



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Jana Čížka a JUDr. Milana Podhrázkého ve věci

navrhovatelky: **P.G. s., IČO: x,**
sídlem X ,
zastoupená Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem,
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1,

proti

odpůrkyni: **Rada statutárního města Kladno,**
sídlem nám. Starosty Pavla 44, Kladno ,
zastoupená JUDr. Františkem Hrudkou, advokátem, ev. č.: 08881,
sídlem Vodičkova 30, Praha 1,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2017 – územního opatření o stavební
uzávěře vydaného usnesením odpůrkyně ze dne 7. 8. 2017, č. 420,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 2/2017 – územní opatření o stavební uzavěře vydané
usnesením odpůrkyně ze dne 7. 8. 2017, č. 420, se **dnem právní moci** tohoto
rozsudku **zrušuje** v celém rozsahu.

- II. Odpůrkyně je **povinna** zaplatit navrhovatelce na náhradu nákladů řízení částku 17.342 Kč, k rukám zástupce navrhovatelky Mgr. Františka Korbela, Ph.D., advokáta se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1 Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 22. 9. 2017 se navrhovatelka domáhá zrušení opatření obecné povahy č. 2/2017 – územního opatření o stavební uzávěře vydaného usnesením odpůrkyně ze dne 7. 8. 2017, č. 420 (dále jen „napadené územní opatření“). Napadeným územním opatřením bylo zakázáno umístování a provádění veškerých staveb na pozemcích p. č. xxx a st. xxx v k. ú. R. (dále jen „vymezené území“; všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v k. ú. R.).
- 2 Napadené územní opatření odpůrkyně odůvodnila tím, že zastupitelstvo statutárního města Kladno rozhodlo dne 21. 9. 2016 z vlastního podnětu o pořízení změn územního plánu statutárního města Kladno (dále též jen „územní plán“). Dne 24. 4. 2017 schválilo zadání změn č. 1 územního plánu města Kladno (dále jen „zadání změn územního plánu“), v jejichž rámci je vymezené území zvažováno. Účelem změn je mj. zachování rovnováhy mezi urbanizovaným územím a volnou krajinou a jejich propojení tak, aby byla zachována prostupnost. Stavební uzávěra má zajistit vhodný rozvoj vymezeného území, a aby nedošlo k významné a zásadní zástavbě neslučitelné s budoucím využitím podle zadání změn územního plánu. Po vydání těchto změn bude vymezené území určeno jako zastavitelné pro realizaci smíšených městských funkcí. Dále se odpůrkyně zabývala námitkami navrhovatelky. K námitce, že vymezené území bylo stanoveno v rozporu s § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 8. 2017 (dále jen „stavební zákon“), neboť do něj spadají i pozemky nedotčené zadáním změn územního plánu, odpůrkyně uvedla, že v rámci posouzení případné změny funkčního využití pozemku p. č. x je nutné prověřit celou lokalitu bývalé cihelny. Současně bude vyhodnocena možná potřeba revize ploch a případné vymezení částí území pro zpracování regulačního plánu, územní studie nebo dohody o parcelaci. Tato řešení se mohou dotýkat i ploch, které vyplynou ze zpracování vlastní dokumentace změn. Je tedy zřejmé, že územní opatření se dotýká pozemků, které jsou nebo mohou být předmětem připravovaných změn územního plánu. Jeho vydání je vhodným a přiměřeným prostředkem pro zajištění, aby ve vymezeném území nedošlo k významné a zásadní zástavbě neslučitelné s jeho budoucím využitím podle závěrů prověřování a tím zmaření účelu revize územního plánu. Dále k námitce, že bylo porušeno legitimní očekávání navrhovatelky, odpůrkyně uvedla, že územně plánovací informace pozbývá platnosti, pokud dojde ke změně okolností rozhodných pro její obsah. Není správním aktem ale jen předběžnou informací ve smyslu § 139 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

II. Obsah návrhu

- 3 Navrhovatelka ve svém návrhu předně uvedla, že je vlastníkem pozemků p. č. x a st. xx. Na těchto pozemcích, vyjma pozemku p. č. x, zamýšlí realizovat stavbu obchodního objektu s parkovacími plochami. Ve vztahu k pozemku p. č. x podala navrhovatelka podnět ke změně funkčního využití z plochy určené pro tělovýchovná a sportovní zařízení na plochu pro komerční zařízení. Vydáním napadeného územního opatření byla zkrácena na svém vlastnickém právu.
- 4 Dále navrhovatelka vymezila celkem čtyři návrhové body. Prvním návrhovým bodem namítla, že vymezené území bylo stanoveno v rozporu se zákonem. Zadání změn územního plánu se totiž vztahuje pouze k pozemku p. č. x. Žádný z ostatních pozemků ve vymezeném území v něm není uveden. Z ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona přitom plyne, že stavební uzávěra se může vztahovat pouze k území, které je vymezené v připravované územně plánovací dokumentaci. Navrhovatelka k tomu poukázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014 – 74 (všechna citovaná rozhodnutí krajských soudů a Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Stavební uzávěru nelze odůvodnit případnými změnami územního plánu v budoucnu, aniž by se jejich projednání nacházelo alespoň ve fázi rozhodnutí o pořízení.
- 5 Druhým návrhovým bodem namítla, že ve vztahu k pozemku p. č. x nemůže provádění stavební činnosti ztížit budoucí využití, neboť podnět ke změně funkčního využití tohoto pozemku na plochu komerčních zařízení dala sama navrhovatelka. Je v jejím vlastním zájmu, aby na něm neprováděla stavební činnost, která by znemožnila budoucí využití podle jejího podnětu. Napadené územní opatření tedy nesouvisí se svým cílem, kterým má být zajištění, aby nedošlo ke ztížení budoucího využití území.
- 6 Třetím návrhovým bodem navrhovatelka namítla, že napadené územní opatření je nepřezkoumatelné. Odpůrkyně neuvedla konkrétní důvody, proč bylo nezbytné stavební uzávěru vydat, proč se má týkat právě pozemků ve vymezeném území, a zda jsou splněny podmínky podle stavebního zákona. Nevypořádala námitky navrhovatelky. Odůvodnění obsahuje jen obecná a vágní tvrzení, např. že účelem stavební uzávěry má být zabezpečení vhodného rozvoje vymezeného území. Odpůrkyně měla pro pozemky ve vymezeném území konkretizovat podmínky současného a zamýšleného využití podle zadání změn územního plánu. Měla se k nim vyjádřit jednotlivě, popř. ve skupinách se stejným způsobem budoucího využití.
- 7 Čtvrtým návrhovým bodem navrhovatelka namítla, že napadené územní opatření bylo vydáno v rozporu s principy legitimního očekávání a dobré správy. Magistrát města Kladno vydal dne 15. 5. 2017 pod č. j. OV/1705/17-2/Hoř, navrhovatelce územně plánovací informaci, kterou sdělil, že její záměr umístění objektu prodejny je v souladu s územním plánem statutárního města Kladno. Navrhovatelce tak vzniklo důvodné očekávání, že tento záměr může na vymezeném území realizovat.

III. Vyjádření odpůrkyně

- 8 Odpůrkyně ve svém vyjádření k návrhu uvedla, že napadené územní opatření bylo vydáno k tomu příslušným orgánem v mezích jeho pravomoci podle § 98 odst. 1 stavebního zákona. Odpůrkyně nepřekročila svou působnost vymezenou § 97 odst. 1 stavebního zákona. Napadené územní opatření bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem a odpůrkyně se vypořádala se všemi námitkami navrhovatelky. Napadené

územní opatření obsahuje náležitosti požadované § 99 odst. 1 stavebního zákona a vyhláškou č. 503/2006 Sb.,

o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, včetně katastrální mapy s vyznačením území stavební uzávěry. Napadené územní opatření bylo vydáno v souladu s účelem institutu stavební uzávěry. Jeho účelem bylo zachování rovnováhy mezi urbanizovaným územím a volnou krajinou ve vymezeném území a jejich propojení tak, aby byla zachována prostupnost, dále zajištění vhodného rozvoje vymezeného území a také, aby nedošlo k významné a zásadní zástavbě neslučitelné s budoucím využitím podle zadání změn územního plánu.

- 9 Dále uvedla, že vydání územního opatření o stavební uzávěře není podmíněno schválením zadání územně plánovací dokumentace, ale pouze rozhodnutím o jejím pořízení. Zopakovala odůvodnění uvedené v čl. VI napadeného územního opatření a odkázala na zadání změn územního plánu. To předpokládá, že z projednávání návrhu změn mohou vyplynout další požadavky na změnu využití území. Výslovně se v něm uvádí, že pořizovatel může v rámci své odborné činnosti doporučit řešení, které se dotkne i ploch, které nejsou součástí návrhů na změnu. Účelem připravovaných změn územního plánu je tak komplexní řešení otázek spojených s udržitelností rozvoje území při zachování rovnováhy mezi urbanizovaným územím a volnou krajinou. S tím je spojena nezbytnost důkladného prověření stávajícího využití ploch a možností jejich revizí. To se týká i vymezeného území. Jeho účel, kterým je zabránit ztížení budoucího využití území v souladu s výsledky takového prověření, je proto legitimní, vhodný a přiměřený.
- 10 Dále uvedla, že o využití pozemku p. č. x může být v rámci změn územního plánu uvažováno i jinak, než jak navrhovatelka požadovala ve svém podnětu. Vlastník pozemku sice může podat podnět k pořízení změny územního plánu, nejedná se ale o návrh. Má právo účastnit se přípravy územního plánu, za vlastní pořízení a správnost je však odpovědný pořizovatel. Příloha zadání změn územního plánu sice obsahuje požadavek navrhovatelky na zařazení pozemku p. č. x do ploch občanského vybavení – komerční zařízení, ale zároveň je zde stanoven úkol prověřit v návrhu změn řešení celé lokality cihelny s tím, že vhodné funkční zařazení bude předmětem návrhu změny územního plánu s podmínkou pořízení územní studie.
- 11 Dále uvedla, že není pravda, že do vymezeného území byly zahrnuty i pozemky, které nejsou předmětem zadání změn územního plánu. Podle něj totiž případnými změnami mohou být dotčeny i jiné pozemky než ty, které jsou obsaženy v seznamu v jeho příloze. Nedošlo tedy k porušení zásady minimalizace zásahu, neboť v rámci posouzení přípustnosti změny využití pozemku p. č. x je nutno posoudit funkční využití celé lokality bývalé cihelny. Odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 20. 7. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 – 142, publ. pod č. 1941/2009 Sb. NSS, z něž má plynout, že stavební uzávěru nelze vymezit zcela přesně, neboť nelze jednoznačně předjímat podobu konečného znění územního plánu.
- 12 Konečně uvedla, že napadené územní opatření nebylo vydáno v rozporu s principem legitimního očekávání. Územně plánovací informace je pouze předběžnou informací podle

§ 139 správního řádu. Pozbývá platnosti změnou okolností rozhodných pro její obsah a neopravňuje potenciálního stavebníka k umístění stavby. Vydáním napadeného územního opatření došlo ke změně podmínek pro vydání územně plánovací informace. Navrhovatelka byla Magistrátem města Kladno sdělením ze dne 4. 9. 2017, č. j. OV/3505/17-2/Hoč, informována o pozbytí její platnosti.

IV. Replika navrhovatelky

- 13 Navrhovatelka ve své replice k vyjádření odpůrkyně zopakovala, že napadené územní opatření je nepřezkoumatelné. Z jeho odůvodnění nelze dovodit, proč by se vymezené území mělo prověřovat a co konkrétně je účelem stavební uzávěry, tedy co ve vztahu k vymezenému území představuje rovnováhu mezi urbanizovaným územím a volnou krajinou a jejich prostupnost; co je vhodným rozvojem vymezeného území a jaké stavební práce by mu měly bránit. Napadené územní opatření bylo vydáno účelově se snahou zmařit realizaci záměru navrhovatelky. Dále zopakovala, že stavební uzávěra se může vztahovat pouze k území vymezenému v připravované územně plánovací dokumentaci. Napadené územní opatření se tedy nemá vztahovat na jiné pozemky než na pozemek p. č. x Ani ve vztahu k němu však nejsou splněny podmínky podle stavebního zákona. Konečně uvedla, že zadání změn územního plánu neobsahuje požadavek na prověření celé lokality bývalé cihelny.

V. Zjištění soudu

- 14 Z obsahu správního spisu soud zjistil, že jeho součástí je návrh zadání změn územního plánu s datem zpracování k listopadu 2016. Podle něj zastupitelstvo města Kladno dne 21. 9. 2016 rozhodlo o pořízení změn územního plánu města Kladno. Na poslední straně je uvedeno, že zadání změn územního plánu bylo zastupitelstvem města Kladno schváleno dne 24. 4. 2017. Součástí tohoto dokumentu je i příloha č. 1 obsahující tabulku návrhů na změny územního plánu. V záhlaví přílohy je poznámka, že tato tabulka byla dne 8. 2. 2017 upravena na základě projednání. Vyplývá z ní dále, že dne 26. 9. 2016 vynesla navrhovatelka žádost na zařazení pozemku p. č. x do ploch občanského vybavení – komerční zařízení, namísto dosavadních ploch občanského vybavení – tělovýchovná a sportovní zařízení. Vedle tohoto údaje je uvedena poznámka (zřejmě pořizovatele), že v návrhu změn má být prověřeno řešení celé lokality bývalé cihelny, a že vhodné funkční zařazení bude předmětem návrhu změny územního plánu s podmínkou pořízení územní studie.
- 15 Dne 5. 6. 2017 odpůrkyně na své schůzi přijala mj. usnesení č. 296, podle nějž souhlasí s přípravou územního opatření o stavební uzávěře na pozemky p. č. xx, st. xx a související pozemky, které bude účinné do doby vydání změn územního plánu na dotčeném území. Ještě téhož dne byl na úřední desce Magistrátu města Kladno vyvěšen návrh napadeného územního opatření. Podáním ze dne 29. 6. 2017 navrhovatelka uplatnila k tomuto návrhu námitky.
- 16 Odpůrkyně na své schůzi dne 7. 8. 2017 přijala usnesení č. 420, kterým vydala napadené územní opatření o stavební uzávěře. Napadené územní opatření bylo následně dne 8. 8. 2017 vyvěšeno na úřední desce Magistrátu města Kladno a dne 23. 8. 2017 nabylo účinnosti.

- 17 Mezi účastníky je dále nesporné, že navrhovatelka je vlastníkem pozemků, dotčených stavební uzávěrou, a to pozemků p. č. xxx a st. xxx v k. ú. R., zapsaných na listu vlastnictví č. x pro obec Kladno a k. ú. R.
- 18 Provedení důkazů navrhovaných navrhovatelkou v jejím návrhu a replice shledal soud neúčelným, neboť veškeré skutečnosti potřebné pro posouzení věci vyplynuly z obsahu předloženého spisu. Dokazování dalšími žalobcem navrženými listinnými důkazy by tedy bylo nadbytečné.

VI. Podmínky řízení

- 19 Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., srov. též např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
- 20 Územní opatření o stavební uzávěře se vydává na základě § 97 odst. 1 stavebního zákona formou opatření obecné povahy. V dané věci bylo napadené územní opatření skutečně vydáno touto formou (opatření obecné povahy č. 2/2017 vydané usnesením rady statutárního města Kladno ze dne 7. 8. 2017, č. 420). Napadené územní opatření bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku Magistrátu města Kladno (§ 26 odst. 1 věta druhá správního řádu) dne 8. 8. 2017 a sejmuta dne 24. 8. 2017. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po dobu patnácti dnů a napadené územní opatření tak nabylo účinnosti dne 23. 8. 2017. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
- 21 Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, uvedl: *„Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. [...] Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. [...]“* Navrhovatelka prokázala výpisem z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. x pro obec Kladno a k. ú. R.), že je vlastníkem pozemků ve vymezeném území. Současně tvrdí, že její vlastnické právo bylo zkráceno. Napadeným územním opatřením přitom bylo na pozemcích navrhovatelky zakázáno umístování a provádění jakýchkoliv staveb. Její tvrzení tak soud pokládá za dostatečné k založení aktivní procesní legitimace. I tato podmínka řízení je splněna.
- 22 Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelka ve svém návrhu jednoznačně vymezuje, čeho se domáhá. Návrh kromě petitu obsahuje i další

náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. a je včasný, neboť byl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s.

- 23 Soud na okraj poznamenává, že navrhovatelka ve svém návrhu označila jako odpůrce statutární město Kladno vycházejíc ze závěrů vyslovených k přezkumu územních plánů v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120. Toto usnesení však není v dané věci přílehlavé, neboť na rozdíl od územních plánů, které zastupitelstvo obce vydává v samostatné působnosti, územní opatření o stavební závěře vydává podle § 98 odst. 1 věty první stavebního zákona rada obce v přenesené působnosti. Nejde tedy o opatření obecné povahy, které by bylo obci přiřitatelné (srov. obdobně body 64 – 67 rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 9 As 6/2017 – 113). Soud proto jednal jako s odpůrkyní s radou statutárního města Kladno, neboť ta je správním orgánem, který napadené opatření obecné povahy vydal (§ 101a odst. 3 s. ř. s.).

VIII. Posouzení věci

- 24 Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán důvody návrhu; mohl tak napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Těmito kroky algoritmu jsou: (1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; (2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; (3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; (4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; a (5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Nově formulovaným ustanovením §101d odst. 1 s. ř. s. však došlo k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy aplikuje algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s., viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 195/2014 – 47, bod 15). Při věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
- 25 Krajský soud v Praze přezkoumal napadené územní opatření v napadeném rozsahu a v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že návrh je důvodný.

- 26 Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územní opatření o stavební uzávěře lze vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.
- 27 Soud se předně zabýval třetím návrhovým bodem, neboť jím navrhovatelka namítla nepřezkoumatelnost napadeného územního opatření. Podle rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS, „[i] v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“ Okruh úvah, které je třeba v odůvodnění územního opatření o stavební uzávěře uvést v případě, že je rada obce vydává v návaznosti na rozhodnutí zastupitelstva o pořízení změny územně plánovací dokumentace, plyne zejména z věty první shora citovaného § 97 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení je podmínkou pro vydání stavební uzávěry, že omezovaná (zakazovaná) stavební činnost by mohla ztížit (znemožnit) budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Z odůvodnění by tedy mělo být alespoň v obecných rysech zřejmé, jaké budoucí využití předpokládá připravovaná územně plánovací dokumentace pro vymezené území a jakým způsobem by mohlo být toto využití ztíženo omezovanou stavební činností. Tyto úvahy se přitom musí opírat o aktuální stav připravované územně plánovací dokumentace, tj. ze stavu připravovaného územního plánu, resp. jeho změn v době vydání stavební uzávěry (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2016, č. j. 2 As 301/2015 – 37). Již v době vydání územního opatření o stavební uzávěře by tedy z připravované územně plánovací dokumentace anebo z podkladů pro její pořízení mělo být alespoň v obecných rysech zřetelné, jak má být stavební uzávěrou regulované území v budoucnu využito. Dokud totiž není o zamýšleném budoucím využití území jasno, nelze posoudit, zda je stavební činnost může ztížit, tedy zda jsou splněny podmínky podle § 97 odst. 1 stavebního zákona.
- 28 Právě v tomto směru je odůvodnění napadeného územního opatření nedostatečné, neboť neobsahuje ani obecné posouzení otázky, jak by zamýšlené využití dotčených pozemků mohlo být ztíženo či znemožněno. Jedinou zmínkou o plánovaném budoucím využití vymezeného území je, že bude po vydání změn územního plánu určeno jako zastavitelné pro realizaci „smíšených městských funkcí“ (odpůrkyně měla pravděpodobně na mysli plochy definované v územním plánu jako plochy SM – smíšené obytné – městské). Nic takového ovšem ze zadání změn územního plánu, na něž napadené územní opatření o stavební uzávěře odkazuje, neplyne. Zadání obsahuje pouze obecné požadavky na prověření a doplnění urbanistické koncepce, zejména plošného a prostorového uspořádání zastavěného území, a prověření požadovaných návrhů na změny [viz část A) bod 1) zadání změn územního plánu]. V příloze je pak

obsažen požadavek navrhovatelky na zařazení pozemku p. č. x do ploch OM – občanské vybavení – komerční zařízení. K této žádosti je uvedena pouze poznámka, že požadavek bude teprve prověřen v rámci řešení celé lokality bývalé cihelny a že vhodné funkční zařazení bude předmětem návrhu změny územního plánu s podmínkou pořízení územní studie.

- 29 Ze zadání změn územního plánu, jeho přílohy ani z ostatních písemností předložených odpůrkyní není vůbec zřejmé, k jakému budoucímu využití by mělo směřovat vymezené území (bývalá cihelna), kde se nacházejí pozemky dotčené územní uzávěrou. Připravované změny ve využití tohoto území jsou vázány na výsledky probíhajícího prověřování využití území, aniž by bylo alespoň v obecných rysech zřejmé, jaké budoucí využití je v dotčeném území zvažováno. Tvrzení odpůrkyně, že území má být vymezeno jako zastavitelné pro realizaci „smíšených městských funkcí“, tak nemá oporu v zadání změn územního plánu.
- 30 Lze sice souhlasit s argumentem odpůrkyně, že v době zadání změn územního plánu nelze konečnou podobu územního plánu předjímat. V průběhu přípravy územního plánu totiž může dojít v důsledky změny zadání či v reakci na vyjádření a stanoviska dotčených orgánů a veřejnosti k více či méně podstatným změnám připravovaného územního plánu, které mohou původní záměr na využití území podstatně ovlivnit. To však nic nemění na tom, že k vydání územní uzávěry lze přistoupit pouze tehdy, pokud je alespoň v obecných rysech zřejmé, jaké by mělo být budoucí plánované využití dotčených pozemků. Teprve poté lze hodnotit, zda by stavební činnost mohla zamýšlené využití dotčeného území ztížit či znemožnit. Nelze tedy posoudit, zda jsou splněny podmínky podle § 97 odst. 1 stavebního zákona.
- 31 Vydání stavební uzávěry nelze odůvodnit pouhým obecným konstatováním, že je uvažováno o změnách ve využití dotčeného území, které by měly být teprve prověřeny v průběhu pořizování územního plánu. Prověřováním možného využití území lze koneckonců argumentovat ve vztahu k jakémukoliv pozemku v obvodu obce, *ad absurdum* by tak bylo možné bez dalšího v návaznosti na rozhodnutí obce o pořízení změny územního plánu vydat stavební uzávěru na celé její území, aniž by byl alespoň obecně vymezen zamýšlený způsob využití jednotlivých ploch (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2016, č. j. 50 A 7/2016-47). Jak již bylo uvedeno, odůvodnění územní uzávěry se musí opírat o dostatečně konkretizovaný způsob budoucího využití území, který by měl být alespoň v obecných rysech zachycen v aktuální podobě připravovaných změn územního plánu anebo v podkladech pro jejich pořízení. K vydání územní uzávěry by tedy odpůrkyně mohla přistoupit až poté, co bude ukončeno prověřování vymezeného území a z dokumentace připravovaných změn územního plánu (např. z návrhu změn územního plánu, či jeho pozdějších verzí) bude alespoň v obecných rysech zřejmé, jaké má být zamýšlené využití dotčených pozemků. Teprve poté lze posoudit, zda může být budoucí využití území podle připravovaného územního plánu, resp. jeho změn, jakkoliv ztíženo či znemožněno prováděním stavební činnosti.
- 32 Lze tak přisvědčit navrhovatelčině námitce ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy. Odůvodnění územní uzávěry totiž neobsahuje žádné konkrétní úvahy a závěry o tom, jakým způsobem může být zamýšlené využití ztíženo

nebo znemožněno umístováním a prováděním veškerých staveb. Tato, z hlediska přezkumu podmínek podle § 97 odst. 1 stavebního zákona, klíčová úvaha v odůvodnění zcela chybí. Konstatování odpůrkyně, že dotčené území má být určeno jako zastavitelné pro realizaci „smíšených městských funkcí“, přitom nemá oporu v zadání změn územního plánu.

- 33 Soud proto shledal třetí návrhový bod důvodným.
- 34 Prvním a druhým návrhovým bodem, kterými navrhovatelka namítla, že území dotčené územní uzávěrou bylo stanoveno v rozporu se zákonem, a že ve vztahu k pozemku p. č. x nebyly splněny podmínky podle § 97 odst. 1 stavebního zákona, se soud s ohledem na zjištěnou nepřezkoumatelnost nemohl zabývat.
- 35 Pokud jde o čtvrtý návrhový bod, nedostatek důvodů napadeného územního opatření jeho vypořádání nebrání. Navrhovatelka namítla, že napadené územní opatření bylo vydáno v rozporu s principem legitimního očekávání. Soud navrhovatelce nemůže přisvědčit. Vydáním územně plánovací informace podle § 21 stavebního zákona totiž nemůže vzniknout legitimní očekávání, že nedojde k vydání územního opatření o stavební uzávěře. Územně plánovací informace podle tohoto ustanovení jsou poskytovány podle stavu v době jejich poskytnutí, a nemohou tedy zohledňovat případné budoucí změny územně plánovací dokumentace či vydání územního opatření o stavební uzávěře. Jak správně uvedla odpůrkyně, platnost územně plánovací informace je omezena klauzulí *rebus sic stantibus*. Legitimní očekávání plynoucí z poskytnuté územně plánovací informace se tak nutně nemůže vztahovat na situaci, kdy až po jejím poskytnutí došlo k vydání územního opatření o stavební uzávěře. Soud proto shledal čtvrtý návrhový bod nedůvodným.

IX. Závěr a náklady řízení

- 36 S ohledem na výše uvedené závěry soud za přiměřeného použití § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. zrušil napadené opatření obecné povahy pro jeho nepřezkoumatelnost a dále z důvodu, že skutkový stav, který vzala odpůrkyně za základ napadeného opatření obecné povahy, nemá oporu ve spise. Soud zrušil napadené územní opatření o stavební uzávěře ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 s. ř. s.), a to v celém rozsahu, neboť zjištěné vady se vztahují ke všem pozemkům, které byly stavební uzávěrou dotčeny.
- 37 Ve věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť postupoval přiměřeně podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.
- 38 O náhradě nákladů navrhovatelky rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyni uložil povinnost nahradit důvodně vynaložené náklady řízení navrhovatelce, která byla ve věci z procesního hlediska plně úspěšná. Náhradu nákladů řízení tvoří odměna advokáta ve výši 9.300 Kč za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu, replika) podle § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). K náhradě nákladů řízení náleží dále hotové výdaje ve výši 900 Kč za tři úkony právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a zaplacený soudní poplatek za podání návrhu ve výši 5.000 Kč. Zástupce navrhovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň

z přidané hodnoty v sazbě 21% ve výši 2.142 Kč. Náhrada nákladů řízení navrhovatelky tak činí celkem 17.342 Kč.

Poučení :

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 5. prosince 2017

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
B. K.