



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Josefa Straky ve věci

navrhovatelů: a) **I. P. S.. s r.o.**, IČO X

sídlem X

b) **D. U.**

bytem X

oba zastoupeni advokátem JUDr. Petrem Plavcem, Ph.D.

sídlem Na zábradlí 205/1, 110 00 Praha 1

proti

odpůrci:

Zastupitelstvo obce Přišimasy

sídlem Jana Čermáka 80, 282 01 Přišimasy

zastoupen advokátem Mgr. Martinem Vymazalem

sídlem Jánského 2417/27, 155 00 Praha 5

o **návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2020 – Územního opatření o stavební uzávěře**, vydaného usnesením odpůrce č. 99 ze dne 16. 3. 2020,

t a k t o:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2020 – Územní opatření o stavební uzávěře, vydané usnesením odpůrce č. 99 ze dne 16. 3. 2020, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v rozsahu území regulovaného opatřením obecné povahy obce P. č. 1/2018 – Regulačním plánem lokality P. K..
- II. Ve zbylém rozsahu se návrh zamítá.
- III. Odpůrce je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovatelům a) a b) na náhradě nákladů řízení částku 29 093,80 Kč, a to k rukám jejich zástupce, JUDr. Petra Plavce, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

1. Návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslaným dne 1. 6. 2020, se navrhovatelé domáhají zrušení opatření obecné povahy č. 1/2020 – Územního opatření o stavební uzávěře, vydaného na základě § 97 a násl. zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 47/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“) usnesením odpůrce č. 99 ze dne 16. 3. 2020 (dále jen „napadená uzávěra“), jímž byla pro celé území obce P. vyhlášena stavební uzávěra na plochy ČOB – plochy bydlení a SOB – plochy smíšené obytné v zastavěném a zastavitelném území obce. Napadenou uzávěrou jsou dotčeny pozemky navrhovatele a) p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X a pozemek navrhovatele b) p. č. X, všechny v k. ú. a obci P..
2. Navrhovatel a) popisuje, že dne 11. 6. 2018 uzavřel s odpůrcem plánovací smlouvu pro lokalitu P. K., ve které definoval svůj developerský záměr a související práce a zavázal se odpůrci poskytnout značný finanční příspěvek za součinnost při realizaci developerského projektu, oproti čemuž se odpůrce zavázal k podpoře developerského záměru (dále jen „plánovací smlouva“). Dlouholetý proces, v němž bylo s odpůrcem domluveno zastavění pozemků, předtím spočíval zejména v přijetí změny č. 2 územního plánu obce, na niž navázalo přijetí regulačního plánu pro lokalitu K., který nahrazuje územní rozhodnutí, konkrétně územní rozhodnutí o umístění staveb technické infrastruktury a inženýrských sítí a rozhodnutí o dělení pozemků, a podrobně upřesňuje zastavitelnost lokality včetně komplexního řešení nakládání s vodou (předpokládá, že v lokalitě může být až 64 rodinných domů se 4 obyvateli, pro něž je třeba dodávka vody v celkovém objemu 33,92 m³/den). Odpůrce přitom v čl. II plánovací smlouvy uvedl, že *„výslovně souhlasí se stavbou veřejné infrastruktury a stavebního záměru žalobce na pozemcích“* a současně že *„obec jako vlastník provozně souvisejícího vodovodu a kanalizace bude souhlasit s napojením vodovodu, dešťové a splaškové kanalizace“*, přičemž předmětnou smlouvu dokonce sjednal rovnou jako smlouvu o napojení provozně souvisejících vodovodů podle zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na což současně výslovně potvrdil, že je zajištěno kvalitní a plynulé provozování vodovodu a kanalizace. Navrhovatel a) po podpisu plánovací smlouvy a nabytí účinnosti regulačního plánu uzavřel kupní smlouvy, kterými pozemky v území regulovaném regulačním plánem prodal třetím osobám, a dále požádal o vydání stavebního povolení na stavbu inženýrských sítí v lokalitě. Odpůrce ale ve stavebním řízení po mnoha urgencích nevydal souhlasné stanovisko, a to z důvodu, že obec údajně čelí problému s nedostatkem vody. Poté, co již nebylo možné dále zdržovat stavební řízení, přistoupil odpůrce k vydání napadené uzávěry, která se týká i území regulovaného regulačním plánem. Vzhledem k tomu, že důvody deklarované návrhem napadené uzávěry (potřebu zamezení stavební činnosti ve vymezeném území, aby nebylo ztíženo nebo omezeno další využití lokalit bez regulace území, a to v souvislosti s údajnou změnou územního plánu č. 3, která má zabránit nekontrolované výstavbě rodinných domů o více bytových jednotkách na malých pozemcích a navyšování počtu bytových jednotek nad rámec vypočtené kapacity v územně plánovací dokumentaci ohrožující dostatek vody pro jednotlivé domácnosti a narážející na nedostatek občanské vybavenosti, zejména míst ve školních a předškolních zařízeních) považoval navrhovatel a) za smyšlené a zástupné, podal proti návrhu napadené uzávěry námitky, které však podle něj odpůrce vypořádal nedostatečně, jelikož neodpověděl na

vlastní obsah námitek, ale reagoval na jiné skutečnosti, a to navíc pouze obecně a plytce, takže není zřejmé, co se snažil vyjádřit.

3. Navrhovatel b) poukazuje na dotčení svého vlastnického práva napadenou uzávěrou, v důsledku níž na svém pozemku nemůže umístit stavbu rodinného domu. Shodně pak navrhovatelé poukazují na to, že napadená uzávěra nemůže obstát v rámci tzv. algoritmu soudního přezkumu skládajícího se z pěti kroků, jak jej vymezila judikatura Nejvyššího správního soudu.
4. Konkrétně navrhovatelé uvádějí, že územním opatřením (rozhodnutím) o stavební uzávěře musí být specifikováno, na které pozemky se vztahuje, a to uvedením parcelních čísel pozemků nebo alespoň popisem dotčeného území s popisem jeho hranic. Součástí opatření o stavební uzávěře musí být i grafická příloha s vyznačením příslušného území. Tyto parametry ovšem napadená uzávěra nemá, její grafická příloha zcela chybí.
5. Podle navrhovatelů navíc nebyla napadená uzávěra přijata v souladu s právními předpisy. Odpůrce tvrdí, že pořizuje změnu č. 3 územního plánu P., o jejímž pořízení rozhodl údajně dne 23. 9. 2019. U obce (včetně jejích internetových stránek) ale není možné obsah návrhu změny územního plánu jakkoliv zjistit. Navrhovatelé zjistili obsah návrhu změny č. 3 územního plánu toliko ze zprávy o uplatňování územního plánu P. ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. S-MUCB 74420/2017/OSÚP-Ště, č. j. MUCB 74826/2017, v němž Městský úřad Český Brod, odbor stavební a územního plánování, uvádí: *„Rozvoj zástavby území je zaměřen na stabilizaci a nárůst počtu obyvatel. To předpokládá rozšíření ploch pro bydlení. Rozvojové plochy pro bydlení jsou doplněny plochami zeleně a pásy zeleně. Správní území obce P. se nachází v rozvojové oblasti X Praha – Metropolitní rozvojová oblast. Není součástí žádné rozvojové osy. V době od nabytí účinnosti a uplatňování územního plánu P. v praxi, nejsou známy zásadní negativní dopady na udržitelný rozvoj území. V současné době se pořizuje Změna č.3 ÚP P., jejímž předmětem je změna funkčního využití pozemku parc. č. X v k.ú P. na plochu zeleně a dále prodloužení lhůty stanovené pro pořízení regulačních plánů jednotlivých lokalit v rámci vydaného ÚP P., a to do konce roku 2024 se stanovením minimální velikosti stavebního pozemku v ÚP, a to 700 m². Další zastavitelné plochy není potřeba vymezovat, protože nejsou dosud zcela využity.“* Navrhovatelé oproti tomu zdůrazňují, že pro lokalitu K. již byl pořízen regulační plán velmi podrobně definující předmětné území. Není přece možné nejprve změnit územní plán tak, aby byla lokalita zastavitelná, podrobně upravit využití území regulačním plánem a následně uzavřít plánovací smlouvu se závazkem k maximální možné účasti na rozvoji lokality a přijmout za toto částku přes 3 miliony Kč, aby byla následně vydána napadená uzávěra s odkazem na údajnou změnu územního plánu, o které není doloženo, jak a zda by se vůbec měla lokalita K. týkat (podle jediných dostupných podkladů řeší úplně jiná území v obci a zcela jiné problémy). Ani skutečnost, že nově má být stanovena minimální velikost stavebního pozemku na 700 m², nemá žádnou relevanci, neboť všechny pozemky v lokalitě K. tuto velikost respektují. Pokud ovšem změna č. 3 územního plánu lokalitu K. vůbec neřeší, není možné, aby byla tato lokalita omezena napadenou uzávěrou, protože jakýkoli stavební záměr v této lokalitě (pokud bude respektovat územní plán, regulační plán a právní předpisy) nemůže za žádných okolností ztížit či znemožnit budoucí využití území podle změny č. 3 územního plánu. Pokud by měla být nastavena velikost parcel na 1 000 m², tak ani zde se změna č. 3 územního plánu nemůže dotýkat uvedené lokality, neboť by tímto způsobem odpůrce brutálně a retroaktivně zasáhl do již provedené parcelace a vlastnických práv a zcela by popřel důvody a způsob přijetí regulačního plánu. Podle názoru navrhovatelů je stavební

uzávěra institutem, který má své opodstatnění pro mezidobí, kdy je třeba upravit rozvoj území, které by bez přijetí stavební uzávěry mohlo být využito tak, že by pak v budoucnu přijímaná územně plánovací dokumentace ztratila význam (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008-86), například byl-li by přijímán zcela nový územní plán. Tak tomu ale v tomto případě není.

6. Navrhovatelé současně uvádějí, že dne 25. 9. 2019, tedy 2 dny po údajném schválení pořízení změny č. 3 územního plánu, adresovala starostka obce navrhovateli a) zprávu, že se *„bohuzel nepotvrdila vydatnost vrtu natolik, abychom mohli pustit lokalitu K.“* a že *„pokud nebudeme mít lokalitu pod smlouvou a budete ji chtít vypovědět, budeme dělat vše proto, abychom zabránili výstavbě“*, v jejímž kontextu je zřejmé, že odpůrce zřejmě zcela účelově rozhodl o pořízení změny č. 3 územního plánu tak, aby zabránil projektu vydáním napadené uzávěry a případně i onou změnou č. 3 územního plánu. Pokud odpůrce uvádí, že je třeba napadenou uzávěrou řešit počet jednotek v rodinných domech, je to nesmysl v lokalitě, kde plán výslovně připouští rodinné domy o dvou bytových jednotkách. Pokud odpůrce uvádí, že má být stavební uzávěrou řešen nedostatek vody v obci, je to lež, neboť podle finální hydrogeologické zprávy ze dne 19. 12. 2019 bylo v návaznosti na zprovoznění nového vrtu potvrzeno zvýšení jímací kapacity vodního zdroje o 0,35 l/s, což je v přepočtu cca 30 m³ denně. Podle přílohy č. 12 vyhlášky č. 428/2001 Sb., kterou se provádí zákon o vodovodech a kanalizacích (pozn. soudu navrhovatelé nepřesně odkazují na změnovou vyhlášku č. 120/2011 Sb.) platí pro jednoho obyvatele rodinných domů spotřeba celkem 36 m³ ročně, tj. 0,098 m³ denně. Odpůrce počítá v lokalitě K. s nárůstem obyvatel o cca 190. Spotřeba této lokality tak činí dle odhadu odpůrce 18,62 m³ denně, tedy polovinu zvýšené jímací kapacity, přičemž další polovina může být využita pro spotřebu vody v obci. Za rok 2019 navíc ani nedošlo k žádnému omezení koncových spotřebitelů vody. Navrhovatelé proto považují odůvodnění napadené uzávěry za smyšlené.
7. Dále navrhovatelé připomínají, že napadená uzávěra je vyhlášena na všech pozemcích, na které nebylo vydáno platné územní rozhodnutí nebo stavební povolení vydané nejpozději v den nabytí účinnosti územního opatření o stavební uzávěře. Přitom regulační plán nahrazuje v plném rozsahu územní rozhodnutí v definovaném rozsahu, a proto nemůže být stavební uzávěra vydána na území, které je tímto regulačním plánem řešeno (dokonce bylo vydáno i stavební povolení na komunikaci na pozemku p. č. X).
8. Napadená uzávěra je navíc dle navrhovatelů vnitřně rozporná. Ta se totiž *„vyhlašuje na pozemky a stavby, na kterých se budou provádět stavební úpravy, přístavby, nástavby, změny stavby před dokončením, doplňkové stavby či rekonstrukce stávající stavby nebo změny využití, a to v souladu se stávající platnou územně plánovací dokumentací“*, tj. na všechny stavby. To jednak přímo zasahuje do stavebního řízení, které navrhovatel a) vede, ale zejména neumožňuje zastavět ani jediný pozemek v lokalitě K., tj. včetně pozemku navrhovatele b). Sám odpůrce uvedl, že jeho cílem je především regulovat počet rodinných domů o více bytových jednotkách. Pak ale takovéto vymezení stavební uzávěry není „v nezbytném rozsahu“, protože bylo možné napadenou uzávěru nastavit jiným způsobem. Ještě před přijetím stavební uzávěry však některým kupujícím odpůrce selektivně přislíbil udělení výjimky z této stavební uzávěry, což samo o sobě podle názoru navrhovatelů popírá smysl napadené uzávěry. Navrhovatelé zdůrazňují, že prakticky ihned po podpisu plánovací smlouvy a přijetí finančních prostředků ze strany navrhovatele a) začal odpůrce tvrdit, že je v obci údajný nedostatek vody. Dle navrhovatelů není možné napadenou uzávěrou

nahrazovat chybějící aktivity orgánů obce ve vztahu k zajištění dalších zdrojů (údajně chybějící) vody.

9. Napadená uzávěra zasahuje do vlastnických práv a nemůže obstát ani v testu proporcionality. Odpůrce svým postupem zkrátil oba navrhovatele a kupující jednotlivých pozemků ve výkonu vlastnického práva a na veřejném subjektivním právu očekávat, že ze strany orgánů veřejné moci nebude do rozsahu jejich vlastnictví a možností jeho využití protiprávně zasahováno. Napadenou uzávěru navrhovatelé vnímají jako účelové a šikanózní opatření, které nechrání veřejné statky, nýbrž soukromé cíle obce, které jsou v rozporu s uzavřenými dohodami i platnou územně plánovací dokumentací. Existence napadené uzávěry povede k přímým škodám na majetku navrhovatelů, ale i obyvatel obce. Navrhovatelé proto vzhledem k výše uvedenému požadují zrušení napadené uzávěry jako celku, anebo alespoň v část dopadající na pozemky v jejich vlastnictví.
10. Odpůrce ve svém vyjádření poukazuje na to, že navrhovatel b) je hlavním dodavatelem prací pro navrhovatele a) podle plánovací smlouvy a hlavním koordinátorem společných jednání navrhovatele a) s obcí. Navrhovatel a) navíc dne 17. 4. 2020 odstoupil od plánovací smlouvy (podle odpůrce bezdůvodně), proto odpůrce nechápe, z jakého důvodu se na ni odvolává.
11. Pokud jde o změnu č. 3 územního plánu i napadenou uzávěru, všechny kroky související s jejich realizací byly dle odpůrce činěny odborně způsobilou osobou. O pořízení změny č. 3 územního plánu zkráceným postupem podle § 55a až § 55c stavebního zákona odpůrce rozhodl dne 2. 5. 2018 a ve dnech 2. 5. 2018, 1. 11. 2018 a 24. 6. 2019 odpůrce schválil návrhy na změnu jejího obsahu. O potřebě přijetí napadené uzávěry odpůrce rozhodl dne 23. 9. 2019, řízení o návrhu napadené uzávěry bylo oznámeno dne 22. 11. 2019 a vyvěšeno dne 2. 1. 2020 a následně dne 16. 3. 2020 byla napadená uzávěra vydána. Dne 29. 5. 2020 bylo veřejnou vyhláškou oznámeno veřejné projednání návrhu změny č. 3 územního plánu, které se konalo dne 29. 6. 2020. Podle odpůrce tak byla splněna podmínka předchozího rozhodnutí o pořízení změny územně plánovací dokumentace dle § 97 odst. 1 stavebního zákona.
12. Napadená uzávěra má přitom dle odpůrce zamezit stavební činnosti ve vymezeném území tak, aby nebyl ohrožen účel připravované změny č. 3 územního plánu. V této souvislosti prakticky doslovně opakuje odůvodnění napadené uzávěry a rozhodnutí o námitkách a dodává, že se změnou územního plánu snaží zabránit masovému přílivu nových obyvatel. Někteří developéři totiž chytře využívají mezery v právních předpisech a na pozemku určeném k zastavění rodinným domem hodlají stavět rodinný dům o dvou až třech bytech, jak vyplývá ze záměru výstavby třígeneračních domků v projektu společnosti G. W. D. s.r.o., což by s ohledem na nedostatek vody a nedostatečné kapacity občanské vybavenosti v obci zjevně mohlo ztížit budoucí využití území na základě připravované změny územního plánu. Napadená uzávěra se dotýká celého území obce, takže je zřejmé, že odpůrce přistupuje ke všem vlastníkům pozemků stejně a nezaměřuje se jen na nově zastavitelné plochy nebo na lokalitu K..
13. Odpůrce je přesvědčen, že napadená uzávěra je též proporcionální, neboť důvody, pro které byla přijata, se týkají celé obce. Lze si jen stěží představit, že s ohledem na již nyní dosažené limity vodního zdroje a občanské vybavenosti by měla být přijatým opatřením zvýhodněna jedna lokalita na úkor jiné, nebo že by dokonce byly tyto limity v důsledku takového zvýhodnění překročeny a znemožnily by životní pohodlí jiné části

obce. Navíc se jedná o opatření dočasné a odpůrce z něj již umožnil výjimky, přičemž 6 ze sedmi úspěšných žádostí se týkalo lokality K., přičemž dne 15. 6. 2020 byly odsouhlaseny 2 další. Podle odpůrce tedy napadená uzávěra představuje omezení v nezbytném rozsahu.

14. Odpůrce dále konstatuje, že územní rozsah napadené uzávěry je dostatečně specifikován. Stavební uzávěra může být formulována i na celé území obce. Vymezení dotčených pozemků bylo v napadené uzávěře určeno jak popisem ploch (ČOB a SOB) dle platného územního plánu, tak i grafickou přílohou s vyznačením dotčené plochy, která je nedílnou přílohou tohoto opatření obecné povahy a na niž v něm bylo odkázáno. Pokud navrhovatelé tvrdí, že se nemohli seznámit s návrhem změny č. 3 územního plánu obce, odpůrce připomíná, že projednání změny územního plánu je dlouhodobým procesem a v daném konkrétním případě je tento proces teprve na samém počátku. Zpráva o uplatňování územního plánu obce ještě neobsahovala všechny návrhy na obsah změny územního plánu. Záměr změny č. 3 územního plánu byl uveřejněn informativně na webových stránkách obce již v místním zpravodaji v červnu 2019, veřejná vyhláška o termínu veřejného projednání pak byla na úřední desce zveřejněna od 29. 5. 2020, přičemž v tištěné podobě je návrh změny k dispozici u odpůrce. Samotný regulační plán pak musí být vždy v souladu s územním plánem, a to i později vydaným, a při jejich rozporu je obec povinna regulační plán uvést do souladu s územním plánem, což odpůrci potvrdil i Krajský úřad Středočeského kraje. Územně plánovací dokumentace pak není dle odpůrce konstantní, ale může se měnit, a to nejen na žádost, ale též z důvodu potřeby regulovat zástavbu, např. v reakci na nedostatek vody či občanské vybavenosti.
15. Odpůrce dále rozvádí, že o nedostatku vody pro obce P. a H. byl informován provozovatelem vodovodu v září 2018, cca 3 měsíce po podpisu plánovací smlouvy, přičemž z odborného posudku ze dne 6. 2. 2019 zjistil, že z důvodu havarijního stavu jímadla je mimo provoz vrt PH-1, zbylý druhý vrt PH-2 pak byl následně nadlimitně zatěžován v situaci, kdy kvůli dlouhotrvajícímu suchu došlo k poklesu jeho vydatnosti, takže v něm poklesla úroveň vody a došlo k poškození čerpadla. Vydatnost zdrojů vody tak klesla z původních 3 l/s na 1,4 l/s, a proto odpůrce zahájil práce na realizaci náhradního vrtu (povolení k hydrodynamické zkoušce odpůrce získal dne 8. 11. 2018), u nějž se předpokládala vydatnost 2,1 l/s, avšak podle výsledků čerpacích zkoušek dne 25. 5. 2019 dosáhl vydatnosti jen 0,3 l/s, takže ani spolu s provozuschopným vrtem PH-2 nedokázal pokrýt ani potřebu stávajících odběratelů v obcích P. a H., což potvrdily i opakované čerpací zkoušky dne 16. 12. 2019. Na území odpůrce proto v posledních dvou letech platila opatření obecné povahy vydaná odborem životního prostředí a zemědělství Městského úřadu Český Brod ze dne 27. 5. 2019 a ze dne 27. 4. 2020, jež omezovalo užívání pitné vody z vodovodu pouze pro osobní potřebu a zakazovalo její užití k jiným účelům v obdobích od 1. 6. 2019 do 31. 7. 2019 a od 1. 6. 2020 do 31. 8. 2020. Ostatně již v září 2018 provozovatel vodovodu vydal zákaz napojování nových odběratelů. Odpůrce dále připomíná, že stoupla také spotřeba těch obyvatel, kteří v důsledku sucha nemohli užívat svůj vlastní zdroj, a že jsou v obou obcích stavebníci, kteří již v minulosti získali stavební povolení a nyní jen čekají na to, aby mohli být připojeni k vodovodu, aby mohlo dojít ke kolaudaci již realizovaných staveb.
16. V této situaci došlo na začátku roku 2020 na jednání mezi oběma navrhovateli a odpůrcem k odsouhlasení prakticky jediného možného řešení v podobě dohody o regulaci odběru pitné vody pro lokalitu K.. V dubnu 2020, když již byl návrh dohody téměř finalizován, však navrhovatel a) podle odpůrce nečekaně a bezdůvodně odstoupil od

plánovací smlouvy a od té doby pouze usiluje o realizaci záměru bez finančního příspěvku obci na vybudování infrastruktury, který požaduje od obce vrátit. Přitom vykládá obsah plánovací smlouvy demagogicky tak, jako by za okolnost vyšší moci v podobě nepředvídaného nedostatku vody nesla veškerou odpovědnost obec a v rámci tohoto postupu navrhovatelé zneužívají i skutečnost, že byla vydána napadená uzávěra, ač byli mnohokrát ubezpečeni odpůrcem o tom, že jim bude udělena výjimka z uzávěry, pokud nebudou stavěny vícepodlažní domky. Odpůrce také tvrdí, že text plánovací smlouvy připravil navrhovatel a) v postavení podnikatele – developera a že navrhovatel a) opomíná, že souhlas obce s napojením vodovodu byl podmíněn, přičemž podmínky pro jeho vydání nebyly splněny. Zmínka o kvalitním a plynulém provozování vodovodu je pak souhlasným prohlášením obou stran o nesporné skutečnosti, a nikoliv jednostranným prohlášením obce. S ohledem na veškeré výše uvedené okolnosti proto navrhuje odpůrce návrh zamítnout.

17. V replice navrhovatelé uvádějí, že odpůrce ve vyjádření nepřináší vůbec nic nového nad rámec odůvodnění napadené uzávěry, a dodávají, že návrh změny č. 3 územního plánu neobsahuje žádnou změnu ve využití území oproti současnému stavu. „Změnou využití území“ rozhodně není zamýšlené zvětšení výměry stavebních pozemků na 1 000 m² (což je podle nich navíc v rozporu s odpůrcem předloženými doklady), stejně jako snaha o zamezení výstavby rodinných domů s více bytovými jednotkami. Navrhovatelé zdůrazňují existenci regulačního plánu, který ovšem odpůrce odmítá jako něco, co se následně jednoduše změní. Odpůrce vydal napadenou uzávěru po několika letech od nastavení transparentních pravidel rozvoje obce v době, kdy již prostřednictvím regulačního plánu byly definovány a rozparcelovány plochy pro novou zástavbu a vydána (nahrazena) územní rozhodnutí, na základě územního rozhodnutí došlo k převodu pozemků na koncové zákazníky, byly podány žádosti o vydání stavebních povolení na inženýrské sítě a dokonce již došlo k vydání pravomocného stavebního povolení na komunikaci. S regulačním plánem je návrh změny č. 3 územního plánu v přímém rozporu a její odůvodnění přitom neobsahuje žádné vodítko, proč ke změně dochází. Vydaná územní rozhodnutí (i stavební povolení) v určitém území přitom představují tzv. limity využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona, které musí být obsaženy v územně analytických podkladech, jež jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace (ty přitom ale zřejmě nejsou vůbec zpracovány). Koncept změny územního plánu proto musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení, ale v daném případě tomu tak není. Pokud se ovšem změna č. 3 územního plánu nemůže lokality K. týkat, neobstojí ani napadená uzávěra, protože v žádném z myslitelných scénářů není možné, aby jakákoliv zástavba v lokalitě K. ohrozila budoucí využití území podle změny č. 3 územního plánu. Přitom v e-mailu navrhovateli b) ze dne 4. 6. 2020 obec uvedla, že jej ujišťuje, že změna regulace výměry na 1 000 m² se bude dotýkat jen nových lokalit dosud nerozdělených. Pokud toto platí, stejně jako by to mělo platit k počtu bytových jednotek v jednotlivých rodinných domech, není nejmenší důvod, aby se napadená uzávěra vztahovala i na lokalitu K.. Napadená uzávěra je tak nezákonná, neboť se vztahuje i na území, na které se vztahovat nemůže a o kterém odpůrce prohlásil, že se na ně nevztahuje. Obec má platný územní plán a vedle toho má navíc vydaný platný regulační plán pro lokalitu K.. Žádný „nežádoucí a nekoncepční“ rozvoj obce v této lokalitě proto nehrozí, a proto není důvodu zasahovat do vlastnických práv vlastníků pozemků v této lokalitě. Navrhovatelé zdůrazňují, že odpůrce při vydání napadené uzávěry nesledoval legitimní cíl, a proto je třeba ji zrušit.

18. Na výzvu soudu ze dne 2. 6. 2020 k předložení úplné dokumentace zachycující celý proces pořizování, projednávání a vydání opatření obecné povahy (spisového materiálu) odpůrce zaslal poměrně neuspořádaně množství listin elektronicky, na něž odkazuje v textu svého vyjádření. Soud tedy tyto listiny považoval jako celek za správní spis odpůrce a bez dalšího z nich vycházel, přičemž přitom zohlednil, že se s ním ostatně navrhovatelé seznámili též při nahlížení do soudního spisu dne 21. 7. 2020 a reagovali na ně v textu repliky. V každém případě však musí soud odpůrci vytknout, že správní spis není veden chronologicky a přehledně tak, jak by tomu mělo být, a že nebyl zaslán v úplné podobě, když co do obsahu návrhu změny č. 3 územního plánu obce odpůrce pouze odkázal na webové stránky obce, kde je ke stažení. V tomto posledním případě však soud zohlednil, že se podle obsahu jedná o text až z dubna 2020, tedy po vydání napadené uzávěry, takže pro rozhodnutí soudu nemůže být rozhodující.
19. Na základě obsahu takto předloženého spisu soud zjistil, že dne 11. 6. 2018 byla uzavřena mezi navrhovatelem a) (v pozici žadatele) a obcí P. plánovací smlouva týkající se lokality K., jejímž předmětem bylo stanovení vzájemných principů spolupráce smluvních stran v souvislosti s přípravou realizace stavebního záměru navrhovatele a) a jeho podporou ze strany obce v rámci řízení o vydání územního rozhodnutí a navazujících stavebních a souvisejících řízení a v souvislosti s vybudováním dopravní a technické infrastruktury pro stavební záměr navrhovatele a) a předáním veřejné infrastruktury obci, resp. jejím stanoveným správcům a provozovatelům. V čl. 2.1 plánovací smlouvy bylo výslovně dohodnuto následující:

„(...) Obec výslovně souhlasí se stavbou Veřejné infrastruktury a Stavebního záměru Žadatelů na výše uvedených dotčených pozemcích.

Strany této smlouvy výslovně sjednávají, že tato smlouva je považována rovněž za smlouvu podle ustanovení § 8 odst 3 zák. č 274/2001 Sb., kdy Obec jako vlastník provozně souvisejícího vodovodu a kanalizace bude souhlasit s napojením vodovodu, dešťové a splaškové kanalizace budované Žadatelem v rámci Veřejné infrastruktury na stávající rozvod vodovodu a kanalizace. Platnost tohoto souhlasu je podmíněna splněním všech následujících podmínek:

- Způsob likvidace srážkových vod z předmětných pozemků a příslušné projektové a technické řešení této likvidace bude odsouhlaseno obcí P., kdy toto řešení nebude znamenat navýšení zátěže stávajícího území. Žadatelé se zavazují provést odvodnění lokality tak, aby nedocházelo k ohrožení přiléhající zástavby a zástavby v obci P.*

Vzhledem ke skutečnosti, že Obec nové rozvody nabude do svého vlastnictví podle postupu dále uvedeného a že specifikace nových rozvodů je součástí projektové dokumentace, kterou má Obec k dispozici, prohlašují obě strany, že zajištění kvalitního a plynulého provozování vodovodu a kanalizace je dáno a ve smyslu uvedeného zákona zajištěno.

V rámci uvedeného souhlasu Obec P. souhlasí s připojením všech rodinných domů, které mají být na předmětných parcelách vybudovány, tj. maximálně však v rozsahu uvedeném v příloze č. 1 této smlouvy.“

Podle čl. 8.6 byl přílohou č. 1 plánovací smlouvy regulační plán lokality K., který měl podle čl. 5.1 nabýt účinnosti nejpozději do 4 týdnů od uzavření smlouvy, jinak vznikalo navrhovateli a) právo odstoupit od smlouvy. V čl. 4.1 se obec jako subjekt zúčastněný na procesu vydání územního rozhodnutí umisťujícího stavby veřejné infrastruktury na dotčených pozemcích a jako případný účastník stavebních řízení a dalších správních řízení

pro stavební záměr navrhovatele a) zavázala poskytovat navrhovateli a) v rámci plnění závazku navrhovatele a) podle plánovací smlouvy nezbytnou součinnost, a to zejména v rámci zmíněných řízení, aby mohlo dojít k naplnění účelu sledovaného navrhovatelem a) a jeho klienty (budoucími vlastníky dotčených pozemků).

20. Z regulačního plánu vydaného jako opatření obecné povahy obce P. č. 1/2018 (P. – lokalita K.) vypracovaného na základě zadání obce, jenž nabyl účinnosti dne 7. 7. 2018, vyplývá (zejm. bod A.j ve spojení s bodem A.c), že nahrazuje územní rozhodnutí o umístění staveb dopravní (místní komunikace včetně napojení a křížení a chodníky, pěší průchody) a technické infrastruktury (vodovodní řad, veřejná kanalizace, vsakovací nádrže, vodní plocha na návsi, trafostanice, distribuční kabely zásobování elektřinou s připojovacími objekty, veřejné osvětlení, stanoviště pro kontejnery). Regulační plán také nahrazuje rozhodnutí o dělení a scelování pozemků, jímž bylo vymezeno 5 pozemků pro komunikace, trafostanice a zeleň a 42 pozemků pro rodinné domy. Všechny pozemky pro rodinné domy mají rozlohu v intervalu 700-800 m² s výjimkou jednoho pozemku o rozloze 1 448 m². Regulačním plánem tak byly vytvořeny (a vztahuje se na) pozemky p. č. X, p. č. X a p. č. X v k. ú. a obci P..

21. Pokud jde o regulativy, regulační plán stanovil následující: „V rámci regulačního plánu P. - „K.“ jsou lokalizovány výhradně stavby individuální bytové nízkopodlažní výstavby (rodinné domy). Podmínky umožňují realizovat především izolované domy a dvojdomy za předpokladu splnění hygienických norem a zásad situování obytných místností ke světovým stranám. Nepočítá se s řadovou zástavbou rodinnými domy nebo s výstavbou bytových domů. Využití domů musí splňovat maximální koeficient zastavěnosti a platný územní plán P. a současně podmínky uvedené v kapitole B.b tohoto regulačního plánu.“ V části B.b pro pozemky určené k zástavbě rodinnými domy (funkční plocha SM1) regulační plán stanovil, že „následující zásady a podmínky prostorového uspořádání zástavby a využití území sídelního útvaru P.: Zástavba území, nástavby a přístavby stávajících objektů v budoucí stávající zástavbě: Zásadně bude dodržen princip kontextuality zástavby. Objemové řešení objektů (hmotové členění, velikost výplní otvorů, výška římsy, způsob a tvar zastřešení) bude vhodným způsobem navazovat na charakter a výškovou hladinu okolní zástavby. Přestavby a dostavby budou prováděny tak, aby nedošlo k narušení uliční fronty. (...)“

Doporučený podíl nezpevněných ploch 70%

V tom min. podíl ploch pro (vysokou) vzrostlou zeleň 10%

Doporučená max. výška stavby od terénu (m) - 9m (Výška stavby je uvedena v metrech od rostlého terénu)

Ostatní regulativy:

- doporučené objekty 1 NP + využitelné podkrovní

- hmotu objektu posuzovat v návaznosti na okolní objekty a terén

Veškeré stavby je třeba posuzovat v souvislosti s dominantami obce P.. Barevné a materiálové řešení jednotlivých fasád hodnotit z hlediska prostorové působnosti objektů. (...)

Hlavní využití:

bydlení v individuálních rodinných domech (izolovaných případně dvojdomech), oplocené zahrady u domů s funkcí okrasnou a rekreační, veřejná prostranství a plochy okrasné a rekreační zeleně s prvky drobné architektury a mobiliářem pro relaxaci, dětská hřiště.

Přípustné využití:

maloobchodní lokální provozovny, drobné pohostinství a stravování, drobná ubytovací zařízení (penziony), drobné lokální služby obyvatelům, malá zařízení sociálních služeb (velikosti rodinného domu), zdravotní zařízení (ordinace), malá relaxační zařízení, fitcentra (velikosti rodinného domu), nezbytná technická vybavenost, parkoviště a garáže osobních automobilů pro potřebu zóny.

(...) Lokalita „K.“ je podle schváleného územního plánu obce P. určena pro nízkopodlažní obytnou zástavbu, tj. max. dvě nadzemní podlaží, resp. jedno podlaží s využitelným podkrovím. Je žádoucí, aby na pozemcích bylo zachováno vyšší procento ozelenění a doprovodné zeleně, která vytvoří přírodní kulisu a protiváhu novým stavebním objektům. Pro lokalitu „K.“ je podíl nezpevněných ploch pozemků min. 70%.

Obecná pravidla pro lokalizaci rodinných domů na stavebních pozemcích:

- stavba musí respektovat příslušnou stavební čáru, minimální vzdálenost mezi stavbami na sousedních pozemcích je 7 m (viz Vyhl. č. 501/2006 Sb., 25, odst.2);

- minimální vzdálenost stavby od hranice stavebního pozemku je stanovena na 3,5 m (Vyhl. č. 501/2006 Sb., 25, odst.2 uvádí 2 m); Vzhledem k tomu, že se jedná o stísněné územní podmínky, může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena na 4 m, pokud v žádné z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností.

Drobné výjimky z těchto pravidel nebo detaily vyžadující upřesnění (vstupy, balkony, arkýře,...) individuálně posoudí a jednotlivě rozhodne místně příslušný stavební úřad.“

22. V části B.c.02 věnované vodovodům regulační plán uvádí, že při plánovaném počtu 67 rodinných domů se čtyřmi obyvateli je počítáno s roční spotřebou vody celkem v objemu 9 648 m³ a denní potřebou 33,92 m³/den (v rámci denní a hodinové nerovnoměrnosti může jít až o 43,77 m³/den, resp. 78,79 m³/den).
23. Na jednání dne 21. 9. 2018 informoval obec provozovatel vodovodu (S. S. s r.o.), že z důvodu sucha, nadlimitních odběrů vody a nefunkčnosti havarovaného vrtu HV1 došlo ke snížení vydatnosti vrtu HV2 a jeho pískování s následnou havárií čerpadla. Aktuálně je čerpáno 1,4 l/s, což nepokryje spotřebu obou obcí a bude nutné dodávku vody omezovat. Současně by se měla urychlit realizace náhradního vrtu za havarovaný HV1. Dne 26. 9. 2018 provozovatel vodovodu sdělil obci H., že jí do vyřešení problému s překračováním limitů spotřeby vody neumožní připojovat další odběratele na vodovod. Na jednání dne 7. 1. 2019 s obcí P. sdělil provozovatel vodovodu, že z důvodu nedostatku vody není možné napojovat nové záměry k sítím vodovodů a kanalizací.
24. Z odborného posudku ze dne 6. 2. 2019, jenž si obec nechala zpracovat v souvislosti s podáním žádosti o poskytnutí finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí na zajištění náhradního zdroje pitné vody, obec zjistila, že potřeba vody pro obce H. a P. při započtení navýšení počtu obyvatel z plánované výstavby na celkových 1 475 osob a při zohlednění potřeby na zalévání zahrad a pro výrobní areály činí 1,88 l/s a ve vegetačním období 1,97 l/s s maximem daným součinitelem nerovnoměrnosti spotřeby až 3,15 l/s.
25. Z vyhodnocení hydrodynamické zkoušky z 16. 12. 2019 (přecházeného zkácenou zprávou ze dne 25. 9. 2019) obec zjistila, že z nového vrtu PH-3 je možné dlouhodobě čerpat jen 0,35 l/s a že stávající kapacita nebude dlouhodobě stačit, přičemž kapacita stávajícího jímacího území v údolí toku H. je pravděpodobně již vyčerpána, takže je třeba nové zdroje hledat mimo toto území.

26. Usnesením č. 231 ze dne 2. 5. 2018 odpůrce schválil pořízení změny č. 3 územního plánu obce zkráceným postupem, jejíž předmětem mělo být mj. stanovení minimální rozlohy stavebního pozemku 700 m². Odpůrce následně schválil změny obsahu usnesením č. 19 ze dne 1. 11. 2018 a zejména pak usnesením č. 60 ze dne 24. 6. 2019 požadujícím, aby předmětem změny č. 3 územního plánu bylo stanovení minimální rozlohy stavebního pozemku ve výši 1 000 m² a určení, že pro účely územního plánu má rodinný dům jednu bytovou jednotku, přičemž jsou vyloučeny dvojdomy a řadové domy. Dne 23. 9. 2019 odpůrce schválil pod č. 64 uzavření smlouvy na realizaci změny č. 3 územního plánu. Ve dnech 8. 10. 2018, 28. 2. 2019 a 22. 5. 2020 vydávali k navrhovanému obsahu změny č. 3 stanovisko, resp. jeho doplnění orgán ochrany přírody a krajiny a orgán posuzování vlivů na životní prostředí. Návrh změny č. 3 pro účely veřejného projednání doplňuje do územního plánu požadavek na minimální rozlohu stavebního pozemku ve výši 1 000 m² a pravidlo, že rodinný dům smí mít jen jednu bytovou jednotku, přičemž jsou vyloučeny dvojdomy a řadové domy, s platností pro celé území obce, tj. i pro pozemky regulované regulačním plánem K..
27. Dne 28. 1. 2019 byla obec požádána o posouzení projektové dokumentace a vydání závazného stanoviska společností G. W. D. s.r.o. na pozemcích p. č. X, X, X a X, přičemž podle přiložené projektové dokumentace měly být patrně na každém z těchto pozemků (k p. č. X však výkres ve správním spise založen není) umístěny rodinné domy se třemi samostatnými vchody a parkovacími stáními, tedy dle všeho se třemi bytovými jednotkami. Dne 30. 4. 2019 vydala obec tři nesouhlasná vyjádření k projektové dokumentaci na výstavbu rodinných domů na pozemcích p. č. X, X, X, X, X a X, ve všech případech odůvodněná tím, že stavby nelze v současnosti napojit na vodovod a kanalizaci, jelikož stavební řízení na vodovod a kanalizaci bylo prozatím přerušeno z důvodu vyčerpání vodního zdroje. Dne 30. 4. 2019 obec vydala navrhovateli a) souhlas s vydáním stavebního povolení na komunikace a sítě v lokalitě K. podmíněný tím, že budou splněny podmínky (z přiloženého vyjádření) provozovatele vodovodu a kanalizace, a dodala, že napojení nové zástavby rodinných domů na vodovod je podmíněno zkapacitněním vodního zdroje.
28. Opatřením obecné povahy ze dne 27. 5. 2019 příslušný vodoprávní úřad na žádost provozovatele vodovodu (S. S. s.r.o.) dočasně omezil užívání pitné vody z vodovodu v obcích P. a H. v době od 1. 6. do 31. 7. 2019 pouze pro osobní potřebu k pitným a hygienickým účelům a zakázal pitnou vodu z veřejného vodovodu používat na zalívku zeleně, napouštění bazénů, mytí aut, dopouštění studní apod. Opatření bylo odůvodněno nedostatkem vody ve vodním zdroji v období sucha a současně výpadkem (havárií) jednoho z vrtů. Obdobné opatření obecné povahy bylo vydáno dne 27. 4. 2020 na období od 1. 6. do 30. 8. 2020.
29. Usnesením č. 72 ze dne 23. 9. 2019 odpůrce souhlasil se zahájením projednání stavební uzávěry pro plochy ČOB a SOB stanovené v platné územně plánovací dokumentaci pro celé území obce. Dne 22. 11. 2019 odpůrce oznámil návrh „Územního opatření o stavební uzávěře v obci P.“, a to včetně grafické přílohy (zákresu pozemků tímto návrhem dotčených), která byla přílohou oznámení, dotčeným orgánům.
30. Dne 7. 1. 2020 byla vydána zpráva o uplatňování územního plánu obce, v níž bylo zmíněno, že je pořizována změna č. 3 územního plánu, avšak její předmět byl popsán v původní podobě požadavků odpůrce, tj. bez úprav, jež vyplynuly z usnesení odpůrce ze dne 1. 11. 2018 a 24. 6. 2019.

31. Usnesením č. 90 ze dne 3. 2. 2020 odpůrce schválilo budoucí poskytnutí výjimky z chystané stavební uzávěry mj. pro pozemky p. č. X a p. č. X, X a X, přičemž pro pozemky p. č. X a p. č. X je neschválilo z důvodu nepředložení projektové dokumentace.
32. Dne 16. 3. 2020 byla vydána pro celé území obce P. na plochy ČOB (plochy bydlení) a SOB (plochy smíšené obytné v zastavěném a zastavitelném území obce) napadená uzávěra, a to na všechny pozemky, na které nebylo vydáno platné územní rozhodnutí nebo stavební povolení týkající se staveb pro plochy ČOB a SOB vydané nejpozději v den nabytí účinnosti napadené uzávěry, s tím, že uzávěra trvá až do doby nabytí účinnosti změny č. 3 územního plánu, přičemž výjimku ze stavební uzávěry může povolit odpůrce, pokud tím nebude ohrožen účel uvedený v odůvodnění stavební uzávěry. Grafickou přílohou napadené uzávěry měl být zákres vymezení stavební uzávěry do katastrální mapy, nicméně (jak soud ověřil na elektronické úřední desce obce) ta součástí zveřejněného textu nebyla (na rozdíl od znění návrhu vyvěšeného spolu s vyhláškou upozorňující na možnost podání námitek dne 2. 1. 2020).
33. V obecné části odůvodnění napadené uzávěry odpůrce uvedl, že změna č. 3 územního plánu „*bude mimo jiné řešit upřesnění podmínek využití v území pro plochy s rozdílným využitím tak, aby bylo zabráněno nekontrolované výstavbě rodinných domů o více bytových jednotkách na malých pozemcích, a tak by byl ještě více znehodnocen stávající charakter obce. Důvodem je nedostatečná kapacita vodních zdrojů a navyšování počtu bytových jednotek nad rámec vypočtené kapacity dle platné územně plánovací dokumentace dochází k nedostatečné kapacitě pitné vody pro jednotlivé domácnosti. Dalším důvodem je nedostatečná kapacita občanské vybavenosti v obci, především potřeba zajištění dostatečného množství míst ve školních a předškolních zařízeních ve spádové obci, s obdobným negativním vývojem v okolních obcích. Stavební uzávěra má za účel v souladu s § 97 odst. 1 stavebního zákona zamezit stavební činnosti ve vymezeném území, aby nebylo ztíženo nebo omezeno další využití lokalit bez regulace území. Stavební uzávěra takto zabrání nežádoucímu a nekonceptnímu rozvoji obce v plochách ČOB – plochy bydlení a SOB – plochy smíšené obytné do doby, než budou prověřeny a upřesněny podmínky využití území pro výše uvedené plochy.*“
34. Odpůrce v odůvodnění napadené uzávěry nevyhověl početným námitkám (vesměs) vlastníků pozemků v lokalitě regulované regulačním plánem, mj. ani námitkám navrhovatele a) ze dne 28. 1. 2020, který považoval návrh za nepřiměřený, omezující stavební činnost nad rámec nezbytného rozsahu odpovídajícího návrhu změny č. 3 územního plánu, přičemž poukazoval na vydaný regulační plán a na průtahy stavebního řízení na vodovod v lokalitě K. vyvolané obcí a argumentoval v zásadě obdobně jako v nynějším návrhu na zrušení napadené uzávěry. Navrhovatel b) oproti tomu námitky nepodal. Námitky navrhovatele a) vypořádal odpůrce tak, že uvedl (a tuto formulaci užil v zásadě u všech vznesených námitek), že „*Územní opatření o stavební uzávěře je navrženo na celé území obce, a to na současně zastavěného území a na zastavitelné plochy s funkčním využitím ČOB – plochy bydlení a SOB – plochy smíšené obytné. Z výše uvedeného je patrné, že obec přistupuje ke všem majitelům pozemků totožně a nezaměřuje se pouze na nové zastavitelné plochy, resp., jak uvádí své nepodložené tvrzení podatel, pouze na plochy v lokalitě K.. V čl. 7. návrhu územního opatření o stavební uzávěře je uvedeno, za jakých podmínek může zastupitelstvo obce vydat výjimku ze stavební uzávěry a tímto způsobem bude zastupitelstvo obce přistupovat ke všem jednotlivým žadatelům. Obec potřebuje regulovat výstavbu v obci tak, aby v případě neúměrného zahuštění zastavěného území a zastavitelných ploch nedocházelo k nedostatku pitné vody v jednotlivých domácnostech. Tuto regulaci platná územně plánovací*

dokumentace neumožňuje, neboť podmínky využití území jsou stanoveny všeobecně a obec a příslušné orgány nejsou schopni zajistit podmínky pobody bydlení pro všechny obyvatele stejně. Podrobná regulace pro jednotlivé objekty na pozemcích není uvedena ani v Regulačním plánu P. – lokalita K. (dále jen „regulační plán“). V textové části regulačního plánu je formulována možnost využití volně a z popisu nelze jednoznačně stanovit zajištění stejných podmínek i pro lokalitu K.. Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití budou upravena a doplněny právě ve Změně č. 3 územního plánu P.. Upozornění na fakt, že stavební povolení nebylo vydáno z důvodu, že obec, resp. firma S., s. r. o. nedala souhlas s napojením na stávající vodovodní řád, nelze považovat za obstrukce obce v případě stavebního řízení.“

35. Soud v první řadě zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a s. ř. s. [srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34]. Těmito podmínkami jsou samotná existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatelů a formulace žalobního návrhu.
36. Stavební uzávěra se v souladu s ustanovením § 97 odst. 1 věty první stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Ze správního spisu plyne, že napadená uzávěra byla schválena odpůrcem dne 16. 3. 2020 [v souladu s § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona a s přihlédnutím k tomu, že obec P. nemá zřízení radu obce]. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku obce P. dne 16. 3. 2020 a sejmuta dne 1. 4. 2020. Veřejná vyhláška byla vyvěšena předepsanou patnáctidenní lhůtu, a napadená uzávěra tak nabyla účinnosti dne 31. 3. 2020. O existenci napadené uzávěry ostatně není sporu, jedná se o opatření obecné povahy, které bylo vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
37. Aktivně procesně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se zakládá tvrzením o dotčení na jeho právech. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé předložili dostatečná tvrzení o možném dotčení své právní sféry (vlastnického práva) v podobě znemožnění výstavby na pozemcích určených k výstavbě rodinných domů a jejich tvrzení odpovídá údajům ověřeným v katastru nemovitostí i obsahu napadené uzávěry, nemá soud pochyb o jejich aktivní procesní legitimaci.
38. Třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Byť navrhovatelé formálně navrhli alternativní petit, což není přípustné (soudu nepřísluší vybírat z alternativ, viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 4. 2012, sp. zn. 26 Cdo 2042/2010), z celkového kontextu je zjevné, že ve skutečnosti navrhovatelé měli na mysli petit primární, dožadující se zrušení napadené uzávěry jako celku, a petit eventuelní (pro případ nevyhovění primárnímu petitu) požadující zrušení alespoň části napadeného opatření obecné povahy. Proto měl soud za nadbytečné vyzývat navrhovatele k odstranění formální vady petitu a považoval uplatněné petitely podle jejich materiálního obsahu za souladné s ustanovením § 101a s. ř. s. i obecnými zásadami procesního práva.
39. Pokud jde o označení odpůrce, podle § 101a odst. 3 s. ř. s. je odpůrcem v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ten, kdo vydal opatření obecné povahy,

jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Odpůrce tedy v tomto typu řízení určuje přímo zákon a neponechává jeho určení na volbě navrhovatelů či soudu.

40. Navzdory tomu, že navrhovatelé označili za odpůrce obec P., soud v souladu se zákonem označil za odpůrce zastupitelstvo obce, které napadenou uzávěru vydalo podle § 98 odst. 1 stavebního zákona v přenesené působnosti namísto rady obce, která v obci P. není zřízena (k tomu srov. závěry uvedené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2019, č. j. 1 As 454/2017-94, č. 3911/2019 Sb. NSS). Byť výzva k vyjádření byla vyšším soudním úředníkem adresována nesprávně obci jako takové, nejedná se vadu, která by mohla ovlivnit výsledek řízení, neboť v obou případech jedná za odpůrce starostka a doručuje se do shodné datové schránky.
41. Soud dále konstatuje, že návrh byl podán včas ve lhůtě 1 roku ode dne nabytí účinnosti napadené uzávěry v souladu s § 101b odst. 1 s. ř. s. a obsahuje veškeré požadované náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s.
42. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tedy napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval tedy vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Těmito kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Nově formulovaným ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s. však dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy aplikuje algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu pouze za situace, kdy navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).
43. Při samotném věcném posouzení návrhu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). O návrhu soud rozhodl bez nařízení jednání, protože na výzvu soudu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. s patřičným poučením účastníci nereagovali, proto se jejich souhlas s takovým postupem předpokládá. Po posouzení věci soud přitom dospěl k závěru, že podaný návrh je důvodný, byť nikoli ve všech svých bodech.
44. Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územní opatření o stavební uzávěře lze vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.

45. Podle § 99 odst. 1 stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry. Součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením dotčeného území, popřípadě podmínky pro povolení výjimek.
46. Podle § 99 odst. 3 stavebního zákona může příslušná rada na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. Proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat.
47. Podle § 102 odst. 1 stavebního zákona náleží vlastníkovu pozemku nebo stavby, jehož práva k pozemku nebo stavbě byla územním opatřením o stavební uzávěře omezena a byla mu tím způsobena majetková újma, náhrada.
48. Podle § 71 odst. 1 stavebního zákona se doba platnosti regulačního plánu porízeného z podnětu, který nenahrazuje územní rozhodnutí, nestanovuje. Pokud se změnila podmínky, za kterých byl regulační plán porízen a vydán, zajistí příslušná obec nebo kraj jeho změnu nebo jej zruší.
49. Podle § 71 odst. 4 stavebního zákona je obec povinna uvést regulační plán z podnětu do souladu s následně vydanou územně plánovací dokumentací kraje, následně schválenou politikou územního rozvoje anebo následně vydaným územním plánem. Do té doby nelze rozhodovat podle částí regulačního plánu, které jsou v rozporu s touto územně plánovací dokumentací nebo politikou územního rozvoje. Při této změně regulačního plánu postupuje obec jako při změně z vlastního podnětu.
50. Nejprve se soud vyjádří k námitce navrhovatelů, že napadená uzávěra neobsahuje grafickou přílohu, a proto není zřejmé, k jakému území se vztahuje. Tato námitka je důvodná jen z části. Napadená uzávěra skutečně nebyla (přínejmenším na elektronické úřední desce obce) vyhlášena s grafickou přílohou, ač se podle obsahu její textové části mělo jednat o její součást. Toto pochybení odpůrce však na rozdíl od přesvědčení navrhovatelů nemá dopad na zákonnost napadené uzávěry. Je tomu tak proto, že rozsah dotčených pozemků lze bez větších obtíží zjistit již z její textové části, a to s přihlédnutím k obsahu v té době platného územního plánu (tj. ve znění změny č. 2). Stavební uzávěra podle shora rekapitulovaného obsahu výslovně dopadala na všechny pozemky v obci, které byly územním plánem zařazeny do ploch ČOB a SOB. Toto vymezení je zcela jednoznačné a neponechává prostor pro pochyby. Podpůrně pak lze poukázat na to, že grafická část byla zveřejněna v předcházející části řízení o přijetí stavební uzávěry, její obsah odpovídal textovému popisu a z konečného textu napadené uzávěry, podle něž žádný z dotčených orgánů neuplatnil připomínky a veškeré vznesené námitky byly zamítnuty, lze důvodně předpokládat, že nebylo zapotřebí její finální podobu měnit.
51. Dále se proto soud zabývá jádrem návrhu, který zpochybňuje naplnění všech tří podmínek pro přijetí stavební uzávěry plynoucích z ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona. Zákon v tomto ustanovení pro vydání stavební uzávěry stanoví tyto podmínky: 1) rozhodnutí o porízení (změny) územně plánovací dokumentace, 2) zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace a 3) omezení, resp. zákaz stavební činnosti je proveden v nezbytném rozsahu.

52. Pokud jde o existenci rozhodnutí o pořízení změny č. 3 územního plánu obce, soud má z obsahu správního spisu za prokázané, že tato podmínka byla v době vydání napadené uzávěry splněna. Zatímco napadená uzávěra nabyla účinnosti dne 31. 3. 2020, usnesení odpůrce č. 231 schvalující pořízení změny č. 3 bylo přijato již dne 2. 5. 2018. Tato procesní podmínka tedy byla bezpečně splněna. Na její splnění přitom nemá žádný vliv skutečnost, že usnesení zastupitelstva nebylo navrhovatelům známo a že v danou chvíli byly projednávání změny č. 3 a její poslední podoba patrně zmíněny pouze okrajově v závěru textu článku věnovaného dětskému hřišti ve S. v obecním zpravodaji z června 2019, na nějž odpůrce ve svém vyjádření odkazuje, a posléze ve zprávě o uplatňování územního plánu zveřejněné v lednu 2020, která však neuváděla klíčové změny požadavků na obsah této změny. Tato podmínka totiž není založena na veřejné znalosti skutečnosti, že se pořizuje změna územně plánovací dokumentace, ale na prostém faktu, že o jejím pořízení bylo rozhodnuto.
53. V zásadě totéž platí i pro druhou podmínku, zda zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. V této souvislosti Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142, č. 1941/2009 Sb. NSS, konstatoval, že při posuzování otázky, zda při přípravě územního plánu je třeba (a i možno) vydat územní opatření o stavební uzávěře, tedy při úvaze, zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze). Byť navrhovatelům lze přisvědčit, že informace o obsahu chystané změny č. 3 územního plánu uvedené ve zprávě o uplatňování územního plánu by patrně nemohly stačit pro obhájení závěru o hrozícím ztížení či znemožnění prosazení chystané regulace v případě realizace výstavby v souladu s regulačním plánem pro lokalitu K., podstatné je, že odpůrce svým usnesením ze dne 24. 6. 2019 doplnil svůj požadavek i o to, aby změna č. 3 územního plánu stanovila minimální rozlohu stavebního pozemku na 1 000 m² a pravidlo, že rodinný dům má mít jen jednu bytovou jednotku, přičemž jsou vyloučeny dvojdomy a řadové domy. Tyto chystané stavební regulativy totiž mohla ohrozit i výstavba souladná s požadavky regulačního plánu.
54. Z podrobně citovaného obsahu regulačního plánu je totiž patrné, že sice obsahuje velmi detailní úpravu regulativů pro budoucí výstavbu v území, avšak pokud jde o prostorové regulativy, nad rámec obecného požadavku na respektování kontextu okolní zástavby jsou tyto regulativy vesměs označeny jen jako doporučené a nijak nevymezují pojem rodinný dům, takže bezproblémově umožňují umisťovat do regulovaného území i rodinné domy o více bytových jednotkách a současně výslovně připouštějí realizaci tzv. dvojdomů. Kromě toho, regulační plán vymezuje stavební pozemky o rozloze 700-800 m² (dokonce v tomto směru nahrazuje přímo rozhodnutí o dělení a scelování pozemků podle § 82 stavebního zákona), takže se zjevně svým obsahem odchyluje od pozdějších změněných přání obecní samosprávy, a realizace staveb rodinných domů podle něj by již jen pro samotnou velikost pozemků výrazně ohrožovala prosazení cíle navýšení minimální výměry stavebních pozemků. Jak navíc plyne z obsahu předložené projektové dokumentace na záměr výstavby třígeneračních domků na pozemcích společnosti G. W. D. s.r.o., na nezanedbatelné části takto regulovaných pozemků byly činěny pokusy k prosazení umístění předimenzovaných staveb, které neodpovídaly zamýšlenému upřesnění požadavku na počet bytových jednotek v rodinném domě.

55. Z hlediska této podmínky pro vydání stavební uzávěry na tom nic nemění ani skutečnost, že regulačním plánem nahrazené rozhodnutí o dělení a scelování pozemků, stejně jako územní rozhodnutí o umístění dopravních a inženýrských sítí představuje tzv. limity využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona, jež skutečně mají být obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace a návrh územního plánu je má respektovat. Územně analytické podklady totiž nejsou závazným podkladem pro pořizování územního plánu a územní plán se od nich může odchýlit, má-li k tomu obec dobré důvody, jež je schopna přesvědčivě vysvětlit. Ostatně změna územního plánu sama o sobě není způsobilá zpochybnit či popřít již vydaná územní rozhodnutí či stavební povolení, neboť má účinky pouze *pro futuro* (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 AOs 3/2013-58, bod 35, ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 AOs 4/2013-50, ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65, či ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83). Změna územního plánu tak nemůže zabránit realizaci již vydaných územních rozhodnutí, pouze znemožňuje jejich pozdější změnu, jež by neodpovídala pozdější podobě územního plánu, či prodloužení jejich platnosti. Taková změna brání dalšímu rozvíjení staveb odporujících novému územnímu plánu a přirozenou cestou vede v dlouhém období k zesouladnění územnímu plánu nevyhovující zástavby s územně plánovací regulací. Argumentace Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, odst. 51-54, poukazující na nepřípustnost odchýlení se budoucí územněplánovací dokumentace od již vydaných územních rozhodnutí a stavebních povolení, je mířena na institut stavební uzávěry, a nikoliv na územně plánovací dokumentaci jako celek (širší výklad by totiž nutně vedl k závěru, že představuje v této části judikatorní excés, jemu předcházející rozhodnutí rozšířeného senátu se totiž netýkalo této otázky a neumožňovalo takovou změnu ustáleného právního názoru reprezentovaného přinejmenším posledními dvěma shora označenými rozsudky). Jeho argumentaci lze tedy vztáhnout pouze na limity pro možný rozsah stavební uzávěry, nikoliv však jako aprobatelný výklad mezí, jež nesmí překračovat záměr změny územního plánu. V tomto směru soud navíc připomíná, že samotná napadená uzávěra v bodě č. 2 svoji působnost výslovně omezuje na pozemky, na které nebylo vydáno platné územní rozhodnutí nebo stavební povolení, a zákaz dělení pozemků míří také jen na pozemky, které nebyly k datu nabytí její účinnosti rozděleny, nebo jejichž rozdělení k tomu datu nebylo obcí odsouhlaseno. Proto již podle svého obsahu nepopírá možnost realizace dopravních staveb a infrastruktury, pro něž regulační plán nahrazoval územní rozhodnutí (nebrání ani vydání navazujících stavebních povolení), a ani neruší regulačním plánem nahrazené rozhodnutí o dělení a scelování pozemků.

56. Nelze samozřejmě ani popřít, že obsah chystané změny č. 3 se požadavkem odpůrce schváleným dne 24. 6. 2019 dostal do rozporu s obsahem regulačního plánu i plánovací smlouvy uzavřené mezi navrhovatelkou a) a obcí. I k tomu je však třeba říci, že v hierarchické struktuře dokumentů územního plánování zastává regulační plán nejnižší pozici, a proto platnost jím stanovených pravidel závisí na tom, že se nezmění pravidla obsažená v nadřazené obecnější územně plánovací dokumentaci, kterou je kromě zásad územního rozvoje zejména územní plán obce. Z ustanovení § 71 odst. 4 stavebního zákona vyplývá, že jakmile je přijato v územním plánu pravidlo, s nímž by byl regulační plán v rozporu, přestává být regulační plán v tomto rozsahu aplikovatelný. Je to tedy regulační plán, který musí respektovat pravidla v územním plánu, a nikoliv obráceně. Územní plán

(jeho změna) může zcela v souladu se zákonem popřít regulaci obsaženou v platném a účinném regulačním plánu.

57. Obec při přijímání změny územního plánu přitom není (ve veřejnoprávní rovině) povinná dodržet ani podmínky plynoucí z případné plánovací smlouvy dotýkající se regulovaného území. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v závěru rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, plánovací smlouva je soukromoprávním institutem, jehož účelem je upravit vztahy mezi žadatelem o vydání regulačního plánu či územního rozhodnutí a obcí (krajem) související s plánovanou realizací výstavby, která je podmíněna vybudováním zejména veřejné dopravní a technické infrastruktury. Smlouva upravuje v rovině soukromoprávní práva a povinnosti mezi žadatelem a obcí. Plánovací smlouvu obec uzavírá v samostatné působnosti, zatímco územní opatření o stavební uzávěře v působnosti přenesené. Jedná se o dva zcela nesouvisející nástroje, u nichž zákon nepředpokládá vzájemnou provázanost či podmíněnost. Nedodržení závazků z plánovací smlouvy tak nepochybně může vyvolat odpovědnost obce za způsobenou škodu, stejně jako taková povinnost obci vzniká v důsledku přijetí stavební uzávěry podle § 102 odst. 1 stavebního zákona, avšak samo o sobě nemůže vést k závěru o nezákonnosti ani stavební uzávěry, ani změny územního plánu, k ochraně jejíhož účinného prosazení má stavební uzávěra sloužit.
58. Zbývá tedy posoudit, zda byla splněna i třetí podmínka pro vydání napadené uzávěry, a to, že omezení, resp. zákaz stavební činnosti je proveden v nezbytném rozsahu. Tento požadavek je požadavkem na proporcionalitu přijatých omezení. V testu proporcionality je třeba zhodnotit: 1) zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, 2) zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a 3) zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i 4) zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; a konečně 5) zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Tento test proporcionality přitom měla v závislosti na uplatněných námitkách provést již odpůrkyně v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Pokud jde o první dva kroky testu proporcionality, ty již byly v zásadě obsahem posouzení splnění předchozí podmínky, tj. zda zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.
59. Pokud jde o nemožnost užití jiného, šetrnějšího prostředku, minimalizaci zákazů ve stavební uzávěře na nezbytné minimum a vlastní poměření dopadů stavební uzávěry do práv navrhovatelů s výhodami, jež stavební uzávěra obci přináší, by však argumentaci v závislosti na obsahu uplatněných námitek mělo obsahovat odůvodnění napadené uzávěry, neboť soud by neměl být prvním, kdo se k této otázce vyjadřuje. V tomto směru odpůrce čelil námitkám řady dotčených vlastníků včetně navrhovatelky a), přičemž tyto námitky směřovaly do 3., 4. a 5. kroku testu proporcionality, když upozorňovaly na existenci regulačního plánu a plánovací smlouvy a v zásadě prosazovaly závěr, že omezení plynoucí z obsahu regulačního plánu je dostatečné, takže by postačovala stavební uzávěra nevztahující se na území regulované regulačním plánem, a že přijetí uzávěry spolu s předchozími obstrukcemi obce ve stavebním řízení týkajícím se infrastruktury popírají očekávání adresátů odpůrcem schváleného regulačního plánu, který počítal ze zastavením lokality rodinnými domy i dvojdomy a na základě něž již byly rozprodány pozemky pro výstavbu domů, přičemž napadená uzávěra zcela zásadně zasáhne vlastnická práva navrhovatelky i nových vlastníků pozemků. Odpůrce přitom poukázal v zásadě jen na svůj nerozlišující (rovný) přístup doplněný o možnost žádat o výjimku a dále zdůraznil potřebu

bránit se před nepřiměřeným zahušťováním zástavby území, neboť to naráží na nedostatek pitné vody a občanské vybavenosti.

60. Takové odůvodnění je však v některých bodech až za hranou minimálních požadavků na přezkoumatelnost opatření obecné povahy a jen v některých otázkách umožňuje soudu se ke sporným otázkám vyjádřit. Pokud jde o přesvědčení navrhovatelů, že regulace obsažená v regulačním plánu je dostatečná na to, aby se na dané území napadená uzávěra nemusela vztahovat, to již bylo soudem vyvráceno v předchozích odstavcích na základě obsahu správního spisu. Problém však spočívá v tom, že z odůvodnění napadené uzávěry se navrhovatelé vůbec nemohli dozvědět, jaké konkrétní regulativy chystané změny č. 3 mohla výstavba podle regulačního plánu ohrozit. Odpůrce se v tomto směru vyjádřil při vypořádání námitek zcela nekonkrétně a rovněž z obsahu návrhu adresovaného soudu je zřejmé, že navrhovatelé v této otázce zcela tápali. Nelze se jim přitom divit, neboť na rozdíl od úřední desky obce, u níž lze z platné právní úpravy očekávat, že se s ní adresáti seznamují, nic takového nelze dovodit pro obecní zpravodaj. Přitom to bylo jediné místo, v němž byly (navíc způsobem, z něž nebylo možné ani předpokládat, že se v daném článku taková informace nachází) zveřejněny informace o (pro věc klíčových) požadavcích odpůrce na obsah změny č. 3. Naopak oficiálně zveřejněný dokument v podobě zprávy o uplatňování územního plánu v tomto směru poskytoval zavádějící (neaktuální) informace. Nepřezkoumatelnost napadené uzávěry pro nedostatek důvodů v této otázce zcela nepochybně byla schopna ovlivnit a také dle všeho ovlivnila schopnost navrhovatelů se relevantně k navrhovaným omezením vyjádřit a uplatnit konkrétní námítky. Již proto je tedy nutné napadenou uzávěru zrušit pro nepřezkoumatelnost.
61. Důvod pro zrušení napadené uzávěry se však týká i čtvrtého a pátého kroku posouzení proporcionality. Jakkoliv shora soud vysvětlil, že z hlediska veřejného práva se změna územního plánu může odchýlit od regulativů obsažených v regulačním plánu, nabourat závazky obce z plánovací smlouvy a dokonce přijmout řešení odchylné od již vydaných územních a dalších rozhodnutí, z hlediska proporcionality v užším pojetí, která je spíše otázkou vhodnosti než přísné zákonnosti takového řešení, již tyto souvislosti přehlížet nelze a je třeba citlivě vážit potřeby obce s mírou zásahu do právní jistoty a vlastnického práva dotčených osob. Rozsah dotčení práv vlastníků nemovitostí, jenž je třeba vyvažovat s veřejnými zájmy chráněnými odpůrcem, je totiž spoludefinován i legitimním očekáváním vyvolaným příslibem možnosti zástavby vlastněných pozemků, jež je stát (a tedy i odpůrce při výkonu přenesené působnosti) povinen chránit podle čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. Soud tedy v tomto bodě musí v návaznosti na vznesené námítky vyhodnotit i to, zda plánovací smlouvou v soukromoprávní rovině založená práva byla v rámci prostoru pro správní uvážení odpůrce v procesu přijetí opatření obecné povahy náležitě zohledněna (byť obecně z hlediska veřejnoprávní úpravy nepředstavovala nepřekročitelný limit). Stejně jako to v posledním kroku testu proporcionality platí pro samotnou změnu územního plánu, mohou se tyto otázky projevit též při posouzení stavební uzávěry, která v tomto směru slouží jako přechodný institut zajišťující zachování prostoru pro přípravu změny územního plánu.
62. V dané situaci bylo třeba si položit otázku, zda bylo spravedlivé zabránit vlastníkům pozemků v realizaci záměru výstavby rodinných domů v oblasti regulované regulačním plánem, který obec přijala teprve nedávno, deklarovala v samostatné

působnosti svou vůli napomáhat realizaci projektu prostřednictvím uzavření plánovací smlouvy a ještě v této souvislosti inkasovala od žadatele o plánovací smlouvu více než 3 miliony Kč (což plyne z nesporných tvrzení účastníků), jejichž vrácení se v souvislosti s jednostranným faktickým ukončením spolupráce, za něž přijetí stavební uzávěry lze považovat, brání. To vše v situaci, kdy obec regulačním plánem sama rozdělila stavební pozemky na velikost menší, než jakou nyní hodlá prosadit ve změně č. 3 územního plánu, jež podle svého později zveřejněného obsahu má dopadat na všechny pozemky bez výjimky, tj. i na pozemky v lokalitě K.. Takový postup skutečně představuje velmi závažný zásah do legitimních očekávání, jež sama obec vyvolala u vlastníků pozemků v území regulovaném regulačním plánem, jenž může být odůvodněn jen zcela výjimečnými a mimořádnými okolnostmi (nehledě na souběžnou odškodňovací povinnost obce). Odpůrce přitom tyto výjimečné okolnosti v odůvodnění napadené uzávěry označuje jen zcela obecně, neúměrně míře způsobeného zásahu. I v tomto směru soud považuje napadenou uzávěru za nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů.

63. Právě požadavek na minimalizaci rozsahu stavební uzávěry v sobě skrývá povinnost odpůrce reagovat na individuální okolnosti jednotlivých případů, což sice lze činit poskytováním výjimek postupem podle § 99 odst. 3 stavebního zákona (zejména tam, kde dosud není jasná představa o podobě budoucí regulace nebo pokud míra dotčení není jasně patrná či není intenzivní), avšak ne v situacích, kdy je již odpočátku evidentní, že určitá jasně definovaná skupina adresátů stavební uzávěry bude ve svých právech dotčena podstatně více než ostatní osoby. V takovém případě nemůže obstát argument odpůrce, že ke všem přistupuje stejně, protože je přímým popřením požadavku na zohlednění individuálních okolností v rámci hledání proporcionálního řešení a povinnosti odpůrce se zabývat vznesenými námitkami. Odpůrci muselo být jasné, že výstavba zakotvená v regulačním plánu bude vytvářet určité nároky na občanskou vybavenost a na dodávky pitné vody, ostatně pokud jde o pitnou vodu, sám vyčíslení těchto požadavků v regulačním plánu schválil a výslovně schválil i připojení těchto rodinných domů na vodovod a kanalizaci v plánovací smlouvě. Přitom se nejednalo ani o případ projektu, který by se po delší dobu nerealizoval a blokoval bezdůvodně území, naopak z okolností případu bylo evidentní, že developer aktivně činí bez zbytečných prodlev kroky k realizaci záměru a že pozemky již byly rozprodány, v řadě případů i individuálním stavebníkům, pro něž bude mít požadavek na přeparcelaci území, ale i samotné zdržení výstavby zvláště tíživé dopady. Napadená uzávěra však neposkytuje specifické řešení pro pozemky v lokalitě K., ačkoliv si to okolnosti případu vysloveně žádaly.

64. Odpůrce nepochybně mohl s ohledem na specifickou situaci dotčených vlastníků stavební uzávěru v ploše regulované regulačním plánem omezit dopředu např. blokovou výjimkou pro rodinné domy o jedné bytové jednotce, pokud chtěl reagovat na záměr výstavby tzv. trojgeneračních rodinných domů, jenž by odporoval původně vyčísleným odhadům potřeby pitné vody a očekávaným nárokům na místa ve školských a předškolních zařízeních, nebo mohl dopady stavební uzávěry snížit určitou etapizací, resp. limitem počtu rodinných domů, které lze před přijetím změny č. 3 územního plánu nejvýše připustit. Alternativně odpůrce mohl v odůvodnění srozumitelně vyjádřit výjimečnost situace s nedostatkem pitné vody a zvláštní naléhavost případných důvodů vyžadujících přeparcelaci území, jež i v případě vlastníků nemovitostí v lokalitě K. odůvodňovaly shodný přístup jako u vlastníků jiných zastavitelných pozemků v obci, kteří nebyli obcí zvlášť ubežpečováni o možnosti realizace výstavby, a dát tak dotčeným osobám i soudu prostor přezkoumat naléhavost a mimořádnost takových důvodů, to však neučinil.

65. I kdyby však měl z hlediska požadavků na přezkoumatelnost obstát i jen onen obecný poukaz na nedostatek pitné vody, soud má za to, že v okolnostech dané věci by přijaté řešení nemohlo obstát. Byť obsah správního spisu v tomto směru nedává jasnou informaci, jeví se, že havárie prvního ze dvou používaných vodních vrtů nastala již někdy dříve, než byl vydán regulační plán a došlo k uzavření plánovací smlouvy (dne 21. 9. 2018 se řešila až havárie čerpadla druhého z vrtů a nedostatek vody vyvolaný jeho nadměrným čerpáním po výpadku prvního z vrtů). Pokud obec měla problém rychle realizovat náhradní vrt s ohledem na nutnost vysoutěžení dodavatele apod., mohla tuto otázku promítnout do odložení přijetí regulačního plánu a uzavření plánovací smlouvy nebo mohla v plánovací smlouvě vyjednat s developerem, že vrt realizuje on a předá jej obci (patrně s adekvátním snížením příspěvku na veřejnou infrastrukturu). Problém s nedostatkem vody v důsledku přečerpání zbylého vrtu hlášený provozovatelem vodovodu na jednání dne 21. 9. 2018, byl-li nečekaný, měl motivovat obec, aby inkasované prostředky podle plánovací smlouvy přesahující částku 3 000 000 Kč využila v souladu s předpoklady této smlouvy na posílení veřejné infrastruktury mimo lokalitu K.. Obec měla téměř dva roky, avšak za tuto dobu realizovala jen jeden vrt, který se ukázal být nedostačující (byť pro lokalitu K. dostačující), a o dalších krocích není nic známo. Z předložených listin není ani patrné, jaká je skutečná potřeba pitné vody v obou spolupracujících obcích, neboť předložené listiny obsahují jen výhledovou potřebu při realizaci veškeré plánované výstavby. Skutečnou spotřebu vody by přitom odpůrce či provozovatel vodovodu měl znát a právě s ní je třeba poměřovat vydatnost stávajících provozuschopných vrtů a nároky, které by realizace výstavby v lokalitě K. přinesla. Kromě toho v předložených listinách jsou náznaky též o tom, že původní havarovaný vrt je omezeně schopen provozu a je patrně i provozován. Ani z obsahu předložených listin tak nelze dovodit, natož bezpečně, zda v situaci, kdy obec vyvolala u vlastníků v této lokalitě oprávněná očekávání o možnosti výstavby rodinných domů, bylo nutné s ohledem na objem dostupné pitné vody zabránit stavební uzávěrou jakékoliv výstavbě i v této lokalitě.
66. Jak vyplývá z veškerého výše uvedeného, specifické postavení, jež u vlastníků nemovitostí v lokalitě K. regulované regulačním plánem vyvolaly předchozí kroky obce, si vyžadovaly zvláštní zacházení respektující jejich legitimní očekávání, anebo detailní a přesvědčivé vysvětlení obsahující konkrétní přezkoumatelné údaje, z nichž by bylo patrné, proč i v jejich zvláštní situaci je nutno trvat na úplné stavební uzávěře bez případných modifikací. Napadená uzávěra je však formulována nerozlišujícím způsobem a ani neposkytuje přesvědčivé vysvětlení takového přístupu odpůrce. Je tak namístě ji zrušit i bez potřeby nařízení jednání postupem podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a potenciálně též pro nepřiměřenost (při nedostatku odůvodnění odpůrce ani z obsahu správního spisu totiž neplynou v dostatečné míře skutečnosti, jež by opodstatňovaly nerozlišující zacházení).
67. Pokud jde o rozsah zrušujícího výroku, soud vzal do úvahy, že napadená uzávěra těmito nedostatky trpí nejen ve vztahu k pozemkům navrhovatelů, ale též ve vztahu k pozemkům všech ostatních vlastníků, kteří mohli svá legitimní očekávání odvozovat od plánovací smlouvy ze dne 11. 6. 2018 a s ní spojeného regulačního plánu lokality P. – K.. Proto soud vyhověl již primárnímu petitu, jemuž vyhověl zčásti, a to tak, že napadenou uzávěru zrušil v rozsahu celého území řešeného tímto regulačním plánem, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že je mu z úřední činnosti známo, že se zrušení napadené uzávěry domáhají samostatnými návrhy i jiní vlastníci pozemků z tohoto území.

Vzhledem k tomu, že však uplatněné důvody návrhu nezpochybnují potřebnost stavební uzávěry v ostatních částech území obce P. mimo lokalitu regulovanou územním plánem, resp. o obdobné míře zásahu do právní jistoty i ve vztahu k jiným vlastníkům pozemků nemá soud odpovídající informace, co do zbytku soud primární návrh zamítl.

68. Soud přitom napadenou uzávěru zrušil již ke dni právní moci rozsudku, neboť odklad zrušujících účinků rozsudku by jen prodlužoval nepřiměřený zásah do právní jistoty a vlastnického práva navrhovatelů. Byť soud vnímá problematičnost některých stavebních záměrů, jež usilují o umístění naddimenzovaných staveb do lokality K., omezení jejich realizace modifikací výroku rozsudku by bylo jen obtížně realizovatelné. Pokud však obytná kapacita takových záměrů vybočuje z předpokládané zátěže území v regulačním plánu (pitná voda, místa ve školách), lze očekávat, že dostatečný korektiv v tomto směru poskytne stavební úřad v územním řízení v návaznosti na stanoviska obce a vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury.
69. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé a) a b) byli ve věci částečně úspěšní, avšak v podstatné míře, takže lze hovořit o převážném úspěchu, který odůvodňuje přiznání plné náhrady nákladů řízení, které odpovídají částce 29 093,80 Kč. Náhrada nákladů řízení je tvořena zaplacenými soudními poplatky z podaného návrhu v celkové částce 10 000 Kč a dále náhradou nákladů právního zastoupení. Tu tvoří mimosmluvní odměna za tři úkony právní služby při zastupování celkem dvou osob, tedy šest úkonů po 2 480 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepsání návrhu a repliky) podle ustanovení § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je třeba přičíst třikrát režijní paušál po 300 Kč za náhradu hotových výdajů zástupce navrhovatelů podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Odměna zástupce navrhovatelů je dále navýšena o náhradu za DPH (21 %) ve výši 3 313,80 Kč.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31. srpna 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu