



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Lenky Krupíčkové a Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelky: **K. L.**, zastoupená Mgr. Pavlem Hlavičkou, advokátem se sídlem K dolům 42, Praha, proti odpůrkyni: **Rada obce Praskolesy**, se sídlem Praskolesy 130, zastoupená Mgr. Petrem Tichým, advokátem se sídlem Brožíkova 284/8, Beroun, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) J. H., II) H. H., III) J. H., IV) I. M., V) M. L., VI) J. C., VII) M. V., VIII) B. S., IX) Z. S., X) D. S., XI) L. V.**, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2022, č. j. 43 A 32/2022-151,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelka **j e p o v i n n a** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 3 400 Kč k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Petra Tichého, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Navrhovatelka se svým návrhem domáhala zrušení celého opatření obecné povahy č. 1/2021, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře (dále též „napadené opatření“ nebo „stavební uzávěra“). Tímto opatřením bylo zakázáno povolování a provádění veškerých staveb na pozemcích p. č. X v k. ú. P. (dále též „vymezené území“).

[2] Krajský soud rozhodl o návrhu navrhovatelky rozsudkem ze dne 20. 7. 2022, přičemž výrokem I návrh zamítl a výrokem II jí uložil zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 13 600 Kč.

[3] Konstatoval, že o vydání napadeného opatření řádně rozhodla odpůrkyně (rada obce) na své schůzi dne 1. 6. 2021, bylo řádně projednáno s dotčenými orgány a jeho odůvodnění i vypořádání námitek navrhovatelky je přezkoumatelné. Jako nedůvodnou shledal dále námitku navrhovatelky, že pro vydání napadeného opatření nebyly splněny zákonné podmínky. Uvedl, že zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“) umožňuje s účinností od 1. 1. 2013 přijetí územního opatření o stavební uzávěře již v iniciační fázi procesu přijímání územně plánovací dokumentace. Napadené opatření bylo přitom vydáno poté, kdy zastupitelstvo obce rozhodlo řádně o pořízení nového územního plánu a vyslovilo souhlas se zapracováním regulačních opatření do nového územního plánu na vymezeném území. Krajský soud nepřisvědčil tomu, že by namítané skutečnosti svědčily o účelovosti stavební uzávěry a že by docházelo k průtahům v průběhu procesu přípravy a vydání územního plánu. Při posouzení přiměřenosti napadeného opatření pak poukázal na cíl stavební uzávěry a připravovaného územního plánu. Dodal, že s ohledem na rozvoj obce v jihovýchodní části, naplnění kapacity mateřské školy a blížící se naplnění kapacity základní školy je součástí přípravy územního plánu prověření zastavitelnosti vymezeného území. Účelem napadeného opatření je přitom zajistit, aby případná výstavba ve vymezeném území, k níž by mohlo do doby vydání nového územního plánu dojít, neztížila nebo neznemožnila budoucí využití území. S ohledem na žádoucí výsledek se tak jedná o přiměřený a vhodný nástroj. Ze zákonného rámce nevybočuje ani časové a prostorové vymezení stavební uzávěry. Dle krajského soudu navrhovatelce rovněž nevzniklo legitimní očekávání v důsledku vydání územního rozhodnutí o dělení pozemku ve vymezeném území, rozhodnutí o připojení na obecní komunikaci či koordinovaného závazného stanoviska ve věci vodovodní přípojky. Legitimní očekávání zakládá až (pravomocné) územní rozhodnutí. Územní plánování je dynamický proces a vlastník se nemůže důvodně spoléhat na trvalost určeného funkčního využití jeho pozemku. Ani podaná žádost o společné stavební povolení na výstavbu 14 rodinných domů nemohla založit legitimní očekávání navrhovatelky, neboť v době rozhodování bylo napadené opatření účinné a pro posouzení žádosti je rozhodující skutkový a právní stav (tedy i stav územně plánovací dokumentace) právě až ke dni vydání rozhodnutí. Krajský soud doplnil, že nic nenásvědčuje diskriminačnímu postupu odpůrkyně vůči navrhovatelce.

II.

[4] Navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu v rozsahu výroků I a II kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[5] Namítla, že nebyla prokázána existence odpůrkyně (rady obce), o čemž svědčily důkazní prostředky navržené stěžovatelkou (webové stránky obce a srovnání časových verzí úřední desky obce), které krajský soud neprovedl. Krajský soud dále nesprávně hodnotil otázku skutečného důvodu pro vydání napadeného opatření. Podle zápisu odpůrkyně ze dne 2. 12. 2020 jím byla problémovost lokality (nevyhovující parkovací místa, nemožnost přechodu pro chodce, voda a zatrubnění příkopu atd.), což není legální důvod pro vydání

pokračování

stavební uzávěry. Uváděný (skutečný) důvod neměl jakoukoliv vazbu na návrh územního plánu. Odkaz na připravovaný územní plán při samotném vydání stavební uzávěry byl pouze naplněním formálně správného odůvodnění. Podle stěžovatelky odpůrkyně nemohla v době vydání napadeného opatření rovněž posoudit jeho přiměřenost co do zásahu do jejího vlastnického práva, neb v době vydání napadeného opatření neexistoval písemný návrh nového územního plánu. V době, kdy odpůrkyně připravovala napadené opatření, stále ještě vydávala kladná stanoviska, bylo povoleno dělení pozemků a byla povolena také oblužná komunikace. Svým následným postupem (napadeným opatřením) tak odpůrkyně porušila legitimní očekávání stěžovatelky. Nadto krajský soud přiřkl odpůrkyni na nákladech řízení o jeden úkon navíc, včetně náhrady hotových výdajů.

[6] Pro výše uvedené stěžovatelka navrhl zrušit výroky I a II rozsudku krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[7] Podáním ze dne 27.9.2022 stěžovatelka doplnila ke kasační stížnosti důkazy k (ne)existenci odpůrkyně (rady obce) a ke své aktivitě vedoucí k získání územního rozhodnutí.

III.

[8] Odpůrkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu. Dodala, že důvodem pro přípravu nového územního plánu byla i problémovost lokality; hypotéza § 97 odst. 1 stavebního zákona tedy došla naplnění. Stěžovatelce nesvědčilo legitimní očekávání, neb nebylo vydáno žádné pravomocné rozhodnutí o umístění stavby nebo stavební povolení. Úkony byly odpůrkyni přiznány správně, protože soudní jednání trvalo déle než dvě hodiny.

[9] Osoby zúčastněné na řízení I, II, IV, V, VIII a XI souhlasily s argumenty stěžovatelky a připojily se k petitu.

IV.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Předmětem sporu v projednávané věci je zákonnost napadeného opatření o stavební uzávěře.

[13] Podle § 97 odst. 1 věty první 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* (důraz přidán soudem).

[14] Jak vyplývá z citovaného ustanovení, stavební zákon pro vydání stavební uzávery 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 provedeno v nezbytném rozsahu - věcném, prostorovém a časovém (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102 a ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103). V rámci řízení o přezkumu stavební uzávery byl proto krajský soud z hlediska její přezkoumatelnosti povinen zabývat se jejím odůvodněním z pohledu těchto tří podmínek. Rovněž pro krajský soud platí, že „*při přezkumu územního opatření o stavební uzávěře soud zkoumá pouze naplnění zákonných požadavků na jeho vydání a nezkoumá důvody, které obec vedou k přípravě nové územně plánovací dokumentace, byť by vůči nim navrhovatel vznášel sebepádnější námitky*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 131/2014-43). Cílem stavební uzávery je totiž pouze to, aby stavební činnost v řešeném území neztížila nebo znemožnila budoucí využití území podle připravovaného územního plánu. Vyplývá to z charakteru stavební uzávery jakožto dočasného opatření. Podobně jako u jiných zatímních opatření je důvodem vydání stavební uzávery zajištění realizace řešení konečného, které dosud nebylo účinně prosazeno. Při vydávání stavební uzávery (a tudíž ani při jejím přezkumu) tak nemá být podrobně zkoumáno, zda je řešení připravované v územním plánu správné. To je otázka, která má být řešena až v rámci procesu přípravy územního plánu, resp. při jeho případném soudním přezkumu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34).

[15] Optikou shora uvedeného je pak podle judikatury Nejvyššího správního soudu třeba nahlížet na podrobnost odůvodnění stavebních uzávěr: „*obecnost odůvodnění opatření obecné povahy tak bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky zcela chybělo*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70).

[16] Pochopitelně nelze při přezkumu stavební uzávery přehlížet ochranu vlastnického práva a dalších oprávněných zájmů osob zasažených stavební uzávěrou spojenou s tvorbou územně plánovací dokumentace. V této souvislosti nelze než připomenout, že rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, vyslovil, že právo vlastnit majetek je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli a při zachování zásady minimalizace zásahu. Nelze přehlížet, že zásahy do vlastnického práva v rámci územních plánů jsou dlouhodobé a pro lidský život mohou být fakticky zásadní. Je proto třeba důsledně individuálně vážit každou konkrétní věc. Důraz na vyvážení veřejného zájmu a zásahů do vlastnického práva se zohledněním všech specifických podmínek dané věci proto soud považuje za zásadní, a to zejména s ohledem na důvody změn v území, jakož i jejich hodnotové ukotvení; to je však primárně předmětem přezkumu v řízení o územně plánovacích dokumentech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30, bod 19).

[17] S vědomím výše uvedených východisek soud přistoupil k posouzení zákonnosti rozsudku krajského soudu.

pokračování

[18] K otázce řádnosti „existence“ odpůrkyně krajský soud poukázal na zápis z ustavujícího zasedání zastupitelstva obce P. ze dne 31. 10. 2018, kde jedním z bodů programu byla právě volba členů rady, jakož i na následné zápisy z jejího jednání a na výpověď místostarosty. Uzavřel, že v obci je ustavena pětičlenná rada (odpůrkyně), která rozhodla o vydání napadeného opatření. Stěžovatelka k těmto závěrům zopakovala žalobní body a poukázala na skutečnost, že nedošlo k provedení navržených důkazních prostředků (webové stránky obce a informace na úřední desce). V doplnění kasační stížnosti pak zaslala soudu právě navržené důkazní prostředky.

[19] Krajský soud při jednání provedl dokazování zápisem z ustavujícího zasedání zastupitelstva obce Praskolesy ze dne 31. 10. 2018, při němž došlo ke zvolení členů odpůrkyně. Vyslechl taktéž místostarostu (člena rady), který potvrdil, že odpůrkyně se pravidelně schází a že podpisy na předložených zápisech jsou jeho. Tyto důkazy dokládají řádné zvolení odpůrkyně podle § 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), z čehož správně vyšel i krajský soud. Stěžovatelka pak v řízení před krajským soudem pravost listin dokládajících ustavení odpůrkyně a její činnost nezpochybnila, toliko poukázala na možná pochybení v rámci zveřejňování informací na webových stránkách obce a úřední desce. Taková pochybení však sama o sobě nemají vliv na hlasování o zvolení členů odpůrkyně či přijetí napadeného opatření. Jakkoliv by mohly být indiciemi pro případné pochybnosti o existenci odpůrkyně, v konfrontaci s listinami prokazujícími řádnost jejího zvolení a její fungování bez dalšího neobstojí, neb se logicky dají vyjasnit formálním pochybením. Opomenutí zveřejnit informaci o zvolení rady či o její existenci jednoduše nevede k závěru, že rada v dané obci zvolena nebyla (neexistuje). Navržené důkazní prostředky tak byly pro věc bez vlivu na zákonnost rozsudku krajského soudu.

[20] Důvodná není ani námitka účelovosti důvodu pro vydání napadeného opatření, kterou stěžovatelka spojuje s tím, že skutečným důvodem vydání stavební uzávěry byla problémovost vymezeného území bez vazby na budoucí využití území.

[21] Soud v první řadě neodhlédl od praktických aspektů vydávání stavební uzávěry. Tu sice vydává rada, ale ta je tvořena z členů zastupitelstva obce, které na druhou stranu rozhoduje o pořízení a vydání územního plánu, tedy územně plánovací dokumentace, z níž případně vyplývají důvody pro vydání stavební uzávěry (legitimní důvody jejího přijetí). Členové rady tedy (spolu)rozhodují o územně plánovací dokumentaci, k níž mohou po rozhodnutí o jejím pořízení vydat stavební uzávěru, která bude chránit právě důvody zamýšlené regulace území. V souzené věci zastupitelstvo identifikovalo „problémovosti“ lokality (viz záznam z jednání dne 30. 9. 2020) a z těchto vycházelo jako z důvodů zamýšlené regulace ve vymezeném území v novém územním plánu. Účelem stavební uzávěry je přitom ochrana veřejných zájmů (v území) při naplňování cílů a úkolů územního plánování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86, č. 2405/2011 Sb. NSS). Její legitimita je proto spojována právě se zamýšlenými změnami v území a ochranou územně plánovací regulace před stavební činností v tomto území. Stavební uzávěrou se totiž toliko dočasně překlenuje stav regulace území před účinností „ochrany“ území územně plánovacími dokumenty.

[22] Krajský soud podrobně popsal, v čem „problémovost“ vymezeného území spočívala. Jednalo se přitom právě o důvody svědčící pro možné omezení zastavitelnosti vymezeného území podle připravovaného územního plánu, které mají svůj původ ve veřejném zájmu [udržitelný rozvoj obce zejména s důrazem na zachování kapacity její veřejné infrastruktury, služeb a charakteru (blíže bod 26 níže)]. Vydání napadeného opatření předcházelo jednání zastupitelstva dne 30. 9. 2020, na němž si zastupitelstvo odhlasovalo, že pořídí nový územní plán a ony problematické aspekty vymezeného území se zohlední při jeho přípravě. Teprve poté následovalo dne 4. 6. 2021 vydání napadeného opatření. Důvody pro vydání napadeného opatření sledovaly časově, věcně i místně regulaci připravované územně plánovací dokumentace (stejný veřejný zájem v území), což krajský soud uvedl v bodech [55] a násl. napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud je považuje za legitimní důvody pro možné schválení stavební uzávěry ve vymezeném území, v opačném případě by totiž mohlo dojít k „překročení“ kapacity infrastruktury na území obce a fakticky by tím mohlo být zabráněno v dalším rozvoji obce. To by mohlo mít za následek i zásah do práva na samosprávu, jehož součástí je i jistá míra politické diskrece v rámci územního plánování např. dle § 6 odst. 5 stavebního zákona (k tomu srov. judikaturu a východiska uvedená v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 97/2022-68). Ostatně důvodem vydání stavební uzávěry je zajištění realizace konečného řešení území, které dosud nebylo prosazeno. Správnost regulace řešeného území se posuzuje právě až v řízení o územním plánu (srov. rozsudek č. j. 7 As 181/2014-34). Za nelegitimní důvod pro vydání stavební závěry by tak bylo možné označit spíše excesy v jednání rady obce, jako např. libovůli. K přezkumu zákonnosti zásahu do vlastnického práva slouží posouzení přiměřenosti stavební uzávěry (viz dále).

[23] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud nesouhlasí s úvahou stěžovatelky, že problémovost lokality je v posuzované věci bez jakékoliv vazby na budoucí využití vymezeného území dle připravovaného územního plánu.

[24] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou přiměřenosti zásahu do vlastnického práva stěžovatelky a jejím legitimním očekáváním.

[25] Přiměřenost zásahu do vlastnického práva se zkoumá ve vztahu k nezbytnosti rozsahu omezení vlastnictví (činností s jeho výkonem spojených). Odpůrkyně v napadeném opatření zdůraznila důvody, pro které považuje omezení vlastnického práva za nezbytné a připomněla, že je připravena kompenzovat jeho omezení. Uvedla, že zastavitelnost vymezeného území byla od jeho zařazení do zastavitelné plochy podmíněna vyhotovením územní studie se stanovením etapizace rozvoje území, k němuž ani po 10 letech nedošlo, přičemž podmínka vyhotovení územní studie po 10 letech zanikla. Omezení stavební činnosti ve vymezeném území tedy přetrvávalo i před přijetím napadeného opatření, byť v podobě jeho zastavitelnosti (rodinnými domy) po vyhotovení územní studie. Stavební uzávěra podle odůvodnění napadeného opatření navazuje právě na tento stav (již omezeného vlastnictví), přičemž poskytuje časově omezený prostor pro pořízení nového územního plánu v souladu s vytyčenými cíli územně plánovací dokumentace. Za tyto cíle odpůrkyně označila zájem obce zajistit podmínky pro udržitelný rozvoj obce; zachovat bydlení spojené s hospodařením na venkově; a zajistit přiměřené umístění, dostupnost a kapacitu staveb občanského vybavení a nerušící výroby při maximálním zachování původního charakteru a struktury zástavby. Odpůrkyně rovněž zdůraznila, že se na území obce nenachází žádné

pokračování

území srovnatelné s vymezeným územím, které leží za hranicí dosavadní zastavěnosti a bylo určeno k zastavění, k němuž však dosud nedošlo, a území tak zůstává zcela prázdné.

[26] Nelze tedy přisvědčit námitce stěžovatelky, že odpůrkyně v napadeném opatření vůbec neposuzovala přiměřenost omezení vlastnického práva. Odpůrkyně náležitě posoudila zásah do vlastnického práva, byť obecně, s tím, že uvedla cíle vytyčené v územně plánovací dokumentaci, což mimo jiné respektuje požadavek na nezbytnost zásahu do vlastnického práva.

[27] Není rovněž správná úvaha stěžovatelky, že odpůrkyně nebyla schopna řádného posouzení přiměřenosti omezení vlastnického práva s ohledem na pozdější datum zadání přípravy návrhu územního plánu. Stavební uzávěra nemusí reflektovat připravovanou územně plánovací dokumentaci v takových konkrétnostech, které odpovídají již zadání územního plánu, neboť takovým požadavkem by byla zcela popřena účinná právní úprava, která pro vydání stavební uzávěry územně plánovací dokumentaci v takto pokročilé fázi její přípravy nevyžaduje. Postačuje, pokud budou úvahy stran budoucího využití území vysloveny v té míře obecnosti, která odpovídá obecnosti informací o připravované územně plánovací dokumentaci ve fázi rozhodnutí o jejím pořízení (rozsudek č. j. 1 As 454/2017-102).

[28] Stěžovatelka ve své argumentaci zcela přehlíží, že cíle územně plánovací dokumentace ve vztahu k vymezenému území do značné míry vyplývaly již z nadřazených územně plánovacích dokumentací, zejména ze Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (dále též „ZÚR“) a z územně plánovacího podkladu (územně analytické podklady obce Hořovice). S ohledem na požadavky nadřazené dokumentace a výše uvedenou „problémovost“ vymezeného území bylo již od počáteční fáze tvorby (pořizování) územního plánu zřejmé, že vymezené území bude podléhat zamýšlené regulaci, resp. na ně měla regulace pro řadu objektivních okolností dopadat (odpůrkyně v odůvodnění napadeného opatření příhodně poukázala na to, že ZÚR zdůrazňovaly nutnost ověření zastavitelnosti plochy s ohledem kupříkladu na technickou a dopravní infrastrukturu, na limity rozvoje území a ochranu krajiny, mimo jiné z nich pak plyne požadavek na preferování rekonstrukce a přestavby v sídlech před výstavbou ve volné krajině; územně analytické podklady obce Hořovice, která územní plán vyhotovuje, zmiňovaly potřebu řešit kapacitu zdrojů vody a občanské vybavenosti). Odpůrkyně nadto ve vymezeném opatření zdůraznila možnost udělení výjimek či průběžné modifikace (změny) napadeného opatření v souvislosti s upřesňováním územně plánovací dokumentace, což je plně souladné s důrazem na přiměřenost zásahů do vlastnictví a případně dalších práv omezených napadeným opatřením. V kasační stížnosti stěžovatelka nenamítá nic stran časového vymezení a trvání napadeného opatření. Napadené opatření pak dopadá na území, které dle připravované územně plánovací dokumentace bude podléhat regulaci sledující veřejný zájem.

[29] Nutno dodat, že míra obecnosti odůvodnění napadeného opatření souvisela i s tím, že námitka nepřiměřenosti zásahu do vlastnictví byla ze strany stěžovatelky vznesena toliko v obecné rovině. Míra obecnosti vznesené námitky zásahu do vlastnictví pak předurčila právě i podrobnost (obecnost) jejího posouzení krajským soudem.

[30] Krajský soud proto nepochybil, pokud po přezkoumání obecné námitky (ne)přiměřenosti omezení vlastnictví (zde stavební činnosti ve vymezeném území) zejména v bodech [60] a [61] shledal napadené opatření zákonným.

[31] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále uvedla, že legitimně očekávala, že na dotčeném území bude možnost stavět. K tomu obecně poukázala na to, že došlo k vydání kladných stanovisek a k povolení dělení pozemků a k výstavbě obslužné komunikace. K této obecné námitce soud zdůrazňuje, že se může zabývat námitkami pouze v rozsahu vymezeném stěžovatelkou. Soud nemůže domýšlet za stěžovatelku její argumentaci. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno přísnou dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatelku. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[32] Územní rozhodnutí o dělení pozemků nabylo právní moci dne 1. 1. 2019, přičemž rozhodnutím ze dne 28. 4. 2022 bylo prodlouženo do 1. 6. 2024. Stavební uzávěra nemá vliv na jeho platnost a případně ani na stavební činnost, pakliže by jím byla dovolena. Stejný závěr by platil i pro jiná územní a stavební rozhodnutí, kterými by došlo k povolení stavební činnosti, a ke kterým má samospráva při tvorbě územních plánů přihlížet. Je tomu tak proto, že opatřením obecné povahy nelze měnit právní účinky existujících správních rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65). Krajský soud proto nijak nepochybil, poukázal-li (s odkazem na závěry rozsudku č. j. 1 As 454/2017-102) na to, že právo umístit záměr o určitých parametrech v území a s tím spjaté legitimní očekávání zakládá pravomocné územní rozhodnutí o umístění stavby (rozsudek ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS). Legitimní očekávání ve vztahu k možnosti realizovat pravomocným územním rozhodnutím schválené činnosti není stavební uzávěrou dotčeno (srov. bod 55 rozsudku č. j. 1 As 454/2017-102). Stěžovatelka však nedisponuje pravomocným (územním) rozhodnutím umožňujícím jí výstavbu rodinných domů ve vymezeném území; legitimní očekávání na tuto stavební činnost proto nedopadá.

[33] Nadto byla výstavba zamýšlených rodinných domů ve vymezeném území podmíněná vypracováním územní studie dle § 36 stavebního zákona. K této podmínce se stěžovatelka nijak nevyjadřuje, byť jde o podmínku pro výstavbu ve vymezeném území nezbytnou (dokonce v námitce ze dne 15. 4. 2021 uvádí, že dotčené území uvažovala etapizovat). V souzené věci proto legitimní očekávání k výstavbě (rodinných domů) bez naplnění územním plánem stanovené podmínky, kterou stěžovatelka pomíjí, nemohlo vzniknout. Legitimní očekávání nevzniká, je-li v rozporu se zákonem či zde s územním plánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2021, č. j. 4 As 226/2020-22).

pokračování

[34] Stěžovatelka závěrem nesouhlasila s počtem úkonů, za které odpůrkyni krajský soud přiznal náhradu nákladů řízení, včetně náhrady hotových výdajů. Dle § 11 odst. 1 písm. g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), „[m]imosmluvní odměna náleží za [...] účast při úkonu správního nebo jiného orgánu, účast na jednání před soudem nebo jiným orgánem, a to **každé započaté dvě hodiny**“ (důraz přidán soudem). Advokátní tarif tedy přisuzuje odměnu za každé započaté dvě hodiny jednání před soudem. V souzené věci mezi účastníky řízení nebylo sporné, že soudní řízení trvalo déle než dvě hodiny (konkrétně 2 hodiny a 14 minut; od 13:00 do 15:14). Zástupci odpůrkyně proto náležely dva úkony právní služby za účast na jednání před soudem. Krajský soud nepochybil, přiřkl-li zástupci odpůrkyně dva úkony právní služby za jednání před soudem.

[35] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou.

[36] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Úspěšné odpůrkyni naopak právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení o kasační stížnosti přísluší. V projednávané věci lze za účelně vynaložené náklady označit jeden úkon právní služby zástupce odpůrkyně spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Ačkoliv zastoupení orgánů veřejné moci advokátem lze označit jako účelně vynaložené náklady pouze výjimečně, neboť orgány veřejné moci, s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením, mají být v zásadě schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů, v nyní projednávaném případě je třeba zohlednit to, že odpůrkyně je malou obcí, která nemá rozsáhlejší administrativní a právní zázemí. Z toho důvodu považoval Nejvyšší správní soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09).

[37] Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], k této částce je třeba připočíst 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu jako paušální náhradu hotových výdajů. Zástupce odpůrkyně nedoložil, že by byl plátcem DPH. Celkem se tak jedná o částku 3 400 Kč, jež je stěžovatelka povinna zaplatit odpůrkyni k rukám jejího právního zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil soud stěžovatelce přiměřenou lhůtu 30 dnů.

[38] Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud osobám zúčastněným na řízení v této věci žádné povinnosti neuložil, nemají na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

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

V Brně dne 13. září 2023

David Hipšr
předseda senátu