



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a Olgy Stránské v právní věci

navrhovatele: **JUDr. M. V.**
bytem X
zastoupen Mgr. Pavlem Hlavičkou, advokátem
sídlem K Dolům 42, Praha

proti
odpůrkyni: **Rada města M. p. B.**
sídlem Dobříšská 56, M. p. B.,
zastoupena JUDr. Emilem Flegelem, advokátem
sídlem K Chaloupkám 2, Praha

za účasti osob zúčastněných na řízení:

- I) Ing. J. S.**
bytem náměstí X
- II) M. J.**
bytem X
- III) A. P.**
bytem X
- IV) Ing. H. M.**
bytem X
- V) Ing. E. M.**
bytem X
- VI) Ing. J. S.**
bytem X
- VII) Ing. M. V.**
bytem X
- VIII) K. L.**
bytem náměstí X
- IX) Ing. J. L.**

Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

bytem X
X) B. S.
bytem X
XI) Ing. K. N.
bytem X.

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/16 – územního opatření o stavební uzávěře – vydaného odpůrkyní dne 16. 11. 2016,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/16 – územní opatření o stavební uzávěře – vydané odpůrkyní dne 16. 11. 2016 **s e** dnem právní moci tohoto rozsudku **z r u š u j e** v rozsahu pozemků p. č. xxx v katastrálním území M. p. B.
- II. Ve zbytku **s e** návrh **z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žádná z osob zúčastněných na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Návrh

1. Navrhovatel podal podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře ze dne 16. 12. 2016 (správně 16. 11. 2016, jak navrhovatel opravil při jednání soudu).
2. K aktivní návrhové legitimaci navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemků p. č. xxx v katastrálním území M. p. B., obci M. p. B. (dále jen „pozemky navrhovatele“), které byly napadeným opatřením obecné povahy přímo dotčeny, neboť se na ně vztahuje stavební uzávěra.
3. Navrhovatel uvedl, že spolu se svojí manželkou [osobou zúčastněnou na řízení VII)] pověřil společnost K X, s. r. o. (dále jen „stavebník“), jejímiž jsou spoluvlastníky, podáním žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby „G. h. – M. p. B.“ na pozemcích navrhovatele. Žádost o vydání územního rozhodnutí byla stavebníkem podána dne 2. 3. 2016, a to v souladu s podmínkami využití a uspořádání území podle platného územního plánu. Dne 22. 6. 2017 rozhodl Městský úřad v M. p. B. jako stavební úřad o zamítnutí žádosti. Stavební úřad přitom již dříve v letech 2016 vydal rozhodnutí týkající se pozemků navrhovatele (rozhodnutí o dělení pozemků, stavební povolení, územní rozhodnutí, územní souhlas), odpůrkyně usnesením č. 3-81/2017 udělila výjimku pro průzkumný vrt a následnou stavbu studny. Proces pořizování nového územního plánu probíhá od roku 2011, dne 16. 12. 2016 (správně 16. 11. 2016 – pozn. soudu) pak odpůrkyně vydala stavební uzávěru, aby zabránila případnému využití dotčeného území navrhovatelem. Tím zásadním způsobem zasáhla do probíhajících správních řízení. Žádost o vydání územního rozhodnutí byla zamítnuta Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

z důvodu, že stavební uzávěra brání jejímu vyhovění, aniž se stavební úřad vypořádal s tím, že aplikuje stavební uzávěru retroaktivně na dříve zahájené řízení. Opatření obecné povahy je šikanózní, neboť město M. p. B. mělo své případné výhrady k záměru stavebníka uplatnit v územním řízení, jehož bylo účastníkem. Ze skutečnosti, že město v územním řízení nebrojilo proti záměru stavebníka, lze dovodit, že záměr není v rozporu s připravovaným využitím území. Územní řízení nelze považovat za stavební činnost, vydání územního opatření o stavební uzávěře tak nepředstavuje důvod pro zastavení územního řízení.

4. Navrhovatel tvrdí, že v průběhu vydání opatření obecné povahy došlo k procesním vadám. Návrh opatření obecné povahy nebyl v souladu s § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zveřejněn na úřední desce Rady města M. p. B., která je samostatným správním orgánem, a má tak povinnost mít vlastní úřední desku. Návrh byl zveřejněn na „úřední desce odboru kanceláře starosty“. Dále z usnesení odpůrkyně č. 15-49/2016 nelze dovodit, že by odpůrkyně přijala rozhodnutí o schválení návrhu opatření obecné povahy, pouze vzala návrh na vědomí. O přijetí návrhu opatření obecné povahy se tedy nehlasovalo, vyhlášku o opatření obecné povahy vydal svévolně starosta obce. Jde tak o nicotný právní akt. Další vada spočívá v tom, že odpůrkyně nejprve zveřejnila návrh opatření obecné povahy a teprve následující den ho odeslala dotčeným orgánům k vydání stanovisek.

Z § 172 odst. 1 správního řádu ovšem plyne, že návrh opatření obecné povahy má být zveřejněn až po jeho projednání s dotčenými orgány. V řízení o vydání opatření obecné povahy byl porušen § 5 správního řádu, neboť starosta obce ani vedoucí stavebního úřadu neakceptovali návrh navrhovatele a jeho manželky na smírné řešení sporu o rozsah stavební uzávěry. V neposlední řadě pak navrhovatel spatřuje vadu řízení v tom, že odůvodnění opatření obecné povahy vychází z toho, že nový územní plán má nahradit doposud platný územní plán sídelního útvaru schválený v roce 1993 (vyhláška č. 22/1993). Navrhovatel se domnívá, že tento územní plán pozbyl platnosti dne 31. 12. 2012 a jedinou platnou vyhláškou upravující územní plán města je vyhláška č. 58/1998, z níž neplyne, že by nahrazovala či měnila vyhlášku č. 22/1993. Odpůrce se tak nemohl v odůvodnění opatření obecné povahy opírat o vyhlášku č. 22/1993.

5. Dále navrhovatel formuloval návrhové body, v nichž uvedl, z jakých právních důvodů považuje opatření obecné povahy za nezákonné. Navrhovatel poukázal na to, že opatření obecné povahy bylo vydáno za účelem omezení stavební činnosti, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravovaného územního plánu. Ten má přitom pozemky navrhovatele doposud využitelné pro občanskou vybavenost převést do rezervy jako nezastavitelnou plochu. Taková změna, jež zcela znemožňuje stávající využití území, je změnou skokovou, nepředvídatelnou, přetrhávající dosavadní vývoj, je v naprostém rozporu s legitimním očekáváním. Pořizovaný územní plán, byl-li by schválen v navrhované podobě, by byl neplatný pro rozpor se základním pravidlem dodržování kontinuity funkčního využití území. Vzhledem k tomu, že tato skutečnost je již nyní evidentní, je opatření obecné povahy nedůvodné, neboť zamezuje provádění veškeré stavební činnosti, ačkoliv je v souladu se stávajícím funkčním využitím území legitimní a oprávněná; v rozporu by mohla být jen s navrhovaným novým funkčním využitím plochy, které však nemůže být nikdy platně přijato. Stavební uzávěra tak má ochránit připravovaný nezákonný územní plán.
6. Další důvod nezákonnosti spatřuje navrhovatel v tom, že opatření obecné povahy nemá konkrétně vymezený předmět, neboť nestanoví konkrétní opatření pro konkrétní Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

pozemky a již vůbec je neodůvodňuje. Nemá ani abstraktně vymezený okruh adresátů, neboť směřuje na konkrétní pozemky konkrétních adresátů, je cílena prakticky výlučně na navrhovatele a případně ještě několik dalších vlastníků. Odůvodnění aktu, jímž se zasahuje do vlastnického práva, musí obsahovat věcnou a právní obhajobu zásahu a musí z něj být zřejmé, že zásah má zákonný základ. Navrhovatel dále snáší výhrady proti rozhodnutí stavebního úřadu v územním řízení, v němž má být rovněž řešena ochrana veřejného zájmu. Žádný z dotčených orgánů ani město M. p. B. v něm nevyjádřil pochybnost o vhodnosti záměru výstavby domova seniorů, popřípadě jiného obdobného zařízení s pečovatelskou službou. Napadené opatření obecné povahy je jen aktem politické zvůle, k němuž odpůrkyně přistoupila poté, co město nebylo schopno obhájit zamítnutí záměru. Návrh nového územního plánu již od počátku postrádá koncepci. Odmítnutí záměru výstavby domova seniorů, popřípadě jiného obdobného zařízení s pečovatelskou službou je v rozporu s objektivními potřebami obce, neboť stávající domov seniorů je nedostatečný a ve velmi zuboženém stavu.

7. Nový územní plán je pořizován od roku 2011 a teprve v roce 2016, jakmile stavebník podal žádost o vydání územního rozhodnutí, začala územní komise města (*patrně má navrhovatel namysli komisi pro územní plánování a rozvoj města – pozn. soudu*) projednávat možnost vydání stavební uzávěry. V této komisi zasedají osoby, které v minulosti neúspěšně vedly soudní řízení proti navrhovateli (A. K., J. Z. a R. I.). Komise diskriminovala navrhovatele, neboť jej nepozvala na zasedání komise za účelem nalezení optimálního řešení, jak to učinila v případě paní Č. a paní H.. Stavební uzávěra nebyla vyhlášena v celé lokalitě „S.“, kde se nachází navrhovatelovy pozemky, je zde řada výjimek, z nichž mnohé se nachází v bezprostředním sousedství pozemků navrhovatele nebo jejich blízkosti. Přitom k naplnění zákonných předpokladů pro opatření obecné povahy by se měla stavební uzávěra vztahovat na celou lokalitu. V průběhu pořizování územního plánu byly snahy poškodit pozemky navrhovatele, nejprve na nich měl být umístěn biokoridor, po prokázání jeho nefunkčnosti bylo změněno odůvodnění tak, že k pozemku musí být přístupová cesta, jejíž parametry jsou však nereálné. Nerovný přístup k majitelům pozemků je stvrzen konkrétně též tím, že stavebníkovi J. S. byla v roce 2016 povolena změna územního rozhodnutí a proběhlo stavební řízení. Není zřejmé, proč do stavební uzávěry nebyly zahrnuty pozemky Lesů České republiky s. p. parcelní č. xx, které jsou určeny k plnění funkcí lesa. Na druhé straně jsou do uzávěry zahrnuty pozemky s již realizovanými domy, takže uzávěra nedává smysl. Do stavební uzávěry byly zahrnuty pozemky 120 vlastníků, z nichž pouze jedna čtvrtina bydlí v M. p. B., jde tedy o zřejmý politický kalkul, neboť uzávěra se dotýká voličů v naprosto zanedbatelném rozsahu. Z cca 30 dotčených vlastníků bydlících v M. p. B. je řada z nich „neposlušných“, jako navrhovatel, dále pan S., paní V. a paní Č. Další jsou nemocní a staří, takže o uzávěře ani nevědí, dalších se příliš netýká, neboť již mají postavený dům. Pozemky podnikatelů v oblasti realit v M. p. B. a dalších příznivých osob nebyly do uzávěry zahrnuty.
8. Diskriminaci navrhovatele lze demonstrovat na obdobné lokalitě č. 111, která je v dosavadním územním plánu určena k dostavbě volných míst ve staré R. a v návrhu nového územního plánu jde o přírodní plochu, tedy nezastavitelnou plochu. Přestože je záměr výstavby rodinných domů v rozporu s návrhem územního plánu a se zájmy obyvatel dané lokality, kteří uskutečnili podpisovou akci, nikdo z komise pro územní plánování ani z městského úřadu na to nezareagoval. Paní L. a pan H. přitom podali žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby dne 18. 6. 2014, teprve dne 29. 6. 2015 bylo oznámeno zahájení územního řízení a dne 26. 11. 2015 vydal stavební úřad rozhodnutí o

umístění stavby. Zatímco navrhovatel je opozičním politikem, paní L. je tajemnicí městského úřadu. Tím je doložena diskriminace navrhovatele a účelovost stavební uzávěry.

9. Navrhovatel a jeho manželka od počátku zamýšleli využít koupené pozemky k výstavbě domova seniorů, neboť stávající domov seniorů má přetíženou kapacitu a jeho stav je nevyhovující. Navrhovaný území plán nevymezuje žádnou plochu pro tento typ stavby, pouze pozemky navrhovatele jsou zařazeny do územní rezervy s plánovaným využitím pro domov seniorů. Předmětem žádosti o vydání územního rozhodnutí je „G. h.“ proto, že to vyplynulo z územněplánovací informace Městského úřadu v Černošicích a jednání se stavebním úřadem. Pojem „plocha občanského vybavení“ je vykládán restriktivně a bylo potvrzeno, že pokud bude žádost podána na stavbu „G. h.“ s parametry domu s pečovatelskou službou, nebude vydání územního rozhodnutí nic bránit. Projektová dokumentace „G. h.“ je tedy připravena pro budoucí využití jako domov seniorů, včetně parametrů bezbariérovosti, ordinací, rehabilitačních místností. Odpůrkyně jedná proti zájmu samotné obce a jejích občanů. Navrhovateli a jeho manželce doposud vznikla škoda ve výši 148.945 Kč odpovídající nákladům na přípravu stavebního záměru a dalších 70.000.000 Kč, budou-li pozemky navrhovatele zařazeny do nezastavitelné plochy.
10. Navrhovatel namítá, že opatření obecné povahy vydal vyloučený orgán. Starosta obce Ing. P. D. a další členové vedení města podali proti navrhovateli trestní oznámení a žaloby (řízení vedené u Okresního soudu Praha-západ pod sp. zn. 5 C 102/2015). U celé rady města lze důvodně předpokládat, že s ohledem na svůj poměr k navrhovateli má odpůrkyně takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Navrhovatel namítl podjatost členů rady města, rada města námitce nevyhověla, správně však měla předat námitku nadřízenému správnímu orgánu, jenž by pověřil k projednání a rozhodnutí jiný věcně příslušný správní orgán v obvodu své působnosti. Tím došlo k porušení § 14 odst. 4 správního řádu. Navrhovatel dále popsal okolnosti, z nichž dovozuje, že jsou vůči němu zaujati členové odpůrkyně D. P., M. Š. a H. K.

Vyjádření odpůrkyně k návrhu

11. Odpůrkyně se podáním ze dne 12. 10. 2017 ztotožnila s vyjádřením města M. p. B. k návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 11. 9. 2017 a jeho doplněním ze dne 25. 9. 2017 a plně na ně odkázala. Odpůrkyně tedy k návrhu uvádí, že neobsahuje náležitosti dle § 101b odst. 2 s. ř. s., neboť v něm není podán srozumitelný přehled návrhových bodů. Navrhovatel v námitkách neuvádí žádné konkrétní ustanovení zákona, které mělo být opatřením obecné povahy porušeno. Řada argumentů je mimoběžná, neboť se týkají územního řízení o umístění stavby G. h., přičemž navrhovatel zřetelně odvozuje dotčení svých práv z výsledku jiného správního řízení (řízení o umístění stavby). Odpůrkyně poukázala na to, že navrhovatel podal ke Krajskému úřadu Středočeského kraje podnět k zahájení přezkumného řízení, krajský úřad jej však neshledal důvodným a odložil ho.
12. Odpůrkyně zdůraznila, že funkcí stavební uzávěry je zastavení stavební činnosti v území, pro které je připravována nová regulace, svojí povahou jde o předběžné opatření, soud je oprávněn zkoumat pouze naplnění zákonných požadavků na její vydání. Důvody k vydání opatření obecné povahy jsou dostatečně a srozumitelně popsány v jeho odůvodnění, a to i v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách. O pořízení nového územního plánu rozhodlo zastupitelstvo města dne 23. 6. 2011 a jeho příprava dospěla v roce 2016 do stavu, kdy po společném jednání byla dohodnuta rozhodující stanoviska dotčených orgánů a v souvislosti s nimi byl postupně zpracováván návrh vyhodnocení připomínek veřejnosti. Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

Vyplývá z toho, že v novém územním plánu pravděpodobně nebude možné ponechat vymezení zastavitelných ploch v rozsahu dle dosud platného územního plánu sídelního útvaru. Stavební uzávěra se proto týká zejména velkých ploch na okraji zastavěného území města, které jsou v dosud platném územním plánu vymezeny jako plochy zastavitelné bez zvláštních omezení a pro něž je třeba zastavitelnost a její podmínky prověřit.

13. Návrh opatření obecné povahy byl zveřejněn na úřední desce města M. p. B. od 22. 7. do 23. 8. 2016, Rada města M. p. B. nedisponuje vlastní úřední deskou. Návrh byl současně zaslán dotčeným orgánům k vydání stanovisek, tím však nemohlo být zasaženo do práv navrhovatele, což ostatně v návrhu ani netvrdí. Smyslem úpravy obsažené v § 172 odst. 1 správního řádu je, aby veřejnosti byl předložen návrh opatření obecné povahy již projednaný s dotčenými orgány, aby v případě, že si stanoviska dotčených orgánů vyžádají provedení úprav, nemusel být návrh znovu projednáván. Z důvodu urychlení postupu zvolila odpůrkyně jiný postup, a to s vědomím, že pokud v důsledku stanovisek dotčených orgánů dojde k úpravě návrhu opatření obecné povahy, bude upravený návrh znovu zveřejněn k uplatnění nových připomínek a námitek. Z dotčených orgánů uplatnily stanovisko pouze Ministerstvo obrany (bez připomínek), Ministerstvo dopravy a Ředitelství silnic a dálnic. Ministerstvo dopravy požadovalo, aby stavební uzávěrou nebyly v ploše spadající do ochranného pásma dálnice D4 omezeny ani zakázány stavební činnosti pro zvyšování plynulosti a bezpečnosti provozu na dálnici D4 a činnosti související se změnou kategorie této silnice z R4 na D4. Tento požadavek byl plně zapracován do opatření obecné povahy, hmotná subjektivní práva navrhovatele tím nemohla být dotčena.
14. Usnesením ze dne 1. 6. 2016 č. 15-49, na které navrhovatel poukazuje, vzala odpůrkyně pouze na vědomí informaci o stavu přípavy opatření obecné povahy ve fázi před zveřejněním jeho návrhu, tímto usnesením nebylo opatření obecné povahy vydáno. Stalo se tak až usnesením ze dne 16. 11. 2016 č. 4-63/2016, jímž odpůrkyně schválila veřejnou vyhlášku Opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře.
15. Odpůrkyně tvrdí, že v souvislosti s vydáním opatření obecné povahy nemohl být porušen § 5 správního řádu, neboť cílem řízení není odstranit rozpory, nýbrž zajistit, že budoucí využití území podle připravované územněplánovací dokumentace nebude znemožněno. Nedůvodné jsou i výtky týkající se porušení § 2 odst. 4 a § 7 odst. 1 správního řádu, neboť odpůrkyně sleduje při vydání stavební uzávěry toliko zájmy schválené zadáním územního plánu, jimž nemůže nadřazovat individuální zájmy jednotlivých vlastníků nemovitostí. Dále uvedla, že byly splněny všechny podmínky pro vydání opatření obecné povahy, neboť v té době již bylo rozhodnuto o pořízení nového územního plánu a bylo schváleno jeho zadání, opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Stavební činnost zakázaná opatřením obecné povahy by mohla ztížit či znemožnit budoucí využití území dle připravovaného územního plánu (rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2008, čj. 6 Ao 1/2008 – 86). Stavební uzávěru lze stanovit i pro území, v němž stávající územní plán výstavbu povoluje, a to jako dočasné opatření do schválení podrobnější územněplánovací dokumentace pro dané území.
16. Návrh na zrušení opatření obecné povahy a aktivita navrhovatele směřuje dle odpůrkyně k nadřazení individuálních zájmů nad obecné zájmy územního plánování promítnuté do zákonem stanoveného procesu pořizování územněplánovací dokumentace, při němž je hledáno optimální funkční využití jednotlivých pozemků. Opatření obecné povahy je

proto výrazem realizace práva na samosprávu při přípravě nové územněplánovací dokumentace.

17. Odpůrkyně k námitce podjatosti jejích členů uvedla, že v řízení o vydání opatření obecné povahy se uplatní § 14 správního řádu, z něhož plyne, že navrhovatel měl námitku podjatosti uplatnit bez zbytečného odkladu poté, co se o důvodech vyloučení členů odpůrkyně dozvěděl, jinak k ní nelze přihlédnout. Podání navrhovatele ze dne 19. 8. 2016 je obsahově nesrozumitelné, námitka podjatosti byla vznesena proti Radě města M. p. B., což však není možné, neboť § 14 správního řádu vylučuje, že by mohl být podjatý správní orgán jako celek, podjatí mohou být pouze jeho členové. O důvodech případné podjatosti členů rady věděl navrhovatel již v okamžiku, kdy se seznámil s návrhem opatření obecné povahy. Pro vyloučení členů správního orgánu jsou rozhodující objektivní skutečnosti, nikoliv přesvědčení navrhovatele. Odpůrkyně rozhodla napadeným opatřením obecné povahy o zřízení stavební uzávěry na plochách vymezených územním plánem jako plochy zemědělské v katastrálních územích M. p. B., S. L. a R. Ze spisu nelze dovodit, že by odpůrkyně zamýšlela omezit výlučně práva navrhovatele. Stavební uzávěrou jsou dotčeni i všichni ostatní současní či budoucí vlastníci a uživatelé území, na které se vztahuje stavební uzávěra.
18. Odpůrkyně navrhla, aby soud návrh zamítl.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

19. Všechny osoby zúčastněné na řízení ve svých vyjádřeních uvedly skutečnosti, z nichž dovozují, že opatření obecné povahy (stavební uzávěra) nezákonně zasahuje do jejich vlastnického práva k jiným nemovitým věcem, než jsou pozemky navrhovatele, a to zpravidla ve spojení s návrhem nově pořizovaného územního plánu.
20. Osoba zúčastněná na řízení VII), která je spoluvlastnicí pozemků navrhovatele a jeho manželkou, se ztotožnila s argumentací obsaženou v návrhu na zrušení opatření obecné povahy a poukázala na to, že stavebník, jehož je společnicí, neuspěl s žádostí o vydání územního rozhodnutí na stavbu G. h.
21. Osoba zúčastněná na řízení VIII) poukázala na to, že její pozemky jsou ornou půdou a ovocným sadem, a to jak v platném územním plánu, tak nově pořizovaném, přičemž k tomuto účelu jsou i využívány. Stavební uzávěra je tudíž nesmyslná.

Obsah dalších podání navrhovatele

22. Navrhovatel v podáních ze dne 30. 10. 2017 v reakci na výtku odpůrkyně seřadil a očísloval jednotlivé návrhové body s tím, že u každého z nich uvedl, zda se dotýká opatření obecné povahy jako celku, nebo pouze pozemků ve vlastnictví navrhovatele. Požadavek na zrušení opatření obecné povahy jako celku odůvodnil množstvím dotčených vlastníků, z nichž mnozí se do řízení přihlásili jako osoby zúčastněné na řízení. Ve vztahu k námitce porušení § 172 odst. 1 správního řádu uvedl, že odpůrkyně nepublikovala návrh opatření obecné povahy ve znění po jeho projednání s dotčenými orgány, k tomuto znění návrhu nemohl podat připomínky. Navrhovatel zdůraznil, že v odůvodnění opatření obecné povahy jsou uvedeny pouze obecné důvody vydání stavební uzávěry, nejsou konkretizovány. Skutečné důvody, které vedly k vydání stavební uzávěry (snaha o diskriminaci navrhovatele a zabránit parcelaci pozemků v lokalitě Pod Š. a S.), v něm

Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

uvedeny nejsou. Skutečnost, že důvodem pro vydání opatření obecné povahy byla snaha zabránit parcelaci pozemků, vyšla najevo při veřejném projednání návrhu územního plánu dne

17. 10. 2017, a to během vystoupení pana Z., předsedy komise pro územní plánování a rozvoj města. K tomu navrhovatel uvádí, že stavební uzávěra není nástrojem, kterým by bylo možné zabránit parcelování pozemků, neboť to není stavební činnost. Je zřejmé, že odpůrkyně není schopna zdůvodnit vyhlášení stavební uzávěry v souladu se zákonnými důvody. Zcela nesmyslně uvádí, že cílem stavební uzávěry není zabránit případné výstavbě na pozemcích, které jsou dnes určeny k výstavbě, a po skončení stavební uzávěry budou moci vlastníci dál pokračovat v plánované výstavbě. Nezbyvá než dovodit, že členy komise pro územní plánování a rozvoj města a členy rady města vedla k vyhlášení stavební uzávěry téměř výlučně osobní zášť vůči navrhovateli a zbylí vlastníci se stali pouze rukojmími v této nelegální hře. Závěrem navrhovatel s odkazem na v judikatuře ustálený algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy shrnul, že napadené opatření obecné povahy ob stojí v prvním a druhém kroku algoritmu, neobstojí ve třetím, čtvrtém ani pátém kroku.

23. Při jednání setrval navrhovatel na svém dosavadním procesním stanovisku a jeho přednes odpovídal obsahu písemných podání učiněných v této věci, jejichž podstata je shrnuta výše.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

24. O splnění podmínek řízení není v dané věci pochyb – návrhem napadený akt je opatřením obecné povahy, návrh byl podán ve lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s. a navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu, neboť je spoluvlastníkem (ve společném jmění manželů) pozemků uvedených v návrhu, na které dopadá stavební uzávěra.
25. Byť navrhovatel označil v návrhu na zrušení opatření obecné povahy jako odpůrce město M. p. B., toto procesní postavení přísluší dle § 101a odst. 3 s. ř. s. orgánu, jenž opatření obecné povahy vydal. Vzhledem k tomu, že odpůrkyně je orgánem obce a vydání opatření obecné povahy je výkonem přenesené působnosti (tedy výkonem státní správy), je správním orgánem, a tudíž jí přísluší postavení odpůrce (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, čj. 9 As 6/2017 – 113, body 64 a 65). O tom soud navrhovatele poučil a ten následně v tomto směru opravil označení odpůrce.
26. Soud zvažoval, zda není návrh nepřijatelný ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle něhož pokud je navrhovatel podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. V dané věci bylo návrhem napadené opatření obecné povahy užito v řízení o žádosti stavebníka o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Tato žádost byla stavebním úřadem zamítnuta. Podat žalobu na zrušení rozhodnutí stavebního úřadu (resp. nadřízeného správního orgánu) je oprávněn stavebník, neboť on žádal o vydání rozhodnutí a jeho žádosti nebylo rozhodnutím vyhověno. Do práv navrhovatele, jenž je spoluvlastníkem pozemků, na nichž má být záměr umístěn, a společníkem stavebníka, nebylo rozhodnutím stavebního úřadu zasaženo. Stavebník, jehož práva byla dotčena rozhodnutím stavebního úřadu vydaným v územním řízení, není legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť není držitelem žádného věcného práva k nemovité věci zasažené stavební uzávěrou. Z toho tedy plyne, že zatímco stavebník je oprávněn domáhat se soudní ochrany v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí, a v jeho rámci se event. domáhat i incidenčního přezkumu územního opatření
- Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

o stavební uzávěře (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014 – 36), do práv navrhovatele jakožto vlastníka nemovitých věcí přímo zasahuje opatření obecné povahy, nikoliv rozhodnutí vydané v územním řízení. Návrh navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy tak nelze vázat na současné podání žaloby na zrušení rozhodnutí vydaného v územním řízení. Rozšířený senát NSS v citovaném usnesení zavrhl takový výklad předmětného ustanovení, který by vyloučil adresáta individuálního správního aktu, jímž bylo opatření obecné povahy aplikováno, z obecného oprávnění osob dotčených na právech opatřením obecné povahy podat návrh na zrušení opatření obecné povahy (odst. 22). Návrh na zrušení opatření obecné povahy je tedy z tohoto hlediska přípustný.

27. V této souvislosti je třeba uvést, že jelikož předmětem soudního přezkumu je výlučně opatření obecné povahy, nezabýval se soud výtkami, které navrhovatel směřoval k rozhodnutí stavebního úřadu o žádosti stavebníka o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Ochrany proti tomuto rozhodnutí je oprávněn domáhat se sám stavebník, který byť je personálně propojen s navrhovatelem, představuje samostatnou osobu s vlastními právy. Navrhovatel není oprávněn dovolávat se v tomto řízení ochrany práv stavebníka, byť je jeho společníkem. Jakkoliv se zájmové sféry navrhovatele a stavebníka překrývají (mají stejný zájem na výsledku tohoto řízení), jejich právní sféry jsou od sebe neprostopupně odděleny.
28. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). 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.).
29. Soud projednal návrh na zrušení opatření obecné povahy při jednání soudu dne 30. 1. 2018, a to v souladu s § 49 odst. 3 s. ř. s. v nepřítomnosti odpůrkyně i jejího zástupce. Odpůrkyně byla k jednání řádně předvolána dne 10. 1. 2018, k přípravě na jednání tak měla k dispozici 20 dnů. Soud nevyhověl její žádosti o odročení jednání ze dne 17. 1. 2018 z důvodů, které jsou blíže uvedeny ve vyrozumění ze dne 18. 1. 2018 (doručeno odpůrkyni dne 19. 1. 2018). Soud proto jen stručně shrnuje, že odpůrkyně byla informována o vedení řízení a seznámena s obsahem podání navrhovatele dne 29. 9. 2017, měla tedy dostatek času se s věcí seznámit a vyjádřit se k ní. Ostatně vyjádření k návrhu podala již dne 12. 10. 2017.
30. Následně dne 19. 1. 2018 oznámila odpůrkyně soudu, že je v řízení zastoupena, což doložila plnou mocí ze dne 16. 1. 2018. Současně požádal její zástupce o odročení jednání z důvodu, že dne 30. 1. 2018 přednáší zástupce odpůrkyně na plánovaném setkání České společnosti pro stavební právo. Tuto skutečnost nijak nedoložil, pouze do textu žádosti o odročení jednání zkopíroval text údajné elektronické zprávy, jejíž pravost nelze ověřit, obsahující pozvánku na novoroční setkání České společnosti pro stavební právo v úterý 30. 1. 2018 ve 12:00 hod. Časový program setkání ani seznam přednášejících není v pozvánce uveden. Pod pozvánkou je podepsán zástupce odpůrkyně a J. M., elektronická zpráva měla být odeslána dne 15. 1. 2018 ve 14:44 hod. Zamýšlená účast na setkání členů České společnosti pro stavební právo, která je zapsaným spolkem zabývajícím se soukromým a veřejným stavebním právem, nemůže v případě kolize s jednáním soudu opodstatnit odročení tohoto jednání. Je nepochybné, že zástupce odpůrkyně, jenž je advokátem, je povinen upřednostnit poskytování právních služeb svému klientovi (účastníkovi řízení) před účastí na setkání členů spolku, a to ačkoliv měl mít při tomto jednání odborné vystoupení, při němž jej navíc mohl zastoupit některý z kolegů z této Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

odborné společnosti (alespoň po část setkání, neboť jednání soudu bylo nařízeno již na 10:30 hod., setkání členů spolku mělo být zahájeno ve 12:00 hod., a to ve stejné obci). Soud navíc poukazuje na to, že pozvánka k setkání měla být rozeslána pozvaným až dne 15. 1. 2018, předvolání k jednání soudu bylo odpůrkyni doručeno již dne 10. 1. 2018. Časová kolize několika pracovních aktivit je důvodem pro odročení jednání pouze v případě, že dochází ke kolizi s jiným jednáním úředního charakteru (u soudu, správního orgánu, orgánu činného v trestním řízení), nikoliv s ryze soukromou aktivitou. Právo na právní pomoc, jehož se zástupce odpůrkyně v žádosti o odročení dovolává, nepochybně neznamená, že by orgán veřejné moci byl povinen odročit jednání z důvodu, aby se zástupce odpůrkyně mohl zúčastnit odborného setkání členů spolku, přičemž tato „kolize“ nastala až poté, co soud řádně předvolal k jednání oba účastníky řízení a všech 13 osob zúčastněných na řízení. Vzhledem k množství předvolaných osob nelze učinit závěr, že odročení jednání soudu je organizačně snažším opatřením k řešení „kolize“, naopak je zcela srovnatelné se zrušením plánovaného setkání členů spolku a jejich pozváním na setkání v jiném termínu. Nepřítomnost samotné odpůrkyně, resp. jejího pověřeného člena, pak není jakkoliv opodstatněna.

Skutková zjištění učiněná ze správního spisu a dokazování provedeného při jednání

31. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 22. 7. 2016 byla vyvěšena na úřední desku města M. p. B. veřejná vyhláška obsahující oznámení o předložení návrhu územního opatření o stavební uzávěře. Veřejná vyhláška obsahuje poučení dle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu o právu podat proti návrhu opatření obecné povahy připomínky a námítky, a to do 22. 8. 2016. Přílohou veřejné vyhlášky je návrh opatření obecné povahy obsahující výrok i odůvodnění a grafické vymezení území, pro které má platit stavební uzávěra. Téhož dne byl návrh opatření obecné povahy zaslán dotčeným orgánům.
32. K návrhu opatření obecné povahy podaly stanovisko Ředitelství silnic a dálnic ČR a Ministerstvo dopravy, které požadovaly omezení zákazů vztahujících se k pozemkům v ochranném pásmu dálnice D4, a souhlasné stanovisko sdělilo Ministerstvo obrany.
33. Dne 19. 8. 2016 podal navrhovatel spolu se svojí manželkou námítky, a to jako vlastníci pozemků p. č. x. V nich předně poukázali na nicotnost návrhu opatření obecné povahy, neboť návrh nebyl schválen odpůrkyní, která jej pouze vzala na vědomí usnesením ze dne 1. 6. 2016. Dále namítli nedůvodnost stavební uzávěry, neboť stávající návrh pořizovaného územního plánu je nezákonný z důvodu, že představuje skokovou, nepředvídatelnou změnu dosud zastavitelné plochy na plochu nezastavitelnou, která navrhovatelům zcela znemožní realizovat záměr. Stavební uzávěra tak má ochránit připravovaný nezákonný územní plán. Závěrem namítli podjatost celé rady města, u níž lze důvodně předpokládat, že s ohledem na svůj poměr k navrhovateli (tzv. riziko systémové podjatosti) má rada takový zájem na výsledku řízení, pro který lze pochybovat o její nepodjatosti. Konkrétně uvedli, že v předchozím volebním období byl navrhovatel opozičním zastupitelem města a kritizoval činnost odboru starosty, odboru správy majetku a investic a stavebního úřadu. Obzvláště starosta města Ing. D. a další členové vedení města neúspěšně podali na navrhovatele trestní oznámení a žaloby (konkrétně je zmíněno řízení vedené u Okresního soudu Praha-západ pod sp. zn. 5 C 102/2015). Navrhovatel a jeho manželka tedy vznesli námitku podjatosti rady města ve věci rozhodnutí o této námitce, a to proti celé radě z důvodu její podjatosti, resp. z důvodu podjatosti starosty jakožto představeného jednotlivých radních. Navrhli, aby o námitce podjatosti rozhodl nadřízený správní orgán (Rada Středočeského kraje) a ten aby konstatoval podjatost rady města a rozhodnutím o Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

námítce proti návrhu opatření obecné povahy pověřil jiný věcně příslušný podřízený správní orgán.

34. Dne 16. 11. 2016 přijala odpůrkyně při svém 63. zasedání poměrem hlasů 4:0 usnesení č. 3-63/2016, podle něhož: „*Rada města rozhodla o námitkách uplatněných k návrhu územního opatření o stavební uzávěře podaných v průběhu projednávání v souladu s předloženým návrhem tohoto rozhodnutí o námitkách.*“ Následně stejným poměrem hlasů přijala usnesení č. 4-63/2016 tohoto znění: „*Rada města schvaluje veřejnou vyhlášku Opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře na základě předloženého a projednaného návrhu.*“
35. Dne 16. 11. 2016 byla vydána veřejná vyhláška - opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře. Stavební uzávěra se vztahuje na všech 8 pozemků navrhovatele uvedených v návrhu na zrušení opatření obecné povahy a na řadu dalších pozemků jiných vlastníků. Na území dotčeném stavební uzávěrou je zakázáno umísťovat a povolovat stavby ve smyslu § 2 odst. 3 až 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (stavby, nástavby, přístavby a stavební úpravy stávajících objektů, včetně staveb dopravní a technické infrastruktury), pokud by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle rozpracovaného územního plánu M. p. B. Doba trvání stavební uzávěry byla stanovena do nabytí účinnosti nového územního plánu. V odůvodnění opatření obecné povahy odpůrkyně uvedla, že dosud platný územní plán sídelního útvaru, schválený v roce 1993 a několikrát změněný, vykazuje řadu obsahových i formálních nedostatků, pro které není vhodné, aby zejména v zastavitelných plochách i nadále bez omezení platil. Stavební uzávěra se vztahuje na polohou a rozlohou významné rozvojové plochy, jejichž řešení je potřeba v novém územním plánu prověřit a vzájemně koordinovat, též s ohledem na nároky na veřejnou infrastrukturu, včetně vymezení veřejných prostranství a kapacit zařízení občanského vybavení. Podstatné je vyhodnocení střetů navrhované zástavby s požadavky na ochranu přírody a krajiny. Rovněž bude potřeba v rámci nového územního plánu zvážit možnosti uplatnění regulačních plánů, územních studií a dohod o parcelaci, případně nástrojů etapizace a podmíněnosti výstavby. Námitky navrhovatele odpůrkyně zamítla. K důvodům rozhodnutí o námitkách uvedla, že veřejnou vyhláškou zmiňovanou v námitkách navrhovatele nebyl vydán návrh územního opatření o stavební uzávěře, ale tento návrh jí byl pouze oznámen, včetně poučení o možnosti a způsobech uplatňování námitek a připomínek. Je tak zcela namístě, že odpůrkyně vzala usnesením ze dne 1. 6. 2016 návrh opatření obecné povahy pouze na vědomí. K další námitce odpůrkyně uvedla, že nesměřuje proti stavební uzávěře, nýbrž proti návrhu nového územního plánu v podobě pro společné jednání. Tvrzení o nepřipustnosti změny právního stavu dosud platného územního plánu je pouze subjektivním názorem navrhovatele, jenž se aktuálně ověřuje v procesu tvorby a projednání nového územního plánu. Není na místě spekulovat o konkrétní podobě budoucího územního plánu v řízení o vydání stavební uzávěry. Důvodnost zahrnutí pozemků navrhovatele do územního opatření o stavební uzávěře je dána tím, že se jedná o významnou plochu na okraji zástavby města, pro niž je vhodné prověřit způsob a podmínky budoucího využití s ohledem na ochranu veřejných zájmů (ochrana nezastavěného území, ochrana přírody a krajiny, ochrana zemědělského půdního fondu aj.) a s ohledem na případné nároky na úpravu stávající a vybudování nové veřejné infrastruktury. Změna funkčního využití pozemků při pořizování nového územního plánu Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

může být dána tím, že je třeba ověřit a vyhodnotit zejména podmínky zastavitelnosti významných lokalit dosud nezastavěného území, které v platné územněplánovací dokumentaci byly určeny k zastavění nebo jsou k zastavění nově navrhovány. K námitce podjatosti odpůrkyně uvedla, že se netýká vlastního obsahu územního opatření o stavební uzávěře a v procesu jeho projednání je bezpředmětná. Odpůrkyně je přesvědčena o své nepodjatosti ve věci rozhodnutí o námitkách navrhovatele a nebude navrhopvat, aby kdokoli jiný její nepodjatost přezkoumával.

36. Z podnětu navrhovatele ze dne 25. 1. 2017 k provedení přezkumného řízení a přípisu Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 30. 3. 2017 soud zjistil, že přezkumné řízení ve věci napadeného opatření obecné povahy nebylo zahájeno, krajský úřad neshledal podnět navrhovatele důvodným.
37. Z listin předložených navrhovatelem, které se vztahují k jeho záměru a jimiž provedl soud důkaz, soud zjistil:
38. Dne 29. 8. 2011 požádali navrhovatel, jeho manželka a manželé Č. Městský úřad v M. p. B. o změnu funkčního využití jejich pozemků. V žádosti popsali, že pozemky xx a x jsou vedeny jako orná půda a mezi nimi jsou původní meze, resp. oddělovací pásy přestárých ovocných stromů, jde o území dlouhodobě zemědělsky nevyužívané. Jejich záměrem je využít pozemky p. č. xx a x k výstavbě rodinných domů obklopených biocentrem na pozemku p. č. x. Navrhli, aby pozemky p. č. xx, část pozemku p. č. x a další drobné pozemky s nimi sousedící byly vyznačeny jako území určené pro výstavbu rodinných domů s minimálním pozemkem 1.000 m². Spolu s tím navrhli zrušit plochu biocentra nacházející se na dalších jejich pozemcích. Stavební úřad navrhovateli sdělil, že požadavek byl zaevidován a bude předán projektantovi nového územního plánu k posouzení a případnému zapracování do nového územního plánu.
39. Dne 17. 1. 2012 vydal stavební úřad územní rozhodnutí o dělení a scelování pozemků ve vlastnictví manželů V. a manželů Č., přičemž podkladem žádosti o vydání územního rozhodnutí byla dohoda o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví k pozemkům. Jiný účel dělení pozemků (než vypořádání podílového spoluvlastnictví) nelze z rozhodnutí seznat.
40. Dne 18. 8. 2015 vydal Městský úřad v Černošicích územněplánovací informaci o podmínkách využívání území k záměru spočívajícímu ve stavbě přízemního, případně dvoupodlažního objektu občanské vybavenosti pro dlouhodobé ubytování, zejména typu domova pro seniory, domova s pečovatelskou službou, penzionu nebo hotelu, spojené s přidruženými sociálními službami. Městský úřad uvedl, že stavba hotelu je v souladu s platnou územněplánovací dokumentací, na rozdíl od stavby občanské vybavenosti pro dlouhodobé ubytování, zejména typu domova pro seniory nebo domova s pečovatelskou službou.
41. Dne 2. 3. 2016 podal stavebník žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby „G. h. – M. pod B.“. Žádost nesplňovala zákonem stanovené náležitosti, a proto byl stavebník vyzván k jejímu doplnění ve lhůtě 90 dnů, která byla následně k žádosti stavebníka prodloužena o dalších 90 dnů. Stavebník ani v této prodloužené lhůtě žádost nedoplnil, opakovaně požádal o prodloužení lhůty, čemuž stavební úřad nevyhověl. Jeho rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty ze dne 13. 10. 2016 bylo posléze zrušeno krajským úřadem. Orgán ochrany přírody vydal k záměru kladné stanovisko (viz dodatek ze dne 29. 7. 2016 ke stanovisku odboru životního prostředí Městského úřadu v Černošicích čj. MUCE

Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

37870/2016 OŽP/Špa). Ve stanovisku byl záměr popsán jako stavba ubytovacího zařízení „G. h. – M. p. B.“ s kapacitou do 50 lůžek a vlastním zázemím včetně vybudování a napojení na technickou infrastrukturu. Objekt je navržen jako dvoupodlažní ve tvaru k jihu rozevřeného písmene U. Na pozemku bude parkoviště pro 30 vozidel a bazén. Krajský úřad Středočeského kraje závazným stanoviskem ze dne 31. 10. 2016 udělil souhlas s odnětím stavebních pozemků ze zemědělského půdního fondu. Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 22. 6. 2017, čj. MMpB-SÚ/2131/16 – 466/2016-Min, byla žádost stavebníka o vydání územního rozhodnutí zamítnuta z důvodu, že vyhovění žádosti brání vyhlášená stavební uzávěra. Stavební úřad poukázal na to, že v návrhu nového územního plánu jsou stavební pozemky zařazeny do plochy smíšené nezastavěného území, takže umístěním stavby by došlo ke ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle rozpracovaného územního plánu.

42. Z výpisů z listu vlastnictví 2409 pro katastrální území M. p. B., které si soud sám obstaral, vyplývá, že navrhovatel je společně s osobou zúčastněnou na řízení VII) spoluvlastníkem v společném jmění manželů pozemku p. č. x, jeho součástí je stavba č. p. x. a pozemků p. č. xxx. Jde o stav ke dni 19. 8. 2016, kdy navrhovatel podal námitky proti návrhu opatření obecné povahy, stejně jako ke dni 17. 10. 2017.

Posouzení návrhových bodů

43. Soud předesílá, že předmětem řízení je toliko návrh navrhovatele, přičemž pro jeho posouzení je významná otázka jeho aktivní věcné legitimace (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 61/2010 – 98, zejména bod 26). Pro důvodnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy je tedy určující, zda případnou nezákonností opatření obecné povahy (nebo jeho části) nebo vadou řízení, které předcházelo vydání opatření obecné povahy, byl navrhovatel zkrácen na svých právech. Pokud by nezákonností opatření obecné povahy nebo vadou řízení byly zkráceny toliko osoby zúčastněné na řízení nebo jiné osoby, jimž v tomto řízení nenáleží žádné procesní postavení, nebyly by splněny podmínky aktivní věcné legitimace navrhovatele a soud by návrhu nemohl v tomu odpovídajícím rozsahu vyhovět (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009 – 82).
44. Soud se nejprve zabýval návrhovými body, v nichž navrhovatel namítá porušení ustanovení o řízení před správním orgánem (námitky procesního charakteru), posléze námitkami nezákonnosti opatření obecné povahy a závěrem námitkami jeho nepřiměřenosti.
45. Námitku, že návrh opatření obecné povahy nebyl zveřejněn na úřední desce odpůrkyně, jak měl být, neshledal soud důvodnou. Odpůrkyně je sice samostatným správním orgánem, ovšem nelze odhlížet od toho, že jde o jeden z orgánů obce [§ 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Podle § 26 odst. 1 věty druhé správního řádu se pro orgány obce zřizuje jedna úřední deska. Je tedy zřejmé, že není povinností odpůrkyně mít zřízenou vlastní úřední desku, její správní akty a jiné písemnosti se zveřejňují na úřední desce města M. p. B., kterou spravuje Městský úřad v M. p. B. Navrhovatel nezpochybňuje, že byl návrh zveřejněn na této úřední desce. Takové zveřejnění je zcela dostatečné. Soud doplňuje, že je zřejmé, že navrhovatel nebyl případnými nedostatky či pochybeními při zveřejnění návrhu opatření obecné povahy nijak zkrácen na svých právech, neboť proti návrhu podal včasné námitky, z jejichž obsahu plyne, že se s návrhem opatření obecné povahy seznámil.
46. Nedůvodná je i námitka nicotnosti opatření obecné povahy, kterou navrhovatel dovozuje z toho, že odpůrkyně nepřijala usnesení o schválení návrhu opatření obecné povahy. Z § Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

172 správního řádu ani ze stavebního zákona nelze dovodit, že by odpůrkyně měla o návrhu opatření obecné povahy rozhodnout. Tyto právní předpisy předvídají rozhodování správního orgánu až v souvislosti s rozhodováním o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy a vydání opatření obecné povahy [§ 172 odst. 5 správního řádu a § 6 odst. 6 písm. c) a § 98 odst. 1 stavebního zákona]. Lze proto považovat za dostatečné, že odpůrkyně dne 1. 6. 2016 vzala návrh opatření obecné povahy na vědomí, tj. nevyjádřila s ním nesouhlas. Dne 16. 11. 2016 již odpůrkyně přijala dvě usnesení, jimiž rozhodla o námitkách a schválila opatření obecné povahy, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře. Návrh opatření obecné povahy, jenž byl publikován veřejnou vyhláškou ze dne 21. 7. 2016, není správním aktem, neboť není zaměřen na vyvolání jakýchkoliv právních účinků ve sféře osob, které mají být dotčeny na právech vydáním opatření obecné povahy. Svým charakterem se jedná o dokument přípravný, jehož smyslem je oznámit zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy, seznámit dotčené osoby se zamýšleným obsahem opatření obecné povahy a poučit je o právních prostředcích, jimiž mohou v řízení o vydání opatření obecné povahy ovlivnit konečný obsah opatření obecné povahy. Ve vztahu k návrhu opatření obecné povahy tak nelze vzhledem k tomu, že se nejedná o správní akt, uvažovat o jeho nicotnosti. Případné porušení procesních předpisů v této fázi řízení (tedy v úvodní fázi) lze posuzovat pouze z toho hlediska, zda se nejedná o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Jak soud uvedl již výše, žádné ustanovení správního řádu ani stavebního zákona nepředepisuje, aby byl návrh opatření obecné povahy radou města schválen. Z usnesení odpůrkyně ze dne 1. 6. 2016 plyne, že byla s návrhem opatření obecné povahy seznámena, „vzala ho na vědomí“, žádné výhrady proti němu a navrženému dalšímu postupu nevznesla, tedy *implicitě* souhlasila se zahájením řízení o vydání opatření obecné povahy. Soud neshledal, že by řízení o vydání opatření obecné povahy bylo zatíženo vadou. I kdyby tomu tak bylo, nepochybně tato vada nikterak neovlivnila výslednou podobu opatření obecné povahy, a tedy ani jeho zákonnost, neboť odpůrkyně schválila opatření obecné povahy v podobě odpovídající návrhu opatření obecné povahy. Samotné opatření obecné povahy není nicotným správním aktem, neboť jeho vydání schválila odpůrkyně, která k tomu disponovala pravomocí, usnesením ze dne 16. 11. 2016.

47. Navrhovatel dále namítl porušení § 172 odst. 1 správního řádu spočívající v tom, že návrh opatření obecné povahy byl zveřejněn dříve, než byl projednán s dotčenými orgány; podmínky stanovené dotčenými orgány v jejich stanoviscích byly zapracovány až do konečného znění opatření obecné povahy, které nebylo před vydáním opatření obecné povahy zveřejněno. Z § 172 odst. 1 správního řádu skutečně plyne, že návrh opatření obecné povahy má být doručen veřejnou vyhláškou až po projednání s dotčenými orgány, po zveřejnění návrhu se k němu mohou vyjadřovat pouze osoby, jimž přísluší právo podat námitky či připomínky, nikoliv dotčené orgány. Úprava obsažená ve stavebním zákoně představuje *lex specialis* ve vztahu ke správnímu řádu, jenž se tak užije pouze subsidiárně. Podle § 98 odst. 2 stavebního zákona návrh územního opatření o stavební uzávěře se písemně projednává s dotčenými orgány, které mohou uplatnit svá stanoviska do 30 dnů ode dne obdržení návrhu. K později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží. S dotčenými orgány, které uplatnily svá stanoviska, musí být návrh územního opatření o stavební uzávěře dohodnut. Dle § 98 odst. 3 stavebního zákona námitky proti návrhu územního opatření o stavební uzávěře mohou podat, kromě osob uvedených v § 172 odst. 5 správního řádu, zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. V § 98 odst. 2 a 3 stavebního zákona není určena posloupnost jednotlivých úkonů správního orgánu, současně však toto ustanovení explicitně ani svým obsahem nevylučuje

aplikaci § 172 odst. 1 správního řádu. Lze tak dovodit, že i návrh územního opatření o stavební uzávěře by měl být nejprve projednán a dohodnut s dotčenými orgány, v souladu s tím upraven a teprve posléze zveřejněn a dotčené osoby vyzvány k podání připomínek či námitek (shodně Průchová, I. a kol. Stavební zákon a ochrana životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 205; též Macháčková, J.

a kol. Stavební zákon. Komentář. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 447). Soud tedy dovodil, že v řízení o vydání opatření obecné povahy došlo k vadě, která spočívá v tom, že zveřejněn byl toliko návrh opatření obecné povahy předtím, než byl návrh projednán, resp. dohodnut s dotčenými orgány.

48. Dále se musel soud zabývat tím, zda výše uvedená vada řízení mohla mít vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Na základě výsledků projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány byl totiž návrh upraven jen tak, že v ochranném pásmu dálnice D4 byly omezeny účinky stavební uzávěry tak, aby nevylučovala stavební činnost související s bezpečností a plynulostí provozu na dálnici. Výsledná podoba opatření obecné povahy je tedy v tomto ohledu mírnější. Je přitom možné s jistotou dovodit, že výsledný obsah opatření obecné povahy by byl tentýž, i kdyby byl zveřejněn návrh opatření obecné povahy, ve znění zohledňujícím výsledky jeho projednání s dotčenými orgány. Vada řízení se tedy nijak nepromítla do obsahu napadeného opatření obecné povahy. Vedle toho je třeba zdůraznit, že navrhovateli nenáleží ve vztahu k tomuto návrhovému bodu věcná legitimace, neboť úprava návrhu opatření obecné povahy vyvolaná stanovisky dotčených orgánů se nijak nedotkla podoby stavební uzávěry na jeho pozemcích, tedy konstatovaná vada řízení jej nikterak nezkrátila na možnosti uplatňovat v řízení o vydání opatření obecné povahy jeho procesní práva k ochraně práv hmotných. Návrhový bod je tedy nedůvodný.
49. Soud nepřisvědčil námitce navrhovatele, že v řízení byl porušen § 5 správního řádu z důvodu, že odpůrkyně nepřistoupila na navrhovatelem proponované smírné řešení. Soud se ztotožňuje s odpůrkyní, že v řízení o vydání územního opatření o stavební uzávěře je třeba upřednostnit takovou regulaci, která umožní dosáhnout účelu sledovaného stavební uzávěrou. Argumentaci navrhovatele lze vyložit tak, že podle něho bylo povinností odpůrkyně přistoupit na návrh řešení předložený navrhovatelem. Ustanovení § 5 správního řádu ovšem nelze vykládat tak, že by zavazovalo správní orgán akceptovat návrh navrhovatele, jestliže by jím nemohlo být dosaženo cíle sledovaného opatřením obecné povahy. Pokusy navrhovatele a jeho manželky o smírné řešení sporu, o něž svoji argumentaci opírá, byly učiněny až po vydání opatření obecné povahy, k těmto skutečnostem nemůže soud přihlídnout (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), neprovedl proto ani k těmto skutečnostem navrhovatelem navržené důkazy. Návrhový bod je nedůvodný.
50. Navrhovatel má za to, že napadená stavební uzávěra nesplňuje právněteoretické požadavky kladené na opatření obecné povahy, tedy aby upravovala konkrétní předmět ve vztahu k abstraktně vymezeným adresátům. Soud vyhodnotil navrhovatelovu výhradu jako nedůvodnou. Předmět opatření obecné povahy je konkrétní, neboť opatření přesně vymezuje jednotlivé pozemky a zákazy, které se k nim vztahují (zákaz jakékoliv stavební činnosti na těchto pozemcích, která by ztížila nebo vyloučila jejich budoucí využití v souladu s pořizovaným územním plánem). Otázka odůvodnění tohoto zákazu nesouvisí s tím, zda jsou naplněny definiční znaky opatření obecné povahy. Napadené opatření obecné povahy je aktem abstraktním, neboť nevymezuje konkrétní adresáty (tj. nevymezuje je jmenovitě), vůči nimž by mělo vyvolávat právní účinky. Ze skutečnosti, že se vztahuje pouze na konkrétní pozemky, nelze dovozovat, že jsou individuálně určeni i Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

adresáti opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy se totiž vztahuje na všechny osoby, které by zamýšlely jakkoliv využívat dané pozemky, čili nikoliv pouze na vlastníky těchto pozemků, jak by se mohlo *prima facie* jevit. Jde o neurčitý okruh dotčených osob, který není možné vymezit individuálně, ale pouze pomocí abstraktního znaku „úmysl využít pozemky“. Ostatně neurčitost okruhu adresátů stavební uzávěry je v nyní posuzované věci jasně patrná, neboť stavebníkovi, jenž nemá k pozemkům navrhovatele žádné věcné právo, bylo v důsledku aplikace stavební uzávěry znemožněno získat rozhodnutí o umístění stavby. Vymezení předmětu i adresátů posuzované stavební uzávěry naplňuje právněteoretické vymezení znaků opatření obecné povahy.

51. Navrhovatel spatřuje nezákonnost opatření obecné povahy v tom, že odkazuje na územní plán sídelního útvaru z roku 1993, ačkoliv již pozbyl platnosti. I tuto námitku vyhodnotil soud jako nedůvodnou, neboť smyslem odůvodnění opatření obecné povahy je zprostředkovat adresátům správního aktu úvahy skutkového a právního charakteru, o něž se opírá výrok správního aktu. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je zřejmé, že bylo vydáno proto, aby do doby, než budou vydáním pořizovaného územního plánu stanoveny podmínky pro využití území, nebylo postupováno dle dosavadní územněplánovací dokumentace, která již neodpovídá aktuálním potřebám a právní úpravě. Navrhovatel nepochybně, že na území města M. p. B. existovala ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy územněplánovací dokumentace, která umožňovala na jeho pozemcích realizovat stavbu hotelového charakteru, ostatně na podporu této své argumentace se dovolává územněplánovací informace Městského úřadu v Černošicích. Pro posouzení otázky, zda jsou splněny podmínky pro vydání stavební uzávěry, je určující pouze to, že pro dané území je pořizován nový územní plán, jenž by měl pozemky navrhovatele zahrnout do plochy nezastavěného území, a že dosavadní územněplánovací dokumentace připouští na těchto pozemcích stavební činnost. Vést polemiku o tom, zda stále platí územní plán sídelního útvaru z roku 1993, ve znění pozdějších doplnění, nebo zda jde pouze o vyhlášku č. 58/1998, je bez jakéhokoliv významu pro posouzení této věci.
52. Dále navrhovatel namítá, že odpůrkyně nebyla oprávněna rozhodnout o jeho námitce podjatosti, nýbrž ji měla postoupit nadřízenému orgánu, tedy Radě Středočeského kraje. K tomu soud uvádí, že v námitkách ze dne 19. 8. 2016 navrhovatel vznesl námitku proti „Radě města ve věci rozhodnutí o této námitce, a to proti celé Radě města z důvodu její podjatosti“. Konkrétně pak ve vztahu ke starostovi obci uvedl, že podal na navrhovatele jakožto bývalého opozičního zastupitele trestní oznámení a žaloby, výslovně zmínil soudní spor vedený u Okresního soudu Praha-západ pod sp. zn. 5 C 102/2015. Ve vztahu k radě jako celku pak spatřoval důvod podjatosti v poměru rady k němu, tento poměr bez bližšího odůvodnění označil jako riziko systémové podjatosti. Odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o námitkách uvedla, že sama nebude navrhovat, aby kdokoliv přezkoumával její podjatost, sama se za podjatou ve vztahu k rozhodnutí o námitkách uplatněným všemi podateli k návrhu opatření obecné povahy nepovažuje.
53. Z procesu přijímání opatření obecné povahy, jak je koncipován v § 171 až § 174 správního řádu a § 97 až § 99 stavebního zákona, plyne, že není vedeno žádné samostatné řízení o námitkách dotčených vlastníků nemovitých věcí oddělené od řízení o vydání opatření obecné povahy. Je vedeno jediné řízení, a to řízení o vydání opatření obecné povahy. Institut námitek dle § 172 odst. 5 správního řádu je pouze procesním prostředkem obrany dotčených vlastníků nemovitých věcí proti návrhu opatření obecné povahy, a to v rámci jednotného procesu, jehož předmětem je vydání opatření obecné povahy. O námitkách Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

rozhoduje stejný orgán, který vydává opatření obecné povahy, v dané věci tedy odpůrkyně (§ 172 odst. 5 věta třetí správního řádu a § 98 odst. 1 stavebního zákona). Rozhodnutí o námitkách předurčuje obsah (výrok) opatření obecné povahy, rozhodnutí o námitkách tak musí být přijato dříve, než je rozhodnuto o vydání opatření obecné povahy. Tomu odpovídá i § 172 odst. 5 věta pátá správního řádu, podle níž se rozhodnutí o námitkách uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy, která vyjadřuje toliko způsob intimace rozhodnutí o námitkách podateli námítky a skutečnost, že rozhodnutí o námitkách se nevyhotovuje jako samostatné rozhodnutí.

54. Soud považuje za významné zdůraznit, že navrhovatel namítl podjatost rozhodujícího orgánu pouze ve vztahu k rozhodnutí o jeho námitkách, nikoliv ve vztahu k rozhodnutí o námitkách jiných dotčených osob nebo ve vztahu k rozhodnutí o opatření obecné povahy. Při vydávání opatření obecné povahy se postupuje s ohledem na § 174 odst. 1 správního řádu přiměřeně podle ustanovení části druhé tohoto zákona, v níž je obsažen mj. § 14. Podle § 14 odst. 1 správního řádu každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. Podle odst. 2 téhož ustanovení může účastník řízení namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen "představený").
55. Dne 22. 7. 2016 byla na úřední desce zveřejněna veřejná vyhláška obsahující návrh opatření obecné povahy. Nejdříve tímto okamžikem se mohl navrhovatel dozvědět o záměru odpůrkyně vydat stavební uzávěru a o jejím obsahu (tedy zahrnutí jeho pozemků do stavební uzávěry). Dne 19. 8. 2016 doručil navrhovatel Městskému úřadu v M. p. B. své námitky, tedy ve lhůtě pro jejich podání. Součástí námitek byla námitka podjatosti. Soud dospěl k závěru, že navrhovatel podal námitku podjatosti bezodkladně. V této souvislosti opět zdůrazňuje, že navrhovatel namítl podjatost členů odpůrkyně ve vztahu k rozhodnutí o námitce. Námitku podjatosti tak bylo možno uplatnit nejdříve společně s podáním samotných námitek, neboť pokud by námitky nebyly podány, neměla by odpůrkyně o čem rozhodovat a nebylo by možné namítnout její podjatost ve vztahu k rozhodnutí o námitkách. Není důvodná argumentace odpůrkyně, že navrhovatel měl podat námitku podjatosti bezprostředně po zveřejnění návrhu opatření obecné povahy. Jednak se námitka podjatosti vztahuje k rozhodování o námitkách, jednak byla dotčeným osobám stanovena lhůta pro podání námitek v délce 30 dnů od zveřejnění návrhu opatření obecné povahy. Tato lhůta byla dána navrhovateli, jakož i dalším osobám, k seznámení se s návrhem opatření obecné povahy, důkladnému zvážení, zda podá námitky proti návrhu opatření obecné povahy, a k sepsání námitek. Jestliže navrhovatel v závěru této lhůty podal námitky a spolu s nimi namítl podjatost odpůrkyně, jde nepochybně o námitku uplatněnou bezodkladně. Pokud jde o vymezení osob, proti nimž námitka směřuje, lze sice na jedné straně přisvědčit odpůrkyni, že navrhovatel ji podal proti radě města, tedy proti správnímu orgánu, na druhé straně z ní bez jakýchkoliv pochybností plyne, že primárně směřuje vůči starostovi města Ing. P. D., jenž je předsedajícím členem rady, stejně jako proti všem ostatním členům rady (srov. „proti celé Radě města“, z čehož plyne, že Radu města správně vnímá jako orgán složený z několika členů). Bylo by výrazem přepjatého Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

formalismu, pokud by soud aproboval názor odpůrkyně, že z důvodu nepřesného jazykového vyjádření nebylo třeba se námitkou podjatosti zabývat, neboť byla namítána podjatost správního orgánu, nikoliv úředních osob. Soud tedy činí dílčí závěr, že odpůrkyně byla povinna přihlédnout k námitce podjatosti, která byla uplatněna vůči všem členům odpůrkyně. Ostatně odpůrkyně k námitce sama přihlédla, což vyjádřila tím, že o ní rozhodla (zamítla ji) a stručně sdělila důvody, které ji k tomu vedly.

56. Soud se proto dále zabýval tím, jak měla odpůrkyně po podání námítky podjatosti postupovat. S podáním námítky podjatosti, k níž je třeba vzhledem ke splnění podmínek jejího řádného uplatnění přihlédnout, je spojeno právo navrhovatele, aby bylo o námitce podjatosti rozhodnuto ještě před vydáním rozhodnutí o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy (§ 14 odst. 2 věta třetí správního řádu, viz rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2017, čj. 10 As 68/2017 – 32, bod 13). V dané věci byla k rozhodnutí o námitkách povolána odpůrkyně, která je kolegiálním správním orgánem. Námitka podjatosti směřovala vůči všem členům tohoto kolegiálního správního orgánu. Podle § 134 odst. 4 věty první správního řádu rozhoduje o námitce podjatosti v případě řízení před kolegiálním orgánem tento kolegiální orgán jako celek, hlasovat však nemůže ten jeho člen, proti němuž námitka směřuje. Jelikož v dané věci směřovala námitka vůči všem členům kolegiálního orgánu, nemohlo být o námitce rozhodnuto právě uvedeným způsobem. Na tuto situaci dopadá věta druhá § 134 odst. 4 správního řádu, která odkazuje na postup dle § 14 odst. 4 věty třetí, podle níž je třeba o tom bezodkladně uvědomit nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předat spis. Správní řád neupravuje, co by měl nadřízený správní orgán s věcí dále učinit. Postup dle věty čtvrté § 14 odst. 4 správního řádu, která odkazuje na § 131 odst. 4, přichází do úvahy teprve v situaci, kdy bylo o námitce podjatosti rozhodnuto tak, že úřední osoby jsou vyloučeny. Ostatně § 134 odst. 4 správního řádu neodkazuje na čtvrtou větu § 14 odst. 4, toliko na větu třetí. Nepochybně není důvodu věc (tj. námítky proti návrhu opatření obecné povahy) přikázat k vyřízení jinému věcně příslušnému orgánu, neboť nelze předjímat, zda jsou členové kolegiálního správního orgánu, proti nimž námitka podjatosti směřuje, z projednání věci skutečně vyloučeni. Je namístě, aby nadřízený správní orgán sám o námitce podjatosti rozhodl (jde tedy o předložení spisu za účelem rozhodnutí o námitce podjatosti nadřízeným orgánem).
57. Žádný z dalších orgánů obce, jak jsou vymezeny v § 5 odst. 1 obecního zřízení, nepůsobí jako nadřízený správní orgán rady obce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce je krajský úřad (§ 178 odst. 2 věta druhá správního řádu), nikoliv rada kraje, jak se domníval navrhovatel. To plyne i z toho, že rozhodování o námitce podjatosti je výkonem přenesené působnosti, jejíž výkon obecně náleží krajskému úřadu [§ 67 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)]. Rada kraje rozhoduje v přenesené působnosti pouze tam, kde to výslovně stanoví zákon (§ 57 odst. 1 věta druhá krajského zřízení).
58. Odpůrkyně tedy pochybila, jestliže rozhodla o námitkách navrhovatele proti návrhu opatření obecné povahy, aniž předtím předložila Krajskému úřadu Středočeského kraje k rozhodnutí námitku podjatosti uplatněnou navrhovatelem proti členům odpůrkyně. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které je reprodukováno shora, je nesprávné, neboť zcela pomíjí, že nebylo na odpůrkyni, aby sama iniciovala přezkum své vlastní podjatosti. Navrhovatel řádně uplatnil námitku podjatosti členů odpůrkyně a povinností odpůrkyně bylo předložit spis k rozhodnutí námítky podjatosti krajskému úřadu; posuzování námítky podjatosti inicioval sám navrhovatel uplatněním procesního práva dle § 14 odst. 2 správního řádu. Odpůrkyně tedy zatížila řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (viz rozsudek čj. 10 As 68/2017 – 32, bod 13).

59. Soud dále vážil, zda tato vada představuje důvod pro zrušení opatření obecné povahy a v jakém rozsahu. Ačkoliv se vada řízení váže k rozhodnutí o námitkách navrhovatele proti návrhu opatření obecné povahy, toto rozhodnutí nemohl navrhovatel samostatně soudně napadnout, neboť do jeho právní sféry negativně přímo nezasáhlo. Právní účinky rozhodnutí o námitkách se v právní sféře navrhovatele projevily zprostředkovaně skrze opatření obecné povahy, jímž byl navrhovatel přímo dotčen na své právní sféře (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015 – 182, a na něj navazující rozsudky NSS ze dne 28. 6. 2017, čj. 1 As 333/2016 – 44, a ze dne 3. 10. 2017, čj. 7 As 203/2017 – 26). Jelikož je rozhodnutí o námitkách k návrhu opatření obecné povahy podkladem pro samotné opatření obecné povahy, přičemž oba správní akty jsou vydávány v rámci jediného procesního postupu, pak vada tohoto postupu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o námitkách, mohla mít bez dalšího vliv i na zákonnost opatření obecné povahy. Výše uvedená vada je tak důvodem pro zrušení opatření obecné povahy, nikoliv však jako celku, nýbrž jen jeho části. Zmíněná vada úzce souvisí s obsahem námitek proti návrhu opatření obecné povahy. Z námitek navrhovatele ze dne 19. 8. 2016 bez jakýchkoliv pochybností plyne, že navrhovatel je vztáhl pouze ke svým pozemkům p. č. xxx a x.. Výše popsaná vada řízení o vydání opatření obecné povahy tak opodstatňuje zrušení tohoto opatření pouze v rozsahu právě uvedených tří pozemků. Zákonnost zbývajících částí opatření obecné povahy (ať již se vztahuje k dalším nemovitým věcem ve vlastnictví navrhovatele, nebo k nemovitým věcem jiných vlastníků) není v důsledku této vady jakkoliv zpochybněna, procesní vada tak nemůže opodstatňovat zrušení napadeného opatření obecné povahy ve větším rozsahu, než bylo právě uvedeno. Návrhový bod je důvodný.
60. V návrhu na zrušení opatření obecné povahy pak navrhovatel uvádí skutečnosti, pro něž měli jednotliví členové odpůrkyně, kteří hlasovali o vydání opatření obecné povahy, jednat se záměrem poškodit majetkové zájmy navrhovatele, který jakožto bývalý opoziční zastupitel kritizoval jejich činnost či činnost jejich příbuzných. I další tvrzení, jimiž navrhovatel poukazuje na zaměřenost opatření obecné povahy výhradně na navrhovatele s cílem poškodit jej (navrhovatel míní, že ostatní vlastníci pozemků zasažených stavební uzávěrou jsou pouze „rukojmími“), je třeba interpretovat jako námitku podjatosti členů správního orgánu, jenž vydal opatření obecné povahy. Tuto námitku podjatosti uplatněnou jako návrhový bod v návrhu na zrušení opatření obecné povahy je třeba odlišovat od námitek podjatosti uplatněné navrhovatelem v rámci námitek proti návrhu opatření obecné povahy. Zatímco námitka uplatněná v návrhu na zrušení opatření obecné povahy poukazuje na podjatost členů odpůrkyně při rozhodování o vydání opatření obecné povahy, námitka uplatněná v průběhu řízení o vydání opatření obecné povahy se týkala podjatosti členů odpůrkyně ve vztahu k rozhodování o námitkách navrhovatele.
61. Ustanovení § 14 odst. 1 a 2 správního řádu se sice s ohledem na § 174 odst. 1 správního řádu použije i pro řízení o vydání opatření obecné povahy (shodně rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2017, čj. 3 As 143/2016 – 21, body 9 a 10), ovšem toliko přiměřeně. Je třeba zdůraznit, že samotné opatření obecné povahy nemá žádné konkrétní adresáty, ti jsou vymezeny pouze druhově. Aplikace § 14 odst. 1 správního řádu ve vztahu k opatření obecné povahy, vydanému podle stavebního zákona, jako celku je proto v praktické rovině nemožná. Jelikož v řízení o vydání opatření obecné povahy neexistují účastníci řízení, je vyloučeno, aby osoba podílející se na výkonu pravomoci správního orgánu mohla mít jakýkoliv poměr k účastníkům řízení (srov. rozsudek čj. 3 As 143/2016 – 21, body 17 a 18). Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

Vzhledem k tomu, že okruh adresátů opatření obecné povahy (tedy dotčených osob) nelze individualizovat, nemůže ani sám správní orgán (resp. jeho členové) iniciativně postupem dle § 14 odst. 3 správního řádu předejít tomu, aby rozhodovali o vydání opatření obecné povahy, jimž by mohlo být zasaženo i právo osoby, k níž mají specifický osobní vztah, pro který by měli být z rozhodování vyloučeni. Naproti tomu poměr k věci je již pojmově spjat s vydáváním opatření obecné povahy dle stavebního zákona, neboť orgán obce prostřednictvím těchto správních aktů reguluje činnosti na svém území. Soud je přesvědčen, že k zajištění nestrannosti a objektivity rozhodování členů správního orgánu, který vydává opatření obecné povahy, plně postačuje, je-li rozhodnuto o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy nepodjatou úřední osobou, resp. nepodjatými členy kolektivního orgánu. V důsledku podání námitek vystupuje jejich podatel z neurčité kategorie dotčených osob, dochází k individualizaci této dotčené osoby, které dle správního řádu vzniká nárok na to, aby o jejich námitkách bylo rozhodnuto. Byť se rozhodnutí o námitkách uvádí jako součást odůvodnění opatření obecné povahy, neznamená to, že by z hlediska materiálního nepředstavovalo samostatné správní rozhodnutí (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 – 62). Tento závěr nebyl popřen usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015 – 182, jenž se zabýval otázkou odlišnou, a sice který z aktů (rozhodnutí o námitkách či opatření obecné povahy) ve svém výsledku zasahuje do práv dotčených osob a zda jim má být poskytnuta soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí o námitkách nebo v řízení

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Závěr rozšířeného senátu o tom, že do práv dotčených osob je zasaženo až opatřením obecné povahy, nikoliv rozhodnutím o námitkách, nijak neumenšuje význam a dopady rozhodnutí o námitkách. Jak soud uvedl již výše, rozhodnutím o námitkách se předurčuje obsah opatření obecné povahy v tom směru, že pokud je námitkám byť jen zčásti vyhověno, musí tomu být uzpůsoben obsah opatření obecné povahy. Jsou-li námitky v plném rozsahu zamítnuty, není zapotřebí měnit obsah opatření obecné povahy. Soud tedy v tomto specifickém procesním kontextu považuje za určující, aby podjatost členů správního orgánu byla řešena ve vztahu k rozhodnutí o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy, a to postupem výše uvedeným. Pouze ve vztahu k námitkám lze totiž posoudit vztah členů správního orgánu rozhodujícího o námitkách a účastníků (individualizovaných podatelů námitek). Bylo-li o námitkách dotčené osoby rozhodnuto správním orgánem, jehož členové nejsou vyloučeni z rozhodování pro podjatost, nemůže být podateli námitek na újmu, že nemůže zpochybnit podjatost správního orgánu, jenž vydal opatření obecné povahy (jako konečný akt), neboť rozhodnutí o námitkách a obsah opatření obecné povahy nesmí být ve vzájemném rozporu, jinak by to působilo nesrozumitelnost samotného opatření obecné povahy.

62. Navrhovatel uplatnil k návrhu opatření obecné povahy námitky pouze ve vztahu ke třem svým pozemkům, ve vztahu ke zbývajícím nikoliv. Vzhledem k tomu, že se nedomáhal ochrany svých práv ve vztahu k těmto zbývajícím pozemkům již v řízení o vydání opatření obecné povahy (tj. neuplatnil věcné námitky proti návrhu opatření obecné povahy a nespojil s nimi námitku podjatosti členů odpůrkyně stran rozhodování o námitkách), aniž mu v tom bránil jakýkoliv důvod, o čemž svědčí, že ohledně části svých pozemků námitky podal, jde neuplatnění námitky podjatosti členů odpůrkyně k jeho tíži (rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2013, čj. 8 Ao 3/2011 – 252, body 106 až 108). Navrhovatel proto nemůže namítat, že opatření obecné povahy v části týkající se pozemků p. č.xxx bylo vydáno podjatými členy

Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

odpůrkyně. Soud proto neprovedl důkaz rozhodnutím Krajského soudu v Praze čj. 21 Co 243/2016 – 153, rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ve věci stavby označené jako Pavilon, výtiskem diskuze na webu M. d. a elektronickým zpravodajem eM. (č. 75), jimiž měl být prokázán poměr členů odpůrkyně k navrhovateli. Tento návrhový bod je nedůvodný.

63. Navrhovatel dále namítá, že opatření obecné povahy je odůvodněno nedostatečně (nekonkrétně). Posouzení této námítky má význam toliko ve vztahu k té části návrhu, kterou se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy ve vztahu ke zbývajícím pozemkům, jejichž je spoluvlastníkem. Soud totiž již výše shledal důvod pro zrušení opatření obecné povahy v části týkající se pozemků p. č. xx a x. a domáhat se zrušení opatření obecné povahy z důvodu paušálnosti odůvodnění opatření obecné povahy ve vztahu k těm částem území zasaženého opatření obecné povahy, k němuž navrhovatele nepoutá žádné věcné právo, navrhovateli nepřisluší (nedostatek aktivní věcné legitimace). Z odůvodnění opatření obecné povahy zřetelně plyne, že vyhlásit stavební uzávěru bylo nutné z toho důvodu, aby stavební činností na dosud zastavitelných pozemcích nebyl zmařen účel připravovaného nového územního plánu. V této souvislosti odpůrkyně poukázala na to, že doposud platná územněplánovací dokumentace vykazuje řadu obsahových a formálních nedostatků, pro něž není vhodné, aby v zastavitelných plochách bez jakéhokoliv omezení platila i nadále. Odpůrkyně obecně ke všem pozemkům zahrnutým do stavební uzávěry uvedla, že jde o významné rozvojové plochy, jejichž budoucí řešení je třeba v rámci pořizovaného územního plánu prověřit a vzájemně koordinovat. Příkladem vyjmenovala nástroje, které k tomu mohou být využity. Byť lze dát navrhovateli za pravdu v tom, že takové odůvodnění je obecné, vyjadřuje v základu důvody, pro které bylo opatření obecné povahy vydáno. Vzhledem k značné rozsáhlosti území, které reguluje, nelze požadovat, aby v odůvodnění zazněly argumenty pro zařazení každého jednotlivého pozemku do stavební uzávěry. Právo na individuálně zaměřené odůvodnění opatření obecné povahy vzniká pouze těm vlastníkům dotčených nemovitých věcí, kteří podali proti návrhu opatření námítky. Rozhodnutí o námitkách totiž musí být řádně odůvodněno, tedy musí reagovat na konkrétní výhrady podatele námitek. Navrhovatel podal námítky pouze ve vztahu k pozemkům p. č. xx. a x. proti věcnému řešení stavební uzávěry v nich nic konkrétního neuvedl, pouze argumentoval, že řešení obsažené v pořizovaném územním plánu je nezákonné pro porušení principu kontinuity územního plánování. S touto námitkou se odpůrkyně přílehlavě vypořádala v odůvodnění opatření obecné povahy, odkázala navrhovatele na souběžně probíhající proces pořizování územního plánu, v němž bude definitivně rozhodnuto o způsobu využití jeho pozemků. K ostatním pozemkům, které jsou ve spoluvlastnictví navrhovatele a které jsou rovněž zahrnuty do stavební uzávěry (viz výčet dotčených pozemků obsažený již v návrhu opatření obecné povahy), navrhovatel námitku neuplatnil, odpůrkyně tedy nebyla povinna konkretizovat odůvodnění opatření obecné povahy ve vztahu k těmto pozemkům. Soud uzavírá, že odůvodnění opatření obecné povahy je dostatečné a splňuje požadavky kladené na jeho přezkoumatelnost.
64. Soud doplňuje, že sám navrhovatel vlastní argumentací v návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvádí skutečnosti, které opodstatňují vydání územního opatření o stavební uzávěře. Navrhovatel tak uvádí, že dle stávajícího územního plánu je oprávněn své pozemky zastavět, avšak dle návrhu pořizovaného územního plánu mají být tyto pozemky zahrnuty do smíšeného nezastavěného území. Dále navrhovatel stvrzuje, že stavebník požádal o vydání územního rozhodnutí, jímž by na pozemky navrhovatele byla s jeho souhlasem umístěna stavba. Je tedy zřejmé, že budoucí využití pozemků navrhovatele dle Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

připravovaného územního plánu bylo ohroženo aktuálním záměrem stavebníka. Navrhovatel se mylí, jestliže se domnívá, že k ochraně řešení navrhovaného pořizovaným územním plánem mělo město M. p. B. využít svá procesní práva účastníka řízení o umístění stavby. Vzhledem k tomu, že v územním řízení se poměřuje soulad záměru s aktuálně platnou územněplánovací dokumentací, nepředstavuje institut námitek účastníka územního řízení dostatečný prostředek ochrany území. Jediným nástrojem, jímž lze ochránit doposud nezastavěné, avšak dle platného územního plánu zastavitelné území pro budoucí využití dle pořizovaného nového územního plánu, je právě stavební uzávěra.

65. Navrhovatel dále v souvislosti s odůvodněním opatření obecné povahy tvrdí, že v něm není uveden další důvod, jenž vyplynul při veřejném projednání návrhu územního plánu z vyjádření předsedy komise pro územní plánování a rozvoj města pana Z., a sice že účelem stavební uzávěry bylo zabránit parcelaci pozemků v lokalitě P. Š. a S.. Následně podrobuje vyjádření pana Z. kritice. K tomu soud uvádí, že jakkoliv nemíní snižovat faktický význam a vliv komise města M. p. B. pro územní plánování a rozvoj města, nemá tato komise žádnou rozhodovací pravomoc a není tím správním orgánem, jenž by vydal přezkoumávané opatření obecné povahy. Relevance vyjádření předsedy této komise, jenž není členem správního orgánu, který vydal napadené opatření, (přičemž je nerozhodné, že jím byl v minulosti) je pramalá, soud proto ke zjištění obsahu tohoto vyjádření učiněného až více než rok po vydání opatření obecné povahy při veřejném projednávání návrhu územního plánu neprovedl navržené dokazování [audiozáznam z veřejného projednávání návrhu územního plánu, výslech svědků E. N. a P. J. a jejich písemné prohlášení (nedatované, založeno na č. l. 238 soudního spisu)].
66. Z pohledu zákonnosti opatření obecné povahy je rozhodné, zda obстоjí důvody, které jsou uvedeny v jeho písemném odůvodnění. I ve světle výše reprodukováných tvrzení samotného navrhovatele 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. Navrhovatel nesprávně interpretuje, 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 proti navrhovateli. Navrhovatel totiž 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 „naschvalem“, nýbrž důsledkem, jenž plně odpovídá zákonem předvídanému účelu a cíli územního opatření o stavební uzávěře. Je přitom nabíledni, že se odpůrkyně rozhodla vydat územní opatření o stavební uzávěře v okamžiku, kdy měla informace o tom, že by účel pořizovaného opatření obecné povahy mohl být zmařen. Jak plyne z námitek navrhovatele ze dne 5. 1. 2014 k návrhu územního plánu, jeho pozemky byly zařazeny do prozatím nezastavitelných ploch (územní rezerva R 10) již v tomto období, nikoliv teprve v souvislosti s podáním žádosti stavebníka o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Jen na okraj lze poznamenat, že stavebník sice požádal dne 2. 3. 2016 o vydání územního rozhodnutí, ovšem ještě dne 16. 9. 2016 žádal o prodloužení lhůty k doplnění žádosti. Je zřejmé, že zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí je do značné míry zaviněno samotným stavebníkem, neboť pokud by k žádosti o vydání územního rozhodnutí předložil úplnou dokumentaci (včetně závazných stanovisek dotčených orgánů), uplynula by zákonem stanovená lhůta pro vydání

rozhodnutí ještě před tím, než bylo zahájeno řízení o vydání územního opatření o stavební uzávěře.

67. 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 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 navrhovatel vychází z nesprávné teze, že pozemky zahrnuté do zastavitelných ploch nelze zařadit v novém územním plánu mezi pozemky nezastavitelné, což mylně dovozuje z principu kontinuity územního plánování. V dané věci je zřejmé, a nezpochybňuje to ani navrhovatel, že jeho pozemky jsou zařazeny v ploše občanského vybavení – navrhovaný G. h. (viz územněplánovací informaci Městského úřadu v Černošicích). K tomuto účelu pozemky využívány nejsou a navrhovatel ani nezamýšlí je k tomuto účelu využít. Navrhovatel deklaruje záměr umístit na pozemky penzion pro seniory, dům s pečovatelskou službou. Realizace tohoto záměru není v souladu se stávající územněplánovací dokumentací (opět viz územněplánovací informaci). Navrhovatel výslovně uvedl, že jím vlastněný stavebník požádal o vydání rozhodnutí o umístění stavby hotelu jen proto, že tento typ stavby je dle územního plánu přípustný, ovšem ve skutečnosti má být stavba připravena plnit funkci penzionu pro seniory či domu s pečovatelskou službou (dlouhodobé ubytování). Je tedy zřejmé, že k tomu, aby mohl navrhovatel realizovat svůj záměr, jenž aktuálně deklaruje (dříve při podání žádosti o změnu územního plánu sledoval záměr jiný, a to výstavbu rodinných domů), je třeba změnit stávající funkční využití pozemků. Návrh nového územního plánu předpokládá, že pozemky navrhovatele budou zařazeny do plochy územní rezervy R10 za účelem prověření jejího využití pro občanskou vybavenost typu domovu pro seniory či domovu s pečovatelskou službou, nebo hotelu či penzionu. Do doby prověření územní rezervy bude pozemek zařazen do funkční plochy NS – smíšené nezastavěné území, tedy bude nadále umožněn stávající faktický způsob využívání plochy a současně tím bude zajištěno, že plocha nebude zastavěna jinými stavbami, které by vylučovaly její využití k účelu, pro nějž bude rezerva prověřena. Tato změna (od plochy pro sport a s tím související zázemí k ploše pro sociálně-zdravotnický ústav) je významná, přičemž využití dotčené plochy dle návrhu územního plánu nelze mít *prima facie* za excesivní. Návrh totiž směřuje k umožnění realizace záměru samotného navrhovatele, pouze jej časově odsouvá a podmiňuje prověřením, zda navrhovatelem žádaný způsob využití plochy je vhodný a jaké podmínky mají být stanoveny pro využití plochy tímto způsobem. Přeražení plochy do nezastavitelných ploch do doby prověření územní rezervy se jeví jako logickou konsekvencí. Lze učinit závěr, že pokud jde o obsah návrhu pořizovaného územního plánu, je celá záležitost komplikovanější, než ji značně zjednodušeně prezentuje navrhovatel, vycházející navíc z nesprávné premisy (viz výše). V rámci soudního přezkumu rozhodnutí o stavební uzávěře není namístě činit detailní úsudek o zákonnosti řešení připravovaného v územním plánu, soud se může omezit pouze na prvotní posouzení této věci. Soud přitom neshledal, že by navrhované řešení bylo zcela jednoznačně, zřetelně

nezákonné (již na první pohled excesivní), proto nemůže navrhovateli přisvědčit ani v tom, že cílem přezkoumávaného opatření obecné povahy je vytvořit podmínky pro realizaci nezákonného 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.

68. Navrhovatel dále rozsáhle poukazoval na to, že napadené opatření obecné povahy je zaměřeno výlučně vůči němu ve snaze jej poškodit za jeho vystupování v otázkách souvisejících se správou věcí veřejných v obci. Poukázal na odlišný přístup orgánů obce při povolování stavební činnosti jiných subjektů (tajemnice městského úřadu V. L., J. S.), při vymezení rozsahu stavební uzávěry a pozdním okamžiku jejího přijetí. Tyto námitky souvisí jednak s případnou podjatostí členů odpůrkyně (k tomu viz výše), jednak s racionalitou řešení přijatého odpůrkyní (proč určité pozemky byly do stavební uzávěry zahrnuty a jiné nikoliv) a rovností v přístupu k jednotlivým aktérům v území. Uvedené kategorie jsou součástí posuzování přiměřenosti napadeného opatření obecné povahy, v jejímž rámci se hodnotí legitimita cíle sledovaného opatření obecné povahy, potencialita jeho dosažení, přiměřenost zvolené regulace vzhledem k dalším právům a principům hodným ochrany. Skrze prověřování legitimacy a závažnosti sledovaného cíle a schopnosti opatření obecné povahy tohoto cíle dosáhnout je opatření podrobováno též kontrole, zda nejde o akt svévole (libovůle). O přiměřenosti řešení svědčí i to, zda je uplatňováno v souladu s principem rovnosti, resp. zákazem diskriminace (viz rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2012, čj. 2 Ao 5/2011 – 204). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 – 116, dovodil, že podmínkou pro připuštění soudního přezkumu přiměřenosti opatření obecné povahy je podání námitek v průběhu pořizování opatření obecné povahy. Smyslem tohoto požadavku je umožnit správnímu orgánu, který napadené opatření obecné povahy vydal, aby se otázkou přiměřenosti z hlediska předestřené dotčenou osobou zabýval jako první, tedy aby v odůvodnění rozhodnutí o námitkách uvedl základní úvahy reagující na výtky dotčené osoby. Od toho se nijak neodlišují námitky poukazující na svévoli správního orgánu či nerovný přístup k různým osobám, které neoddělitelně souvisí s přiměřeností výsledného řešení v užším slova smyslu. I v těchto případech je totiž nezbytné umožnit správnímu orgánu, jenž vede řízení o vydání opatření obecné povahy, aby se k nim v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách vyjádřil, tedy předestřel argumentaci a identifikoval takové skutečnosti, které vyvrátí podezření ze svévole a nerovného přístupu k různým dotčeným osobám. Teprve na tyto úvahy správního orgánu může navázat jejich soudní přezkum. Posuzovat přiměřenost opatření obecné povahy v případě, kdy navrhovatel nepodal v průběhu pořizování opatření obecné povahy námitky, je soud oprávněn pouze ve zcela výjimečných případech, kdy již samotným opatřením obecné povahy dochází k takovému zásahu do práv navrhovatele, který se bez dalšího svými účinky rovná vyvlastnění (rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016 – 35). O takový případ se však v projednávané věci nejedná.
69. V nyní posuzované věci podal navrhovatel námitky pouze ve vztahu k jeho pozemkům p. č. xx. a x., v nichž na svévoli ani nerovný přístup (diskriminaci) v souvislosti se stavební uzávěrou nepoukazoval. V rozsahu této části opatření obecné povahy shledal soud důvod pro jeho zrušení již v porušení předpisů o řízení před správním orgánem (viz výše), nemůže se tak v tomto rozsahu zabývat přiměřeností opatření obecné povahy, neboť by to Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

bylo předčasné. Ve vztahu k ostatním pozemkům ve vlastnictví navrhovatele se soud touto námitkou zabývat nemůže, neboť navrhovatel nepodal ohledně těchto pozemků námitku v řízení o vydání opatření obecné povahy. Soud by tak byl prvním orgánem, jenž by se zabýval přiměřeností opatření obecné povahy v rozsahu pozemků p. č. xxx., což výše citovaná judikatura NSS nepřipouští. Z obsahu správního spisu přitom plyne, že navrhovateli nic nebránilo v tom, aby své výhrady vůči přiměřenosti návrhu opatření obecné povahy, jenž zahrnoval i tyto „zbývající“ pozemky navrhovatele, sdělil již v řízení o vydání opatření obecné povahy. K tomu, aby se soud zabýval přiměřeností regulace týkající se pozemků jiných vlastníků, kteří včas podali námitky, postrádá navrhovatel věcnou legitimaci. Soud neprovedl důkaz zápisy z jednání komise pro územní plánování a rozvoj města, neboť jimi mínil navrhovatel prokázat okolnosti vzniku návrhu opatření obecné povahy v rámci této komise a z toho plynoucí zaměřenost návrhu opatření obecné povahy vůči navrhovateli. Důkazní návrhy tedy směřují k námitce, kterou se soud věcně zabývat nemůže. Návrhový bod je nedůvodný.

70. Soud přesto nad rámec nezbytně nutného v obecnosti uvádí, že z rozsahu území, které je zasaženo stavební uzávěrou, nelze dovodit, že by stavební uzávěra byla zaměřena výlučně vůči navrhovateli ve snaze jej poškodit. Dokonce v místě, kde se nachází navrhovatelovy pozemky, je do stavební uzávěry zahrnut velký počet navazujících pozemků. Důvody zahrnutí tohoto území do opatření obecné povahy uvedla odpůrkyně v jeho odůvodnění (potřeba ochránit doposud nezastavěné území před neuváženými zásahy, které by byly v souladu s platnou územněplánovací dokumentací a které by mohly ohrozit podmínky využití ploch dle pořizovaného nového územního plánu). Tento cíl je legitimní a zvolený prostředek je způsobilý tohoto cíle dosáhnout (naopak pouhé uplatňování námitek města jakožto účastníka územního řízení by k dosažení tohoto cíle zcela jistě nevedlo). Racionalita stavební uzávěry není nikterak diskvalifikována tím, že se vztahuje mimo jiné na již zastavěné pozemky a rovněž na zastavitelné pozemky, které mají být zastavitelné i dle návrhu pořizovaného územního plánu. Stavební uzávěra na těchto pozemcích zabrání tomu, aby byly realizovány na zastavěných pozemcích další stavby nebo změny dokončených staveb, které by sice byly v souladu s platnou územněplánovací dokumentací, ovšem odporovaly regulativům dle návrhu nového územního plánu (např. nepřipustné vertikální či horizontální zahušťování zástavby). Jde-li o pozemky prozatím nezastavěné, avšak zastavitelné, na čemž nemá nový územní plán v základu nic změnit, je cílem uzávěry zabránit stavební činnosti, která by byla v rozporu s připravovaným zpřísněním podmínek (regulativů) využívání zastavitelných ploch, popř. se zamýšleným podrobením využívání těchto ploch povinnosti zpracovat podrobnější dokumentace, etapizaci nebo jiné podmíněnosti. Je nepochybně legitimní ptát se, zda byly do stavební uzávěry zahrnuty všechny pozemky vykazující obdobné rozhodné skutečnosti jako pozemky navrhovatele. Tato na první pohled jistá „nekomplexnost“ stavební uzávěry, která může být nicméně racionálně zdůvodnitelná, nezpochybňuje zákonnost zahrnutí pozemků navrhovatele do opatření obecné povahy, neboť opatření obecné povahy není nezákonné jen proto, že nedopadá na všechny pozemky vykazující obdobnou charakteristiku. Je to otázka toho, zda odpůrkyně řádně vykonává svoji pravomoc a chrání veřejný zájem na vytvoření podmínek pro maximální prosazení pořizovaného územního plánu.
71. Soud proto neprovedl důkaz rozhodnutími v územním a stavebním řízení vydanými na žádost J. S. ani územním rozhodnutím týkajícím se pozemků V. L. a V. H.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

72. Soud shrnuje, že návrh na zrušení opatření obecné povahy shledal důvodným pouze ve vztahu k pozemkům navrhovatele p. č. x., neboť vada řízení o vydání opatření obecné povahy spočívající v tom, že odpůrkyně rozhodla o námitkách navrhovatele, aniž spis předložila krajskému úřadu k rozhodnutí o námitce podjatosti členů odpůrkyně ve věci rozhodnutí o námitkách navrhovatele, mohla mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy pouze ve vztahu k těmto třem pozemkům. Ostatní návrhové body shledal soud nedůvodnými, a proto ve zbývajícím rozsahu návrh zamítl. Navrhovatel nadto postrádá aktivní věcnou legitimaci ohledně návrhu na zrušení opatření obecné povahy v rozsahu pozemků, k nimž nemá žádné věcné právo.
73. Pokud jde o vyjádření osob zúčastněných na řízení, ty nemohl soud s výjimkou vyjádření osoby zúčastněné na řízení VII) při svém rozhodování zohlednit. Osoby zúčastněné na řízení ve svých vyjádřeních poukazovaly na důvody, pro něž považují opatření obecné povahy za nezákonné v rozsahu nemovitých věcí, které jsou v jejich vlastnictví. Věcná legitimace navrhovatele se na nemovité věci osob zúčastněných na řízení nevztahuje, a tak by soud nemohl k návrhu navrhovatele zrušit napadené opatření obecné povahy v rozsahu nemovitých věcí osob zúčastněných na řízení. Pokud se chtějí osoby zúčastněné na řízení domoci ochrany svých práv, musí podat vlastní návrh na zrušení opatření obecné povahy, navrhovateli nepřísluší vést *actio popularis* i jménem dalších dotčených vlastníků. Osobě zúčastněné na řízení VII) přísluší toto procesní postavení z toho titulu, že je spoluvlastníci týchž pozemků jako navrhovatel. Její vyjádření, jímž se plně ztotožňuje s návrhem na zrušení opatření obecné povahy, který ostatně původně sama podala jako další navrhovatelka, vzal soud do úvahy. Vypořádání jejích argumentů se pak shoduje s vypořádáním návrhových bodů (viz výše).
74. Soud neprovedl důkaz trestním oznámením navrhovatele, ani jeho doplněním, neboť to může prokazovat pouze skutečnost, že bylo podáno trestní oznámení, nikoliv však jakoukoli skutečnost významnou z hlediska posouzení zákonnosti opatření obecné povahy a řízení, které předcházelo jeho vydání. Neprovedl důkaz ani sdělením Městského úřadu v M. p. B., odboru správy majetku a investic, ze dne 22. 11. 2017 a sdělením starosty města M. p. B. ze dne 8. 12. 2017, které navrhovatel předložil při jednání soudu, neboť nejsou významné pro posouzení věci. Jednak se týkají dalšího průběhu řízení o návrhu územního plánu, jednak jde o odpověď na žádost o poskytnutí informace v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ohledně požadavků kladených na šíři pozemní komunikace ke stavbě ubytovacího zařízení s pečovatelskou službou (záměr stavebníka).
75. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 větou druhou s. ř. s. Navrhovatel docílil v řízení pouze částečného procesního úspěchu, v převážné části (jak co do počtu pozemků, tak jejich výměry) byl však neúspěšný. Nelze nicméně pominout, že odpůrkyně vlastním nesprávným postupem zkrátila navrhovatele na jeho procesním právu, pro což bylo opatření obecné povahy zrušeno z hlediska zájmů navrhovatele v podstatném rozsahu. Soud proto považuje za spravedlivé takové rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, podle něhož nemá toto právo žádný z účastníků. Osobám zúčastněným na řízení soud v tomto řízení žádnou povinnost neuložil, nevzniklo jim proto právo na náhradu nákladů řízení, samy pak náhradu nákladů řízení nepožadovaly a ani neuvedly žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž by jim měla být náhrada výjimečně přiznána (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í :

Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

Proti tomuto rozhodnutí **l z e** podat kasační stížnost ve lhůtě **dvou týdnů** ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 30. ledna 2018

Mgr. Jitka Zavřelová v. r.
předsedkyně senátu