



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

navrhovatelů: a) **Ing. I. V.**

b) **H. V.**

c) **Ing. L. H.**

všech zastoupených advokátem JUDr. Jakubem Vozábem, Ph.D.
sídlem Pod Vilami 747/10, 140 00 Praha 4

proti

odpůrci:

Město Slatiňany, IČ 00274135

sídlem T. G. Masaryka 36, 538 21 Slatiňany

zastoupenému advokátem Mgr. Lukášem Rothanzlem

sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017 „Územní opatření o stavební uzávěře v lokalitách 24/R a 25/R“ ze dne 10. 7. 2017,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelé a) až c) jsou povinni nahradit odpůrci náklady řízení ve výši 8.228

Kč k rukám advokáta Mgr. Lukáše Rothanzla, do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelé se návrhem dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“) doručeným soudu dne 19. 3. 2018 domáhali zrušení opatření obecné povahy, označeného v záhlaví rozsudku, kterým rada odpůrce jednající jeho jménem vydala územní opatření o stavební uzávěře na pozemku p.č. X v katastrálním území a obci Slatiňany označeném v platném územním plánu jako lokalita 24/R a na pozemku p.č. X v katastrálním území Škrovád v obci Slatiňany označeném v platném územním plánu jako lokalita 25/R. Odpůrce toto opatření v obecné rovině odůvodnil tím, že stavební činnost ve vymezených územích by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle již připravovaného nového územního plánu obce. Odpůrce již 14. 11. 2011 rozhodl o pořízení územně plánovací dokumentace, která je v procesu přípravy. V dotčených lokalitách označených jako 24/R a 25/R je dle současně platné dokumentace umožněno zastavění, v nově pořizované dokumentaci se však počítá s tím, že v daném území bude výstavba v zásadě vyloučena.

2. Navrhovatelé a) a b) v návrhu uvedli, že v režimu společného jmění manželů jsou vlastníky dotčeného pozemku parc. č. X v katastrálním území Slatiňany a navrhovatelka c) je investorem a žadatelem o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby Penzion s bytem na označeném pozemku a dále na dvou pozemcích přilehlých. V uvedeném spatřují svoji aktivní legitimaci. Navrhovatelka c) podala žádost o územní rozhodnutí o umístění stavby v dané lokalitě dne 31. 3. 2017 a rada odpůrce již dne 10. 4. 2017 zahájila řízení o vydání návrhu územního opatření o stavební uzávěře. V rámci řízení o stavební uzávěře podali navrhovatelé námítky, kterým však nebylo vyhověno. V návrhu současně uvedli, že dne 14. 11. 2011 zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o zahájení procesu pořizování nového územního plánu obce, následně byl 11. 12. 2013 vyjádřen souhlas s předloženým zadáním. Nový územní plán dosud vydán nebyl.

3. Navrhovatelé uvedli, že napadené opatření obecné povahy o stavební uzávěře postrádá jakýkoli věcný důvod k vydání. Je odůvodněno toliko obecným textem § 97 odst. 1 stavebního zákona. Pro navrhovatele je rovněž nepochopitelné, proč se napadené opatření o stavební uzávěře nevztahuje na i na další pozemky v oblasti, této souvislosti označili pozemek p.č. X v k.ú. Škrovád a plochu označenou jako 30/R se stejným současným účelovým určením jako plocha dotčeného pozemku. Za této situace mají za to, že oba pozemky jsou ve stejné lokalitě, avšak je k nim přistupováno odlišně bez jakéhokoli důvodu (viz § 2 odst. 4 správního řádu). Neobstojí ani případná argumentace odpůrce, že stavební uzávěra byla vyvolána zahájeným územním řízením o umístění stavby, neboť ohledně pozemku p.č. X v k.ú. Škrovád nebylo jakékoli řízení zahájeno.

4. V další části návrhu pod body IV. až VI. se navrhovatelé věnovali argumentaci směrem k vyjádření dotčených správních orgánů k navrhovanému a následně schválenému opatření. Především sporovali závěry o krajinářské cennosti a výjimečnosti řešeného

území. K tomu pro soudní řízení předložili znalecký posudek ověřující závěry Národního památkového ústavu Pardubice a odboru – úseku památkové péče MěÚ Chrudim v souvislosti s plánovanou možnou zástavbou. Shrnuli tak, že negativní stanovisko je po odborné stránce nedostatečné, což podporuje jejich názor o tom, že neexistuje jakýkoli relevantní důvod pro vydání napadeného opatření. Odkazovali na to, že v řízení o vydání územního rozhodnutí by odůvodněnost jejich námitek posuzoval stavební úřad. Odpůrce vydaným opatřením obešel smysl a účel zákona. V části VII. návrh bez bližší konkrétních souvislostí pro danou věc zmiňovali kácení vzrostlých stromů v zámeckém parku, který s dotčeným pozemkem blízce sousedí. Spatřují tak rozpory pokud se na straně odpůrce argumentuje potřebou ochrany dané lokality.

5. Žalobní žádání shrnuli tak, že napadené opatření nesleduje deklarovaný účel, tedy omezení či zamezení stavební činnosti, nýbrž má za úkol znemožnit navrhovatelům realizovat jejich dlouhodobý stavební záměr výstavby penzionu. Bylo tak vydáno zejména v rozporu s § 97 odst. 1 stavebního zákona. Napadené opatření je nepřezkoumatelné, protože není řádně odůvodněno. Došlo jím k zásahu do práva navrhovatelů vlastnit majetek a svobodně podnikat. Napadené opatření skutkově shodné či podobné případy posuzuje odlišně a vznikají neodůvodněné rozdíly.

6. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že jej považuje za nedůvodný. K odůvodnění napadeného opatření uvedl, že jej považuje za dostatečné a vycházející z podmínek, které jsou potřebné k jeho vydání stanoveny stavebním zákonem. Příprava územního plánu probíhá a budoucí využití dotčených pozemků je plánováno odlišně od stávajícího stavu, což by mohlo ztížit nebo znemožnit budoucí využití (dříve široce vymezené zastavitelné plochy). Odmítl navrhovateli namítaný diskriminační postup při vymezování pozemků s odkazem na možnou chybu spočívající v záměně plochy 50/R vs. 30/R, která se nachází v místní části Trpišov. Dále poznamenal, že námítky související se stanovisky dotčených orgánů nemají přímou návaznost na souzenou věc o stavební uzávěře. Rovněž informace o kácení dřevin v areálu zámeckého parku nemá návaznost na předmětné řízení.

7. Krajský soud při přezkumu předmětného opatření obecné povahy o stavební uzávěře dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům.

8. Podle ust. § 101a s.ř.s. návrh na zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

9. Podle ust. § 101d odst. 1 s.ř.s. při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.

10. Podle ust. § 101d odst. 2 s.ř.s. dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.

11. Krajský soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního

soudu čj. 9 Ao 1/2008-34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Územní opatření o stavební uzávěře se vydává na základě § 97 odst. 1 stavebního zákona formou opatření obecné povahy. V dané věci bylo napadené územní opatření o stavební uzávěře touto formou skutečně vydáno (opatření obecné povahy ze dne 10. 7. 2017, č. 1/2017) a bylo oznámeno vyvěšením na úřední desce odpůrce dne 17. 7. 2017. Sejmuto pak z úřední desky bylo dne 2. 8. 2017, dne 1. 8. 2017 tak nabylo účinnosti. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení tak je splněna. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydaným opatřením zkrácen. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. Navrhovatelé a) a b), jak v projednávané věci plyne z přiloženého výpisu z katastru nemovitostí, jsou vlastníky pozemku dotčeného napadeným územním opatřením (pozemek parc. č. X, LV č. X pro k. ú. a obec Slatiňany). Navrhovatelka c) je dle žádosti ze dne 26. 3. 2017 žadatelkou o vydání rozhodnutí o umístění stavby na shora uvedeném pozemku. Navrhovatelé současně tvrdí, že tímto územním opatřením byli oproti předchozímu stavu (současně platný územní plán obce), zkráceni na svých právech. Zásady posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly vymezeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, tak, že *„navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.“* Navrhovatelé a) až c) jsou tedy v projednávané věci k podání návrhu aktivně procesně legitimováni. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, přičemž návrh samotný kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. a je včasný. V dané konkrétní věci se však sluší připomenout, že aktivní legitimace může být u navrhovatelů spatřována toliko ve vztahu k pozemku p.č. X v k.ú. Slatiňany a nikoli již ohledně pozemku p.č. X v k.ú. Škrovád, u kterého netvrdí jakýkoli svůj vztah k danému pozemku a jeho regulaci.

12. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s.ř.s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tak napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98). 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, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli.

13. Nově formulovaným §101d odst. 1 s.ř.s. však dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy bude algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s.ř.s., viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 195/2014-47, bod 15). Při věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s.ř.s.). V nyní projednávané věci soud rozhodl bez jednání, neboť navrhovatel i odpůrce s tímto postupem nesouhlas nevyjádřili (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).

14. Ze správního spisu a listin založených navrhovatelem v soudním spise soud ověřil, že zastupitelstvo odpůrce dne 14. 11. 2011 schválilo zahájení procesu pořizování nového územního plánu v roce 2012. Zastupitelstvo odpůrce dne 11. 12. 2013 vyslovalo souhlas s předloženým zadáním územního plánu. V důvodové zprávě pro konání zastupitelstva ze shora uvedeného dne ve věci územního plánu je na straně 14 uvedeno, že v oblasti urbanistické koncepce bude obsahem nového územního plánu posoudit potřeby množství a velikosti ploch pro penziony – plocha 24/R, 32/R a dále posouzení plochy pro bydlení 25/R. Současně posoudit a navrhnout možnosti a ochrany území krajinářsky hodnotných. Dne 1. 3. 2017 odpůrce rozeslal dotčeným orgánům návrh opatření obecné povahy (se sdělením opravě zřejmé nesprávnosti ze dne 6. 3. 2017). Dne 31. 3. 2017 navrhovatelka c) podala na Městský úřad Slatiňany žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby na pozemcích p.č. X, p.č. X a p.č. X vše v k. ú. Slatiňany. Rada odpůrce dne 10. 4. 2017 veřejnou vyhláškou oznámila zahájení řízení o návrhu opatření obecné povahy – „územní opatření o stavební uzávěře“. Dne 5. 5. 2017 navrhovatelé podali námítky k územnímu rozhodnutí o stavební uzávěře, ve kterých uvedli, že navrhované odůvodnění stavební uzávěry s odkazem na přípravu nového územního plánu s úvahami o novém funkčním využití lokality považují za nedostatečné. K tomu doplnili, že je zasahováno do jejich soukromých práv, do vlastnického práva bude zasaženo nad spravedlivou míru a bortí se tím jejich legitimní očekávání. Pozemky v roce 2003 kupovali s investičním záměrem výstavby a již vynaložili značné prostředky. Napadené opatření obecné povahy ze dne 10. 7. 2017 bylo na úřední desce vyvěšeno od 17. 7. 2017, přičemž v odůvodnění mimo jiné obsahuje rozhodnutí o námítce navrhovatelů spolu s vypořádáním.

15. V nyní projednávané věci navrhovatelé uvádějí, že napadené opatření obecné povahy, resp. jeho odůvodnění postrádá jakýkoli věcný důvod, pro důvod jeho vydání a že

Shodu s prvopisem potvrzuje

odůvodnění pouze parafrázuje ust. § 97 odst. 1 stavebního zákona. Jako nedostatečné označují odkaz na nové zamýšlené užití dotčené lokality v připravovaném územním plánu, neboť by se pak mělo vztahovat i na další pozemky. Důvodem pak nemůže být ani to, že hrozí zastavění pozemků, neboť ve vztahu k pozemku p.č. X v k.ú. Škrovád není jakékoli územní řízení vedeno. V tvrzeném nedostatku odůvodnění se žalobní námitka shoduje s námitkou podanou v průběhu schvalování napadeného opatření obecné povahy.

16. Ve věci je podstatné především ust. § 97 odst. 1 věty první stavebního zákona, podle něhož 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. Jak potom plyne z § 98 odst. 1 téhož zákona, územní opatření o stavební uzávěře vydává v přenesené působnosti rada obce, přičemž dle § 99 odst. 1 citovaného zákona územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry, popřípadě podmínky pro povolení výjimek. Součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením dotčeného území.

17. Z citovaných ustanovení stavebního zákona lze ve vztahu k vydání územního opatření o stavební uzávěře předně dovodit tři základní předpoklady, které jsou současně dovolenými cíli vydání takového opatření. Prvním z takových předpokladů je to, že bylo rozhodnuto o pořízení nové územně plánovací dokumentace nebo její změny. V tomto ohledu není v dané věci mezi účastníky sporu o tom (a rovněž plyne ze spisu), že zastupitelstvem odpůrce bylo schváleno pořízení nového územního plánu odpůrce, který se týká právě regulativů využití plochy zahrnující dotčený pozemek navrhovatelů a) a b). Druhým zákonem předvídaným předpokladem pro vydání územního opatření o stavební uzávěře je pak to, že stavební činnost zakázaná stavební uzávěrou by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Podle názoru soudu napadené opatření obecné povahy i tento v pořadí druhý předpoklad naplňuje, neboť má zjevně zabránit tomu, aby případná výstavba na pozemku navrhovatelů a) a b) a navrhovatelkou c) (viz podaná žádost o územní rozhodnutí) nebyla v rozporu s budoucím nikoli nevyhnutelně změněným a zamýšleným využitím plochy 24/R. K tomu lze ještě dodat, že funkcí územního opatření o stavební uzávěře je zastavení stavební činnosti v území, pro které obec připravuje novou regulaci v podobě územního plánu, do doby, než bude tato nová regulace definitivně schválena a nabude účinnosti; tedy ponechání volného prostoru obci k dalšímu rozhodování. Nejedná se tedy o jakési samostatné zástupné rozhodnutí vydané namísto územního rozhodnutí jak tvrdí navrhovatelé, nebo rozhodnutí nahrazující územní plán.

18. Stavební uzávěra je, zjednodušeně řečeno, svou povahou dočasným opatřením, přičemž soud při jejím přezkumu zkoumá pouze naplnění zákonných požadavků na její vydání. Nezkoumá však důvody, které odpůrce vedou k přípravě nového územního plánu, byť by vůči nim navrhovatel snášel sebepádnější námitky. K tomu bude soud oprávněn až ve fázi, kdy bude případně napaden takto nově přijatý územní plán. Třetí a poslední předpoklad pro vydání územního opatření o stavební uzávěře pak spočívá v tom, že toto opatření bude stavební činnost ve vymezeném území omezovat nebo zakazovat pouze v

nezbytném rozsahu, což je třeba chápat jako podmínku jeho územní a časové úměrnosti. Z prostorového hlediska tedy musí rozsah stavební uzávěry konvenovat s rozsahem plochy, ve vztahu ke které je nově zvažována změna regulace, což je v nyní projednávané věci fakticky splněno. Ani prozatímní doba trvání stavební uzávěry – do doby nabytí účinnosti připravovaného územního plánu zde ze zákonného rámce nevybočuje. Toto by se s časem mohlo změnit a v případě dalšího neodůvodněně dlouhého trvání stavební uzávěry (nepřijetí nového územního plánu) judikatura nevyklučuje možnost podání nového návrhu. Nicméně i v případě třetí podmínky nemá soud za to, že by napadeným opatřením obecné povahy odpůrce z daných mantinelů vykročil. Příprava územního plánu je déletrvající a dynamický proces, který nelze vměstnat do předem stanoveného časového období. Navrhovatelé však v této otázce časového omezení konkrétní námitky nevznášejí.

19. Argument navrhovatelů směřující k jakési diskriminaci (zde uvádějí více bodů) není na místě. Předně soud upozorňuje, že dle obsahu správního spisu se podává, že příprava opatření obecné povahy o stavební uzávěře byla odpůrcem zcela zjevně zahájena již před podáním žádosti o územní rozhodnutí (viz dopis rozeslání dopisu odpůrcem ze dne 1. 3. 2017). Nerovné zacházení navrhovatelé spatřují v (ne)regulaci, která se měla též dotknout plochy 30/R, tato argumentace je však mylná, jak označil odpůrce. Navrhovatelé patrně v tomto zaměnili plochy 50/R a 30/R. Spekulaci navrhovatelů ohledně zahájeného či nezahájeného územního řízení nebude soud rozebírat. Ve zvoleném postupu odpůrce soud diskriminaci či rozpor s § 2 odst. 4 správního řádu nespatřuje. Odpůrce dostatečně odůvodnil, proč a jaké plochy do stavební uzávěry pojal. Z textu napadeného opatření plyne, že odpůrce v něm jasně vymezil (bod VI., zejm. strana 7 nahoře), z jakého důvodu k vydání opatření přistoupil. Případné právo na individuálně zaměřené odůvodnění opatření obecné povahy vzniká pouze těm vlastníkům dotčených movitých věcí, kteří podali proti návrhu opatření námitky. V dané věci opatření obecné povahy na straně 9 obsahuje doslovný přepis námitek navrhovatelů a na straně 10 a 11 je pak obsaženo odůvodnění, proč námitkám nebylo vyhověno. Obsažené odůvodnění k námitkám považuje soud za přiléhavé a dostačující, ve své podstatě rozvíjí odůvodnění dané obecně. V podstatě je zopakován důvod – obava z možného zastavení plochy, která dle záměru nového územního plánu může doznat změny účelového určení plochy nezastavitelné. To se týká i druhého dotčeného pozemku, nejen pozemku navrhovatelů. Odpůrce se ve vyjádření k námitkám v napadeném opatření rovněž přiléhavě vypořádal k možnému dotčenému tvrzení navrhovatelů stran omezení jejich práv, resp. legitimního očekávání ve spojení s tvrzeným investičním záměrem.

20. Z pohledu zákonnosti opatření obecné povahy je rozhodné, zda obстоjí důvody, které jsou uvedeny v jeho písemném odůvodnění. I přes tvrzení navrhovatelů nemá soud pochybnosti o tom, že zákonné podmínky pro vydání stavební uzávěry byly v dané věci naplněny, neboť do územního řízení byl předložen záměr, jehož povolení by zmařilo plánované funkční využití dané plochy dle pořizovaného územního plánu. Navrhovatelé nesprávně interpretují, že časová souvislost mezi podáním žádosti stavebníka o vydání územního rozhodnutí a zahájením řízení o vydání opatření obecné povahy je důkazem účelovosti stavební uzávěry, která je osobně zaměřena zejm. proti navrhovateli c). Navrhovatelé zcela pomíjí, že zákonem stanoveným účelem stavební uzávěry je právě zamezit ve vydání územního rozhodnutí týkajícího se záměrů, které nejsou v souladu s pořizovanou územněplánovací dokumentací a které by ztížily či zamezily plánovanému

využití území. Překažení stavebního záměru stavebníka tak není jakýmsi naschválem, nýbrž důsledkem, jenž plně odpovídá zákonem předvídanému účelu a cíli územního opatření o stavební uzávěře. Je přitom zřejmé, že se odpůrce rozhodl vydat územní opatření o stavební uzávěře v okamžiku, kdy měl informace o tom, že by účel pořizovaného opatření obecné povahy mohl být zmařen.

21. K souhrnu argumentace navrhovatelů a námitkám uvedeným v bodech IV. až VI. žalobního návrhu stran odborných stanovisek k možné budoucí regulaci území soud uvádí, že zákonnost stavební uzávěry není závislá na tom, zda je zákonný obsah pořizovaného územního plánu. Stavební uzávěra je svojí povahou dočasné opatření, jehož účelem je zatímně upravit poměry tak, aby se fixoval stávající stav, resp. aby se zamezilo takovým změnám faktického stavu, které by bránily využití dle pořizovaného územního plánu. Podobně jako u jiných zatímních opatření je důvodem vydání stavební uzávěry zajištění realizace řešení konečného, které dosud nebylo účinně prosazeno (je ve stavu přípravy). Při vydávání stavební uzávěry (a tudíž ani při jejím soudním přezkumu) nemá a nemůže být podrobně zkoumáno, zda je řešení připravované v územním plánu správné, respektive důvody pro ně plně adekvátní. To je otázka, která má být řešena až v rámci procesu přípravy územního plánu (resp. při jeho případném soudním přezkumu, viz rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2014, čj. 7 As 181/2014 – 34). V návaznosti na to soud uvádí, že navrhovatelé naznačují nesprávnou tezi, že pozemky zahrnuté do zastavitelných ploch nelze zařadit v novém územním plánu mezi pozemky nezastavitelné, což mylně dovozuje z principu legitimního očekávání, resp. jakési kontinuity územního plánování. Změna typu plochy ze zastavitelné v nezastavitelnou není dle obsahu spisu a předložené výkresové dokumentace nepřiměřená a z odborných stanovisek (která též navrhovatelé napadají) jasně nevyplývá, že předpokládaná změna je nerealizovatelná. Soud opakuje, že výtky navrhovatelů bude na místě řešit v průběhu projednávání územního plánu. Napadené opatření obecné povahy tedy není z tohoto důvodu nezákonné. Zákonnost obsahu územního plánu pak bude moci být detailně přezkoumána soudem teprve po vydání územního plánu v rámci řízení o návrhu na jeho zrušení. S odkazem na shora uvedené soud neměl potřebu zabývat se důkazy, které předložili navrhovatelé. Zejména z pohledu soudu nebylo třeba přistoupit k dokazování obsahem znalecké zprávy ze dne 16. 3. 2018, jenž se zabývala odbornými otázkami krajinářského rázu. Rovněž k argumentaci kácení stromů v blízkém zámeckém parku soud nemá, co by bylo třeba dodat. Navrhovatelé tyto své poznatky nenavazují přímo na jakoukoli konkrétní argumentaci, kterou by se soud měl zabývat v tomto řízení.

22. Soud již shora uvedl, že stavební uzávěra je svojí povahou dočasné opatření, jehož účelem je zatímně upravit poměry tak, aby se fixoval stávající stav, resp. aby se zamezilo takovým změnám faktického stavu, které by bránily využití dle pořizovaného územního plánu. Z uvedeného pojetí a tedy i ze samé podstaty dočasnosti stavební uzávěry plyne, že námitky navrhovatelů stran porušení práva vlastnit majetek a tento užívat a případně též podnikat nejsou zcela na místě. Ve vztahu k námitkám navrhovatelů, že dochází k negativnímu zásahu do jeho vlastnického práva (a práva podnikat) v důsledku napadeného opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011–103, podle kterého *„pro rozsah tohoto přezkumného řízení je irrelevantní tvrzení navrhovatele, že skutečným cílem napadené stavební uzávěry je trvale mu znemožnit užívání areálu v jeho vlastnictví, zejména pak realizaci jím zamýšleného projektu. Stejně tak je bezpředmětné tvrzení, že se v případě projektu navrhovatele*

má jednat o investici v hodnotě desítek milionů korun českých a v důsledku průtahů je porušováno navrhovatelovo legitimní očekávání, že svůj záměr bude moci zrealizovat, a vzniká mu značná škoda. V této souvislosti lze navrhovatele odkázat na ustanovení § 102 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož vlastníkovu pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena, náleží náhrada, popřípadě právní úpravu náhrady škody.“

23. Vlastnické právo navrhovatelů a) a b) k pozemku je, resp. může být v budoucnu tak dle shora uvedených formulací omezeno úpravou veřejného práva. Nelze ani proto jednoduše uzavřít, že navrhovatelé mohou bez dalšího realizovat svá práva tak, že se svým pozemkem mohou nakládat dle své úvahy. Je zde právě přítomno omezení vyplývající například z ustanovení stavebního zákona sloužící k ochraně nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.

24. V této souvislosti soud připomíná závěry z usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17 kde se uvádí: „Není však zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje subjektivní veřejné (natož ústavní) právo na to, aby jeho pozemek měl režim stavebního pozemku, tedy na to, že pokud byl územním plánem pozemek určen jako stavební, musí stavebním (zřejmě navzdory možným pochybením, vadám, nezákonnostem či protiústavnostem při přijímání územního plánu) navždy zůstat. Z tohoto pohledu by pak bylo zakotvení soudního přezkumu územních plánů zcela zbytečné, neboť vyhovění jakémukoliv takovému návrhu Nejvyšším správním soudem by představovalo protiústavní zásah do "legitimního očekávání" vlastníků pozemků (odlišných od navrhovatele) pokud se týká určení druhu pozemku. Ostatně neexistuje ani subjektivní právo na to, aby pozemku byl "určen" územním plánem stěžovatelem zamýšlený režim. Ústavní soud již opakovaně judikoval, že vlastnické právo není absolutní, neboť toto lze při dodržení ústavních a zákonných mezí omezit (či dokonce za dodržení takových limitů lze přistoupit k vyvlastnění). Pokud stěžovatel zmiňuje "legitimní očekávání", tak je možno uvést, že sám poukázal na § 101d soudního řádu správního, dle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena, a uvedl, že to se týká např. situací, kdy již dojde v mezidobí (tj. před zrušením opatření obecné povahy - územního plánu) k vydání rozhodnutí o umístění stavby. Je tedy zřejmé, že ochrana již konkrétních legitimních očekávání vlastníků založených rozhodnutími v individuálních případech je soudním řádem správním zajištěna.“ Jinými slovy - na určitou podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok, stejně jako se nelze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí.“

25. Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí též uvedl: „Ve světle shora uvedených skutečností má zásadní význam skutečnost, že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny základních práv a svobod), přičemž z podstaty tohoto práva v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci. (Shodně též rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008–51)“.

Shodu s prvopisem potvrzuje

26. Po zhodnocení shora uvedených skutečností, včetně přílehlavé judikatury vyšších soudů, krajský soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný, a proto jej zamítl. Otázku proporcionality tvrzeného zásahu navrhovatelé v návrhu výslovně nezmiňovali, nicméně z obsahu napadeného opatření se podává, že vyslovení stavební uzávěry je odpovídajícím, tedy proporcionálním prostředkem dosažení sledovaného cíle. Tedy potenciálního záměru nedovolit zastavění pozemků, které mohou být zasaženy odpovídající změnou v připravovaném územním plánu.

27. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšný byl odpůrce a navrhovatelé nikoli. Úspěšný odpůrce (nikoli velká obec), u kterého soud shledává podmínky pro výjimečné přiznání náhrady nákladů správnímu orgánu splněnými (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, odst. 29 nebo rozsudek ze dne 13. 11. 2014, č.j. 7 As 181/2014, poslední odstavec), má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Tyto náklady jsou tvořeny částkou 2 x 3.100 Kč za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné vyjádření) podle § 7, § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1966 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Náhrada hotových výdajů činí podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu částku ve výši 2 x 300 Kč za dva úkony právní služby. K tomu přistupuje DPH ve výši 21 % z odměny a náhrad advokáta, neboť advokát je plátcem této daně. Přiznané náklady řízení ve výši 8.228 Kč navrhovatelé uhradí k rukám zástupce odpůrce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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.

Pardubice, 21. srpna 2018

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu