



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, PhD., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jitky Zavřelové ve věci

navrhovatele:      **a) E. s.r.o.**  
                              sídlem A. n., P.

**b) T. s.r.o.**  
                              sídlem O. t., P.

**c) V. s.r.o.**  
                              sídlem O. t., P.

všech zastoupených advokátem Mgr. Pavlem Vincíkem  
sídlem Ovocný trh 1096/8, 110 00 Praha 1

proti  
odpůrci:

**Zastupitelstvo obce X**  
sídlem Hlavní 200, X, 253 01 Hostivice

zastoupenému advokátem Mgr. J. Tomaierem  
sídlem Classic 7 Business Park, Jankovcova 1037/49, 170 00 Praha 7

o návrzích na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, vyvěšeného odpůrcem dne 28. 8. 2017,

**t a k t o:**

**I. Návrhy se zamítají.**

- II. Každá z navrhovatelek je povinna do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 2 984,67 Kč k rukám jeho zástupce, Mgr. Jana Tomaiera.**

**Odůvodnění:**

- 1 Samostatnými návrhy podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslanými dne 13. 9. 2017, se navrhovatelky domáhají zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, vyvěšeného odpůrcem dne 28. 8. 2017 (dále jen „napadená uzávěra“), jímž bylo podle § 99 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 205/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“) a § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“) na celém území obce X zakázáno povolování a provádění veškerých staveb, změn dokončených staveb, změn v užívání staveb a změn staveb před dokončením, s výjimkou provádění staveb zahájených na základě veřejnoprávního titulu před nabytím účinnosti napadené uzávěry, a to až do doby nahrazení stávajícího územního plánu obce X novým územním plánem vydaným podle (aktuálního) stavebního zákona. Současně byly stanoveny podmínky, za nichž může odpůrce udělit výjimku ze stanoveného zákazu.
- 2 Usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2017, č. j. 50 A 13/2017-42, byla řízení o těchto návrzích spojena ke společnému projednání.
- 3 Ke své aktivní legitimaci navrhovatelka a) uvedla, že je vlastníkem pozemků v katastrálním území obce X vedených na listě vlastnictví č. X a že navíc uzavřela dne 21. 12. 2007 smlouvu o budoucí kupní smlouvě, na základě níž má (kromě již vlastněných pozemků) nabýt do 30. 6. 2018 další pozemky v katastru obce X o celkové rozloze přesahující 6 ha, na nichž jako investor realizuje a bude realizovat projekt výstavby rodinných, řadových a bytových domů a občanské vybavenosti „Nová X“ s hrubou podlahovou plochou max. 75 000 m<sup>2</sup> a maximálním počtem 850 ekvivalentních obyvatel. Tento projekt byl přitom s odpůrcem projednán a byl jím schválen jako souladný se zájmy obce a její územně plánovací dokumentací a dne 21. 11. 2011 dokonce byla uzavřena mezi navrhovatelkou a) a obcí X plánovací smlouva (ve znění dodatku ze dne 24. 11. 2016), v rámci níž se obec zavázala své kroky v oblasti územního plánování s navrhovatelkou a) koordinovat a konzultovat, činit veškerá nezbytná organizační opatření a rozhodnutí k nerušené realizaci projektu a zdržet se vytváření jakýchkoliv překážek pro přípravu a realizaci projektu. Projekt je aktuálně zhruba v polovině své realizace, když navrhovatelka a) již vykoupila 3/5 nezbytných pozemků, vybudovala veškeré inženýrské sítě a komunikace v 1., 2. i 3. etapě projektu a dešťovou kanalizaci pro 1. a 2. etapu, realizuje výstavbu rodinných domů v 1. etapě projektu a získala mj. stavební povolení na výstavbu 54 rodinných domů a řadu dalších rozhodnutí, certifikátů a veřejnoprávních smluv, z nichž některé se týkají i pozemků, jež má nabýt v souladu se zmiňovanou smlouvou o budoucí kupní smlouvě. Územní plán obce přitom počítá se zastavěním současných i v budoucnu nabytých

pozemků navrhovatelky a) v souladu s tímto projektem schváleným odpůrkyní, takže navrhovatelka a) nevidí žádný relevantní důvod, aby pozemky dotčené projektem byly zahrnuty do území regulovaného napadenou uzávěrou, která územnímu plánu odporuje. Navrhovatelka a) proto podala dne 20. 6. 2017 proti stavební uzávěře námitky, odpůrkyně se však rozhodla jim nevyhovět s vágním odůvodněním, že obec plánuje povolovat ze stavební uzávěry výjimky. Takové odůvodnění však navrhovatelce a) nedává žádnou právní jistotu.

- 4 Navrhovatelka b) ve stejné souvislosti poukázala na to, že je vlastníkem pozemků zapsaných pro katastrální území obce X na listu vlastnictví č. X a že pozemky nabyly s ohledem na to, že jsou územním plánem určeny k zástavbě, protože působí v oblasti developmentu území a staveb a zaměřuje se ve svém podnikání na zhodnocování pozemků a výstavbu staveb. Protože je stavební uzávěra zcela zásadním zásahem do poměrů v daném území odporujícím dosavadnímu konstantnímu a dlouhodobému postupu obce, navrhovatelka b) uplatnila proti jejímu návrhu dne 20. 6. 2017 námitky, jimž však odpůrkyně nevyhověla taktéž s odkazem na možnost poskytnutí výjimky, což však navrhovatelce b) nezajišťuje potřebnou právní jistotu.
- 5 Navrhovatelka c) argumentuje identicky jako navrhovatelka b) jen s tím rozdílem, že její pozemky jsou zapsány na listu vlastnictví č. X.
- 6 Všechny navrhovatelky shodně namítaly, že napadená uzávěra byla vydána, aniž by byly splněny podmínky stanovené v § 97 stavebního zákona, navíc v rozporu se zásadami vztahujícími se na proces vydávání opatření obecné povahy, přičemž nebyly ani naplněny formální obsahové náležitosti kladené zákonem na takový správní akt.
- 7 Pokud jde o první výtku, navrhovatelky poukazují na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) k územním opatřením o stavební uzávěře, která upozorňuje na to, že takto lze omezit nebo zakázat stavební činnost na vymezeném území jen za předpokladu, že by taková stavební činnost mohla ztížit či znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, která však musí být již ve fázi schváleného zadání podle § 47 odst. 5 stavebního zákona, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Napadená uzávěra však byla vydána v době, kdy základní cíle a požadavky na využití daného území ještě nebyly ve fázi schváleného zadání závazně vymezeny a schváleny, jak vyžaduje rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 2/2008-141. Omezení nejsou napadenou uzávěrou podle navrhovatelek ani stanovena pouze v nezbytném rozsahu, naopak je zcela neadekvátně a neproporcionálně upřednostněn ničím nepodložený údajný veřejný zájem na úkor jejich práv a oprávněných zájmů nabytých v dobré víře. Napadená uzávěra totiž zcela nepřiměřeně znemožňuje jakoukoliv činnost v celém katastrálním území a umožňuje jen udělení výjimky, na niž však není právní nárok. Napadená uzávěra konečně neobsahuje jednoznačné časové či specifické místní určení, když se vztahuje na celé území obce.
- 8 Navrhovatelka a) k tomu dodává, že do stavební uzávěry neměly být zahrnuty minimálně její pozemky včetně pozemků, které má nabýt, neboť ráz území je již jednoznačně vymezen vydanými povoleními souvisejícími s jejím projektem a jakýkoliv budoucí

územní plán bude muset počítat se zástavbou území v souladu s těmito povoleními. Odpůrce vydáním napadené uzávěry navíc porušil své smluvní závazky z plánovací smlouvy, které sice nemohou omezovat zákonem stanovené kompetence a pravomoci, avšak je třeba k nim jakožto k právům nabytým v dobré víře přihlížet a šetřit je namísto toho, aby byly odpůrcem ignorovány a poškozovány způsobem, který není nezbytně nevyhnutelný a který dokonce vede k přímé majetkové újmě. Napadená uzávěra je přitom pro projekt navrhovatelky a) zcela likvidačním opatřením, protože žádná třetí osoba si nebude kupovat stavební pozemek v lokalitě, v níž platí stavební uzávěra, a je tak nejisté, zda bude stavbu možné realizovat. Možnost udělení výjimky v jednotlivých případech na tom nic nemění, neboť poskytnutí výjimky je závislé na správním uvážení a není garantováno. S ohledem na bankovní financování projektu je přitom navrhovatelka a) vystavena riziku prodlení s jejími úvěrovými závazky, které není jen hypotetické, protože z důvodu napadené uzávěry již klienti navrhovatelky a) odstupují od uzavřených smluv a financující banka nevylučuje zesplatnění celého bankovního úvěru v důsledku stavební uzávěry.

- 9 Napadená uzávěra je podle navrhovatelek také v rozporu se základními zásadami správního řízení. Pokud jde o zásadu předvídatelnosti podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), navrhovatelky namítají, že správní úřad je povinen sledovat, vyhodnocovat a reflektovat svou předchozí rozhodovací činnost a že správní judikatura má působit jako významný regulátor rozhodovací činnosti správních úřadů. Dále pak navrhovatelky bez vysvětlení souvislostí poukazují také na ustanovení § 4 odst. 3 a na § 2 odst. 3 správního řádu, jmenovitě pak na zásadu ochrany dobré víry, zásadu proporcionality a zásadu součinnosti a konstatují, že odpůrce se měl vydáním napadené uzávěry dopustit jednání v příkrém rozporu s kogentními ustanoveními právní úpravy, resp. zásadami, na nichž je tato právní úprava vystavěna.
- 10 K formálním vadám napadené uzávěry navrhovatelky uvádí, že napadená uzávěra v rozporu se zákonem není podložena vyjádřeními dotčených orgánů, ačkoliv ustanovení § 99 stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 17 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“) vyžaduje, aby opatření o stavební uzávěře obsahovalo mj. podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů. Napadená uzávěra ani blíže nespecifikuje další podmínky stavební uzávěry, tj. rozsah ukládaných zákazů a omezení a též dobu trvání stavební uzávěry, a pro nedostatečnou specifikaci povinností z ní vyplývajících je tak podle navrhovatelek vůči svým adresátům neurčitá a nepřezkoumatelná.
- 11 Odpůrce ve svém vyjádření uvádí, že případné dotčení práv vlastníků pozemků není pro vydání opatření o stavební uzávěře rozhodné, možnost takového dotčení je pouze nutným předpokladem pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Pro vydání samotné stavební uzávěry je rozhodné pouze naplnění zákonných podmínek v ustanoveních § 97 a § 99 stavebního zákona a tyto podmínky byly v případě napadené uzávěry splněny. I kdyby však dotčení práv navrhovatelky a) bylo relevantní, odpůrce je přesvědčen, že

napadená uzávěra nepředstavuje významný zásah do těchto práv. Navrhovatelka a) totiž pomíjí ustanovení čl. II napadené uzávěry, podle nějž se zákaz nevztahuje na provádění staveb, které bylo na základě veřejnoprávního titulu zahájeno před nabytím její účinnosti. Jestliže tedy navrhovatelka již zahájila výstavbu rodinných domů, na něž získala stavební povolení, může tyto stavby provést bez ohledu na vydanou uzávěru. Z listin předkládaných spolu s návrhem přitom vyplývá, že stavební povolení k výstavbě 51 rodinných domů nabyla právní moci již v průběhu roku 2014, u posledních 3 domů pak dne 15. 7. 2015, takže navrhovatelka měla dostatek času s výstavbou započít. Z internetových stránek navrhovatelky a) ([www.novachyne.cz](http://www.novachyne.cz)) navíc vyplývá, že navrhovatelka již většinu domů prodala a minimálně jeden dům dokonce již dokončila a prezentuje jej jako vzorový dům. Pokud jde o stavby teprve plánované, obec X uděluje v souladu s podmínkami stanovenými v napadené uzávěře ze zákazu výjimky, na což byla navrhovatelka a) upozorněna i v rozhodnutí o její námitce. Ta si také dne 20. 9. 2017 o výjimku požádala a odpůrce její žádosti rozhodnutím ze dne 11. 10. 2017 vyhověl. Stejně tak byla na základě podané žádosti udělena výjimka i navrhovatelce b). Za nedůvodný považuje odpůrce i odkaz navrhovatelky a) na závazky obce z plánovací smlouvy. Obec X své závazky z plánovací smlouvy neporušila, protože navrhovatelce a) udělila ze stavební uzávěry výjimku, takže navrhovatelka a) není nadále v rozsahu udělené výjimky stavební uzávěrou jakkoliv dotčena. Navíc soukromoprávní závazky nemohou mít na možnost odpůrce vydat opatření o stavební uzávěře plynoucí ze stavebního zákona žádný vliv, nanejvýš by mohly být důvodem pro uplatnění práv navrhovatelky a) v soukromoprávním řízení.

- 12 Pokud jde o ustanovení § 97 stavebního zákona, z něj podle odpůrce vyplývají tři základní podmínky pro vydání stavební uzávěry, a to že: 1) bylo rozhodnuto o pořízení územně plánovací dokumentace nebo její změny nebo existuje jiné rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území, 2) stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace nebo takového rozhodnutí a 3) stavební činnost lze územním opatřením o stavební uzávěře omezit nebo zcela zakázat, a to dočasně v nezbytném rozsahu na vymezeném území. Odpůrce má přitom za to, že všechny tři podmínky napadená uzávěra splňuje. Předně není pravdou, že by podmínkou pro její vydání bylo vydání územního plánu. V tomto směru postačí připravovaná územně plánovací dokumentace, přičemž v tomto směru odpůrce svým usnesením ze dne 11. 2. 2015, č. 40/2015, schválil pořízení nového územního plánu s tím, že tato dokumentace by měla vyřešit především vedení dopravní a technické infrastruktury v území, vliv výstavby na kapacitu čistírny odpadních vod a na množství vody ve vodovodní soustavě, výměry pozemků určených pro zastavění stavbami hlavními a také navrhnout etapizaci jednotlivých staveb a případně rozsah plánovacích smluv. Schválení nového územního plánu je přitom zcela v dispozici obce. Pokud by napadená uzávěra nebyla vydána a po dobu zpracovávání a schvalování nového územního plánu by byla umožněna v podstatě neomezená stavební činnost na území obce, mohlo by dojít k takovým změnám v území, které by mohly využití území podle připravovaného územního plánu omezit nebo zcela znemožnit.

- 13 Napadené opatření bylo podle odpůrce v souladu se stavebním zákonem navrženo jako dočasné do doby nahrazení stávajícího územního plánu územním plánem novým (nejpozději do 31. 12. 2020), a to jen v nezbytném rozsahu, neboť se zákaz nevztahuje na provádění staveb již zahájených na základě veřejnoprávních rozhodnutí vydaných před účinností napadené uzávěry a navíc se předpokládá povolování výjimek, budou-li splněny vymezené podmínky a výstavba nebude ohrožovat účel napadené uzávěry. Odpůrce má napadenou uzávěru i za dostatečně určitou, neboť dotčené území vymezuje jako celé katastrální území obce X, jehož vymezení je navíc v souladu s § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. podloženo mapovým podkladem s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra, v měřítku 1:5000. Zákaz je dostatečně konkrétně a určitě vymezen v čl. II napadené uzávěry i po věcné stránce, neboť se výslovně vztahuje na povolování a provádění veškerých staveb ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, povolování a provádění veškerých změn dokončených staveb v rozsahu podle § 2 odst. 5 písm. a) a b) stavebního zákona, povolování a provádění změn v účelu užívání staveb ve smyslu § 126 odst. 4 stavebního zákona a změn staveb před jejich dokončením ve smyslu § 118 stavebního zákona, které jsou spojeny se změnou jejich půdorysu nebo jejich výšky, a to s výjimkou provádění staveb zahájených na základě veřejnoprávního titulu před nabytím účinnosti napadené uzávěry nebo na základě výjimky vydané v individuálních případech na základě splnění podmínek stanovených v čl. III napadené uzávěry. Protože napadená uzávěra splňuje veškeré náležitosti vyžadované stavebním zákonem a vyhláškou č. 503/2006 Sb., jsou tvrzení navrhovatelek o její nezákonnosti, neurčitosti a nepřezkoumatelnosti podle odpůrce nepodložená.
- 14 Odpůrce nemá ani za to, že by porušil navrhovatelkami odkazované zásady správního řízení, naopak vydáním napadené uzávěry sledoval veřejný zájem na správném rozvoji území obce a zohlednil v ní veškeré okolnosti případu, jak lze dovodit z jejího odůvodnění. Opatření se vztahuje na celé území obce, přičemž případné výjimky budou posuzovány podle stejných podmínek. Návrh opatření obecné povahy byl řádně vyvěšen na úřední desce obce, přičemž navrhovatelky byly řádně poučeny o uplatnění písemných připomínek či odůvodněných námitek a ty také podaly. Ochrana dobré víry je zajištěna povolováním výjimek za splnění stanovených podmínek. Navrhovatelky se ve svých návrzích omezují na prosté konstatování, že došlo k porušení vyjmenovaných zásad správního řízení, avšak již neuvádí, v čem jejich porušení spatřují. Byť je na to odpůrce upozorňoval již v rozhodnutí o jejich námitkách, svá tvrzení bez jakéhokoliv upřesnění uplatnily nyní i u soudu.
- 15 Podle odpůrce zcela postrádá smysl i námitka, že napadená uzávěra musí obsahovat podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů. Podmínky dotčených orgánů totiž byly v napadené uzávěře zohledněny a žádné jiné podmínky, v návrhu neuvedené, dotčené orgány neuplatnily, protože ani v napadené uzávěře obsaženy být nemohly, jak plyne z jejího čl. IV. S ohledem na nedůvodnost uplatněných námitek tak odpůrce má za to, že soud by měl návrhy podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítnout.
- 16 V replice navrhovatelky označily argumentaci odpůrce za zcela zavádějící. Argumentace dotčením jejich práv totiž je relevantní z hlediska posouzení aktivní legitimace v řízení,

samotným důvodem zrušení napadené uzávěry však je její nezákonnost. Tvrzení o nedostatku dotčení navrhovatelek také neobstojí, neboť opomíjí, že navrhovatelka a) má právo v souladu s uzavřenou plánovací smlouvou vystavět i další stavby, na které dosud veřejnoprávní povolení vydáno nebylo, navrhovatelky b) a c) pak žádným veřejnoprávním povolením na plánovaný rozvoj lokality dosud nedisponují. Pokud jde o udělené výjimky, navrhovatelce c) i přes její žádost dosud výjimka udělena nebyla. Navrhovatelka a) žádala o udělení výjimky též na pozemky, které má nabýt na základě uzavřené smlouvy o smlouvě budoucí kupní smlouvě, výjimka jí však byla udělena pouze pro pozemky, které aktuálně vlastní. Navíc, ačkoliv žádaly o udělení výjimky pro výstavbu rodinných, řadových a bytových domů, související infrastruktury a objektů občanské vybavenosti (objektů pro obchod a služby) tak, aby mohly v nejširší možné míře v souladu s územním plánem realizovat své záměry, pro něž pozemky nabývaly a na nichž se v plánovací smlouvě s odpůrcem shodly, navrhovatelkám a) a b) byly výjimky uděleny nikoliv otevřeně, nýbrž jen pro přímo definované stavby. Pokud by se tedy navrhovatelky rozhodly realizovat jinou než povolenou stavbu, třebaže by odpovídala limitům daným územním plánem, byly by znovu odkázány na libovůli odpůrce, zda jim udělí novou výjimku, na niž není právní nárok. Navíc každá žádost o udělení výjimky je zpoplatněna poplatkem ve výši 5 000 Kč a i když je výjimka udělena, pak stanovuje řadu podmínek a omezení, které nevyplývají z žádného zákonem předpokládaného veřejnoprávního dokumentu, resp. jdou nad jeho rámec. Ze strany odpůrce tak jde podle navrhovatelek o nesystémové řešení, které je pro ně zcela netransparentní a nepredikovatelné.

- 17 Navrhovatelky tak plně trvají na podaných návrzích, přičemž se ohrazují proti tvrzení odpůrce o soukromoprávní povaze plánovací smlouvy. Podle navrhovatelek je plánovací smlouva nepochybně právním aktem *sui generis* a má přesah i mimo soukromoprávní režim už jen proto, že jednou ze smluvních stran je obec, která zde nevystupuje z pozice soukromoprávní osoby, nýbrž z pozice orgánu veřejné správy. Také předmět plánovací smlouvy zasahuje do oblasti veřejného práva, neboť se jí upravují podmínky využití a výstavby v daném území. Na základě této smlouvy navrhovatelka a) presumuje jednání odpůrce a její porušování není pouhým jednáním v rozporu s dobrými mravy a v rozporu se smluvním ujednáním, ale je plně kvalifikovatelné jako jednání *contra legem*. Přijetím stavební uzávěry se tak odpůrce dopustil jednání, které není jen v příkrém rozporu s plánovací smlouvou, ale i s kogentními ustanoveními právní úpravy, popř. zásadami, na nichž je tato právní úprava vystavěna, a proto je i stavební uzávěra nezákonná.
- 18 V doplnění repliky navrhovatelky popsaly následná jednání s odpůrcem, v rámci kterých upravily své žádosti o udělení výjimky, avšak odpůrce i přes příslib jejich projednání je na zasedání dne 22. 11. 2017 neprojednal a ani ke dni 4. 12. 2017 tak nebyla vydána výjimka ani pro navrhovatelku c), ani pro dosavadního vlastníka pozemků, jež má podle smlouvy o budoucí kupní smlouvě nabýt navrhovatelka a), a ani nedošlo ke změně formulace již udělených výjimek navrhovatelkám a) a b). Již samotné dvouměsíční bezúspěšné „dohadování“ se s odpůrcem o oboustranně přijatelné znění výjimek podle názoru navrhovatelek představuje zásadní zásah do jejich práv, který nemůže požívat právní ochrany. Navrhovatelky zdůrazňují, že stavební uzávěrou může dojít k omezení práv pouze v rozsahu bezpodmínečně nutném k zajištění záměru sledovaného opatřením obecné

povahy, napadenou uzávěrou jsou však postižena i území, která jsou stávajícím územním plánem určena k zástavbě a k nimž byla dokonce již vydána různá úřední povolení. Uzávěra se dokonce vztahuje i na tzv. starou zástavbu obce X. Přitom projednání každé žádosti podléhá správnímu poplatku ve výši 5.000 Kč. Během pouhých dvou měsíců odpůrce rozhodl o udělení již 17 výjimek, čímž si na správních poplatcích přišel na částku 85 000 Kč. Navrhovatelky tak vyslovují pochybnost, zda přijetí napadené uzávěry nebylo ze strany odpůrce motivováno i snahou o získání dodatečných finančních prostředků do obecního rozpočtu.

- 19 Ze správního spisu soud zjistil dne 11. 2. 2015 odpůrce v rámci svého usnesení č. 40/2015 pod bodem B písm. g) schválil pořízení nového územního plánu obce X.
- 20 Dne 21. 4. 2017 odpůrce písemně vyzval široké spektrum dotčených orgánů k vyjádření k přiloženému návrhu územního opatření o stavební uzávěře, který byl textován prakticky identicky jako později vydaná napadená uzávěra, a poučil je, že tak musí učinit ve lhůtě 30 dnů od obdržení návrhu, jinak k nim nebude přihlášeno. Na tuto výzvu reagoval pouze odbor životního prostředí Městského úřadu Černošice, Krajská hygienická stanice Středočeského kraje a odbor ochrany územních zájmů Praha Ministerstva obrany, neuplatnili však k návrhu žádné připomínky ani námítky. Usnesením č. 17/5/2017 dne 24. 5. 2017 proto odpůrce vydal návrh územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2017 ve shodném znění. Vyhláškou vyvěšenou v době od 26. 5. 2017 do 27. 6. 2017 odpůrce oznámil zahájení řízení o návrhu územního opatření o stavební uzávěře veřejnosti a poučil o možnosti podat k přiloženému návrhu připomínky či odůvodněné námítky ve lhůtě 30 dnů od tohoto zveřejnění.
- 21 Včasné námítky formulované obdobně jako nyní podané návrhy na zrušení opatření obecné povahy podaly mimo jiné i navrhovatelky. Rozhodnutími ze dne 14. 8. 2017 pod č. j. 2054/Ach/17/Ch, č. j. 2051/Ach/17/Ch a č. j. 2060/Ach/17/Ch však odpůrce námítky podané navrhovatelkami zamítl s odůvodněním shodujícím se s vyjádřením odpůrce zaslaným soudu. V návaznosti na to pak byla napadená uzávěra přijata a vyvěšena na úřední desce obce (i elektronické) ve dnech 28. 8. až 13. 9. 2017.
- 22 Napadená uzávěra (citován jen pro tuto věc podstatný obsah) v čl. I stanoví: *„Dotčeným územím je celé katastrální území obce X. Hranice dotčeného území je totožná s hranicí katastrálního území obce X.“* Podle čl. II napadené uzávěry: *„V územích vymezených podle článku I. se zakazuje povolování a provádění veškerých staveb, ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, povolování a provádění změn dokončených staveb v rozsahu § 2 odst. 5 písm. a) a b) stavebního zákona, povolování a provádění změn v účelu užívání staveb ve smyslu § 126 odst. 4 stavebního zákona v rozsahu § 2 odst. 5 písm. a) a b) stavebního zákona a změn staveb před jejím dokončením ve smyslu § 118 stavebního zákona, které jsou spojeny se změnou jejich půdorysu nebo jejich výšky. Zákaz se nevztahuje na provádění staveb, které bylo zahájeno na základě veřejnoprávního titulu před nabytím účinnosti tohoto opatření obecné povahy.“*
- 23 V čl. III napadené uzávěry jsou vymezeny podmínky pro udělování výjimek ze stavební uzávěry: *„Výjimky ze zákazů a omezení uvedených v článku II. může podle § 84 odst. 2 písm. x) zákona o obecním zřízení, § 6 odst. 6 písm. e) a § 99 odst. 3 stavebního zákona, v odůvodněných*



*případech povolit, Zastupitelstvo obce X a to za předpokladu, že povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel tohoto opatření. (...) Zastupitelstvo obce X se bude při udělování výjimek pro jednotlivé záměry řídit následujícími podmínkami (hledisky):*

- v případě lokalit zasahujících do významných krajinných prvků a do prvků územního systému ekologické stability (ÚSES), včetně regionálních a nadregionálních prvků vymezených v Zásadách územního rozvoje (ZÚR) Středočeského kraje, je podmínkou udělení výjimky souhlasné vyjádření příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny k předloženému záměru;*
- soulad záměru s aktuálním stavem návrhu nového územního plánu, včetně dosaženého stavu jeho projednání s dotčenými orgány, nadřízeným orgánem územního plánování, sousedními obcemi a s veřejností;*
- soulad záměru s případně pořízenou, schválenou a zaevidovanou územní studií;*
- soulad záměru s architektonickými a urbanistickými hodnotami v území;*
- soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a § 19 stavebního zákona;*
- soulad záměru s veřejnými zájmy na rozvoji území;*
- soulad záměru s ustanoveními vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.*

*Zastupitelstvo obce X bude konkrétní situaci před rozhodnutím o výjimce konzultovat s pořizovatelem nového územního plánu. V případech uvedených v § 177 odst. 1 stavebního zákona (např. závažné havárie), je oprávněn povolit výjimku starosta Obce X nebo jeho zástupce, ve smyslu § 104 odst. 1 zákona o obecním zřízení.“*

- 24 Dále následuje čl. IV: „Dotčené orgány si nestanovily žádné další podmínky.“ a čl. V: „Toto opatření platí do doby, kdy bude Územní plán X nahrazen územním plánem vydaným podle platného stavebního zákona (zákon 183/2006 Sb.).“
- 25 V rámci odůvodnění napadené uzávěry pak odpůrce konstatoval: „S nabytím účinnosti nového stavebního zákona se změnily podmínky pro stanovování regulace v územních plánech. Dále bylo tímto zákonem stanoveno, že územní plány obcí pozbudou platnost nejpozději k 31. 12. 2020. Proto bude Obec X pořizovat nový územní plán vydávaný podle nového stavebního zákona, který umožňuje i podrobnější regulaci území. Cílem opatření obecné povahy je prověření podmínek využitelnosti některých ploch vymezených v dosud platném územním plánu obce X ve vztahu k vnitřním a vnějším podmínkám a legislativnímu rámci, za kterých vzniká koncepce řešení nového územního plánu. Z tohoto pohledu je územní i věcné vymezení a časová působnost stavební uzávěry, která je stanovena na dobu do vydání nového územního plánu, nejpozději však do 31. 12. 2020. Stavební činnost podle dosud platného územního plánu není zakázána zcela, ale bude umožněna na základě udělování výjimek podle zásad stanovených v územním opatření o stavební uzávěře. Celá obec X je ve velké části již hustě zastavěna, na jihu intravilánu zatím probíhá výstavba jen řídce a neexistuje systémová koncepce rozvoje celého území X. Stávající územní plán, projednávaný v letech 1999-2004 a schválený v roce 2004 již neodpovídá vývoji v území a nerespektuje poměry v území. Proto zastupitelstvo obce X rozhodlo svým usnesením ze dne 24. 5. 2017 ze zastupitelstva obce X vydat stavební uzávěru pro celé katastrální území obce X a schválilo pořízení nového územního plánu svým

*usnesením č. 40/2015 ze dne 11. 2. 2015. Tato dokumentace by měla vyřešit především vedení dopravní a technické infrastruktury v území a zároveň především vliv výstavby na kapacitu čistírny odpadních vod a na množství vody ve vodovodní soustavě, výměry pozemků určených pro zastavění stavbami hlavními, navrhnout etapizaci jednotlivých staveb a případně navrhnout rozsah plánovacích smluv. Protože je nebezpečí, že výkon vlastnických práv k předmětným pozemkům (snaha zastavět dané území), který by nebyl v souladu s koncepcí rozvoje daného území, by mohl zmařit realizaci koncepce rozvoje předmětného území, rozhodlo zastupitelstvo obce X o vydání územního opatření o stavební uzávěře, která jí umožňuje účinněji regulovat novou zástavbu v daném území do doby, než bude vypracován územní plán pro danou lokalitu, který právně zezávací koncepci rozvoje daného území.“*

- 26 Soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrzích na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Mezi tyto podmínky je třeba řadit především existenci opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimaci navrhovatele a formulaci žalobního návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34).
- 27 Územní opatření o stavební uzávěře se v souladu s ustanovením § 97 odst. 1 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadená uzávěra byla vyhlášena odpůrcem dne 28. 8. 2017, a v souladu s ustanovením § 173 odst. 1 správního řádu proto nabyla účinnosti dne 12. 9. 2017. O existenci napadeného opatření obecné povahy tedy není sporu. Všechny navrhovatelky, jak vyplývá z výpisů z katastru nemovitostí, vlastní pozemky v katastrálním území X, a již proto jsou dotčeny napadenou uzávěrou, neboť je limituje v možnostech nakládání s jejich pozemky nad rámec vyplývající z platné právní úpravy, což také svorně tvrdí. Navrhovatelky tedy jsou v souladu s § 101a odst. 1 zákona s. ř. s. v projednávané věci k podání návrhu aktivně procesně legitimovány. Třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajících z ustanovení § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelky požadují zrušení napadeného opatření obecné povahy (stavební uzávěry), je třeba považovat za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu. Návrh byl také podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) první den účinnosti stavební uzávěry a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).
- 28 Pouze ve vztahu k navrhovatelce a) je nezbytné dodat, že její aktivní legitimace se vztahuje jen k pozemkům, které v době tohoto soudního řízení skutečně vlastní, nikoliv však k pozemkům, které má podle smlouvy o budoucí smlouvě kupní nabýt. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS, totiž vysvětlil, že „[s]plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své 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. (...) V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a

*způsobem regulace.*“ Navrhovatelem v řízení o zrušení opatření obecné povahy může „být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spolu)vlastník pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem - tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 občanského zákoníku) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou.“ Stavební uzávěra stejně jako územní plán slouží k regulaci určitého v ní vymezeného území, proto se závěry rozšířeného senátu plně uplatní i zde. Z předložených výpisů z katastru nemovitostí k pozemkům zapsaným pro k. ú. X na listu vlastnictví X přitom vyplývá, že navrhovatelka a) není jejich vlastníkem a ani zde není vyznačeno jakékoliv věcné právo v její prospěch. Navrhovatelka a) tak není oprávněna uplatňovat svá práva ze smlouvy o budoucí kupní smlouvě přímo, nýbrž o uplatnění případné argumentace vztahující se k těmto pozemkům musí požádat jejich vlastníka, který by takový návrh mohl podat svým jménem. Důvody pro odmítnutí návrhu navrhovatelky a) však dány nejsou, neboť je vlastníkem jiných pozemků, na něž napadená uzávěra dopadá.

- 29 Obecně pak ještě soud konstatuje, že na aktivní legitimaci navrhovatelek nic nezměnila ani vydaná rozhodnutí o udělení výjimek z napadené uzávěry. Je totiž třeba přisvědčit navrhovatelkám v tom, že i po vydání těchto výjimek jsou v nakládání s jimi vlastněnými pozemky omezeny, neboť udělené výjimky např. nepokrývají možné změny v podobě či rozsahu plánované výstavby na jejich pozemcích. Byť navrhovatelky a) a b) jsou po vydání výjimek zasaženy ve svém vlastnickém právu znatelně v menším rozsahu než v okamžiku vydání napadené uzávěry, stále jsou ve své právní sféře dotčeny v míře, která je opravňuje k podání návrhů na její zrušení.
- 30 Dále je třeba předeslat, že 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.) a při samotném věcném posouzení návrhu vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Důsledkem toho tedy je, že soud není oprávněn při hodnocení důvodnosti podaných návrhů přihlížet k tomu, že některým navrhovatelkám byla výjimka udělena (to by se mohlo projevit jen při vyhodnocení jejich aktivní procesní legitimace), nýbrž musí vycházet pouze z toho, že napadená uzávěra možnost o takovou výjimku požádat zakotvuje.
- 31 Pokud jde o označení odpůrce, zde soud vyšel z rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 9 As 6/2017-113, který v analogické situaci opatření obecné povahy o vymezení zastavěného území, které taktéž vydává rada, popř. zastupitelstvo obce v přenesené působnosti, upozornil na to, že v takové situaci je ze zákona odpůrcem právě rada, resp. zastupitelstvo obce, nikoliv obec jako taková. Byť si je Krajský soud v Praze vědom toho, že v dané záležitosti není judikatura NSS jednotná (srov. rozsudky ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ao 7/2010-73, a ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 131/2014-43, oproti rozsudkům ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34, a ze dne 4. 9. 2014, č. j. 3 Aos 4/2013-22), má za to, že

v přenesené působnosti vystupuje zastupitelstvo obce v pozici svébytného správního orgánu nadaného svazkem kompetencí vymezených v § 97 a následujících stavebního zákona, a nikoliv v pozici pouhého vnitřního orgánu územního samosprávného společenství, jímž by se realizovaly kompetence svěřené obci.

- 32 V první řadě navrhovatelky poukazují na závěry rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 2/2008-141, podle nějž předpokladem vydání stavební uzávěry je existence schváleného zadání územního plánu. V tomto směru však musí soud konstatovat, že NSS v daném rozsudku posuzoval situaci podle dřívější právní úpravy, která se však od té doby již změnila, a citované pasáže tak nejsou ve vztahu k napadené uzávěře relevantní, neboť zákonodárce se rozhodl pro jiné nastavení podmínek přijetí územního opatření o stavební uzávěře.
- 33 Podle ustanovení § 97 odst. 1 věty první 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.
- 34 Oproti tomu, podle stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 bylo jako předpoklad stanoveno schválené zadání připravované územně plánovací dokumentace. Důvodová zpráva k novele provedené zákonem č. 350/2012 Sb. přitom v bodech 145 a 146 potvrzuje, že cílem změny bylo posunout možnost vyhlášení stavební uzávěry do doby předcházející schválení zadání.
- 35 Ze správního spisu je jasné patrné, že o pořízení nového územního plánu odpůrce rozhodl již dne 11. 2. 2015, podmínka stanovená stavebním zákonem tak byla splněna, třebaže ke schválení zadání nového územního plánu ještě nedošlo.
- 36 Navrhovatelky dále namítají neurčité vymezení stavební uzávěry, pokud jde o její místní a časový rozsah. Ani zde se s nimi soud nemůže ztotožnit. Místní rozsah napadené uzávěry je naprosto jednoznačný, neboť z jejího čl. I je zřejmé, že se dotýká veškerých pozemků uvnitř hranic katastrálního území X. I kdyby přílohou napadené uzávěry nebyl mapový podklad (který je beztak velmi schematický), je tím území regulované napadenou uzávěrou vymezeno bez jakýchkoliv pochyb. Vymezení územního rozsahu územního opatření o stavební uzávěře hranicemi celého katastrálního území přitom v minulosti již NSS akceptoval jako určité a přiměřené (srov. rozsudek ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ao 7/2010-73).
- 37 Složitější je to s časovým vymezením přijaté regulace, které v čl. V konec platnosti stavební uzávěry klade do předem neznámého okamžiku nahrazení stávajícího územního plánu obce územním plánem novým. Jakkoliv v okamžiku vydání napadené uzávěry nelze toto datum jednoznačně určit, neznamená to, že by toto časové určení bylo neurčité. Jedná se totiž o jednoznačné označení konkrétní události, o níž lze s ohledem na ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 předpokládat, že nastane nejpozději do 31. 12. 2022 (pokud odpůrce uváděl datum 31. 12. 2020, to zjevně vycházelo ze znění stavebního zákona účinného do 31. 12. 2017), nedojde-li k opětovné změně právní

úpravy. V této souvislosti lze přitom poukázat na skutečnost, že vymezení časové působnosti stavební uzávěry odkazem na událost, o které nelze v čase přijetí uzávěry jednoznačně uvést, kdy přesně nastane, je vymezením obvyklým, které za neurčité nebo neproporcionální nepovažuje ani NSS (srov. stavební uzávěry přezkoumávané rozsudky NSS ze dne 4. 9. 2014, č. j. 3 Aos 4/2013-22, ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34).

- 38 Neurčitost soud neshledává ani ve vymezení práv a povinností z napadené uzávěry plynoucích, neboť ustanovení čl. II za pomoci zákonem užitě terminologie jednoznačně vymezuje, jaké činnosti jsou v katastrálním území obce po dobu platnosti uzávěry zakázány a na které stavební aktivity naopak stavební uzávěry nedopadá. Ostatně námitky navrhovatelek v tomto směru zůstávají ve zcela obecné rovině.
- 39 Stejně tak neurčitý je i návrhový bod vytýkající procesní vady v průběhu procedury vedoucí k přijetí napadené uzávěry, jež má spočívat v jejím nedostatečném podložení vyjádřeními dotčených orgánů státní správy a v chybějícím převzetí podmínek vyplývajících z jejich stanovisek do textu napadené uzávěry. Navrhovatelky neoznačují konkrétní dotčený orgán, který snad odpůrce opomenul v procesu přijetí napadené uzávěry oslovit, ač k tomu byl povinen, ani podmínky dotčených orgánů, které napadená uzávěra nepřebírá. Na základě obsahu předloženého správního spisu přitom soud neshledal, že by odpůrce některý z relevantních státních orgánů při rozesílání návrhu územního opatření pominul, a stejně tak nenalezl jakoukoliv podmínku vyžadovanou dotčeným orgánem, která by měla být napadenou uzávěrou reflektována.
- 40 Relevantní není ani argumentace navrhovatelky a) uzavřenou plánovací smlouvou. Jak uvedl NSS v naposledy zmíněném rozsudku ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34: *„Sjednané smluvní závazky nemohou modifikovat zákonnou (veřejnoprávní) úpravu regulující přijímání územního opatření o stavební uzávěře a jeho důsledky. Případné soukromoprávní následky neplnění takových závazků nepřísluší hodnotit správním soudům. Stěžovatelku lze proto pouze odkázat například na právní úpravu náhrady škody, popřípadě na ust. § 102 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož „vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena, náleží náhrada.“* Byť je plánovací smlouva dílčím způsobem upravena ve stavebním zákonem (§ 66 odst. 2) a prováděcích právních předpisech (příloha č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti), a má tedy určitou souvislost s veřejnoprávní regulací, jedná se o soukromoprávní institut, neboť jeho podstatou je upravit vztahy mezi žadatelem o vydání regulačního plánu či územního rozhodnutí a obcí (krajem) související s realizací stanovené zástavby, která je podmíněna vybudováním zejména veřejné dopravní a technické infrastruktury (zejména financování její výstavby či úprav a její následný provoz). Touto smlouvou se tedy upravují majetkové vztahy navrhovatelky a) a obce X. Pokud pak plánovací smlouva obsahuje ujednání o vzájemné spolupráci a koordinaci v souvislosti s projektem navrhovatelky a), nejedná se již o ujednání spadající do rozsahu plánovací smlouvy ve smyslu stavebního zákona a i taková ujednání mají povahu soukromoprávních závazků. Nelze ostatně přehlédnout, že podle ustanovení § 98 odst. 1

stavebního zákona se územní opatření o stavební uzávěře vydává v přenesené působnosti obce, zatímco uzavření plánovací smlouvy či dohody o spolupráci spadá do samostatné působnosti obce, takže již proto jimi nemůže být omezován výkon veřejné moci státu přenesené na obec ustanoveními § 97 až 99 stavebního zákona. Je tedy třeba konstatovat, že plánovací smlouva odpůrce při přijetí napadené uzávěry nezavazovala a případné porušení jejích ustanovení lze řešit pouze instituty soukromého práva. Pokud jde pak o případnou majetkovou újmu, která navrhovatelkám podle jejich slov vzniká v důsledku omezení jejich práv k pozemkům napadenou uzávěrou (nezávisle na případné odpovědnosti z případného porušení smluvních závazků obce), tu mohou vůči obci uplatnit postupem podle § 102 odst. 5 stavebního zákona.

- 41 S podstatou věci se mívá i argumentace navrhovatelek rozporem napadené uzávěry se stávajícím územním plánem. To je totiž přirozená vlastnost stavební uzávěry. Funkcí územního opatření o stavební uzávěře je totiž zastavení stavební činnosti v území, pro které obec připravuje novou regulaci v podobě nové územně plánovací dokumentace, a to až do doby, než tato nová dokumentace nabude účinnosti (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014-74). Jinými slovy, stavební uzávěra je přijímána právě proto, aby se zabránilo v realizaci staveb podle dosavadní územní regulace. Při zkoumání zákonnosti a přiměřenosti napadené uzávěry tedy není poukaz na rozpor se stávajícím územním plánem obce relevantním argumentem.
- 42 S odpůrcem se soud shoduje při hodnocení argumentace navrhovatelek základními zásadami správního řízení. Navrhovatelky tyto základní zásady pouze citují, avšak neuvádí konkrétní kroky odpůrce či konkrétní ustanovení napadené uzávěry, jimiž měly být tyto zásady porušeny. Ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů neformulují konkrétní pravidla chování, nýbrž jen obecné zásady, které se projevují při činnosti správních orgánů, při níž aplikují konkrétní právní normy upravující výkon jejich pravomoci. Zásady již ze své povahy nejsou jednoznačnými pravidly chování, které musí být za všech okolností dodrženy. Naopak jednotlivé zásady si mohou v konkrétních situacích protřečít jak s konkrétní právní normou, tak mezi sebou navzájem a míra jejich naplnění se tak nutně musí lišit podle konkrétních okolností případu. Pokud však navrhovatelky tyto konkrétní a individuální okolnosti nepopsaly, nemůže se soud takto obecně k dodržení popisovaných zásad vyjádřit. Ostatně s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, lze konstatovat, že pojednání navrhovatelek o základních zásadách činnosti správních orgánů bez srozumitelného vztahení těchto úvah ke konkrétním postupům odpůrce či pasážím napadené uzávěry nepředstavuje ani projednatelný návrhový bod.
- 43 Zbývá se tak zabývat pouze námitkou nepřiměřenosti napadené uzávěry, kterou navrhovatelky spatřují v jejím dopadu na celé území obce (přesněji řečeno v tom, že z ní nebyly vyňaty jimi vlastněné pozemky, na nichž je stávajícím územním plánem umožněna výstavba) bez jasného časového vymezení jejího trvání, přičemž svým rozsahem znemožňuje jakoukoliv činnost pouze s příslibem možného udělení výjimky, na niž však není žádný právní nárok.

- 44 V rámci vlastního zkoumání proporcionality územního opatření o stavební uzávěře lze poukázat např. na právní názor vyjádřený v rozsudku NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS, podle nějž lze za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. V dané věci nebyly za nepřiměřenou dobu považovány ani více než dva roky trvání uzávěry. To však v nyní posuzované věci rozhodně není tento případ, neboť návrh byl podán v první den účinnosti napadené uzávěry a v době rozhodnutí soudu neuplynul ani první rok jejího trvání. V současné době s ohledem na krátké trvání účinků napadené uzávěry ani nelze odhadovat, zda odpůrce bude s přijetím nového územního plánu prodlévat až do roku 2022 (či roku 2020, jak sám ve vyjádření uvádí). Je sice pravdou, že po dvou a půl letech od schválení záměru pořídit novou územně plánovací dokumentaci odpůrce patrně nedospěl ani ke schválení zadání připravovaného územního plánu (jinak by to nepochybně ve svém vyjádření uvedl) a jeho přístup se tak může jevit jako laxní, po nabytí účinnosti napadené uzávěry však lze důvodně očekávat zintenzivnění aktivit na tomto poli, neboť není možné zatěžovat osoby dotčené stavební uzávěrou (zejména pak ty, jejichž žádosti o udělení výjimky nebylo vyhověno) nad nezbytnou míru. Zda skutečně k zintenzivnění přípravných prací došlo, však nelze v takto krátké době platnosti napadené uzávěry relevantně určit, neboť proces vedoucí k finálnímu vydání územního plánu je, jak konstatoval NSS: „*z hlediska stanovení konkrétního obsahu územního plánu, jakož i aplikace příslušných právních předpisů procesem složitým, v mnoha ohledech náročným a z hlediska časového procesem dlouhodobým, který se skládá z několika na sebe navazujících etap vzniku.*“ O nepřiměřeném trvání napadené uzávěry tedy nelze v tuto chvíli hovořit.
- 45 Pokud jde o skutečnost, že napadená uzávěra dopadá i na pozemky navrhovatelek (ve vztahu k jiným pozemkům navrhovatelky postrádají aktivní procesní legitimaci a odpovídající argumentace tak nemá v dané věci váhu) lze připomenout již předchozí závěry týkající se nevýznamnosti uzavřené plánovací smlouvy navrhovatelky a). Dále je významná skutečnost, že napadená uzávěra nebrání realizaci staveb, pro něž již byl vydán příslušný veřejnoprávní titul a které již byly zahájeny. V tomto směru tedy byla chráněna legitimní očekávání vlastníků pozemků, na nichž již byla výstavba individuálním správním aktem či jinou obdobnou formou povolena a kteří aktivně příslušný veřejnoprávní titul využili, resp. začali využívat. Svůj význam nepochybně má i možnost udělení výjimky, jakkoliv to navrhovatelky popírají. Napadená uzávěra v čl. III vymezuje srozumitelná a transparentní kritéria, za jejichž splnění odpůrce k udělení výjimky přistoupí. Navrhovatelky přitom nenamítají, že by některé z těchto kritérií bylo nepatřičné a neodpovídalo účelu, ke kterému stavební uzávěra slouží. Brojí pouze proti nenárokovosti jejího udělení, což však podle soudu není dostačující argument pro popření této možnosti, neboť tato skutečnost nevylučuje soudní přezkum případného neudělení takové výjimky v návaznosti na navazující negativní rozhodnutí o eventuální žádosti navrhovatelek např. o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení v území regulovaném napadenou

uzávěrou (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, jeho rozsudek ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS).

- 46 Pouze nad rámec věci pak lze připomenout nyní již známou skutečnost, že s výjimkou navrhovatelky c) bylo žádostem navrhovatelek v podstatném rozsahu vyhověno. Brojí-li pak proti tomu, že rozhodnutí o výjimce jim nevystavilo *de facto bianco šek* na libovolnou výstavu na jejich pozemcích, nýbrž pouze umožnilo výstavbu podle jimi předložených projektů, nelze se tomu divit, neboť smyslem napadené uzávěry je zabránit znemožnění prosazení nového koncepčního řešení v podobě nového územního plánu, který by zohlednil vývoj právní úpravy v oblasti územního plánování, stejně jako vývoj v území. Poskytnutí takto volné ruky navrhovatelkám by mohlo vést k nepředvídatelným změnám v území a narušení koncepčního rozvoje území.
- 47 Z hlediska toho, zda je přijatelné, že napadená uzávěra dopadla na pozemky navrhovatelů a že omezuje jakékoliv stavební práce s výjimkou provádění údržby, lze dále poukázat na závěry rozsudku NSS ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142, č. 1941/2009 Sb. NSS, podle něž je při úvaze, zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územní plánovací dokumentace, nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze). K tomu je však nutno dodat, že na rozdíl od předchozí úpravy ve stavebním zákoně, podle níž v době přijetí územního opatření o stavební uzávěře muselo být k dispozici již schválené zadání územního plánu, které formuluje hlavní myšlenky a principy připravované nové územně plánovací regulace, aktuální znění § 97 stavebního zákona připouští přijetí stavební uzávěry již ve chvíli, kdy odpůrce pouze schválil záměr pořídit nový územní plán. V daném okamžiku však není neobvyklé, že ještě nejsou zamýšlené změny oproti stávajícímu územnímu plánu jasně identifikovatelné (např. nelze konstatovat, že na konkrétním aktuálně zastavitelném území má být nově vymezena nezastavitelná plocha), aniž by to mohlo mít za následek nepřípustnost vydání územního opatření o stavební uzávěře (tím by soud popřel zákonnou úpravu). Ani v takové situaci však nelze rezignovat na požadavek přezkoumatelnosti územního opatření o stavební uzávěře a důvody, proč byla přijata v konkrétním územním a věcném rozsahu, by měly být (v případě nedostatku informací o očekávaném posunu v územně plánovací regulaci území z procesu územního plánování) o to podrobněji specifikovány právě v odůvodnění stavební uzávěry.
- 48 V nyní posuzovaném případě z usnesení o pořízení nového územního plánu nelze zjistit, k jakým změnám v regulaci území má v budoucnu dojít. Napadená uzávěra však ve svém odůvodnění nezbytné informace o důvodech jejího přijetí obsahuje. Ve vztahu k pozemkům navrhovatelů je významné především konstatování, že obec je ve velké části již hustě zastavěna, pouze na jihu intravilánu probíhá výstavba jen řídce a neexistuje systémová koncepce rozvoje celého území obce, přičemž stávající územní plán z roku 2004 již neodpovídá vývoji v území a nerespektuje poměry v území, a že nová územně plánovací dokumentace by tak měla vyřešit především vedení dopravní a technické infrastruktury v území a zároveň především vliv výstavby na kapacitu čistírny odpadních vod a na množství vody ve vodovodní soustavě, výměry pozemků určených pro zastavění stavbami



hlavními, navrhnout etapizaci jednotlivých staveb a případně navrhnout rozsah plánovacích smluv. Z údajů katastru nemovitostí je přitom zřejmé, že pozemky navrhovatelek jsou právě v rozvojovém území na jižním okraji obce, přičemž zjevným záměrem navrhovatelek je zastavění těchto pozemků převážně bytovou výstavbou. Taková výstavba však samozřejmě s sebou přináší kapacitní požadavky na čistírnu odpadních vod v obci, stejně jako na odběr vody z vodovodního řádu a z tohoto důvodu se jeví být rozumným zvážit nezávisle na dosavadním územním plánu a dokumentech z něj vycházejících přinejmenším etapizaci výstavby na tomto klíčovém rozvojovém území obce, popř. ujasnit parametry plánovacích smluv, které patrně navrhovatelky b) a c) nemají uzavřeny. V takové situaci, kdy je deklarována potřeba systémového řešení problematiky rozvojových území obce v novém územním plánu obce, soud shledává přijatelným, pokud napadená uzávěra dopadla mj. právě na pozemky navrhovatelek a omezila jejich využití v maximálním rozsahu (s výjimkou realizace již povolených a zahájených staveb) do doby vypracování nové územně plánovací dokumentace s tím, že současně umožnila poskytnutí výjimek tam, kde odpůrce na základě individuálního posouzení shledá, že jsou naplněna kritéria vymezená v čl. III, jejichž nedílnou součástí je právě porovnání stavebního záměru s aktuálním stavem připravované územně plánovací dokumentace a jeho projednání s pořizovatelem nového územního plánu.

- 49 Pokud pak navrhovatelky namítají, že podání žádosti o výjimku je zpoplatněno, soud konstatuje, že se jedná o důsledek zákonné úpravy správních poplatků. Výše správního poplatku zákonnost samotné napadené uzávěry, která výši takového poplatku nestanoví, neovlivňuje, nehledě na to, že navrhovatelkami tvrzená snaha o naplnění obecního rozpočtu je jen čistou spekulací. Nelze ani přehlédnout, že v případě žádostí navrhovatelek pokrývajících velké množství pozemků a záměr v hodnotě mnoha desítek milionů Kč musí být jednorázový poplatek ve výši 5 000 Kč zcela zanedbatelnou položkou. Situací jiných vlastníků pozemků v území regulovaném napadenou uzávěrou (např. v rámci tzv. staré zástavby) se pak soud v tomto řízení zabývat nemůže.
- 50 Lze tedy konstatovat, že soud neshledal žádný z bodů návrhů podaných navrhovatelkami důvodným, a proto jejich návrhy na zrušení opatření obecné povahy zamítl.
- 51 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelky v řízení úspěšné nebyly, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, který byl v řízení úspěšný a který reprezentuje malou obec, u níž se nepředpokládá dostatečné personální vybavení pro obhajobu napadeného opatření obecné povahy v soudním řízení, náleží podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. náhrada nákladů řízení v celkové částce 8.954,- Kč. Náhrada nákladů řízení je tvořena odměnou právního zástupce odpůrce. Mimosmluvní odměna činí v daném případě jeden úkon právní služby za 7.100,- Kč (příprava a převzetí zastoupení v řízení o třech spojených návrzích, jejíž nedílnou součástí bylo seznámení se spisem soudu dne 7. 11. 2017) podle ustanovení § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a § 12 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst režijní paušál 300,- Kč za náhradu hotových výdajů zástupce odpůrkyně podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu a náhrada za 21 % DPH dle § 57 odst. 2 a § 35 odst. 2 věty druhé s. ř. s. ve výši 1.554,- Kč. Odměna za

úkon v podobě sepisu vyjádření odpůrci nenáleží, neboť z jeho textu není patrné, že by jej sepsal právní zástupce. Náklady řízení je odpůrci povinna zaplatit každá z navrhovatelek rovným dílem, na každou z nich tak připadá k úhradě částka 2 984,67 Kč.

#### **Poučení :**

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 12. prosince 2017

**JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D., v. r.**  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
A. S.