



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a Mgr. Jana Čížka v právní věci **navrhovatele: Ing. L. K.**, bytem X, zastoupeného Mgr. Vladimírem Náprstkem, advokátem se sídlem Pivovarská 170, Beroun, proti **odpůrci: obec Tlustice**, se sídlem Tlustice 203, zastoupenému Mgr. Petrem Tichým, advokátem se sídlem Brožíkova 284/8, Beroun, o **návruhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 25. 7. 2016, č. 1/2016**,

t a k t o :

I. Návrh se z a m í t á.

II. Navrhovatel **j e p o v i n e n** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 6.800 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám Mgr. Petra Tichého, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se návrhem dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným u zdejšího soudu, domáhá zrušení shora označeného opatření obecné povahy, kterým rada odpůrce vydala územní opatření o stavební uzávěře „*na pozemku ve zjednodušené evidenci p. č. x podle přidělového plánu v k. ú. a obci T. označeném v platném územním plánu jako VD – Drobná výroba a služby*“. Odpůrce toto opatření odůvodnil tak, že změnou č. 2 jeho územního plánu byly rozšířeny regulativy vztahující se na plochy VD. Krajský soud v Praze však uvedenou změnu částečně zrušil, a to v rozsahu, v němž se ke shora označenému pozemku doplňuje regulativ využití ploch VD. Podle odpůrce tak vznikl nežádoucí stav, kdy pro stejné plochy platí odlišné regulace. Tento stav je přitom s odkazem na nutnost zachování stejných práv pro všechny dotčené subjekty neudržitelný. Proto zastupitelstvo rozhodlo o pořízení změny č. 3 územního plánu. Rada odpůrce pak v souladu s § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona

č. 350/2012 Sb., zakázala v nezbytném rozsahu stavební činnosti, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované změny územně plánovací dokumentace.

Navrhovatel předně připomněl, že je vlastníkem shora označeného pozemku, přičemž po vydání rozsudku zdejšího soudu čj. 50 A 6/2015-155, podal stavebník provádějící stavbu na tomto pozemku u příslušného stavebního úřadu žádost o změnu stavby před jejím dokončením, na kterou již stavební úřad vydal rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení. Stavební úřad na základě této žádosti dne 29. 7. 2016 rozhodl o povolení změny stavby „*prodejna maloobchodu se stavebním materiálem včetně napojení na inženýrské sítě, oplocení a zpevněných ploch a jímky pro účely kremace zvířat zájmových chovů*“ před jejím dokončením. Odpůrce však mezitím dne 1. 7. 2016 zahájil řízení ve věci vydání stavební uzávěry. Proti návrhu tohoto opatření obecné povahy podal navrhovatel námitky, které však odpůrce neshledal důvodnými a napadené opatření vydal. Odpůrce pak následně podal odvolání proti shora citovanému rozhodnutí stavebního úřadu, na základě kterého Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 30. 1. 2017, sp. zn. SZ 145527/2016/KUSK REG/Ha, zrušil rozhodnutí stavebního úřadu o povolení změny stavby před jejím dokončením.

Podle navrhovatele napadené opatření obecné povahy nemá oporu v § 97 odst. 1 stavebního zákona, neboť toliko všeobecným odkazem na toto ustanovení dochází bez bližšího konkrétního odůvodnění v podstatě pouze k obcházení rozhodnutí soudu. Napadené opatření obecné povahy se rovněž týká pouze jednoho pozemku bez toho, že by dopadalo na další pozemky v dané oblasti a s ohledem na odůvodnění, že se jedná v podstatě o reakci na rozsudek krajského soudu, je projevem libovůle orgánu veřejné správy. Jestliže došlo ke zrušení územního plánu v části týkající se daného pozemku, je v právním státě předvídatelným postupem to, že ke změně regulativů k tomuto pozemku dojde v zákoně předvídatelným postupem, tedy zejména další změnou územního plánu, která bude výsledkem zákonem předvídaného procesu, a nikoliv postupem, na který nelze nahlížet jinak, než jako na obcházení a nerespektování soudního rozhodnutí. Navrhovatel s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2009-120, připomněl, že podmínkou zákonnosti územního plánu je mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnických práv mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Tím spíše pak podle navrhovatele nelze taková omezení vztahující se v podstatě jen k jednomu pozemku činit způsobem zákonem nepředvídatelným, byť zdánlivě legálním, a nahrazovat územní plán obce rozhodnutími *ad hoc*. Navrhovatel poukázal i na to, že podle citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Napadené opatření obecné povahy vykazuje zjevné znaky libovůle, přičemž odpůrce nejenže konal v rozporu s právním řádem, ale dokonce obchází i pravomocné soudní rozhodnutí. Odpůrce tímto postupem v podstatě svoje postavení běžného účastníka stavebního řízení nahrazuje a posiluje tím, že šikanozním výkonem veřejného práva nutí vlastníka dotčeného pozemku něco trpět či něčeho se zdržet, a to způsobem, kterým překračuje své pravomoci, resp. kterým zneužívá svého postavení orgánu veřejné moci a navíc tím velmi výrazně zasahuje do pravomoci příslušného stavebního úřadu.

Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu. Ve svém vyjádření poukázal na to, že s ohledem na zmiňovaný rozsudek soudu vznikl nežádoucí stav, kdy pro stejné plochy v rámci územního plánu platí odlišné regulace. Tento stav považuje zastupitelstvo i rada odpůrce za dlouhodobě

neudržitelny s odkazem na nutnost zachování stejných práv pro všechny dotčené subjekty. Odpůrce v této souvislosti poukázal na závěry zmiňovaného rozsudku zdejšího soudu s tím, že pokud rozhodl o pořízení další změny územního plánu, jednal zcela v souladu s tímto rozsudkem. O pořízení změny územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 16. 6. 2016 a usnesením ze dne 5. 12. 2016 pak pověřilo starostku k předání schváleného obsahu změny projekční kanceláři ke zpracování návrhu změny. Odpůrce samozřejmě při jeho zadání a pořízení zcela respektuje předešlá soudní rozhodnutí, a to především ve vlastním zájmu, kterým je dosažení kvalitního a spravedlivého územního uspořádání, které bude na jedné straně respektovat veřejný zájem (který je v dané věci mimořádně intenzivní a podpořený výsledky místního referenda) a na straně druhé nebude nepřiměřeně zasahovat do práv jednotlivců. K tomu použil legitimní nástroj dle stavebního zákona. Účinnost daného opatření je omezena pouze do dne nabytí účinnosti změny č. 3 územního plánu, jedná se tedy o opatření dočasné, svým charakterem předběžné, které nerozhoduje o trvalém územním uspořádání. Jeho smyslem je především poskytnout pořizovateli územně plánovací dokumentace dostatek času na její přípravu a zamezit nežádoucím, často nevratným procesům na daném území. Schvalování územního opatření o stavební uzávěře proběhlo v souladu se zákonem. Návrh opatření obecné povahy byl vypracován radou odpůrce a písemně projednán s dotčenými orgány. Následně byl zákonným způsobem zveřejněn s výzvou k podávání námitek. Ty navrhovatel uplatnil a v souladu se zákonem o nich bylo rozhodnuto. Pokud navrhovatel argumentuje tím, že napadané opatření nemá obecný charakter a směřuje pouze proti jedinému pozemku, je to podle odpůrce dáno předchozím procesním postupem. Původní změna č. 2 územního plánu se vztahovala na celé území označené jako VD. Tato změna vůči všem ostatním pozemkům platí v plném rozsahu. Odpůrce v této souvislosti dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 1/2009-142, ze kterého vyplývá provázanost mezi územním opatřením o stavební uzávěře a změnou územního plánu, kterou navrhovatel zcela předčasně předjímá, aniž by mu byla po obsahové stránce známa. Odpůrce zdůraznil, že na jeho území v současné době platí v rámci stejné plochy rozdílná regulace a napadané opatření je pouze nástrojem, který má umožnit vyřešení této nerovné situace. Navrhovatel v současné době nemá k dispozici žádné pravomocné rozhodnutí, které by mu na daném pozemku umožňovalo provádět stavbu, na kterou se uzávěra vztahuje. Není navíc podle odpůrce pravdou, že krajský úřad zrušil navrhovatelem zmiňované rozhodnutí stavebního úřadu takřka výhradně s ohledem na vydání daného opatření obecné povahy. Rozhodnutí stavebního úřadu bylo zrušeno z důvodu několika závažných porušení zákona, nikoliv jen z důvodů stavební uzávěry.

Odpůrce dále poukázal na to, že navrhovatel se omezil výhradně na obecná konstatování ústavních práv a citace judikátů. Netvrdí konkrétní omezení svých vlastnických práv, netvrdí, že vydání územního opatření předcházelo nezákonný proces, neuvádí žádná porušení zákona, ke kterým by mělo v procesu schvalování územního opatření dojít a ani v tomto směru nepředkládá žádné důkazy. Neuvádí, z jakých důvodů by na daném pozemku měla platit odlišná pravidla, než na ostatních pozemcích, které jsou součástí téže plochy. Navrhovatel odkazuje na předešlé soudní rozhodnutí, které je ovšem pravomocné a jeho výsledky odpůrce plně respektuje. Část změny územního plánu č. 2 je vůči danému pozemku zrušena, vyjma regulace vylučující všechny záměry. Pořízení změny územního plánu (a jemu předcházející územní opatření o stavební uzávěře) není ovládáno zásadou *res iudicata*, naopak odpůrce se svojí činností snaží na svém území v souladu s veřejným zájmem uskutečnit spravedlivé uspořádání a používá k tomu zákonných prostředků. Navrhovatel neuvedl, jaké konkrétní pravomoci odpůrce porušil, není též zřejmé, jakým způsobem zasahuje do pravomoci příslušného stavebního úřadu. Ve zmiňovaném stavebním řízení má odpůrce postavení účastníka a do řízení zasáhl jedine tak, že využil právo podat odvolání proti rozhodnutí orgánu I. stupně, které trpělo řadou podstatných vad. Dodal, že volené orgány

obce v rámci výkonu práva územní samosprávy v procesu územního plánování stanovují rámce pro rozhodování nevolených orgánů státní správy (stavebního úřadu), nikoli naopak. Závěrem pak odpůrce uvedl, že navrhovatel do části svého návrhu v podstatě překopíroval jednu ze svých námitek, o které odpůrce rozhodl a odůvodnění tohoto rozhodnutí je součástí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, na něž též odkázal.

Krajský soud v Praze se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 1/2008-34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Územní opatření o stavební uzávěře se vydává na základě § 97 odst. 1 stavebního zákona formou opatření obecné povahy. V dané věci bylo napadené územní opatření o stavební uzávěře touto formou skutečně vydáno (opatření obecné povahy ze dne 25. 7. 2016, č. 1/2016) a bylo oznámeno vyvěšením na úřední desce odpůrce dne 25. 7. 2016. Sejmuto pak z úřední desky bylo dne 9. 8. 2016, kdy též nabylo účinnosti. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení tak je splněna. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydaným opatřením zkrácen. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. Navrhovatel, jak v projednávané věci plyne z přiloženého výpisu z katastru nemovitostí, je vlastníkem pozemku dotčeného napadeným územním opatřením (pozemek parc. č. x, LV č. x pro k. ú. a obec T.). Navrhovatel současně tvrdí, že tímto územním opatřením byl oproti předchozímu stavu (po částečném zrušení změny č. 2 územního plánu ve vztahu k uvedenému pozemku), zkrácen na svých právech. Navrhovatel tedy je v projednávané věci k podání návrhu aktivně procesně legitimován. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, přičemž návrh samotný kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. a je včasný.

Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tak napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98). Těmito kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Nově formulovaným § 101d odst. 1 s. ř. s. však dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy bude algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s., viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 195/2014-47, bod 15). Při

věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). V nyní projednávané věci soud rozhodl bez jednání, neboť odpůrce s takovým postupem soudu výslovně souhlasil a navrhovatel s tímto postupem nesouhlas nevyjádřil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Krajský soud v Praze předně připomíná, že rozsudkem ze dne 14. 3. 2016, čj. 50 A 6/2015-155, zrušil změnu č. 2 územního plánu odpůrce (opatření obecné povahy ze dne 5. 2. 2015, č. 1/2013/OOP), a to v rozsahu, v němž ve vztahu ke spornému pozemku ve vlastnictví navrhovatele doplňují regulativy využití ploch pro drobnou výrobu a služby (VD) o následující nepřipustná využití: „*všechny záměry, tj. stavby, činnosti a technologie, uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*“..., „*kafilérie nebo veterinární asanační ústavy, krematoria*“..., „*pohřbívání zájmových zvířat (psi, kočky apod.), včetně jejich kremace*“. Kasační stížnost odpůrce proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud odmítl usnesením ze dne 1. 6. 2016, čj. 2 As 77/2016-28.

Jak zdejší soud dále ověřil z předloženého správního spisu, zastupitelstvo odpůrce v návaznosti na shora uvedený rozsudek zdejšího soudu schválilo pořízení změny č. 3 územního plánu (zápis o průběhu zasedání zastupitelstva konaného dne 16. 6. 2016). Rada odpůrce pak na své schůzi konané dne 20. 6. 2016 schválila návrh opatření obecné povahy (stavební uzávěry) a výzvu k podávání námětů nebo připomínek k tomuto návrhu. Současně pověřila starostku odpůrce rozesláním návrhu příslušným dotčeným správním orgánům (zápis ze schůze rady konané dne 20. 6. 2016). Proti návrhu daného opatření obecné povahy vznesl navrhovatel dne 20. 7. 2016 námitky, které se obsahově shodují s argumentací uplatněnou v nyní soudem projednávaném návrhu. Rada odpůrce pak dne 25. 7. 2016 schválila dané opatření obecné povahy – stavební uzávěru (zápis ze schůze rady konané dne 25. 7. 2016). Z hlediska územního rozsahu se toto opatření vztahuje na sporný pozemek ve vlastnictví navrhovatele (ve zjednodušené ev. parc. č. x), přičemž rozsah zakázaných stavebních činností se shoduje se shora citovanými regulativy dané plochy v podobě, v níž byly zrušeny předchozím rozhodnutím zdejšího soudu. Součástí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je i rozhodnutí o námitkách vznesených navrhovatelem. Zastupitelstvo odpůrce následně dne 5. 12. 2016 schválilo obsah změny č. 3 územního plánu a pověřilo starostku předáním schváleného obsahu změny příslušné projekční kanceláři za účelem zpracování návrhu této změny (zápis o průběhu zasedání zastupitelstva konaného dne 5. 12. 2016). Jak přitom plyne z obsahu této změny územního plánu (která je taktéž založeno ve správním spisu), jeho hlavním cílem je ve vztahu ke shora označenému pozemku navrhovatele „*doplnit regulativy využití ploch pro drobnou výrobu a služby (VD) zrušené rozsudkem soudu tak, aby pro plochy VD byla zachována jednotná koncepce území stanovená v platné územně plánovací dokumentaci a z pohledu možného využití tak došlo k nastavení rovných podmínek v rámci ploch se stejným způsobem využití*“.

Navrhovatel v nyní projednávané věci v rámci posuzovaného návrhu předně poukazuje na to, že napadená stavební uzávěra „nemá oporu“ v § 97 odst. 1 stavebního zákona, resp. bez bližšího odůvodnění v podstatě pouze obchází závěry plynoucí ze shora citovaného rozsudku zdejšího soudu, přičemž zákonem předvídaným postupem v dané věci měla být další změna územního plánu. Navrhovatel dále upozorňuje na to, že napadená stavební uzávěra se týká pouze jednoho pozemku, přičemž územní plán obce nelze podle něj nahrazovat rozhodnutím *ad hoc*. Poukázal též na to, že veškerá omezení vlastnických práv mají být činěna jen v nezbytné míře a nejšetrnějším způsobem vedoucím ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což však podle něj napadené opatření obecné povahy nesplňuje.

Ve vztahu k takto vymezeným námitkám navrhovatele je nutno předně upozornit na značnou míru jejich obecnosti, na což ostatně poukázal i odpůrce ve svém vyjádření k návrhu. Nelze přitom ostatně přehlédnout ani to, že navrhovatel nevyužil svého práva v případné reakci (replíce) na vyjádření odpůrce své námitky upřesnit či doplnit. Míra precizace žalobních (návrhových) bodů přitom do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 3/2008-78). Přestože citované závěry zaujal Nejvyšší správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, s ohledem na shora již citovaný § 101b odst. 2 s. ř. s. jsou plně aplikovatelné i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Relevantní právní úpravu v dané věci představuje především § 97 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož *„územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. 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“*. Jak potom plyne z § 98 odst. 1 téhož zákona, územní opatření o stavební uzávěře vydává v přenesené působnosti rada obce, přičemž dle § 99 odst. 1 citovaného zákona *„územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry, popřípadě podmínky pro povolení výjimek. Součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením dotčeného území“*.

Z citovaných ustanovení stavebního zákona lze ve vztahu k vydání územního opatření o stavební uzávěře předně dovodit tři základní předpoklady, které jsou současně dovolenými cíli vydání takového opatření (srov. též rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 50 A 6/2014-74). Prvním z takových předpokladů je to, že bylo rozhodnuto o pořízení nové územně plánovací dokumentace nebo její změny. V tomto ohledu není v dané věci mezi účastníky sporu o tom (a soud ze shora reprodukováného správního spisu ověřil), že bylo schváleno pořízení změny č. 3 územního plánu odpůrce, která se týká právě regulativů využití ploch, v rámci nichž se nachází i sporný pozemek navrhovatele. Druhým zákonem předvídaným předpokladem pro vydání územního opatření o stavební uzávěře je pak to, že stavební činnost zakázaná stavební uzávěrou by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Podle názoru zdejšího soudu napadené opatření obecné povahy i tento v pořadí druhý předpoklad naplňuje, neboť má zjevně zabránit tomu, aby případná výstavba na pozemku navrhovatele (zejm. ve smyslu výše zmíněného rozhodnutí o povolení změny stavby před dokončením) nebyla v rozporu se zamýšleným využitím ploch VD (změna č. 2 územního plánu využití pozemku navrhovatele zamýšleným způsobem vylučovala). K tomu lze ještě dodat, že funkcí územního opatření o stavební uzávěře je zastavení stavební činnosti v území, pro které obec připravuje novou regulaci v podobě územního plánu, do doby, než bude tato nová regulace definitivně schválena a nabude účinnosti; tedy ponechání volného prostoru obci k dalšímu rozhodování (nejedná se tedy o *ad hoc* rozhodnutí nahrazující územní plán, jak tvrdí navrhovatel). Stavební uzávěra je, zjednodušeně řečeno, svou povahou dočasným opatřením, přičemž soud při jejím přezkumu

zkoumá pouze naplnění zákonných požadavků na její vydání. Nezkoumá však důvody, které odpůrce vedou k přípravě nového územního plánu, byť by vůči nim navrhovatel snášel sebepádnější námitky. K tomu bude soud oprávněn až ve fázi, kdy bude případně napaden takto nově přijatý územní plán. Třetí a poslední předpoklad pro vydání územního opatření o stavební uzávěře pak spočívá v tom, že toto opatření bude stavební činnost ve vymezeném území omezovat nebo zakazovat pouze v nezbytném rozsahu, což je třeba chápat jako podmínku jeho územní a časové úměrnosti. Z prostorového hlediska tedy musí rozsah stavební uzávěry konvenovat s rozsahem plochy, ve vztahu ke které je nově zvažována změna regulace, což je v nyní projednávané věci nepochybně splněno. Ani prozatímní doba trvání stavební uzávěry zde ze zákonného rámce nevybočuje, byť by se to s časem mohlo změnit a v případě dalšího neodůvodněně dlouhého trvání stavební uzávěry judikatura nevylučuje možnost podání nového návrhu. Nicméně i v případě třetí podmínky nemá soud za to, že by napadeným opatřením obecné povahy odpůrce z daných mantinelů vykročil.

Stavební zákon pak vedle shora vymezených podmínek v § 97 odst. 1 výslovně předpokládá (bez výslovného stanovení dalších omezení pro vydání takového opatření, vyjma výslovně předpokládaného zákazu udržovacích prací), že institut územního opatření o stavební uzávěře lze využít i tehdy, jestliže bylo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace (k čemuž může dojít jak v přezkumném řízení, tak i v řízení u soudu). Jak je přitom zřejmé z výše již uvedeného, v nyní projednávané věci došlo k tomu, že soud zrušil opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace (změnu č. 2 územního plánu odpůrce), a tedy i z tohoto hlediska byl v návaznosti na zrušující rozsudek zdejšího soudu odpůrce oprávněn územní opatření o stavební uzávěře vydat, neboť s ohledem na rozsah této uzávěry i její odůvodnění je zřejmé, že se jednalo právě o reakci odpůrce na zmíněné soudní rozhodnutí, a nikoliv jeho obcházení, o kterém se navrhovatel zmiňuje. Proto ostatně považuje soud též za zcela logické, že se napadené opatření obecné povahy týká právě a pouze pozemku navrhovatele, neboť pouze ve vztahu k němu byla změna č. 2 územního plánu odpůrce zrušena. S ohledem na výše uvedené tedy nelze shledat důvodnou námitku navrhovatele, podle níž napadené opatření obecné povahy nemá oporu v § 97 odst. 1 stavebního zákona, resp. že odpůrce postupoval zákonem nepředvídatelným způsobem. Naopak je nutno zdůraznit, že územní opatření o stavební uzávěře je institutem, který má své opodstatnění právě pro mezidobí, kdy je rozhodnuto o pořízení územního plánu, anebo pro řešení situace, kdy je zjištěno, že dosavadní územní plán již přestal vyhovovat požadavkům doby, případně došlo k jeho zrušení. Podmínky, které zákon v citovaném ustanovení pro vydání stavební uzávěry předpokládá, tedy byly podle soudu naplněny.

Krajský soud v Praze se dále nemohl ztotožnit ani s obecným tvrzením navrhovatele, podle něhož k užití daného institutu odpůrce přistoupil „bez bližšího konkrétního odůvodnění“. Jistě je třeba přisvědčit tomu, že pokud by v rámci územního opatření o stavební uzávěře absentovalo odpovídající odůvodnění (případně rozhodnutí o vznesených námitkách), bylo by na místě takové opatření zrušit. Jak ovšem plyne z textu napadeného opatření obecné povahy, odpůrce v něm v nyní projednávané věci jasně vymezil (viz článek 3. tohoto opatření), z jakého důvodu k vydání tohoto opatření přistoupil a co jím sleduje. Napadené opatření obecné povahy tedy ani nelze považovat za nepřezkoumatelné.

V rámci zbývajících argumentace pak navrhovatel s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu poukazuje na to, že veškerá omezení vlastnických práv musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a mají být činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. K této judikatuře (srov. především navrhovatelem zmiňovaný rozsudek čj. 1 Ao 1/2009-120), která se z hlediska jednotlivých shora nastíněných prvků

algoritmu přezkumu opatření obecné povahy týká posouzení jeho proporcionality, je nutno předeslat, že její závěry dopadají primárně na přijímání samotné územně plánovací dokumentace (tedy proces tvorby územního plánu). V tomto ohledu lze přitom poukázat na výše již zmíněné odlišné funkce, které oproti územnímu plánu plní územní opatření o stavební uzávěře. Existence takových odlišností však samozřejmě nic nemění na tom, že územní opatření o stavební uzávěře s procesem územního plánování velmi úzce souvisí a i jeho využití nepochybně musí respektovat požadavky plynoucí z navrhovatelem citované judikatury. K tomu je nicméně zdejší soud nucen připomenout, že judikatura správních soudů současně vymezila míru, v níž je soud oprávněn zasahovat do procesu územního plánování, resp. procesů souvisejících (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ao 2/2007-73). Úkolem soudu tak především není určovat, jakým způsobem má být určité území využito (či snad tyto procesy aktivně dotvářet), ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti pak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. V projednávané věci soud v návaznosti na výše již uvedené odůvodnění konstatuje, a to s přihlédnutím k odůvodnění napadeného opatření obecné povahy a koneckonců i k velmi obecným námitkám navrhovatele, že odpůrcem zvolené řešení nelze považovat za natolik excesivní či extrémní, že by to odůvodňovalo zásah soudu a vyhovění návrhu. Soudu v této souvislosti nezbyvá, než opětovně poukázat na to, že vyjma obecných odkazů na zákaz libovůle, či zásady subsidiarity a minimalizace zásahů navrhovatel ani neuvedl odpovídající a dostatečně konkretizovaná tvrzení, na základě nichž by bylo možné porušení citovaných zásad dovodit.

Vzhledem k tomu, že soud žádný z návrhových bodů neshledal důvodným, návrh zamítl (§101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má právo na náhradu nákladů řízení před soudem ten účastník, který měl ve věci plný úspěch. Navrhovatel právo na náhradu nákladů řízení nemá, neboť ve věci nebyl úspěšný. Úspěšnému odpůrci přiznal soud náhradu nákladů řízení, která je představována odměnou jeho zástupce, jež se skládá ze dvou úkonů právní služby po 3.100 Kč [převzetí zastoupení a sepis vyjádření k návrhu dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], k čemuž je třeba připočítat dvakrát režijní paušál po 300 Kč jako náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky, celkem tedy 6.800 Kč.

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

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

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

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

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

V Praze 10. května 2017

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová