Na zákonnost opatření nemá dle soudu vliv ani nedodržení měřítka mapového podkladu dle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb.

[7] Dále se krajský soud zabýval námitkou týkající se pochybení odpůrkyně spočívající ve zveřejnění nesprávného znění přílohy č. 2 návrhu opatření. Krajský soud konstatoval, že v řízení není sporné, že původní tabulka č. 2, která byla zveřejněná na fyzické i elektronické úřední desce, nesprávně identifikovala dotčené pozemky. Tato chyba byla napravena na elektronické úřední desce tím, že odpůrkyně přílohu č. 2 zaměnila za novou, ve které již byly uvedeny pozemky v souladu s přílohou č. 1. Sporné zůstalo, zda k nápravě došlo též na fyzické úřední desce. Po provedeném dokazování soud přisvědčil tvrzení navrhovatelů, že vadný stav napraven nebyl a až do sejmutí veřejné vyhlášky (14. 10. 2019) se na fyzické úřední desce nacházela příloha č. 2 obsahující nesprávný výčet dotčených pozemků. Podle krajského soudu tedy nebyl návrh opatření obecné povahy řádně zveřejněn a doručen. V důsledku počínání odpůrkyně obsahovala příloha č. 2 zveřejněná na fyzické úřední desce jiný výčet pozemků, než na které se stavební uzávěra ve výsledku skutečně vztahuje. Tato vada dle soudu nebyla zhojena tím, že došlo k nápravě na elektronické úřední desce. Z hlediska doručení návrhu napadeného opatření je totiž rozhodná verze zveřejněná na fyzické úřední desce.

[8] Krajský soud se dále zabýval tím, zda tato procesní vada měla za následek zkrácení práv navrhovatelů. Jde-li o navrhovatelky c) a d), krajský soud konstatoval, že jejich procesní práva dotčena nebyla. Je tomu tak proto, že zmíněné navrhovatelky se díky vlastní iniciativně s návrhem opatření v jeho správné verzi seznámily prostřednictvím elektronické úřední desky a podaly proti němu námitky. Naproti tomu navrhovatelé a) a b) se seznámili jen s přílohou č. 2 návrhu opatření, která byla zveřejněna na fyzické úřední desce a která ve výčtu dotčených pozemků neobsahovala jejich pozemky p. č. XB, XC a st. XD. Krajský soud dále zkoumal, zda mohla mít vnitřní rozpornost, spočívající v odlišném vymezení dotčených pozemků v příloze č. 2 a příloze č. 1 návrhu opatření, vliv na práva navrhovatelů a) a b) a zda bylo možné tyto vnitřní rozpory při běžné míře pozornosti rozpoznat. Dospěl k závěru, že zveřejněním a doručením nesprávné verze napadeného návrhu opatření byla navrhovatelům a) a b) fakticky upřena možnost podat námitky proti skutečnému rozsahu stavební uzávěry. Krajský soud podotkl, že od adresátů nelze očekávat, že budou k písemnostem zveřejněným na úřední desce přistupovat s apriorní nedůvěrou a hledat v nich chyby a rozpornosti. Na tomto závěru nemůže dle soudu nic změnit ani skutečnost, že příloha č. 1 obsahující mapu s vyznačením rozsahu stavební uzávěry vyvěšená na fyzické úřední desce, byla bezvadná.

[9] Krajský soud shledal odůvodnění napadeného opatření přezkoumatelné a přiměřeně konkrétní. Poukázal na výzvy, kterým lokalita Masečín čelí v důsledku transformace chat v chatových osadách na objekty k trvalému bydlení a rychlé výstavbě. Úmysl městyse zpomalit tento trend alespoň do doby, než bude vybudována dostatečná infrastruktura, aproboval. Podotkl, že napadené opatření odpůrkyně vydala proto, aby tento cíl nebyl zmařen ještě před přijetím nového územního plánu.

[10] Námitce nepřiměřenosti dopadu stavební uzávěry do práv navrhovatelů c) a d) krajský soud rovněž neshledal důvodnou. V této souvislosti poznamenal, že podle dosavadního územního plánu je na pozemku navrhovatelek c) a d) přípustná výstavba rodinných domů, zatímco návrh nového územního plánu označuje předmětný pozemek jako zemědělskou plochu, avšak zároveň je veden jako územní rezerva R02 pro bydlení v rodinných domech; dle soudu je tak zřejmý záměr omezení zastavitelnosti těchto pozemků v důsledku přijetí nového územního plánu. Z hlediska časového a prostorového omezení je opatření obecné povahy dle soudu rovněž přiměřené.

[11] Námitku stěžovatelek c) a d), dle kterých nepřiměřenost napadeného opatření spočívá též v tom, že se jejich pozemek nachází v intravilánu obce a navazuje na zastavěné území, přičemž se v jeho okolí nacházejí srovnatelné pozemky, na něž se stavební uzávěra nevztahuje, krajský soud též odmítl. Krajský soud poznamenal, že jedním z problémů Masečína je excesivní rozvoj někdejších chatových osad, přičemž pozemek ve vlastnictví stěžovatelek c) a d) se nachází právě mezi dvěma někdejšími chatovými osadami Chrástka I a Chrástka II, nikoliv tedy v zastavěném území či intravilánu obce, jak jsou navrhovatelky c) a d) přesvědčeny. Krajský soud rovněž poukázal na to, že stavební uzávěra dopadá téměř na všechny pozemky v Masečíně, které jsou návrhem územního plánu řazeny do etapizace nebo do územních rezerv. Dle soudu není relevantní, že se dotčený pozemek nenachází v koridoru vymezeném pro rozšíření silnic vedoucích z Masečína, neboť z odůvodnění napadeného opatření vyplývá, že důvodem pro vymezení stavební uzávěry není jen zachování koridoru pro jejich rozšíření, nýbrž též snaha nezvyšovat dopravní zátěž těchto silnic až do momentu, kdy skutečně rozšířeny budou. Počinání odpůrkyně

pokračování

nevykazuje dle soudu známky diskriminace, neboť na rozdíl od pozemku ve vlastnictví stěžovatelek c) a d) se na pozemku p. č. XE již nachází výstavba v pokročilé fázi, což vedlo odpůrkyni k vynětí toho pozemku ze stavební uzávěry. Námitce nicotnosti napadeného opatření, kterou vznesla osoba zúčastněná na řízení, krajský soud rovněž nepřisvědčil.

[12] Krajský soud shledal návrh navrhovatelů a) a b) důvodným, a proto opatření obecné povahy zčásti zrušil. Soud nepřistoupil ke zrušení opatření jako celku, a to s ohledem na četnou judikaturu, která vyžaduje, aby soudy při rušení opatření obecné povahy postupovaly zdrženlivě. I přes závažnost zjištěné vady není podle soudu nutné opatření rušit nad rámec aktivní legitimace úspěšných navrhovatelů a zasahovat do právních poměrů, jimiž se řídí třetí osoby.

[13] Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé b), c) a d) (společně jako „stěžovatelé“) společnou **kasační stížnost**, ve které namítají kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhovatel b) [dále jen „stěžovatel a)“] se domáhá zrušení části výroku I., ve které byl jeho návrh zamítnut, a navrhovatelka c) [dále jen „stěžovatelka b)“] a navrhovatelka d) [dále jen „stěžovatelka c)“] se domáhají zrušení výroku II. a IV; všichni navrhovatelé se též domáhají zrušení opatření obecné povahy jako celku.

[14] Stěžovatelé především namítají řadu procesních pochybení, kterých se odpůrkyně při přijímání opatření o stavební uzávěře v rozporu se zákonem měla dopustit. Krajský soud dle nich pochybil, nezrušil-li napadené opatření pro zjištěné vady jako celek, nýbrž jen částečně. Podle stěžovatelů krajský soud nepřilehavě aplikoval judikaturu správních soudů a Ústavního soudu, která akcentuje zdrženlivý postup soudů při rušení opatření obecné povahy; stěžovatelé podotýkají, že tato judikatura je aplikovatelná pouze v případě, nevykazuje-li opatření obecné povahy v nerušené části žádné znaky nezákonnosti.

[15] Stěžovatelé trvají na tom, že v důsledku chyb, kterých se odpůrkyně v rámci procesu přijímání opatření dopustila, nebyl návrh opatření zveřejněn a veřejnosti doručen a přijaté opatření by mělo být zrušeno jako celek. V této souvislosti stěžovatelé především opakují, že návrh opatření byl odpůrkyní zveřejněn ve dvou vzájemně odchylných verzích; na fyzické úřední desce byl zveřejněn návrh, jenž byl vnitřně rozporný, neboť se lišily jeho přílohy. Na elektronické úřední desce byl návrh opatření změněn, a to bez jakéhokoliv upozornění veřejnosti. Podle stěžovatelů bylo jednání odpůrkyně netransparentní a nespravedlivé; o tom svědčí též skutečnost, že svědkyně R. O. nepravdivě vypověděla o tom, že osobně provedla opravu návrhu opatření na fyzické úřední desce. Z výpovědi této svědkyně mělo být dle stěžovatelů zjištěno, že se při zveřejnění návrhu řídila pokyny a názory Ing. J. F., Ph.D., a jím předložené podklady následně zveřejňovala a doručovala jako rozhodnutí rady o návrhu opatření o stavební uzávěře. Ing. J. F., Ph.D. přitom není členem rady, ani zastupitelstva odpůrkyně, ani osobou k takovému jednání zmocněnou.

[16] Krajský soud dospěl k závěru, že postupem odpůrkyně nedošlo k porušení práv u stěžovatelek b) a c), když tyto stěžovatelky včas uplatnily námitky a se správným zněním návrhu opatření se seznámily. S tímto hodnocením stěžovatelky b) a c) nesouhlasí a konstatují, že jim nebylo známo, který z návrhu opatření má být tím správným, a také nevěděly, kterého pozemku se má návrh týkat. Po odpůrkyni proto žádaly, aby od nezákonného postupu upustila, opatření neschválila, respektive pozemky stěžovatelek *pro*

futuro z opatření vyňala. Hmotněprávní námitky proti návrhu opatření uplatnily toliko z procesní opatrnosti.

[17] Stěžovatelé dále namítají, že napadené opatření nebylo řádně odůvodněno. Především pak není zřejmé, na základě čeho odpůrkyně dovodila problémy s dopravou, které údajně měly být důvodem ke zřízení stavební uzávěry. Ve spisu též chybí tvrzené vyjádření obce Hvozdnice a Bojanovice o problémech dopravy. Krajský soud dle stěžovatelů pochybil, když tato tvrzení odpůrkyně vzal za fakta prokazující a odůvodňující potřebu napadené opatření vydat.

[18] Stěžovatelé krajskému soudu předložili soupis pozemků, které nebyly napadeným opatřením dotčeny, případně byly z územní uzávěry vyloučeny na základě podaných námitek, respektive na základě udělené výjimky. Tímto stěžovatelé poukazují na nekoncepčnost zamyšlené stavební uzávěry, která svědčí o diskriminačním a nerovném přístupu odpůrkyně při jeho vydávání. S ohledem na rozsah udělených výjimek dle stěžovatelů nemůže záměr naplnit tvrzený účel. Pokud by se krajský soud předloženými důkazy zabýval, dospěl by k závěru, že opatření nebylo vydáno v souladu s tvrzenými důvody ve prospěch celé obce, nýbrž bylo vydáno selektivně a v neprospěch konkrétních osob.

[19] Odpůrkyně ve **vyjádření ke kasační stížnosti** uvedla, že návrh opatření byl projednán radou městyse Štěchovice, přičemž zpracování jeho návrhu a vydání napadeného opatření předcházela široká diskuze a předchozí zajišťování podkladů potřebných pro jeho vydání. Odpůrkyně též poznamenala, že projednání záměru ohledně stavební uzávěry radou se neopírá o žádný právní předpis. Odpůrkyně upozornila na to, že příloha č. 1 návrhu opatření chyby neobsahovala, a tato příloha byla plnohodnotně způsobilá pro seznámení se s rozsahem zamyšlené stavební uzávěry. Stěžovatelky b) a c) přitom o pochybení věděly a proti návrhu podaly námitky, ve kterých přesně identifikovaly pozemky v souladu s obsahem napadeného opatření. Tyto námitky byly odpůrkyní vypořádány v bodě XI. odůvodnění napadeného opatření. Krajský soud dle odpůrkyně dospěl ke správnému závěru, že vytýkaná pochybení nebyla způsobilá zasáhnout do právní sféry stěžovatelek b) a c). Námitku nepřezkoumatelnosti odůvodnění opatření rovněž odmítla.

[20] Odpůrkyně je přesvědčená o tom, že stavební uzávěra ob stojí jako rychlý a operativní nástroj, který zajistí ochranu dotčeného území před zástavbou, dokud nebude koncepce budoucí zástavby důkladně prověřena a projednána v procesu pořízení územního plánu. Cílem tedy je, aby proces pořízení územního plánu, který je značně komplikovaný, nebyl narušován probíhající výstavbou, která by ve svém důsledku znamenala nevratný stav. S odkazem na judikaturu soudů odpůrkyně poznamenává, že nástroje k napadení zákonnosti opatření obecné povahy slouží k ochraně subjektivních práv; pochybení procesního charakteru není důvodem ke zrušení opatření jako celku. Odpůrkyně také nesouhlasí se stěžovateli v tom, že potřeba zdrženlivosti zásahu soudní moci ve vztahu ke zbývajícím nerušeným částem opatření obecné povahy může být uplatněna jen za předpokladu, že zbylá – soudem nerušená – část opatření nevykazuje žádné znaky nezákonnosti. Odpůrkyně též trvá na tom, že její jednání v procesu tvorby opatření nebylo manipulativní ani mstivé, nýbrž došlo toliko k technickému pochybení. Odpůrkyně dále podotýká, že možnost podání námitek proti návrhu opatření, popřípadě možnost následného podání žádosti o udělení výjimky z opatření jsou zákonem aprobované instituty, jenž mají eliminovat nepřiměřenou

pokračování

tvrdost přijatého opatření, přičemž z množství podání námitek či žádostí o výjimku nelze usuzovat na nezákonnost opatření jako celku.

[21] Navrhovatelka a) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[22] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[23] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatelé v kasační stížnosti uplatnili; současně zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Předmětem nyní souzené věci je především posouzení toho, zda se odpůrkyně v rámci procesu vydávání opatření obecné povahy dopustila natolik závažných pochybení, která odůvodňují zrušení napadeného opatření jako celku a zda tato otázka byla soudem prvního stupně správně zodpovězena. Stěžovatelé namítají nesprávný postup soudu, když pro zjištěné procesní vady opatření obecné povahy v plném rozsahu nezrušil, dále namítají, že opatření nebylo odpůrkyní řádně projednáno ani dostatečně odůvodněno. Stěžovatelky b) a c) se cítí být dotčeny na svých procesních právech v důsledku toho, že díky zmatečnému postupu odpůrkyně při zveřejňování vyhlášky nevěděly, na který z jejích pozemků se má návrh opatření vztahovat. Stěžovatelé se shodně domnívají, že postup odpůrkyně byl selektivní, diskriminační a napadené opatření nemůže splnit svůj účel.

[26] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že v projednávané věci není pochyb o tom, že se odpůrkyně dopustila procesních pochybení v rámci zveřejňování návrhu opatření. V této souvislosti lze proto jen stručně shrnout tyto relevantní skutečnosti. Návrh opatření obecné povahy byl zveřejněn prostřednictvím veřejné vyhlášky na elektronické a fyzické úřední desce městyse Štěchovice dne 12. 9. 2019. Součástí návrhu opatření byla příloha č. 1, která obsahovala výkres na kopii katastrální mapy s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra, a příloha č. 2, jejímž obsahem byla tabulka s vymezením jednotlivých pozemků, pro které platí stavební uzávěra. Příloha č. 2 návrhu opatření však byla zveřejněna v nesprávném znění, neboť obsahovala nesprávný výčet dotčených pozemků, mezi nimiž nebyly zařazeny ty pozemky ve vlastnictví navrhovatelů, které byly přijatým opatřením v konečném důsledku skutečně dotčeny. Naproti tomu příloha č. 1 správně znázorňovala území, jenž mělo být zamýšleným opatřením dotčeno. Nejpozději dne 16. 9. 2019 došlo ze strany odpůrkyně k záměně přílohy č. 2 na elektronické úřední desce za přílohu správného znění (tj. přílohu se správně označenými dotčenými pozemky); o tom svědčí protokol o změnách obsahu elektronické úřední desky, jenž je součástí správního spisu (č. l. 23). K napravení stavu došlo pouze záměnou přílohy č. 2 na elektronické úřední desce; aktualizované znění přílohy č. 2 návrhu opatření již označovalo též pozemky ve vlastnictví navrhovatelů. Krajský soud se zabýval tím, zda odpůrkyně nesprávný stav napравила též na fyzické úřední desce, neboť dle stávající judikatury je pro účely doručování veřejné vyhlášky směrodatné znění zveřejněné na fyzické úřední desce. Dospěl přitom k závěru, že k nápravě nedošlo, tudíž až do sejmutí veřejné vyhlášky byla na fyzické úřední desce zveřejněna příloha č. 2 v nesprávném znění (viz body 34. až 43. napadeného rozsudku). V důsledku počínání odpůrkyně tak nastala situace, kdy na elektronické úřední desce byl ode dne 16. 9. 2019

zveřejněn návrh opatření ve správné verzi, zatímco na fyzické úřední desce byl po celou dobu zveřejněn návrh opatření, jehož příloha č. 1 a příloha č. 2 si vzájemně odporovaly, neboť příloha č. 2 obsahovala nesprávný výčet dotčených pozemků.

[27] Krajský soud následně zkoumal, zda toto pochybení mohlo mít za následek zkrácení práv navrhovatelů. Ve vztahu k navrhovatelce a) a stěžovateli a) krajský soud dospěl k závěru, že v důsledku výše popsaného počínání odpůrkyně tyto osoby byly zkráceny na svém právu podat námitky proti návrhu opatření, neboť se se správným zněním návrhu nikoliv vlastní vinou neseznámily. Stěžovatelky b) a c) se však díky vlastní iniciativě seznámily se správným zněním návrhu opatření a podaly proti němu námitky, které byly odpůrkyní vypořádány. Krajský soud proto uzavřel, že stěžovatelky b) a c) nebyly zkráceny na svých procesních právech. S ohledem na zásadu zdrženlivosti krajský soud nepřistoupil ke zrušení opatření jako celku.

[28] S výše uvedeným hodnocením se kasační soud ztotožňuje. Je samozřejmostí, že návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn a veřejnosti zpřístupněn ve správném znění, tj. v tom, ve kterém má být přijat. Jeho jednotlivé části si nesmí vnitřně odporovat a všechny jeho verze, zveřejněné příslušným orgánem na různých informačních platformách se musí obsahově shodovat. Opačný postup může mít v očích veřejnosti zcela jistě za následek negativní vliv na důvěryhodnost činnosti orgánu veřejné moci, porušení zásady právní jistoty a s ohledem na závažnost případných nesrovnalostí může být tímto nekorektním postupemasaženo do právní sféry dotčených osob. Ostatně cílem právní úpravy týkající se doručování opatření obecné povahy vyvěšením vyhlášky na úřední desce (§ 172 odst. 1 správního řádu), respektive zpřístupněním znění návrhu opatření dálkovým způsobem (§ 172 odst. 2 správního řádu), je informovat širokou veřejnost o tom, že se vydání opatření obecné povahy připravuje a že se bude konat veřejné projednání jeho návrhu, dále seznámit tímto způsobem veřejnost s obsahem zamýšleného opatření a umožnit tak adresátům vznést proti opatření námitky či uplatnit připomínky.

[29] V rámci dokazování před krajským soudem bylo zjištěno, že navrhovatelka a) a stěžovatel a) se neseznámili se správným zněním návrhu opatření, neboť shlédli jen tabulku č. 2 návrhu opatření zveřejněného na fyzické úřední desce. Vzhledem k tomu, že v této příloze nebyl označen žádný pozemek v jejich vlastnictví, o věc se dále nezajímali a námitky proti návrhu opatření obecné povahy nepodali. Krajský soud se správně zabýval rozpory mezi přílohou č. 1 a přílohou č. 2 návrhu opatření a tím, zda tyto rozpory bylo možné při běžné pozornosti odhalit. Zcela správně pak krajský soud konstatoval, že nelze po adresátech očekávat, aby se zevrubně zabývali návrhem opatření a zkoumali, zda se znění návrhu v některých částech vzájemně neliší. V řízení bylo prokázáno, že se stěžovatel a) nikoliv vlastní vinou neseznámil se správným zněním návrhu opatření obecné povahy a tím mu bylo upřeno právo podat námitky. S tímto posouzením se zdejší soud ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na body 47. až 52. napadeného rozsudku, kde se krajský soud porušením práv ve vztahu ke stěžovateli detailně zabýval. Procesní pasivita stěžovatele a) byla způsobena pochybením odpůrkyně, což musí jít k tíži odpůrkyně, nikoliv tomuto stěžovateli [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, jehož závěry lze *mutatis mutandi* vztáhnout na situaci stěžovatele a)].

[30] U stěžovatelek b) a c) je však situace podstatně jiná. Nejvyšší správní soud ověřil, že ve správním spise se nacházejí dvě verze přílohy č. 2; v jednom z těchto dokumentů je

pokračování

označen pozemek ve vlastnictví zmíněných stěžovatelek p. č. XA, zatímco v druhém je označen pozemek p. č. XE. V předcházejícím řízení krajský soud provedl rozsáhlé dokazování, přičemž bylo zjištěno, že stěžovatelky b) a c) se prokazatelně seznámily se správnou verzí návrhu opatření a vnitřní rozpornost mezi přílohou č. 1 a přílohou č. 2 návrhu opatření, zveřejněného na fyzické úřední desce, správně identifikovaly. Nutno uznat, že se tak stalo díky jejich intenzivní aktivitě a pozornosti, přičemž postup odpůrkyně v nich mohl vyvolat pocit nejistoty a zmatení. To však stěžovatelkám b) a c) nebránilo v tom, aby proti návrhu opatření podaly dne 22. 10. 2019 námitky (vedené ve správním spise pod č. j. 3681/UMS/ROn), ve kterých zcela jasně formulovaly konkrétní námitky ve vztahu k pozemku p. č. XF. Naproti tomu k pozemku p. č. XA námitky nevznesly. Námitkami stěžovatelek b) a c) se odpůrkyně zabývala v odůvodnění vydaného opatření obecné povahy pod bodem XI. V průběhu řízení před krajským soudem stěžovatelky b) a c) rovněž potvrdily, že se se zněním přílohy č. 2 návrhu opatření v jeho aktualizované verzi seznámily. Na základě výše uvedeného má tedy Nejvyšší správní soud za prokázané, že se stěžovatelky b) a c) seznámily s návrhem opatření obecné povahy v jeho správném znění a podaly proti němu kvalifikované námitky. Tvrzení těchto stěžovatelek, že své námitky vznesly toliko z procesní opatrnosti, je pro posouzení věci nepodstatné. Důležité je, že svého procesního práva dle § 172 odst. 5 správního řádu využily při vědomí, že se návrh opatření vztahuje na pozemek p. č. XF.

[31] K otázce doručení opatření kasační soud poznamenává, že na řízení podle části šesté správního řádu platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé téhož zákona (srov. § 174 odst. 1 správního řádu). Dle § 84 odst. 2 správního řádu *„neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2.“* S ohledem na skutečnost, že se stěžovatelky b) a c) prokazatelně seznámily s návrhem opatření, resp. s přílohou č. 2 v její správné verzi (což ostatně samy v řízení před soudem potvrdily), nemohou se úspěšně domáhat neoznámení, respektive nedoručení návrhu opatření.

[32] Dle stěžovatelů nebyl návrh opatření radou městyse řádně projednán. Krajský soud se touto námitkou zabýval v bodě 30, kde upozornil na to, že proces přijímání územního opatření o stavební uzávěře je upraven v § 98 stavebního zákona, přičemž tato úprava je velmi kusá a nevyžaduje žádné formalizované kroky před tím, než bude návrh radou projednán. Odpůrkyně se proto nedopustila žádného pochybení, pokud jejím prvním formálním krokem bylo oznámení návrhu dotčeným orgánům. S tímto posouzením Nejvyšší správní soud souhlasí. Pro úplnost zdejší soud uvádí, že ze správního spisu vyplývá, že návrh opatření byl dotčeným orgánům doručen; oslovené dotčené orgány vyjádřily s návrhem bez připomínek souhlas. Je tedy zřejmé, že písemné projednání mezi odpůrkyní a dotčenými orgány před zveřejněním návrhu opatření na úřední desce v souladu s § 98 odst. 2 stavebního zákona proběhlo.

[33] Z výpovědi paní R. O. (zaměstnankyně odpůrkyně) mělo dle stěžovatelů vyplynout, že postupovala na základě pokynů Ing. J. F., Ph.D., a jím poskytnuté podklady zveřejňovala jako rozhodnutí rady o návrhu opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že z výpovědi paní R. O. (ani ze správního spisu) tyto závěry nelze dovozovat. Ing. J. F., Ph.D. byl pověřený zpracováním návrhu opatření jakožto osoba kvalifikovaná pro územně plánovací činnost dle § 24 stavebního zákona, což plyne jak ze spisu, tak z rozsudku

krajského soudu, respektive z výpovědi paní O. Je proto logické, že zaměstnankyně odpůrkyně musela se zpracovatelem opatření komunikovat. Rozhodnutí rady o schválení napadeného opatření bylo přijato na zasedání usnesením č. 3 dne 5. 2. 2020; tato skutečnost vyplývá ze samotného opatření a z *Oznámení o vydání územního opatření o stavební uzávěře Štěchovice – Masečín*, které je součástí spisové dokumentace pod č. j. 0607/20/UMS/ROn. Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že zápis a usnesení z jednání rady městyse Štěchovice konané dne 5. 2. 2020, na kterém bylo opatření obecné povahy schváleno, je veřejně dostupný na internetových stránkách odpůrkyně (RM č. 2/2020).

[34] Námitce nedostatečného odůvodnění opatření Nejvyšší správní soud rovněž nepřisvědčil. Primárně je třeba uvést, jak správně učinil též krajský soud, že územní opatření o stavební uzávěře je koncipováno jako dočasný nástroj k omezení výstavby na určitém území. Dle § 97 odst. 1 stavebního zákona je účelem stavební uzávěry především zamezit stavební činnosti v nezbytném rozsahu ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace. Vydání opatření o stavební uzávěře je tudíž úzce spojeno s procesem přijímání nové územně plánovací dokumentace, přičemž tento proces musí být alespoň ve fázi rozhodnutí o jejím pořízení. Cílem je omezit či zakázat stavební činnost, jež by mohla být neslučitelná s budoucí koncepcí využití území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30).

[35] Nutno poznamenat, 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. Proces pořizování územně plánovací dokumentace přílehlavě shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, takto:

„(...) 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).

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

pokračování

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).“

[36] Pro nyní posuzovaný případ to znamená, že odpůrkyně při posuzování potřeby vydání stavební uzávěry vycházela z informací, které jí byly dostupné v okamžiku rozhodnutí o schválení zadání územního plánu, přičemž není vyloučeno, že v navazujícím postupu dojde k doplnění či změně podkladů týkajících se nového územního plánu Štěchovice. Z tohoto důvodu též judikatura Nejvyššího správního soudu klade nižší požadavky na odůvodnění opatření o stavební uzávěře (srov. bod [45] výše citovaného rozsudku č. j. 1 As 454/2017-102). Vymezení stavební uzávěry je vždy nutné zkoumat v kontextu nově pořizované územně plánovací dokumentace.

[37] Z odůvodnění napadeného opatření je zřejmé, že motivací pro zřízení stavební uzávěry bylo zajistit podmínky pro udržitelný a nekonfliktní rozvoj v lokalitě Masečín, kterou v posledních letech poznamenala rozsáhlá, dynamická a chaotická stavební výstavba. Odpůrkyně přijatelným způsobem objasnila výzvy, jimž dané území čelí, a tím je především problém s dopravní dostupností a nedostatečnou technickou infrastrukturou; v detailech Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek krajského soudu, který odůvodnění opatření přílehlavě shrnul (především srov. bod 54. a 55.), neboť nepovažuje za nutné opakovat již jednou vyřčené. Konkrétně ve vztahu k pozemku stěžovatelek b) a c) se odpůrkyně vyjádřila v bodě XI. napadeného opatření. Z rozhodnutí o námitkách stěžovatelek b) a c) tak plyne, že způsob, jakým byly pozemky vybrány, respektive zařazeny do stavební uzávěry, vyplývají ze zamýšlené etapizace navržené v novém územním plánu a také z přerážení některých zastavitelných ploch do územních rezerv. Právě tyto plochy byly dle odpůrkyně v rámci zpracování nového územního plánu Štěchovice vyhodnoceny tak, že je třeba podrobněji upravit jejich režim, aby bylo zamezeno negativním dopadům nekoordinovaného rozvoje v sídle Masečín a jeho okolí. Pozemek stěžovatelek b) a c) byl v novém územním plánu zařazen do plochy územní rezervy R02, a proto se na něj vztahuje územní uzávěra; tato skutečnost byla ověřena a potvrzena též krajským soudem (viz bod 60.). Odpůrkyně dále v rozhodnutí o námitkách vysvětlila, že pozemky, které byly v rámci zpracování územního plánu Štěchovice z urbanistického pohledu, či z pohledu nároků na napojení na veřejnou a technickou infrastrukturu, hodnoceny jako méně vhodné, byly přeráženy do režimu územní rezervy. K redukci zastavitelných ploch v sídle Masečín dochází v návrhu nového územního plánu Štěchovice z důvodů, které jsou popsány v odůvodnění stavební uzávěry – tedy především kvůli problémům s nedostatečnou kvalitou a kapacitou dopravní infrastruktury napojující toto sídlo, a dále s nedostatečnou kapacitou vodovodní sítě. Nejvyšší správní soud dodává, že informace o tom, že území, na kterém byla výstavba napadeným opatřením omezena stavební uzávěrou, odpovídá plochám vymezeným v návrhu nového územního plánu Štěchovice zařazeným do ploch I. a II. etapy a do ploch územních rezerv, je rovněž uvedena v příloze č. 2 opatření.

[38] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že odůvodnění napadeného opatření lze považovat za dostatečné. Je evidentní, že odpůrkyně při vymezení pozemků dotčených stavební uzávěrou, vycházela z koncepce nového územního plánu Štěchovice. Pokud jde o stanovisko obce Hvozdnice a Bojanovice, které se vyjadřují k negativní situaci stran dopravní obslužnosti na posuzovaném území,

nutno uznat, že ve správním spisu tyto dokumenty absentují a odpůrkyně je předložila až v řízení před krajským soudem. Jedná se však o podklady k novému územnímu plánu Štěchovice a odpůrkyně nepochybila, pokud je použila na podporu svého tvrzení o nezbytnosti stavební uzávěry. Požadavek stěžovatelů, aby součástí odůvodnění opatření byly odborné studie, statistiky či výpočty, jsou přemrštěné. Opatření o stavební uzávěře má být rychlý a operativní nástroj, sloužící k dočasnému omezení stavebních činností na dotčeném území. S ohledem na jeho povahu tedy není nezbytně nutné, aby podkladem pro jeho vydání byly odborné studie či statistiky. Podstatné je, že z odůvodnění napadeného opatření vyplývá, co odpůrkyni vedlo ke zřízení stavební uzávěry, jaký cíl tím sledovala a zda opatření odpovídá připravované územně plánovací dokumentaci.

[39] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda měl krajský soud v důsledku zjištěného pochybení při zveřejňování návrhu opatření přistoupit ke zrušení tohoto opatření jako celku, či postupovat v souladu se zásadou zdrženlivosti a opatření zrušit jen v té části, ve které se zjištěné pochybení projevilo v právní sféře konkrétních osob.

[40] Nejvyšší správní soud v obecné rovině předesílá, že věcná úspěšnost navrhovatele, který se domáhá zrušení opatření obecné povahy, je do značné míry předurčena tím, zda a jakým způsobem se pochybení správního orgánu dotklo jeho právní sféry. Není bezúčelné, že též aktivní procesní legitimace je provázána s tvrzením navrhovatele, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem, zkrácen (viz § 101a odst. 1 věta první s. ř. s.), přičemž dle judikatury nestačí tvrdit, že při přijímání opatření obecné povahy nebyl dodržen zákonem předvídaný postup, ale navrhovatel musí též popsat, jak se toto pochybení mohlo promítnout do oblasti jeho hmotných práv (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Otázka, zda byl navrhovatel v důsledku vydaného opatření obecné povahy skutečně zkrácen na svých právech (ať už procesních či hmotněprávních) je pak otázkou posouzení věcné legitimace navrhovatele, která předurčuje výsledek, respektive úspěšnost návrhu na zrušení opatření. Klíčová je však vždy existence reálného dotčení práv navrhovatele v příčinné souvislosti s přijatým opatřením obecné povahy.

[41] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu akcentuje zásadu zdrženlivosti při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace; to platí též o územním opatření o stavební uzávěře. Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatelů, že krajským soudem odkazované rozsudky na danou věc nedopadají. Naopak, Nejvyšší správní soud se rozsudky ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, ze dne 24. 10. 2008, č. j. 2 Ao/2007-73 a ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, k zásadě zdrženlivosti přihlásil a navzdory zjištěným nezákonnostem nepřistoupil ke zrušení opatření obecné povahy jako celku, ale jen ve vztahu ke konkrétním částem. Jde-li o nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291), i v něm lze spatřovat projevy aplikace zásady zdrženlivosti, a to konkrétně v otázce požadavku na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu o námitkách. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatelů, podle něhož lze přistoupit k částečnému zrušení opatření obecné povahy pro jeho nezákonnost pouze tehdy, pokud ve zbytku nevykazuje žádné znaky nezákonnosti. Tento závěr nevyplývá ani z krajským soudem předestřené judikatury, ani ze zákona. Soud při přezkumu opatření obecné povahy musí vždy vážit závažnost zjištěného pochybení ve vztahu k zákonnosti opatření jako takového na straně jedné a dotčení práv navrhovatelů na straně druhé. Není vyloučeno, aby zjištěné pochybení bylo natolik marginální, že neodůvodní zrušení opatření ani z části, natož v celku.

pokračování

[42] V nyní souzené věci bylo prokázáno porušení procesního práva podat námitky ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu, pouze ve vztahu k navrhovatelce a) a stěžovateli a), a proto krajský soud přistoupil ke zrušení opatření obecné povahy v části týkající se pozemků ve vlastnictví těchto osob (tj. pozemky p. č. XB, XC a st. XD); ve zbytku byl návrh neúspěšný. Krajský soud se správně zabýval intenzitou zjištěné nezákonnosti ve vztahu k opatření jako celku (srov. bod 68. napadeného rozsudku). Jestliže je návrh důvodný pouze v té části dotýkající se práv navrhovatelky a) a stěžovatele a) k vlastněným pozemkům, není dán důvod k úvahám o zrušení ostatních částí opatření obecné povahy. Umožňuje-li zákon soudu zrušit i jen část opatření obecné povahy (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.) a je-li to současně s ohledem na charakter napadeného aktu možné, je namístě vyhovět jen té části návrhu na zrušení opatření, která je důvodná. Opačným přístupem by soud postupoval v rozporu se zásadou proporcionality a zdrženlivosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Nutno uznat, že názor krajského soudu o tom, že lze předpokládat, že jiným osobám je opatření ku prospěchu je spekulativní a ničím nepodložený; tato skutečnost však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[43] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že u stěžovatelek b) a c) nebylo prokázáno porušení jejich práv. Neshledal-li soud návrh důvodný ve vztahu ke konkrétnímu účastníkovi, resp. nebylo-li prokázáno porušení práva tohoto účastníka v důsledku vydaného opatření obecné povahy, tím spíše nemůže být jeho návrh úspěšný v požadavku na zrušení opatření jako celku (arg. *a minori ad maius*).

[44] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že v počínání odpůrkyně neshledal zloůli, jak naznačují stěžovatelé. Pochybení, ke kterému došlo, lze spíše považovat za technickou chybu a selhání lidského faktoru, nikoliv za lstivé jednání s úmyslem poškodit vybrané adresáty opatření. Opačný závěr nemá oporu ve spisové dokumentaci a nelze jej ani seznat z jednání odpůrkyně, která se zabývala jednotlivými námitkami dotčených osob a v odůvodněných případech jim vyhověla. S krajským soudem lze rovněž souhlasit v tom, že napadené opatření není vůči stěžovatelům diskriminační; z udělených výjimek ze stavební uzávěry nelze dovozovat nerovné zacházení s jednotlivými vlastníky pozemků. V této souvislosti lze uvést, že udělení výjimky má sloužit k eliminaci negativních následků v důsledku stavební uzávěry tam, kde je to s ohledem na individuální okolnosti třeba. V rámci přijímání opatření o stavební uzávěře správní orgán v zásadě nedisponuje informacemi relevantními k posouzení udělení výjimky, jako jsou například vynaložení finančních prostředků na realizaci výstavby na dotčeném pozemku jeho vlastníkem, existence územního či stavebního povolení apod., které mohou mít vliv na legitimní očekávání dotčených osob, že jejich pozemek zatížen stavební uzávěrou nebude (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, bod [51], dle něhož jsou vzniklá povolení tzv. limitem využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona). Pokud se tyto skutečnosti správní orgán posléze dozví a rozhodne o udělení výjimky či vyhoví námitce a dotčený pozemek z opatření o stavební uzávěře vyjme, nejedná se o libovůli rozhodujícího orgánu či o projev nerovného zacházení s účastníky řízení. Rovněž z toho nelze dovozovat nekoncepčnost napadeného opatření.

[45] Krajský soud odmítl provést listinný důkaz týkající se soupisu pozemků, které nebyly opatřením obecné povahy dotčeny, neboť jej shledal pro danou věc nepodstatným. S tím Nejvyšší správní soud souhlasí a připomíná, že meritem věci bylo posouzení toho, zda byli

stěžovatelé v důsledku vydání napadeného opatření dotčeni na svých hmotných či procesních právech. Seznam pozemků, na něž opatření z různých důvodů nedopadá, je pro posouzení věci nepodstatný.

[46] Stěžovatelky b) a c) se v kasační stížnosti domáhaly též zrušení výroku IV. krajského soudu, jímž byla těmto stěžovatelkám uložena povinnost k náhradě nákladů řízení vůči odpůrkyni. Svůj návrh však stěžovatelky neodůvodnily, a z kasační stížnosti tedy není zjevné, v čem spatřují nezákonnost tohoto výroku. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud se tímto návrhem dále nezabýval.

[47] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky stěžovatele a) proti výroku I. rozsudku krajského soudu, ani kasační námitky stěžovatelek b) a c) proti výroku II. rozsudku krajského soudu důvodné, a proto kasační stížnost jako celek zamítl dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[48] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli ve věci úspěšní, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně je malá obec, přičemž k vypracování návrhu územního opatření o stavební uzávěře bylo zapotřebí externí odborné pomoci; zároveň z ničeho nevyplývá, že by byla dostatečně personálně vybavena k tomu, aby se hájila před soudem sama (z veřejně dostupných zdrojů nevyplývá, že by zaměstnávala osobu s právníckým vzděláním), a proto lze konstatovat, že náklady, jež vynaložila v řízení o kasační stížnosti, byly vynaloženy účelně a zároveň přesahují rámec její běžné správní činnosti. Proto Nejvyšší správní soud přiznal úspěšné odpůrkyni nárokovanou odměnu za právní služby poskytnuté jí právní zástupkyní ve výši 1 x 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v písemném vyjádření ke kasační stížnosti podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, paušální náhradu hotových výdajů ve výši 1 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkově ve výši 3 400 Kč. Advokátka je plátcem daně z přidané hodnoty, náleží jí proto v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. k nákladům řízení rovněž částka, která odpovídá příslušné sazbě daně z přidané hodnoty (21 %), vypočtená z odměny za zastupování a z náhrad. Tato částka činí 714 Kč. Celkově jsou stěžovatelé povinni zaplatit společně a nerozdílně odpůrkyni k rukám advokátky odpůrkyně částku ve výši 4 114 Kč ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.

[49] Osobě zúčastněné na řízení Nejvyšší správní soud neuložil v řízení o kasační stížnosti žádnou povinnost, s jejímž plněním by jí vznikla dle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. nárok na náhradu nákladů s tím spojených.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 14. června 2023

JUDr. Lenka Matyášová

pokračování

předsedkyně senátu