



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 navrhovatelů: **a) Ing. A. Š., b) ZFP Hotely, s.r.o.**, IČO 28322011, se sídlem náměstí T. G. Masaryka 3048/10a, Břeclav, **c) Mikulovské terasy, s.r.o.**, IČO 04776631, se sídlem U Rotundy 1000, Valtice, všichni zast. doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Optátova 46, Brno, proti odpůrkyni: **Rada města Valtice**, se sídlem náměstí Svobody 21, Valtice, zast. Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou, se sídlem Údolní 33, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) MUDr. A. T., II) Dr. C. C. L. L. A., III) T.-D. K. L. T., všichni zast. JUDr. Stanislavem Polanským, advokátem, se sídlem náměstí T. G. Masaryka 38/10, Břeclav, IV) I. C., V) A. V., VI) P. V., VII) B. V., VIII) A. K., IX) A. S., X) Ing. Z. K., o návrzích na zrušení opatření obecné povahy o stavební uzávěře města Valtice, vydané usnesením č. 24 Rady města Valtice jako opatření obecné povahy č. 1/2024 ze dne 29. 5. 2024, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2024, č. j. 63 A 5/2024-299,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelé **jsou povinni** zaplatit odpůrkyni náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **6.134,70 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Sandry Podskalské, advokátky.
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Odpůrkyně vydala dne 29. 5. 2024 podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „starý stavební zákon“), opatření obecné povahy - Opatření obecné povahy č. 1 - Územní opatření o stavební uzávěře města Valtice (dále jen „územní opatření“). V důsledku toho bylo mimo jiné na pozemcích ve vlastnictví navrhovatelů v lokalitě Zadní Hyndrtál (4.01) nově zakázáno umisťovat a realizovat stavby, a to včetně staveb nevyžadujících povolení ani ohlášení, a provádět terénní úpravy. Konec tohoto omezení byl stanoven k okamžiku nabytí účinnosti nového územního plánu města Valtice, o jehož pořízení bylo rozhodnuto zastupitelstvem již v roce 2007.

[2] Proti uvedenému územnímu opatření navrhovatelé brojili návrhy na jeho zrušení u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Ten nejprve všechna řízení o návrzích spojil ke společnému projednání a poté rozsudkem ze dne 18. 12. 2024, č. j. 63 A 5/2024-299, všechny návrhy zamítl jako nedůvodné.

[3] Krajský soud ve svém rozsudku nejprve shrnul skutkový stav věci, podání účastníků a průběh ústního jednání. Poté se zabýval podmínkami řízení. Přitom shledal, že v pozici odpůrkyně má vystupovat Rada města Valtice, a nikoli samotné město Valtice, které ve svých návrzích označilo za odpůrce navrhovatelé.

[4] Při přezkumu územního opatření pak krajský soud postupoval podle zavedeného pětistupňového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). V případě, že by územní opatření neprošlo, byť jediným krokem přezkumu, byl by dán důvod pro jeho zrušení. Prvé dva kroky, v rámci kterých se zkoumá, zda dotčený orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze své pravomoci a působnosti, shledal krajský soud splněnými, přičemž ani navrhovatelé jejich splnění nerozporovali.

[5] Při třetím kroku, kdy se zkoumá, zda odpůrce vydal opatření obecné povahy stanoveným způsobem, se krajský soud zabýval nejprve namítanou podjatostí odpůrkyně, resp. jejího člena MUDr. Igora Doubka. Neshledal ji však důvodnou. Naopak shledal, že veškeré námítky týkající se podjatosti uplatněné již před vydáním územního opatření byly příslušným orgánem vypořádány dostatečně. K tomu připomenul, že členové odpůrkyně hlasovali o přijetí územního opatření většinou hlasů, přičemž výsledek byl jednomyslný. Krajský soud rovněž neshledal pochybení v tom, že se na procesu přijímání územního opatření podílela advokátní kancelář a že se k územnímu opatření nevyjádřil orgán ochrany zemědělského půdního fondu.

[6] Krajský soud navrhovatelům nepřisvědčil ani ohledně tvrzené nepřezkoumatelnosti územního opatření. Stejně tak shledal nedůvodnými námítky týkající se rozporu obsahu územního opatření se zákonem. Svojí povahou totiž směřovaly v řadě případů proti připravovanému územnímu plánu než proti samotnému územnímu opatření, a proto nemohly vést k jeho zrušení. Obsahově územní opatření pak odpovídá v souvislosti s pozemky navrhovatelů podobě připravovaného územního plánu. Také čtvrtým krokem tedy územní opatření prošlo.

[7] Konečně krajský soud konstatoval, že územní opatření ob stojí i z hlediska proporcionality. Neshledal totiž, že by rozsah územního opatření byl územně či časově

pokračování

neúměrný. Přitom dovedl, že legitimní očekávání navrhovatelů ohledně zastavění dotčených pozemků nebylo územním opatřením porušeno. Ani při posledním kroku tak krajský soud neshledal důvod pro zrušení územního opatření.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované a osob zúčastněných na řízení

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) včasnou společnou kasační stížnost.

[9] Stěžovatelé v první řadě krajskému soudu vytkli označení odpůrce. Nadále mají za to, že by jím mělo být přímo město Valtice, a nikoli Rada města Valtice. Odkázali k tomu na zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění účinném od 1. 1. 2024 (dále jen „nový stavební zákon“), který podle nich na rozdíl od předchozí právní úpravy považuje vydání územního opatření o stavební uzávěře za činnost spadající do samostatné působnosti obce. To měl krajský soud při určení odpůrce reflektovat.

[10] Stěžovatelé dále nesouhlasí s tím, jak se krajský soud vypořádal s námitkou podjatosti všech členů odpůrkyně, kterou odvozovaly od podjatosti člena odpůrkyně MUDr. Doubka. Krajský soud nesprávně posuzoval otázku podjatosti jen podle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a nikoli i podle § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). K tomu zdůraznili, že MUDr. Doubek je spoluvlastníkem nemovitostí, jež sousedí s pozemky dotčenými územním opatřením, přičemž dlouhodobě a veřejně prosazuje, aby se na dotčených pozemcích nestavělo z důvodu udržení si své dosavadní pohody bydlení. Podílel se na rozhodování o územním opatření, aniž by svou podjatost oznámil a vyvodil z toho důsledky. Zároveň svým soukromým zájmem ovlivnil i ostatní členy odpůrkyně, v důsledku čehož se i tyto osoby staly podjatými, neboť přijetím územního opatření chtěly svému kolegovi vyhovět. Územní opatření je proto nezákonné. Navrhovatelé na podporu svých tvrzení předložili řadu důkazů, přičemž krajský soud některé z nich neprovedl, a proto nedošlo k náležitému zjištění skutkového stavu.

[11] Stěžovatelé také nesouhlasí s tím, že krajský soud nepřisvědčil jejich legitimnímu očekávání ohledně výstavby v dotčené lokalitě. K tomu připomněli, že společným rozhodnutím ze dne 18. 7. 2022 bylo rozhodnuto o vybudování vodovodu v lokalitě Zadní Hyndrtál, a to zejména kvůli tomu, aby v této lokalitě, kde byla ještě v té době plánována výstavba rodinných domů, bylo zabezpečeno zásobování vodou. O vybudování vodovodu bylo i městem Valtice se zdejšími vlastníky pozemků jednáno, což posílilo jejich legitimního očekávání ohledně budoucí zástavby, se kterou dosavadní územní plán počítá. Dokonce se i na vybudování zmíněného vodovodu zavázali finančně podílet, přičemž tak rozhodně nečinili pro to, aby zde byl vodovod na orné půdě.

[12] Legitimní očekávání měli stěžovatelé i na základě dalších okolností. Již v roce 2018 stěžovatelé společně s dalšími investory zafinancovali zpracování zastavovací studie pro důkladné rozvržení tamních pozemků, a to za účelem účelného využití dotčeného území. Se záměrem stavět vedli stěžovatelé řadu jednání s úřadem územního plánování v Břeclavi, se společností Vodovody a kanalizace Břeclav, a.s., se Státním pozemkovým úřadem i s městem Valtice, přičemž nic nevytvářelo dojem, že žádná výstavba v budoucnu nebude možná, právě naopak. K požadavkům města Valtice utvořili s dalšími investory společnou skupinu

a předložili i výkres popisující možnou budoucí výstavbu a další detaily, přičemž na to stěžovatelé vynaložili finanční prostředky v řádech jednotek miliónů korun. Poté vedli s městem Valtice další jednání, jejichž předmětem byla i plánovací smlouva, která byla stěžovatelům zaslána ze strany města Valtice, a byť ji nakonec město nepodepsalo, jednání o ní šla tak daleko, že se dá hovořit o předsmmluvní odpovědnosti ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Následným obratem v postoji města Valtice tak došlo k zmaření vynaložených soukromých i veřejných prostředků, přičemž k tomuto se ve vypořádání námitek nic neuvádí. Stěžovatelé považují popsané jednání města Valtice za šikanózní. Z jeho strany šlo zřejmě o zdržovací taktiku pro získání času k vydání stavební uzávěry. Krajskému soudu tedy k zákonnosti územního opatření nemělo postačit splnění obvyklých formálních požadavků na vydání stavební uzávěry. Krajský soud však legitimnímu očekávání stěžovatelů nepřisvědčil, s čímž tito nesouhlasí. Na podporu svých tvrzení stěžovatelé navrhli výslech svědka Ing. Pavla Trojana, který je bývalým starostou města Valtice, avšak krajský soud jeho provedení zamítl.

[13] Dále stěžovatelé nesouhlasí s tím, že došlo k vydání územního opatření bez vypracování analýzy, ze které by konkrétně vyplývalo, proč byly stavební uzávěrou dotčeny zrovna pozemky navrhovatelů a že byl tento zásah nezbytný. Odpůrkyně k územní uzávěře, resp. k novému územnímu plánu pouze uvádí, že jím má být zajištěn udržitelný rozvoj, kvalita bydlení a celkově příznivé životní prostředí. Jak by tyto hodnoty byly zástavbou v lokalitě Zadní Hyndrtál ohroženy, však nikde konkrétně uvedeno není, přičemž dosud žádný správní orgán k plánované výstavbě v dané lokalitě výhrady neměl, právě naopak. Ani tvrzený důvod v podobě ochrany půdy nebyl konkretizován dostatečně, neboť územní opatření nestanoví, jak kvalitní půdu má vlastně chránit. V dané lokalitě [na pozemku stěžovatele c) dokonce značně] převládá neproduktivní půda, a proto její změna na ornou na úkor stěžovatelů by i tak byla zjevně nepřiměřená. Související námitky stěžovatelů nebyly v územním opatření řádně vypořádány, a proto považují územní opatření za nepřezkoumatelné. Navíc již krajský soud dal stěžovatelům zapravdu, že legitimním důvodem pro vydání stavební uzávěry nebyla ochrana památek ve městě Valtice, jak bylo tvrzeno, avšak důvod nezákonnosti v tom nesprávně neshledal.

[14] Stěžovatelé také upozornili na to, že územním opatřením, resp. novým územním plánem nemá být zabráněno jakékoli další výstavbě ve městě Valtice. Má tomu být zabráněno v lokalitě Zadní Hyndrtál, kde město nevlastní žádné pozemky, a naopak se se zástavbou počítá nově v lokalitě Tesárna, kde město pozemky vlastní. Jednání odpůrkyně tedy sleduje majetkový prospěch města na úkor majetkové ztráty jiných vlastníků. Takové jednání je zneužitím vrchnostenského postavení. Krajský soud k tomu nesprávně shledal, že tento argument lze případně vztáhnout k zákonnosti nového územního plánu, ale nikoli stavební uzávěře.

[15] Relevantním odůvodněním pro vydání územního opatření není podle stěžovatelů ani zhoršení dopravní obslužnosti v dané lokalitě. Toto zdůvodnění by mohlo platit, pokud by zde stěžovatelé chtěli postavit původně zamýšlených 50 rodinných domů. Tento plán však postupem jednání s městem Valtice opustili a nyní mají záměr postavit pouze 3 rodinné domy dohromady. Svědčí o tom skutečnost, že stěžovatel c) již získal nepravomocné územní rozhodnutí k umístění jednoho rodinného domu. Dopravní obslužnost plánovaných 3 rodinných domů by spolehlivě vyřešila komunikace v ulici N. V..

pokračování

[16] Konečně stěžovatelé namítají i neurčitost a nepřiměřenost stanovené délky trvání stavební uzávěry, a to s ohledem na dosavadní zdlouhavý proces přijímání nového územního plánu.

[17] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[18] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že kasační námitky jsou přebrány z předchozích žalob, přičemž krajský soud se s nimi vypořádal dostatečně a správně. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal jí náhradu nákladů řízení, neboť město Valtice je malou obcí.

[19] Osoby zúčastněné na řízení I), II) a III) ohledně kasační stížnosti odkázaly na své dřívější vyjádření ve věci. Další osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Stěžovatelé uplatnili důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[21] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písm. c) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.* Podle písm. d) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

III. a) K (ne)dostatku pasivní procesní legitimace odpůrkyně

[22] Nejvyšší správní soud přistoupil nejprve k přezkumu uplatněného důvodu zmatečnosti řízení před krajským soudem spočívajícím v nesprávném určení osoby odpůrce/odpůrkyně, resp. v nedostatku pasivní procesní legitimace odpůrkyně.

[23] Podle § 98 odst. 1 věty první starého stavebního zákona, *územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území vydává v přenesené působnosti rada obce.*

[24] Podle § 326 odst. 5 věty první nového stavebního zákona, *bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území, dokončí se podle dosavadních právních předpisů.*

[25] Z citovaných ustanovení vyplývá, že odpůrkyně byla oprávněna vydat v dané době předmětné územní opatření a učinila tak v rámci přenesené působnosti. Stěžovatelé toto nikterak nerozporují. Skutečnost, v jakém režimu veřejné správy došlo k vydání opatření obecné povahy, je přitom podstatná pro určení toho, kdo bude vystupovat v případě následného soudního přezkumu na straně odpůrce/odpůrkyně. Rozšířený senát k tomuto v usnesení ze dne 25. 6. 2019, č. j. 1 As 454/2017-94, ustálil judikaturní názor, podle kterého *„vydává-li opatření obecné povahy orgán obce nebo kraje v přenesené působnosti, je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí odpůrcem ve smyslu § 101a odst. 3 s. ř. s. tento orgán obce či kraje, nikoli samotná obec či samotný kraj.“* V případě opatření obecné povahy vydaného v rámci samostatné působnosti zase vystupuje v pozici odpůrce/odpůrkyně samotná obec (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). V souladu s tím postupoval v nyní řešené věci i krajský soud, který určil za odpůrkyni Radu města Valtice jakožto orgán obce.

[26] Podle stěžovatelů však krajský soud určil radu obce za odpůrkyni nesprávně, a to vzhledem k nové právní úpravě týkající se vydávání územního opatření o stavební uzávěře. Konkrétně mají stěžovatelé za to, že podle nového stavebního zákona je vydání tohoto územního opatření radou obce výkonem samostatné působnosti. Zároveň podle nich platí, že při změně působnosti se v rámci nové působnosti (samostatné) vykonávají a realizují i akty vydané dříve v rámci jiné působnosti (přenesené). To má pak vliv na jejich soudní přezkum, resp. na pozici odpůrce/odpůrkyně, přičemž v tomto případě došlo k zahájení soudního řízení právě za účinnosti nového stavebního zákona. Proto mělo v pozici odpůrce vystupovat samotné město Valtice.

[27] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k vyjasnění otázky, zda došlo u územního opatření o stavební uzávěře ke změně režimu veřejné správy, v jakém je vydáváno.

[28] Podle § 8 zákona o obcích, *pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*

[29] Podle § 99 odst. 1 zákona o obcích, *rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon.*

[30] Podle § 37 odst. 1 nového stavebního zákona, *působnost stanovená tímto zákonem krajskému úřadu, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a obecnímu úřadu je přenesenou působností.*

[31] Stěžovatelům je třeba dát za pravdu, že nový stavební zákon na rozdíl od svého předchůdce považuje vydání územního opatření o stavební uzávěře radou obce za výkon samostatné působnosti. Nový stavební zákon neobsahuje žádné ustanovení obdobné výše citovanému § 98 odst. 1 starého stavebního zákona, které by jasně stanovilo, že se jedná o přenesenou působnost. Nový stavební zákon vymezuje působnost jednotlivých subjektů ve věcech územního plánování v § 19 a násl. V případě orgánů obce vymezuje působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 25), obecního úřadu (§ 26), zastupitelstva obce a rady obce (§ 27), která zahrnuje i vydání územního opatření o stavební uzávěře. V důvodové zprávě je k § 27 nového stavebního zákona uvedeno, že: *„[o]bdobně jako u zastupitelstva kraje a rady kraje zákon upravuje kompetence zastupitelstva obce a rady obce.*

pokračování

Tyto činnosti jsou vykonávány v samostatné působnosti.“ Na vymezení působností jednotlivých subjektů pak navazuje § 37 odst. 1 nového stavebního zákona, který stanovuje, že působnost svěřená tímto zákonem (v případě orgánů obce) pouze obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a obecnímu úřadu je přenesenou působností. S ohledem na vše uvedené je proto na danou činnost nově skutečně potřeba nahlížet jako na činnost spadající do samostatné působnosti.

[32] Vzhledem k uvedenému musel Nejvyšší správní soud dále zodpovědět, zda nastalá změna měla v daném případě vliv na pasivní procesní legitimaci odpůrkyně.

[33] Na podporu toho, že by popsaná změna měla mít v nyní projednávaném případě vliv na pozici odpůrce/odpůrkyně, stěžovatelé odkázali na náleze Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07. Ústavní soud zde rozhodl, že územní plán vydaný ve formě obecně závazné vyhlášky v souladu s dřívější právní úpravou podléhá přezkumu ve správním soudnictví stejně jako územní plán vydaný ve formě opatření obecné povahy v souladu se současnou právní úpravou. Případ řešený v nálezu není s nyní řešenou situací dobře srovnatelný, pouze dokládá, že změna právní úpravy může mít zásadní dopad na podmínky řízení.

[34] Nejvyšší správní soud dospěl po úvaze k závěru, že popsaná změna není důvodem k tomu, aby bylo přistoupeno k určení odpůrce/odpůrkyně v nyní projednávané věci odlišně od způsobu nastaveného již zmíněným usnesením rozšířeného senátu č. j. 1 As 454/2017-94. Považuje totiž za rozhodné, v jakém režimu veřejné správy bylo opatření obecné povahy vydáno, a nikoli v jakém režimu je totožné opatření obecné povahy vydáváno podle aktuálně účinné právní úpravy. Tento přístup je souladný s výše citovaným § 326 odst. 5 nového stavebního zákona, jenž je přechodným ustanovením. Toto ustanovení stanoví, že veškerá pořizování územních opatření o stavební uzávěře započatá před účinností nového stavebního řádu se dokončí podle dosavadních právních předpisů, resp. podle starého stavebního zákona (kdy tak rada obce činila v rámci přenesené působnosti). Z toho implicitně vyplývá vůle zákonodárce nechat již započatá pořizování územních opatření o stavební uzávěře konzistentně dokončit v původním režimu veřejné správy, tj. v přenesené působnosti, a to bez ohledu na to, jak se k dané problematice staví nyní účinná právní úprava. Nejvyšší správní soud si je současně vědom, že případný navazující soudní přezkum není nedílnou součástí procesu vydání opatření obecné povahy a také, že přechodné ustanovení, resp. § 331 nového stavebního zákona stanoví, že *pouze soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů*, což není nyní projednávaný případ. To však postupu podle dosavadního judikurního nastavení nebrání.

[35] Z hlediska pasivní procesní legitimace lze proto uzavřít, že krajský soud správně jednal jako s odpůrkyní s Radou města Valtice. Navrhovateli rozporovaná podmínka řízení byla tedy splněna.

III. b) K (ne)podjatosti členů odpůrkyně

[36] Podle § 14 odst. 1 správního řádu, *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze*

pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

[37] Podle § 83 odst. 2 zákona o obcích, člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.

[38] K namítané podjatosti členů odpůrkyně Nejvyšší správní soud předně uvádí, že při zkoumání podjatosti člena rady obce rozhodujícího o záležitosti v přenesené působnosti se aplikuje § 14 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2017, č. j. 3 As 143/2016-21). V souladu s tím postupoval i krajský soud. V takovém případě není vadou, pokud otázka podjatosti není současně posuzována také optikou § 83 odst. 2 zákona o obcích. Obě ustanovení mají totožný účel, a to zajistit nestrannost rozhodování (hlasování). Ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích při posuzování nestrannosti, resp. střetu zájmů dotčené osoby nezohledňuje odlišné skutečnosti (indicie) ani není přísnější v důsledcích, neboť dotčené osobě nebrání podílet se na projednávání a rozhodnutí věci. K tomu je vhodné připomenout, že z nedodržení § 83 odst. 2 zákona o obcích zpravidla nelze dovozovat nezákonnost přijatého aktu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185). Je tedy nadbytečné hodnotit nestrannost dotčené osoby i podle § 83 odst. 2 zákona o obcích, pokud je vyhodnocena podle § 14 správního řádu. Tento závěr podporuje i odborná literatura k danému ustanovení zákona o obcích, která uvádí, že „[o]dlišovat je nutné i případy vyloučení úřední osoby pro podjatost podle § 14 SpŘ, resp. § 77 DŘ. Tento institut má se střetem zájmů společnou podstatu, týká se však vedených řízení. Přednostně oproti střetu zájmů podle § 83 odst. 2, resp. § 8 StřZáj by se uplatnil tam, kde by kolektivní orgán (zastupitelstvo, rada) postupoval (výjimečně) podle SpŘ či DŘ. Tam, kde se SpŘ či DŘ nepoužije, by se postupovalo podle § 83 odst. 2, resp. § 8 StřZáj.“ (viz Furek, A. a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 2019, komentář k § 83, dostupný z právního informačního systému beck-online). Krajský soud tedy nikterak nepochybil, když se nevyjádřil k otázce nestrannosti členů odpůrkyně také z pohledu § 83 odst. 2 zákona o obcích, resp. z pohledu zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

[39] Dále k námitce podjatosti Nejvyšší správní soud potvrzuje, že krajský soud správně shledal uplatnění této námítky ze strany stěžovatele b) opožděným. Pokud totiž uplatnění námítky podjatosti úřední osoby nic nebrání, a přesto k tomu dojde až v řízení před soudem, je taková námitka opožděná, a nelze k ní proto přihlížet (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 3 As 219/2017-50). To platí i pro proces přijímání opatření obecné povahy.

[40] S věcným posouzením námítky podjatosti člena odpůrkyně MUDr. Doubka krajským soudem se ale Nejvyšší správní soud ztotožnit nemůže. Ze spisu vyplývá, že nemovitosti (pozemky a dům) MUDr. Doubka *de facto* sousedí s lokalitou Zadní Hyndrtál, na níž se vztahuje územní opatření. Dokonce je jím dotčen i jeho pozemek. K tomu je nesporné, že MUDr. Doubek uplatňoval jako soukromá osoba námitky v řízeních, jež měla vést k zastavení pozemků stěžovatelů v dané lokalitě, a to právě za účelem jejich nezastavení. MUDr. Doubek byl také přímo tím, kdo odpůrkyni navrhl přijetí územního opatření. Že

pokračování

postoj MUDr. Doubka k nezastavení předmětné lokality má pouze politický charakter, pak z místopřísežného prohlášení ze dne 29. 5. 2024 nevyplývá.

[41] Obecně platí, že k vyloučení úřední osoby není třeba jistoty o její podjatosti, nýbrž stačí pouze pochybnost o její nepodjatosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2019, č. j. 10 As 276/2018-72). Pochybnost o nepodjatosti je přitom založena tehdy, existují-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může být nežádoucí vztah, jenž by mohl ovlivnit postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že zmíněné skutečnosti ve svém souhrnu zjevně zakládají důvodnou pochybnost o nepodjatosti MUDr. Doubka při vydávání územního opatření.

[42] K tomu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že územní a stavební řízení jsou specifická tím, že se v nich řeší kolize řady protichůdných veřejných a soukromých zájmů, nejsou tedy zdaleka ve hře jen práva samotného stavebníka. Skutečnost, že se úřední osoba takového řízení prostřednictvím námitek aktivně účastní a pak má rozhodovat o související věci, je z pohledu podjatosti sama o sobě podezřelá. Ať již MUDr. Doubka vedl k zapojení do řízení stěžovatelů jakýkoli jeho zájem, měl své postavení při projednávání územního opatření sám zohlednit ve smyslu § 14 odst. 4 správního řádu nejen pro to, aby rozhodování ve věci bylo nestranné, ale aby se takovým i zvnějšku jevilo. MUDr. Doubkovi nicméně nelze vytýkat, že návrh územního opatření odpůrkyni vůbec předložil, neboť je jejím členem, a mohl tak činit ze svého politického přesvědčení (byť souladného s jeho soukromým zájmem), že je to pro dobro obce. V další fázi přijímání územního opatření včetně hlasování však měl ponechat jen na ostatních členech odpůrkyně, aby svými hlasy rozhodli, zda tomu tak skutečně je.

[43] Nejvyšší správní soud na druhou stranu nemůže přisvědčit stěžovatelům, že z podjatosti jednoho člena odpůrkyně lze rozumně dovozovat podjatost všech ostatních členů. Tomuto tvrzení totiž v projednávaném případě nenasvědčují žádné konkrétní skutečnosti. Pro podjatost jediného člena nelze bez dalšího považovat za podjaté všechny členy kolegiálního orgánu. K tomu nelze opomenout, že územní opatření (stavební uzávěra) by nemohlo být vydáno, pokud by neprobíhala příprava územního plánu, kterou si odhlasovalo zastupitelstvo obce, tedy jiný orgán. Podoba přezkoumávaného územního opatření se zároveň neodchyluje od připravovaného územního plánu, jak již správně shledal krajský soud. Proto krajský soud také ohledně námitek podjatosti všech členů odpůrkyně správně konstatoval, že se jedná o subjektivní spekulaci stěžovatelů. Za daných okolností tedy není vadou, že krajský soud neprovedl výslechy ostatních členů odpůrkyně.

[44] Z výše uvedeného plyne, že proces vydání územního opatření byl zatížen vadou, neboť se na něm podílela podjatá osoba. Z judikatury Nejvyššího správního soudu nicméně vyplývá, že ne každá zjištěná vada správního řízení má za následek zrušení rozhodnutí z něj vzešlého. Musí se jednat o takovou vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Jinými slovy, zrušit rozhodnutí pro porušení ustanovení o správním řízení je třeba, je-li rozumně představitelné, že by obsah tohoto rozhodnutí byl v důsledku takového porušení jiný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012, č. j. 9 As 107/2011-74, ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016-39, či ze dne 20. 1. 2016, č. j. 2 As 271/2015-38). Uvedené lze vztáhnout i na opatření obecné povahy.

[45] V tomto případě Nejvyšší správní soud neshledal žádnou skutečnost, jež by nasvědčovala tomu, že v případě vyloučení MUDr. Doubka z přijímání územního opatření by toto opatření vypadalo zásadně jinak. Ze spisového materiálu je naopak patrné, že na přijetí a na podobě územního opatření, resp. na jeho vztažení i na lokalitu, kde se nacházejí pozemky stěžovatelů, panovala mezi všemi členy odpůrkyně shoda.

[46] Nejvyšší správní soud tedy, ačkoli dal argumentaci stěžovatelů týkající se podjatosti částečně zapravdu, neshledal ji důvodnou pro zrušení napadeného rozsudku.

III. c) K (ne)přezkoumatelnosti územního opatření

[47] Podle § 97 odst. 1 starého 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 námítkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.*

[48] Nejvyšší správní soud k této otázce na úvod sděluje, že si je dobře vědom své judikatury, která obecně klade na přezkoumatelnost opatření obecné povahy v části vypořádání námitek stejné požadavky jako v případě klasických správních rozhodnutí (srov. stěžovateli odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, a ze dne č. j. 8 Ao 6/2011-87), přičemž stavební uzávěra je opatření obecné povahy. Při posuzování přezkoumatelnosti stavební uzávěry však nelze opomíjet povahu tohoto dokumentu (prostředek dočasné ochrany budoucího využití území), jehož podoba je do velké míry předurčena, resp. vychází z jiného dokumentu, a to konkrétně z teprve připravované územně plánovací dokumentace (územního plánu), tj. z dokumentu nacházejícího se v určité fázi vyhotovení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102). Krajský soud správně připomněl, že při věcném přezkumu stavební uzávěry se zkoumá splnění tří podmínek: 1) rozhodnutí o pořízení (změny) územně plánovací dokumentace, 2) zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované plánovací dokumentace a 3) omezení, resp. zákaz stavební činnosti je proveden v nezbytném rozsahu. Pouze v rozmezí těchto podmínek se zkoumá stavební uzávěra i z hlediska její přezkoumatelnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2023, č. j. 6 As 103/2022-16).

[49] V souvislosti s podmínkou 1) obsahuje územní opatření přezkoumatelnou informaci o tom, že před vydáním stavební uzávěry došlo k rozhodnutí o pořízení nového územního plánu (2007) a později ke schválení zadání územního plánu (2013). V době vydání územního opatření byl nový územní plán ve fázi před veřejným projednáním návrhu územního plánu. Fakticitu tohoto stěžovatelé nikterak nezpochybňují.

[50] Ve vztahu k podmínce 2) územní opatření uvádí, jaká konkrétní činnost je jím zakázána, a na jaké konkrétní lokality dopadá. K těmto lokalitám pak společně uvádí, že jejich regulace

pokračování

má být novým územním plánem podstatně změněna, a jednotlivě k nim uvádí i konkrétní zvažovanou variantu. To se týká i lokality (4.01), kde se nachází pozemky stěžovatelů, u které *„má dojít k redukci zastavitelných ploch a k změně funkčního vymezení ploch oproti současnému územnímu plánu tak, že zastavitelné plochy (respektive vymezené jako územní rezervy) budou potenciálně určeny pro plochy bydlení individuálního označeného jako ‚BI‘ a ostatní plochy budou vymezeny jako plochy zemědělské - orná půda označené jako ‚NZ.o‘ či plochy zemědělské - vinice označené jako ‚NZ.v‘ či plochy rekreace individuální - zahrádky označené jako ‚RZ‘.“* K plánovaným změnám územní opatření společně uvádí, že současná regulace daných lokalit je nedostatečná, resp. rozporná s chráněnými zájmy uvedenými v územním opatření (zejména se jedná o ochranu památkové zóny města, zajištění kvality bydlení a celkové příznivé životní prostředí). K lokalitě týkající se stěžovatelů je navíc konkrétně uvedeno, že důvodem změny regulace je zabezpečení racionální výstavby a udržitelného rozvoje území města, přičemž se tato lokalita převážně nachází na půdě I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu, jež má být také ochráněna. Dotčené lokality vymezuje územní opatření i graficky ve své příloze. Z odůvodnění územního opatření tedy vyplývá přezkoumatelný závěr, že zakázaná stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit možné budoucí využití území podle připravované plánovací dokumentace. K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008-86, kde se uvádí, že *„pokud by do účinnosti nového územního plánu došlo k zastavění dotčených pozemků (či povolení výstavby na nich), nepochybně by mohlo dojít ke znemožnění budoucího (nestavebního) využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.“*

[51] Konečně ve vztahu k podmínce 3) podle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že v případě, kdy má v budoucnu v novém územním plánu dojít ke změně dosud zastavitelných ploch na plochy nezastavitelné, resp. tato změna má být v procesu pořízení územního plánu prověřena a zvažena, nemusí být nezbytnost rozsahu stavební uzávěry nijak zvlášť zdůvodňována, pokud z odůvodnění vyplývá, že se dotýká právě ploch a pozemků, které mohou být v popsaném ohledu dotčeny připravovanou územně plánovací dokumentací (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, ze dne 15. 11. 2022, č. j. 1 As 132/2022-67, a ze dne 13. 7. 2023, č. j. 6 As 103/2022-16). Tak tomu je i v nyní posuzovaném případě. K přezkoumatelnosti územního opatření proto nebylo nutné předchozí zpracování analýzy dopadů na dotčené území ani čehokoliv dalšího, co požadovali stěžovatelé. Doba trvání územního opatření je také vymezena přezkoumatelným způsobem. Odůvodnění stavební uzávěry je tedy plně přezkoumatelné rovněž z hlediska kritéria nezbytnosti rozsahu stavební uzávěry.

[52] Stěžovatelé odpůrkyni k otázce přezkoumatelnosti vytýkají přílišnou obecnost vypořádání jejich námitek. K tomu Nejvyšší správní soud připomíná svůj rozsudek ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70, kde uvedl, že: *„[o]becnost odůvodnění opatření obecné povahy tak bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba je zrušit jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky zcela chybělo.“* To není případ územního opatření. Odpůrkyně v něm reagovala na všechny uplatněné námitky, a to způsobem z hlediska přezkoumatelnosti dostatečným, jakkoli si jej lze představit detailnějším. K tomu je třeba uvést, že odpůrkyně nemohla (stejně jako následně správní soudy nemohou) posuzovat důvody, které obec, resp. zastupitelstvo vedou k přípravě nového územního plánu, byť by vůči nim stěžovatelé vznášeli sebenápaditější námitky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 131/2014-43). Při

vydávání stavební uzávěry (a tedy ani při jejím soudním přezkumu) se také nemá podrobně zkoumat, zda je řešení připravované v územním plánu správné. Tyto otázky mají své místo až v procesu přípravy územního plánu, případně při jeho soudním přezkumu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34, a ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30). To je nutné při kladení nároků na přezkoumatelnost vypořádání vznesených námitek zohlednit. Stěžovatelé v souvislosti s nároky na odůvodnění při změně využití území poukázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, a ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019-32. Ty však na nyní projednávanou věc nelze vztáhnout, neboť se právě týkají až odůvodnění (nového, změny) územního plánu.

[53] Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené shrnuje, že územní opatření je i přes řadu výhrad stěžovatelů k jejímu obsahu přezkoumatelné, neboť je přezkoumatelné v tom rozsahu, ve kterém přezkoumatelné má být.

III. d) K (ne)zákonnosti územního opatření

[54] Jak již Nejvyšší správní soud výše uvedl, při věcném přezkumu stavební uzávěry se zkoumá splnění tří zmíněných podmínek: 1) rozhodnutí o pořízení (změny) územně plánovací dokumentace, 2) zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované plánovací dokumentace a 3) omezení, resp. zákaz stavební činnosti je proveden v nezbytném rozsahu. Stěžovatelé v souvislosti s územním opatřením nikterak nezpochybňují splnění podmínky 1).

[55] Podmínka 2) je také splněna. Jak vyplývá z podání stěžovatelů, všichni z nich zamýšleli a podnikali kroky k zastavění dotčených pozemků, neboť to je dosavadním územním plánem dovoleno. V rámci pořizování nového územního plánu se však zvažuje, že nově dotčené pozemky k zastavění určené nebudou, resp. že budou zemědělskými pozemky. Územním opatřením zakázaná stavební činnost by tedy mohla znemožnit budoucí využití území podle nového územního plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008-86).

[56] Co se týká podmínky 3), spočívající v nezbytnosti rozsahu, tak k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že vyhovění požadavku, že k omezení dojde pouze v nezbytném rozsahu, se projevuje ve vymezení činnosti a území, kterých se opatření dotýká, jakož i délky trvání. Touto optikou hodnotil přiměřenost územního opatření i krajský soud v části IV. d) napadeného rozsudku, přičemž Nejvyšší správní soud s jeho posouzením souhlasí a pro úplnost na něj odkazuje.

[57] Stěžovatelé v souvislosti s rozporováním zákonitosti, resp. přiměřenosti územního opatření zpochybňují, že by zástavbou jejich dotčených pozemků byl ohrožen tvrzený udržitelný rozvoj obce, kvalita bydlení, celkové životní prostředí, památková ochrana obce a její zápis na seznam UNESCO či ochrana půdy. Také uvádějí, že nemožností zastavění jejich pozemků dochází k jejich znehodnocení, že na blízkých pozemcích již zástavba je a že se v dosahu nachází dopravní a technická infrastruktura.

[58] Nejvyšší správní soud k tomuto shledal, že stěžovatelé příslušnou argumentací nenapadají samotnou zákonitost územního opatření, ale přímo důvodnost možné budoucí změny území, resp. pravdivost a správnost důvodů, pro které zastupitelstvo připravuje nový

pokračování

územní plán. Nejvyššímu správnímu soudu k tomuto nezbyvá než zopakovat to, co již uvedl výše při posuzování přezkoumatelnosti územního opatření. Cílem stavební uzávěry je pouze to, aby stavební činnost v řešeném území neztížila nebo neznemožnila budoucí využití území podle připravovaného územního plánu. Uvedené vyplývá z charakteru stavební uzávěry jako dočasného opatření, přičemž podobně jako u jiných zatímních opatření je důvodem vydání stavební uzávěry zajištění realizace řešení konečného, které dosud nebylo účinně prosazeno. Při vydávání stavební uzávěry (a tudíž ani při jejím soudním přezkumu) tedy nemá být podrobně zkoumáno, zda je řešení připravované v územním plánu správné, resp. důvody pro ně plně adekvátní. To je otázka, která má být řešena až v procesu přípravy územního plánu, resp. při jeho případném soudním přezkumu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34, a ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30). Až při případném soudním přezkumu územního plánu bude tedy namísto posuzovat důvodnost příslušné argumentace stěžovatelů, a to stejně jako argument nepřiměřenosti omezení zastavitelnosti dotčených pozemků vůči jiným pozemkům určeným územním plánem k zastavění. V nyní projednávané věci se od zmíněného přístupu nepatrně odchýlil i krajský soud, když hodnotil pravdivost možného zásahu výstavby do ochrany památek obce a dopravní obslužnost dotčených pozemků (bod 58.), na což stěžovatelé v kasační stížnosti reagovali. To ale vzhledem k uvedenému nebylo jeho rolí. Tento postup by totiž mohl vést k tomu, že by tytéž otázky byly správními orgány i soudy posuzovány dvakrát v totožném rozsahu. To však není smyslem a účelem územního opatření o stavební uzávěře (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2023, č. j. 10 As 56/2022-33).

[59] Stěžovatelé ve své argumentaci zpochybňující zákonnost územního opatření také často namítají porušení jejich legitimního očekávání. V souvislosti s tím poukazují především na svá dřívější jednání s obcí, s jinými správními orgány a na vydané rozhodnutí o výstavbě vodovodu.

[60] K této kasační argumentaci Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stavební uzávěra ze své podstaty vždy do určité míry zasahuje do očekávání dotčených osob, neboť dočasně narušuje dosavadní stav. Ne každé očekávání je však hodno právní ochrany. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 As 2/2012-27, uvedl, že „*princip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy (...), ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie*“ (...). Uvedené lze obdobě vztáhnout i na stavební uzávěru, neboť ta je také nástrojem územního plánování. Nejvyšší správní soud při své rozhodovací činnosti také již mnohokrát konkrétně uvedl, že limitem pro změnu využití území jsou pravomocná územní a stavební rozhodnutí. Do jejich účinků nemůže obec zasáhnout prostřednictvím územního plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139), a tím méně prostřednictvím stavební uzávěry (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102).

[61] Zmíněná limitní situace u žádného ze stěžovatelů nenastala. Nejvíce se jí blíží stěžovatel c), jenž disponuje již zmíněným nepravomocným územním rozhodnutím. Ani u něj však Nejvyšší správní soud stejně jako u ostatních stěžovatelů neshledává porušení legitimního očekávání. Případ stěžovatelů rozhodně nelze porovnávat s případem řešeným v rozsudku

Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 51 A 58/2020-58, jak tito tvrdí, a to pro zásadní skutkové rozdíly. Odlišnosti obou případů podrobně popsal krajský soud v napadeném rozsudku (body 64. a 65.). K tomu lze doplnit, že v již zmíněném rozsudku č. j. 1 As 454/2017-102, Nejvyšší správní soud shledal, že ani uzavření plánovací smlouvy (natož jednání o ní) nemá na možnost stavební uzávěry vliv, neboť nepředstavuje kritérium pro měřítko naplnění proporcionality stavební uzávěry.

[62] Důvod ke zrušení územního opatření pro porušení legitimního očekávání nelze dovodit ani z nálezu Ústavního soudu 19. 12. 2017, sp. zn. III.ÚS 950/17, na který stěžovatelé rovněž poukazují, neboť ten se zabýval (ne)přiznáním náhrady za omezení vlastnického práva způsobeného územní rezervou, což je jiná právní otázka. V souvislosti s náhradou za omezení práv byli stěžovatelé krajským soudem odkázáni mimo jiné na § 102 odst. 1 starého stavebního zákona (bod 67.).

[63] Co se týká časového vymezení trvání územního opatření, tak to považují stěžovatelé za neurčité, resp. nepřiměřené, a to vzhledem k dosavadní délce průběhu přijímání územního plánu. Nad rámec toho, co k této argumentaci užité již v žalobě uvedl krajský soud (body 68. až 71.), lze uvést, že pro zákonnost stavební uzávěry není stěžejní, jak dlouho před jejím vydáním trvala příprava nového územního plánu, ale doba jejího vlastního působení. Je správné, pokud příslušný orgán vydá stavební uzávěru, až když má konkrétnější představu o budoucím využití dotčeného území, přičemž tomu nemusí být ihned na počátku přípravy nového územního plánu. Odpůrkyně si je nepochybně vědoma, že institutu stavební uzávěry nelze užívat k dlouhodobé či trvalé ochraně území před zastavěním, neboť k tomu je určen územní plán, do něhož je třeba omezení stavební činnosti na určitém území zapracovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 7 As 75/2013-53).

[64] Lze tedy shrnout, že řízení před krajským soudem nebylo zmatečné, napadený rozsudek je přezkoumatelný, přičemž krajský soud posoudil sporné právní otázky až na drobné nedostatky správně. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. proto nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[65] 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.

[66] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, a to proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé v řízení úspěch neměli, proto jim nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně byla v řízení úspěšná a splňuje podmínky pro přiznání náhrady nákladů řízení vycházející z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47. Podle tohoto rozhodnutí žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného malou obcí, která nedisponuje

pokračování

odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. Jelikož město Valtice je relativně malou obcí bez příslušného odborného personálu, přiznal Nejvyšší správní soud odpůrkyni náhradu účelně vynaložených nákladů. Zástupkyně odpůrkyně učinila v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za tento úkon jí náleží mimosmluvní odměna podle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve výši 4.620 Kč a paušální náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč. Jelikož je zástupkyně odpůrkyně plátcem daně z přidané hodnoty, je třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 1.064,70 Kč, která odpovídá 21% sazbě z částky 5.070 Kč. Částku ve výši 6.134,70 Kč jsou stěžovatelé povinni zaplatit odpůrkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně.

[67] Osobám zúčastněným na řízení Nejvyšší správní soud neuložil v řízení o kasační stížnosti žádnou povinnost, s jejímž splněním by jim vznikl podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. nárok na náhradu nákladů řízení. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl také o tom, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. června 2025

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu