



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců
Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

navrhovatelky:

K. L.

bytem X

zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Hlavičkou
sídlem K dolům 42, Praha

proti

odpůrkyni:

rada obce Praskolesy

sídlem Praskolesy čp. 130, Praskolesy

zastoupená advokátem Mgr. Petrem Tichým
sídlem Brožíkova 284/8, Beroun

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1) J. H.
bytem X

2) H. H.
bytem X

3) J. H.
bytem X

4) I. M.
bytem X

5) M. L.
bytem X

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

6) J. C.
bytem X

7) M. V.
bytem X

8) B. S.
bytem X

9) Z. S.
bytem X

10) D. S.
bytem X

11) L. V.
bytem X

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2021 – územního opatření o stavební uzávěře, vydaného usnesením Rady obce Praskolesy č. 2 ze dne 4. 6. 2021,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelka je povinna do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 13 600 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Tichého, advokáta.

III. Osoby zúčastněné na řízení 1) až 11) nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

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 29. 4. 2022 se navrhovatelka domáhá zrušení opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále též jen „napadené OOP“ nebo „stavební uzávěra“). Napadeným OOP bylo zakázáno povolování a provádění veškerých staveb na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XH, st. XJ a st. XK, k. ú. P. (dále jen „vymezené území“; všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v k. ú. P.).

Obsah návrhu

2. Navrhovatelka v návrhu předně uvádí, že je spoluvlastnicí pozemků p. č. XA a XB (dále jen „předmětné pozemky“). Navrhovatelka vymezila celkem pět návrhových bodů. Za prvé namítá, že není zřejmé, zda stavební uzávěru vydala rada obce, nebo starostka obce, která stavební uzávěru podepsala. Dle informací navrhovatelky v obci P. není zřízena rada. Napadené OOP tedy nebylo vůbec vydáno, protože nemohlo být vydáno neexistujícím orgánem.
3. Za druhé namítá nepřezkoumatelnost napadeného OOP. Není řádně odůvodněno, proč by dle nového územního plánu nemělo být možné v dané lokalitě stavět. Argumenty týkající se záplavového území Červeného potoka se ve skutečnosti nijak netýkají zastavitelnosti předmětných pozemků, jinak by byly překážkou kladných vyjádření dotčených orgánů i

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

dle stávajícího územního plánu. Vzdálenost od železniční tratě rovněž není důvodem k nezastavitelnosti, přičemž odkázala na vyjádření Správy železnic, státní organizace.

4. Za třetí namítá procesní pochybení v průběhu projednávání napadeného OOP spočívající v tom, že návrh byl projednán s dotčenými orgány pouze formálně, resp. nebyl projednán vůbec (dopravní infrastruktura, životní prostředí apod.). Z odůvodnění stavební uzávěry vyplývá, že se kladně vyjádřily pouze Hasičský záchranný sbor Středočeského kraje a Krajská hygienická stanice, Městský úřad Hořovice se nevyjádřil.
5. Za čtvrté navrhovatelka namítá, že nebyl naplněn zákonný důvod pro vydání stavební uzávěry. Rozporuje, zda zastupitelstvo dne 27. 4. 2020 řádně rozhodlo o pořízení územního plánu, jelikož podle obsahu úřední desky (míněna patrně elektronická úřední deska Obecního úřadu P. na [www. P..cz/uredni-deska](http://www.P.cz/uredni-deska) - pozn. soudu) neexistuje zápis ani záznam z tohoto zasedání. Nebyla tudíž splněna základní podmínka pro vydání stavební uzávěry podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Po tvrzeném rozhodnutí o pořízení územního plánu odpůrkyně nevykonávala žádnou aktivitu, pouze vydala napadené OOP o stavební uzávěře. Následně až v lednu 2022 obec vyvěsila informaci o tom, že zastupitelstvo schválilo zpracování nového územního plánu a občané mohou podávat podněty do 31. 3. 2022. Dne 3. 3. 2022 sdělila obec navrhovatelce, že návrh nového územního plánu ještě nemá k dispozici. Z toho důvodu se navrhovatelka domnívá, že odpůrkyně chtěla dosáhnout pouze omezení stavební činnosti v některých lokalitách.
6. Za páté je dle navrhovatelky stavební uzávěra rovněž nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva vlastníků předmětných pozemků a jedná se o opatření diskriminační. Navrhovatelka společně s dalšími vlastníky předmětných pozemků legitimně očekávala možnost výstavby na svých pozemcích. Před vydáním stavební uzávěry navrhovatelka požádala společně s ostatními vlastníky o povolení výstavby 14 rodinných domů a s tím související rozdělení pozemků a umístění přístupové pozemní komunikace. K této plánované výstavbě dotčené orgány vydaly kladná stanoviska. Do okamžiku vydání stavební uzávěry odpůrkyně záměr výstavby nijak nezpochybňovala. Ještě dne 3. 9. 2020 Městský úřad Hořovice vydal kladné stanovisko k umístění stavby technické infrastruktury – pozemní komunikace, tedy v době po údajném usnesení zastupitelstva o pořízení nového územního plánu. Navrhovatelka považuje změnu zastavitelnosti předmětných pozemků v lokalitě Z3/3 za nelogickou a diskriminační, pokud by se měla rozšiřovat výstavba v jiných částech obce, které jsou pro výstavbu méně vhodné. Stavební uzávěra navíc bude omezovat práva vlastníků předmětných pozemků na dlouhé období, jelikož obec nečiní žádné kroky k pořízení územního plánu. Naopak veřejný zájem není nijak silný, jelikož otázka železničního koridoru i záplavového území jsou zástupné a je pravděpodobné, že nebudou v novém územním plánu zástavbu ve vymezeném území nijak omezovat.

Obsah vyjádření odpůrkyně

7. Odpůrkyně k prvnímu návrhovému bodu uvádí, že v obci P. je zřízena rada. Obec má patnáctičlenné zastupitelstvo, volí se tudíž rada ze zákona podle § 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Odpůrkyně v této souvislosti odkazuje na zápisy z ustavující schůze zastupitelstva a zápisy z jednání rady.

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

8. K druhému bodu odpůrkyně uvádí, že napadené OOP považuje za řádně odůvodněné. Argumentaci týkající se existence záplavového území nebo vzdálenosti železniční tratě navrhovatelka opakuje nadbytečně, neboť tyto její námitky byly při vydávání napadeného OOP zohledněny a stavební uzávěra tímto není odůvodněna. Tato kritéria jsou uvedena pouze v úvodu odůvodnění napadeného OOP jako jedny z požadavků pro tvorbu nového územního plánu, nikoli jako důvody vedoucí ke stavební uzávěře.
9. Ke třetímu bodu odpůrkyně uvádí, že jí není jasné, jaké dotčené orgány měly být osloveny. Odpůrkyně má za to, že dostala požadavků podle § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“) a § 98 odst. 2 stavebního zákona. Stavební uzávěrou dochází pouze k dočasnému „zmrazení“ případné výstavby. Nelze tedy klást totožné požadavky na projednání územního opatření o stavební uzávěře s dotčenými orgány jako u nové územně plánovací dokumentace. Odpůrkyně neměla žádný právní nástroj, jak Městský úřad Hořovice donutit k vyjádření.
10. Ke čtvrtému bodu odpůrkyně uvádí, že bylo řádně rozhodnuto o pořízení nového územního plánu a odkazuje na zápis z jednání zastupitelstva ze dne 27. 4. 2020. Hlavním důvodem přijetí stavební uzávěry je vytvoření časově omezeného prostoru pro pořízení nového územního plánu s možností nového řešení předmětných pozemků (po skončení platnosti podmínky pořízení územní studie), zajištění podmínek pro udržitelný rozvoj obce, zachování bydlení spojeného s hospodařením na venkově a zajištění občanského vybavení. Odpůrkyně nesouhlasí s tvrzením, že by nebyla aktivní v přípravě nového územního plánu. Dne 5. 6. 2021 oslovila tři potenciální zpracovatele nového územního plánu. Po vyhodnocení nabídek byla dne 11. 7. 2021 uzavřena smlouva o dílo na zhotovení územního plánu. Následně byly zpracovateli nového územního plánu předány veškeré potřebné podklady. Odpůrkyně rovněž komunikovala s Městským úřadem Hořovice, který je pořizovatelem nového územního plánu. Dne 23. 1. 2021 (správně 23. 1. 2022, pozn. soudu) odpůrkyně vyzvala občany k podávání podnětů k novému územnímu plánu. V březnu 2022 předložila zpracovatelka územního plánu odpůrkyni dokumentaci o doplňujících průzkumech potřebných k vyhotovení územního plánu. Tato aktivita dokládá, že v době vydání napadeného OOP byla odpůrkyně již připravena intenzivně pracovat na návrhu nového územního plánu a také tak nadále činí. Dle odpůrkyně období mezi rozhodnutím o pořízení územního plánu a vydáním stavební uzávěry není relevantní, neboť v tu dobu stavební uzávěra neplatila, a navrhovatelka tak nemohla být na právech nijak zkrácena.
11. K pátému bodu odpůrkyně uvádí, že vlastníci předmětných pozemků byli zcela nečinní (od pořízení poslední změny územního plánu) a odpůrkyně (minimálně do roku 2018) nevěděla o žádných krocích, které by avizovaly případnou výstavbu. Původní zastavitelnost předmětných pozemků byla nadto podmíněna pořízením územní studie. Poté, co skončila platnost této podmínky ke dni 1. 1. 2017, bylo možné očekávat, že odpůrkyně přistoupí k regulaci daného území. Odpůrkyně zdůrazňuje, že stavební uzávěra obnovuje stav v období od 23. 3. 2011 do 1. 1. 2017, kdy územní plán stanovil podmínku pro výstavbu v dané lokalitě spočívající ve zpracování územní studie. Nejde tedy o trvalý návrat před rok 2011, kdy bylo území nezastavitelné. Po 10 letech od přijetí původního územního plánu muselo být zřejmé, že může být rozhodnuto o pořízení nového územního plánu. Odpůrkyně si není vědoma toho, že by navrhovatelka před vydáním stavební uzávěry požádala o povolení výstavby 14 rodinných domů. Územní rozhodnutí o dělení pozemků nemůže eliminovat právo odpůrkyně rozhodnout o stavební uzávěře, pokud

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

zastupitelstvo v samostatné působnosti rozhodlo o pořízení nového územního plánu. Odpůrkyně se nepodílela na rozhodnutí o prodloužení územního rozhodnutí o dělení pozemků v roce 2020, nicméně Městskému úřadu Hořovice bylo usnesení o pořízení nového územního plánu obce P. známo. Ke skutečnosti, že byla vydána kladná stanoviska k výstavbě projektu, odpůrkyně uvádí, že stanoviska nemají obecně určenou dobu platnosti a k jejich modifikaci musí dojít, pokud se změnily poměry (tedy například, pokud bylo rozhodnuto o pořízení nového územního plánu).

12. Odpůrkyně dále uvádí, že stavební uzávěra je opatření dočasné za účelem ochránit území, jehož využití bude předmětem nové územně plánovací dokumentace. Rozhodnutí o pořízení nového územního plánu automaticky neznamená, že bude zcela zrušena zastavitelnost dané plochy, ale že bude opětovně řešena možnost její regulace. Samotná stavební uzávěra nemění dosavadní určení území a vlastníci předmětných pozemků budou mít při pořizování nového územního plánu veškeré zákonem dané možnosti. V souladu se zákonem lze také požádat o případné výjimky ze stavební uzávěry, o kterých rozhoduje odpůrkyně. Odpůrkyně dále odkazuje na usnesení Ústavního soudu, podle kterého neexistuje právo na to, aby měl pozemek režim stavebního pozemku, tedy na to, že pokud byl územním plánem pozemek určen jako stavební, musí stavebním zůstat navždy.
13. K tvrzené diskriminaci odpůrkyně uvádí, že se na území obce nenachází žádné jiné podobné území jako je lokalita Z3/3, tedy lokalita, která by byla dosud určena k zastavění (ke kterému dosud nedošlo) a zároveň by byla již za hranicí zastavěné části obce. Zástavba obce by se výstavbou v lokalitě Z3/3 rozšířila, nikoliv zahustila. Odpůrkyně nadto nesouhlasí s tvrzením, že by plánovala rozšiřování výstavby v obci. Takové opatření odpůrkyně neplánuje a už vůbec ne na úkor lokality Z3/3. Území zařazené do stavební uzávěry je naprosto minimální a zahrnuje pouze ta území, kde by výstavba bez regulace mohla trvale narušit ráz obce.
14. Závěrem odpůrkyně uvádí, že stavební uzávěra byla vyhlášena rovněž v lokalitě židovského hřbitova (pozemky p. č. XF, XH, st. XJ a st. XK). Proti této části napadeného OOP však nebyla vznesena jediná námitka či připomínka. Návrh na zrušení celého napadeného OOP je proto nepřiměřený a neodůvodněný.

Obsah dalších podání účastníků

15. V replice navrhovatelka k prvnímu návrhovému bodu uvádí, že po nahlédnutí do soudního spisu si ověřila, že jsou založeny zápisy z ustavujícího zasedání zastupitelstva a jednání odpůrkyně. Upozornila však na skutečnost, že v pozvánce na ustavující schůzi zastupitelstva není uveden bod volby členů odpůrkyně, pouze volba starosty a místostarosty. Rovněž na webových stránkách obce není rada obce zmíněna.
16. Ke čtvrtému návrhovému bodu uvádí, že období mezi rozhodnutím o pořízení územního plánu a vydáním napadeného OOP je zcela zásadní, jelikož v okamžiku vydání stavební uzávěry proces přípravy územního plánu neprobíhal. Namítá, že přijetí rozhodnutí o pořízení územního plánu zastupitelstvem dne 27. 4. 2020 bylo pouze formální, jelikož příprava nového územního plánu započala až po vydání stavební uzávěry.
17. K pátému návrhovému bodu navrhovatelka uvádí, že vlastníci dotčených nemovitostí dne 17. 2. 2021 (tedy před vydáním stavební uzávěry) podali žádost o vydání společného stavebního povolení na stavbu 14 rodinných domů na pozemku p. č. XA. Tato žádost byla zamítnuta dne 27. 8. 2021 právě kvůli stavební uzávěře. Již od roku 2017 se vlastníci

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

předmětných pozemků připravovali na podání žádosti o vydání územního rozhodnutí. Ze strany obce však docházelo k prodlení s vydáním potřebných stanovisek a vyjádření. Dle názoru navrhovatelky chtěla obec P. zamezit výstavbě na předmětných pozemcích z důvodů osobních averzí mezi představiteli obce a spoluvlastníky předmětných pozemků. Vlastníci předmětných pozemků jednali s obcí o výstavbě již od roku 2010, kdy požádali o vypracování studie zastavitelnosti pozemku (vlastník pozemku nemůže zadávat studii týkající se celé lokality). Po odpadnutí podmínky územní studie vlastníci předmětných pozemků shromáždili veškeré potřebné souhlasy a stanoviska pro výstavbu 14 rodinných domů a připojení na místní komunikaci. Navrhovatelka odkazuje na územní rozhodnutí Městského úřadu Hořovice o dělení pozemku ze dne 12. 11. 2018 a rozhodnutí Městského úřadu Hořovice ze dne 28. 4. 2022 o jeho prodloužení o 2 roky, koordinované závazné stanovisko na vodovodní přípojku ze dne 6. 11. 2020, rozhodnutí o připojení na obecní komunikaci ze dne 2. 3. 2021 a souhlas Městského úřadu Hořovice ze dne 11. 10. 2021 s dělením předmětných pozemků. Dále namítá, že je její vlastnické právo omezeno již několik let, neboť před vydáním stavební uzávery odpůrkyně volila zdržovací taktiku a napadené OOP je jen jejím pokračováním. Napadené OOP nemůže projít testem proporcionality, jelikož obec při přípravě nového územního plánu nepostupuje iniciativně a korektně. Celkem dva roky po rozhodnutí o pořízení územního plánu nedospěla jeho příprava ani do fáze návrhu. Skutečnou motivací odpůrkyně je snaha zamezit stavební činnosti z důvodu údajné problémovosti lokality, tedy nikoliv ze zákonem aprobovaného důvodu.

18. Dále uvádí, že není zřejmé, kdo vedle starostky obce P. podepsal zápisy ze schůzí odpůrkyně, např. ze dne 2. 12. 2020 a 1. 6. 2021, jelikož podpisy na nich jsou nečitelné a není u něj uvedeno žádné jméno. Zápisy z jednání odpůrkyně tedy nejsou právně perfektním dokladem o jednání odpůrkyně. Obsah rozhodnutí odpůrkyně o vydání napadeného OOP tedy ze zápisu z jednání odpůrkyně nelze seznat, a proto za účelem jeho objasnění navrhovatelka navrhla výslech všech jejích členů.
19. Závěrem navrhovatelka navrhl, že pokud by důvodem zrušení napadené OOP měla být jeho nepřiměřenost, mělo by být zrušeno pouze ve vztahu k lokalitě Z3/3, resp. pouze pozemkům p. č. XA, XB a XL. V případě, že by důvodem zrušení napadeného OOP mělo být nesplnění podmínek pro jeho vydání, navrhuje zrušit je celé.
20. Odpůrkyně reagovala na repliku navrhovatelky tak, že soudu předložila zápis z jednání zastupitelstva ze dne 30. 9. 2020, jehož předmětem bylo projednání nového územního plánu, a čestné prohlášení místostarosty obce, že podepisoval zápisy z jednání odpůrkyně.

Ústní jednání

21. Během jednání konaného dne 20. 7. 2022 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Navrhovatelka uvedla, že napadené OOP nebylo ve skutečnosti vydáno odpůrkyní, která pokud byla zvolena, je nefunkční. Odpůrkyně nevystupuje v žádných jiných dokumentech, než v zápisech z jejích schůzí založených ve spise. Není uvedena na internetových stránkách obce, ačkoliv je tam jinak detailně popsána organizační struktura obce. Dále namítá, že příprava nového územního plánu řádně neprobíhá. V dubnu 2020 bylo rozhodnuto zastupitelstvem o jeho pořízení, ale od té doby se v zásadě nic nedělo, až do června roku 2021, kdy až po vydání napadeného OOP, začala obec pracovat na zadání. Od té doby uplynul další rok a stále nebyl vyhotoven návrh. Tímto tempem by příprava nového územního plánu trvala nepřiměřeně dlouho, a pokud by až do jeho vydání platila

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

stavební uzávěra, šlo by o nepřiměřený zásah do práv vlastníků pozemků. Není pravda, že by žalobkyně byla do doby vydání napadeného OOP při přípravě výstavby nečinná. Plánovala výstavbu čtrnácti rodinných domů a pro tento záměr obstarala veškerá nezbytná stanoviska, která byla kladná. Již po usnesení o pořízení územního plánu bylo rozhodnuto o povolení připojení k místní komunikaci a i po vydání napadeného OOP byla prodloužena platnost územního rozhodnutí o dělení pozemků. Výstavba byla možná, překážkou byla jen nevěle obce, což dokládá i zápis ze schůze odpůrkyně, v němž se uvádí, že důvodem vydání stavební uzávěry jsou problémy s výstavbou v lokalitě, nikoliv ochrana území před stavební činností do vydání nového územního plánu. Příprava územního plánu je jen zástupným důvodem. Navrhovatelka dodala, že vynaložila nemalé prostředky na přípravu parcelace dotčených pozemků v lokalitě, vždy dostala kladná stanoviska. Projekt výstavby se měnil na základě požadavků obce.

22. Odpůrkyně uvedla, že odpůrkyně byla řádně ustavena. O přípravě nového územního plánu bylo rozhodnuto z popudu orgánu územního plánování v dubnu 2020 a následně byly zahájeny kroky k přípravě a průběžně byly projednávány na zasedáních zastupitelstva. Napadené OOP bylo vydáno na základě požadavků zastupitelstva. Není pravdou, že územní plán není připravován. Odpůrkyně nikdy netvrdila, že navrhovatelka nečinila kroky k výstavbě. Souhlasí s tím, že byla prodlužována platnost územního rozhodnutí o dělení pozemků. Lokalita byla chráněna dřívějším požadavkem územního plánu podmiňujícím výstavbu vypracováním územní studie. Po vypršení účinnosti této podmínky se stala lokalita citlivým územím bez ochrany, a i proto bylo přistoupeno k vydání napadeného OOP.

Podmínky řízení

23. Soud se nejprve zabýval procesními předpoklady projednání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. V dané věci je zjevné, že územní opatření o stavební uzávěře bylo vydáno formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona i správního řádu.
24. Navrhovatelka svou legitimaci k podání návrhu dovozuje ze spoluvlastnictví předmětných pozemků. Z veřejně dostupných údajů katastru nemovitostí pro list vlastnictví č. X plyne, že navrhovatelka je spoluvlastnicí pozemku p. č. XA (rovněž pozemku p. č. XM). Pozemek p. č. XA je napadeným OOP dotčen, což není mezi účastníky sporné. Navrhovatelka tedy je aktivně procesně legitimována k podání návrhu. Pozemek p. č. XB (byť je rovněž napadeným OOP dotčen) je ve spoluvlastnictví osob zúčastněných na řízení 6), 7) a 8), které společně s navrhovatelkou podaly návrh na zrušení napadeného OOP. Dne 12. 5. 2022 však svůj návrh vzaly zpět. Navrhovatelka v replice uvedla, že navrhuje zrušení napadeného OOP z důvodu nepřiměřenosti rovněž ve vztahu k pozemku p. č. XL, tento pozemek však není stavební uzávěrou dotčen (a není ani ve vlastnictví navrhovatelky, ale ve vlastnictví obce P.).
25. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoroční lhůtu od účinnosti napadeného OOP. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 19. 6. 2021, návrh podaný navrhovatelkou dne 29. 4. 2022 je tudíž včasný. Návrh má zákonem požadované

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatelka opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.

26. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 4. 6. 2021.

Skutečnosti zjištěné z obsahu správního spisu

27. Z obsahu předložené spisové dokumentace soud zjistil, že během schůze dne 2. 12. 2020 přijala odpůrkyně usnesení č. 3, kterým vyjádřila nesouhlas s výstavbou v lokalitě Z3/3 a „U židovského hřbitova“ a pověřila starostku jednáním o zpracování návrhu stavební uzávěry. Starostka informovala zastupitelstvo na schůzi dne 28. 12. 2020, že je připravován návrh napadeného OOP, které bude následně vyvěšeno na úřední desce s výzvou k podání námitek a připomínek.
28. Dne 20. 1. 2021 odpůrkyně na své schůzi přijala usnesení č. 1, podle nějž odpůrkyně projednala a souhlasila s návrhem napadeného OOP. Dne 19. 3. 2021 byl vyvěšen návrh napadeného OOP spolu s výzvou k podávání námitek a připomínek do 30 dnů ode dne zveřejnění tohoto návrhu. Podáním ze dne 23. 4. 2021 navrhovatelka uplatnila k návrhu napadeného OOP námitky. Odpůrkyně na schůzi dne 1. 6. 2021 přijala usnesení č. 2, kterým souhlasí a schvaluje napadené OOP. Námitkám bylo vyhověno pouze v nepatrné části, jež se týkala nesprávnosti údaje o tom, že v minulosti nebylo vydáno územní rozhodnutí dotýkající se předmětných pozemků. Odpůrkyně připustila, že bylo v roce 2018 vydáno územní rozhodnutí o dělení pozemků. Napadené OOP bylo dne 4. 6. 2021 vyvěšeno na úřední desce a dne 19. 6. 2021 nabylo účinnosti.
29. Předmětné pozemky byly podle dosavadního územního plánu (schváleného usnesením zastupitelstva obce P. č. 4/2002 ze dne 29. 5. 2002) zařazeny do plochy V01 s plochou využití orná půda, územní rezerva-ostatní plochy. Změnou č. 3 ze dne 16. 2. 2011 (účinnou ke dni 23. 3. 2011) byly předmětné pozemky zahrnuty do plochy Z3/3 s funkčním využitím plochy bydlení, hlavním využitím „*pozemky pro skupinovou výstavbu rodinných domů, veřejné prostranství - komunikace, veřejnou zeleň*“. Plocha byla omezena podmínkou vypracování územní studie (součástí měl být mj. návrh dopravní a technické obslužnosti), ve které měla být navržena etapizace tak, aby zástavba plynule navazovala na existující zástavbu, minimální plocha stavebních parcel byla stanovena na 800 m². V odůvodnění změny č. 3 je uvedeno, že rozvoj plochy Z3/3 je plánován v rozsahu cca 20 až 24 rodinných domů, přičemž konkrétně by měl být určen v územní studii.

Provedené důkazy

30. Soud provedl při jednání dokazování:
- a) textovou částí změny č. 3 Územního plánu obce P. z dubna 2010;
 - b) zápisem z ustavujícího zasedání zastupitelstva ze dne 31. 10. 2018 a prezenční listinou přítomných zastupitelů;
 - c) zápisem ze zasedání zastupitelstva obce P. ze dne 27. 4. 2020;
 - d) zápisem ze zasedání zastupitelstva obce P. ze dne 30. 9. 2020;
 - e) zápisem ze zasedání zastupitelstva obce P. ze dne 13. 1. 2022;
 - f) zápisem ze zasedání zastupitelstva obce P. ze dne 13. 4. 2022;

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

- g) zápisem ze schůze odpůrkyně ze dne 2. 12. 2020;
 - h) zápisem ze schůze odpůrkyně ze dne 1. 6. 2021;
 - i) zápisem ze schůze odpůrkyně ze dne 30. 6. 2021;
 - j) účastnickým výsledkem místostarosty obce P. pana M. L.;
31. Ze zápisu z ustavujícího zasedání zastupitelstva ze dne 31. 10. 2018 se podává, že zastupitelstvo zvolilo starostku a místostarostu obce P. a tři další členy rady.
32. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce P. ze dne 27. 4. 2020 se podává, že zastupitelstvo rozhodlo usnesením č. 4 o pořízení nového územního plánu s prvky regulačního opatření. Starostka na jednání informovala zastupitelstvo o nutnosti zpracování nového územního plánu, jelikož dosavadní územní plán je platný již pouze dva roky.
33. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce P. ze dne 30. 9. 2020 vyplývá, že zastupitelstvo schválilo zapracování regulačních opatření do nového územního plánu na pozemcích v lokalitě „U sokolovny“ (Z3/3) a „U židovského hřbitova“. Zastupitelstvo obce P. vyjádřilo souhlas s argumenty proti výstavbě v lokalitě Z3/3, které na jednání zastupitelstva prezentovala starostka po konzultacích se zpracovatelkou starého územního plánu a zaměstnankyní Městského úřadu Hořovice, který je pořizovatelem nového územního plánu. Argumenty se týkaly problematického řešení příjezdové komunikace, která nezaručuje dostatečný výhled při výjezdu z lokality, příchodu pěších do obce a špatného odtoku vody.
34. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce P. ze dne 13. 1. 2022 vyplývá, že starostka informovala zastupitelstvo o průběhu zpracování nového územního plánu. Sdělila, že obec získala pořizovatele nového územního plánu (Městský úřad Hořovice), proběhlo jednání se zpracovatelem nového územního plánu, byla dodána všechna potřebná data z katastrálního úřadu a občané byli informováni o možnosti podávat své žádosti do 31. 3. 2022.
35. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce P. ze dne 13. 4. 2022 vyplývá, že starostka informovala zastupitelstvo o průběhu zpracování nového územního plánu a podaných námětech občanů. Zastupitelstvo vyjádřilo nesouhlas s výstavbou v lokalitě Z3/3 a „U židovského hřbitova“.
36. Ze zápisu ze schůze odpůrkyně ze dne 2. 12. 2020 vyplývá, že odpůrkyně se zabývala možnostmi výstavby v ploše Z3/3 „U sokolovny“. Bylo zmíněno problematického řešení příjezdové komunikace, která nezaručuje dostatečný výhled při výjezdu z lokality, příchodu pěších do obce a špatného odtoku vody. Odpůrkyně přijala usnesení o tom, že nesouhlasí s výstavbou v lokalitě Z3/3 „U sokolovny“ a v lokalitě „U židovského hřbitova“ a pověřuje starostky jednáním s Mgr. Tichým o zpracování návrhu stavební uzávěry v těchto lokalitách.
37. Ze zápisu ze schůze odpůrkyně ze dne 1. 6. 2021 vyplývá, že odpůrkyně schválila napadené OOP.
38. Ze zápisu ze schůze odpůrkyně ze dne 30. 6. 2021 vyplývá, že odpůrkyně po projednání nabídek vybrala zpracovatele nového územního plánu.
39. Místostarosta obce P. pan M. L. při účastnickém výsledku uvedl, že podpisy na konci zápisů ze schůzí odpůrkyně ze dne 1. 6. 2021 a 2. 12. 2020 patří starostce obce a druhý podpis je jeho vlastnoručním podpisem. Dále potvrdil, že rada obce, tj. odpůrkyně se pravidelně schází a vykonává svoji činnost na obecním úřadu.

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

Posouzení věci

40. Soud při přezkumu napadeného OOP vychází z algoritmu (testu), který byl historicky vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Jednotlivými 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 (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). S ohledem na vázanost důvody návrhu se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).
41. V právě posuzované věci navrhovatelka vznesla čtyři okruhy námitek. První okruh se týká pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy (1. krok algoritmu), druhý okruh procesního pochybení při přijímání napadeného OOP (3. krok algoritmu), třetí okruh nezákonnosti spočívající v nenaplnění zákonného důvodu pro vydání napadeného OOP (4. krok algoritmu), čtvrtý okruh jeho proporcionality a diskriminační povahy (5. krok algoritmu). Pouze těmito námitkami se tedy soud zabýval.

Pravomoc rady

42. Navrhovatelka v návrhu označila jako odpůrkyni obec P., jelikož měla za to, že rada obce nebyla zvolena. V replice tento návrhový bod upravila v tom smyslu, že sice existují zápisy z ustavující schůze zastupitelstva a jednání odpůrkyně, ovšem na webových stránkách obce není rada obce uvedena a na pozvánce na ustavující schůzi zastupitelstva nebyla volba členů rady obce uvedena jako bod programu.
43. Soud z předložené spisové dokumentace a provedeného dokazování (zápis z ustavujícího zasedání zastupitelstva ze dne 31. 10. 2018 a prezenční listiny přítomných zastupitelů, zápisy z jednání odpůrkyně ze dne 2. 12. 2020, 20. 1. 2021, 1. 6. 2021, zápis z jednání zastupitelstva ze dne 30. 6. 2021, výpověď místostarosty obce P. pana M. L.) zjistil, že v obci je ustavena pětičlenná rada obce, která řádně rozhodla o vydání napadeného OOP na své schůzi dne 1. 6. 2021. Soud proto jednal s radou obce jako s odpůrkyní, neboť ta je správním orgánem, který napadené opatření obecné povahy vydal (§ 101a odst. 3 s. ř. s.).

Nepřezkoumatelnost

44. Soud se dále zabýval návrhovým bodem, kterým navrhovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného OOP. Soud předepisuje, že míra precizace návrhových bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se navrhovatelce u soudu dostane. Čím je návrhový bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí. Není na místě, aby soud za navrhovatelku spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral

skutečnosti, které návrh podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebral by funkci advokáta navrhovatelky (srov. závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

45. Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona platí, že „[ú]zemní 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. [...] Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.“
46. V rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, NSS uvedl, že „[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 § 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. vycházet 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).
47. Z odůvodnění napadeného OOP je zřejmé, že nový územní plán má za cíl přehodnotit využití území v lokalitě Z3/3, které bylo změnou č. 3 starého územního plánu obce P. určeno jako zastavitelné (byť podmíněno přijetím územní studie). Během 10 let však nebyla zahájena výstavba a obec P. se naopak rozvíjela v jihovýchodní části. Obec P. hodlá i vzhledem k již naplňující se infrastruktuře přehodnotit využití této lokality a v souladu s venkovským rázem novou výstavbu směřovat spíše do jihovýchodní oblasti a proluk v již zastavěné části obce. Zastupitelstvo obce P. rozhodlo o pořízení nového územního plánu dne 27. 4. 2020 a na jednání dne 30. 9. 2020 se vyjádřilo proti výstavbě v lokalitě Z3/3. Úvahy uvedené v odůvodnění napadeného OOP tedy korespondují s připravovanou územně plánovací dokumentací v době vydání stavební uzávěry. Vypořádání námitek navrhovatelky považuje soud rovněž za dostatečně a přezkoumatelně odůvodněné. Ostatně ani navrhovatelka neuvedla, jaké její námitky odpůrkyně řádně nevypořádala. Odpůrkyně naopak částečně akceptovala námitku navrhovatelky, na jejímž základě upravila odůvodnění napadeného OOP tak, že uvedla, že ve vymezeném území bylo vydáno územní rozhodnutí o dělení pozemků. Správně pak uvedla, že toto rozhodnutí nezakládá oprávnění k umístění či provedení stavby. Tento návrhový bod proto není důvodný.

Procesní vady při vydání napadeného OOP

48. Navrhovatelka dále namítá, že odpůrkyně neprojednala návrh napadeného OOP se všemi dotčenými orgány.
49. Podle § 98 odst. 2 stavebního zákona platí, že „[n]ávrh územního opatření o stavební uzávěře nebo územního
50. Soud přisvědčuje odpůrkyni, že byť podle citovaného ustanovení stavebního zákona návrh opatření obecné povahy o územním opatření o stavební uzávěře projednávají dotčené orgány, kladou se na tento proces mírnější nároky než v průběhu projednávání územního plánu či jeho změny. Stavební zákon nestanoví výčet dotčených správních orgánů, se kterými je nutné územní opatření o stavební uzávěře projednat a ani ze zvláštních zákonů nevyplývá, že by odpůrkyně některé dotčené orgány opomenula vyzvat k uplatnění stanoviska. Ostatně ani navrhovatelka neuvedla konkrétní opomenuté dotčené orgány. Pouze uvedla, že se mělo jednat o dotčené orgány v oblasti dopravní infrastruktury a životního prostředí. Z právních předpisů týkajících se dopravní infrastruktury a ochrany životního prostředí však vyplývá, že (závazná) stanoviska dotčených orgánů jsou vyžadována pouze k územně plánovací dokumentaci a v územním, stavebním, či společném územním a stavebním řízení [srov. např. § 16, § 40 odst. 2 písm. g), odst. 3 písm. f), odst. 4 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, § 44, § 76 odst. 2 písm. a), § 77 odst. 1 písm. a), s), § 77a odst. 4 písm. o), z), § 78 odst. 3 písm. j), § 78a odst. 2 písm. i), § 79 odst. 3 písm. t) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 15 písm. h), § 17 písm. a), § 17a písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, § 48 odst. 2 písm. b), § 48a odst. 2 písm. b), § 49 odst. 3 písm. c) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, § 104 odst. 3, § 106 odst. 2, § 107 odst. 1 písm. a), b), § 108 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, § 11 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, § 127 písm. i), § 145 odst. 1 písm. e), § 146 odst. 1 písm. e), odst. 3 písm. a) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, § 21 písm. k), § 22 písm. b), d) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, vše ve znění pozdějších předpisů]. Územní opatření o stavební uzávěře není územně plánovací dokumentací, byť jde o jeden z nástrojů územního plánování a vydává se formou opatření obecné povahy stejně jako územně plánovací dokumentace (tj. územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje, územní a regulační plán). Územní opatření o stavební uzávěře zachovává dosavadní stav v území, pouze znemožňuje ve vymezeném území po určitou dobu výstavbu. Je tedy logické, že nároky na projednání územního opatření o stavební uzávěře dotčenými orgány budou nižší než u projednání územně plánovací dokumentace.
51. Odpůrkyně zaslala návrh napadeného OOP Hasičskému záchrannému sboru Středočeského kraje, který se nevyjádřil s odůvodněním, že v případě územního opatření o stavební uzávěře není dotčeným orgánem. Dále návrh napadeného OOP odpůrkyně zaslala Krajské hygienické stanici Středočeského kraje, která vyjádřila souhlasné stanovisko a Městskému úřadu Hořovice, který se nevyjádřil. Skutečnost, že se Městský úřad Hořovice v zákonné lhůtě nevyjádřil, rovněž neznamená porušení procesních předpisů. Stavební zákon stanoví, že dotčené orgány *mohou uplatnit svá stanoviska*, není to však jejich povinnost. Ostatně lhůta k uplatnění stanoviska slouží mj. k tomu, aby dotčené orgány nemohly zablokovat proces přijímání územního opatření o stavební uzávěře. Soud

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

dospěl k závěru, že odpůrkyně návrh napadeného OOP řádně projednala s dotčenými orgány.

52. Dále navrhovatelka namítá, že zápis ze schůze odpůrkyně ze dne 1. 6. 2021 nedokládá vydání napadeného OOP. Tuto svoji domněnku založila na skutečnosti, že zápis z jednání odpůrkyně obsahuje vedle podpisu starostky další nečitelný podpis, ze kterého není seznatelné, kdo zápis podepsal (podpis nebyl označen jménem). To samé pak namítla i ve vztahu k zápisu ze schůze odpůrkyně konané dne 2. 12. 2020. Nebyly tak splněny podmínky § 101 odst. 3 zákona o obcích, a tyto zápisy proto nejsou právně perfektním dokladem o obsahu rozhodnutí odpůrkyně. Soud předně uvádí, že toto dílčí procesní pochybení (neoznačený nečitelný podpis na zápisu z jednání odpůrkyně, na kterém odpůrkyně rozhodla o vydání stavební uzávěry) by samo osobě, za situace, kdy navrhovatelka nepochybně existenci usnesení odpůrkyně o vydání napadeného OOP, ani nemohlo mít za následek dotčení subjektivních hmotných práv navrhovatelky (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1971/2010 Sb. NSS). Soud navíc z provedeného dokazování (výpověď místostarosty obce P. pana M. L.) a předložené spisové dokumentace (zápis ze schůze odpůrkyně ze dne 1. 6. 2021) zjistil, že odpůrkyně na schůzi řádně rozhodla o přijetí napadeného OOP, přičemž pro jeho vydání hlasovali všichni členové odpůrkyně. Zápis z jednání odpůrkyně vedle starostky obce P. podepsal rovněž místostarosta obce P. pan M. L. Existence a právní účinnost usnesení odpůrkyně o vydání napadeného OOP nebyla relevantními důkazy vyvrácena.
53. Soud uzavírá, že neshledal důvodnou žádnou z námitek týkajících se údajných procesních pochybení odpůrkyně. Napadené OOP prošlo třetím krokem algoritmu přezkumu.

Důvod vydání napadeného OOP

54. Navrhovatelka namítá, že pro vydání napadeného OOP nebyly splněny zákonné podmínky. Tvrdí, že nebylo řádně rozhodnuto o pořízení nového územního plánu, resp. bylo o něm rozhodnuto pouze formálně. Odpůrkyně nečinila žádné kroky směřující k přijetí nového územního plánu a byla až do roku 2022 nečinná.
55. Soud této námitce nepřisvědčil. Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona platí, že nezbytnou podmínkou vydání územního opatření o stavební uzávěře je „*připravovaná územně plánovací dokumentace*“. Z toho vyplývá, že stačí, pokud zastupitelstvo před vydáním územního opatření o stavební uzávěře schválí pořízení nové územně plánovací dokumentace nebo její změny. Ze stavebního zákona nevyplývá, že by vydání stavební uzávěry bylo podmíněno konkrétní fází projednávání územního plánu. Soud k tomu dodává, že dřívější právní úprava účinná do 31. 12. 2012 vydání územního opatření o stavební uzávěře podmiňovala schválením zadání územně plánovací dokumentace. Došlo tedy k posunutí okamžiku, kdy může rada obce stavební uzávěru vydat, do dřívější fáze procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Stavební zákon umožňuje přijetí územního opatření o stavební uzávěře již v iniciační fázi procesu přijímání územně plánovací dokumentace. Po odpůrkyni tedy na rozdíl od předchozí právní úpravy nelze požadovat, aby v době přijetí územního opatření o stavební uzávěře již bylo schváleno zadání nového územního plánu, kde by závazně definovala nové parametry možného využití konkrétních pozemků. Takový požadavek by byl v rozporu se zákonem, protože by buď reálně odsouval možnost přijetí územního opatření o stavební uzávěře až do pozdějších fází procesu přijímání nové územně plánovací dokumentace, což však zjevně

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

nebylo záměrem zákonodárce, nebo by nutil zastupitelstva obcí k tomu, aby již při schválení pořízení (změny) územně plánovací dokumentace určovala konkrétní regulativy pro jednotlivé plochy, což by představovalo nežádoucí a předčasný zásah do komplexní práce zpracovatele-odborníka. Provedeným dokazováním soud zjistil, že zastupitelstvo obce P. řádně rozhodlo o pořízení nového územního plánu na schůzi konané dne 27. 4. 2020. Zastupitelstvo na zasedání dne 30. 9. 2020 vyslovilo souhlas se zapracováním regulačních opatření do nového územního plánu na pozemcích v lokalitě Z3/3 a lokalitě v okolí židovského hřbitova (tedy ve stavební uzávěrou vymezeném území). Ze zápisu z jednání zastupitelstva vyplývá, že zastupitelstvo považuje výstavbu v této lokalitě za problematickou a pověřilo starostku k řešení situace s advokátem včetně možnosti stavební uzávěry. Byla tudíž splněna podmínka plynoucí z § 97 odst. 1 stavebního zákona.

56. Skutečnost, že na zasedání zastupitelstva obce konaném dne 30. 9. 2020 i na schůzi odpůrkyně konané dne 2. 12. 2020 byly jako důvody pro regulaci území stavební uzávěrou uvedeny problémy (řešení příjezdové komunikace, příchodu pěších do obce a špatný odtok vody) spojené s možnou budoucí výstavbou v lokalitě Z3/3, podle soudu nesvědčí o účelovosti vydání napadeného OOP. Tyto okolnosti pouze dokládají, že se obec při přípravě územního plánu hodlá případných negativních dopadů spojených s výstavbou vyvarovat a zohlednit je při přípravě nového územního plánu. Právě vydáním napadeného OOP má být zabráněno tomu, aby možné negativní jevy spojené s plánovanou výstavbou nastaly dříve, než bude připraven a vydán nový územní plán.
57. K tvrzené nečinnosti odpůrkyně, resp. obce P., soud uvádí, že stavební zákon nestanovuje lhůtu pro zahájení pořizování územně plánovací dokumentace. Průtahy vzniklé v průběhu procesu přípravy a vydání územního plánu by mohly pouze zapříčinit nepřiměřenost délky trvání stavební uzávěry (k tomu viz níže), která by se s ohledem na běh času mohla stát nepřiměřeným zásahem do práv dotčených vlastníků. V daném případě však k takové situaci nedošlo a další vývoj nemůže soud předjímat.
58. Jen pro úplnost soud dodává, že přezkum důvodů, které obec P. vedly k zahájení přípravy nového územního plánu, není předmětem řízení o návrhu na zrušení (části) stavební uzávěry (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014-74). Rozhodování o budoucím rozvoji obce, jehož součástí je právě přijetí územně plánovací dokumentace, je totiž výkonem ústavou zaručeného práva na samosprávu. Obec má tedy v tomto směru širokou diskreci, jíž soudu přísluší přezkoumávat jen omezeně [ostatně i v řízení o návrhu na zrušení (části) územního plánu soud přezkoumává jen intenzitu zásahu regulace do práv navrhovatele, nikoli v obecné rovině motivaci obce pro jeho přijetí]. Soud se v tomto řízení nemůže nijak vyjádřit k námitce navrhovatelky, že zamýšlená změna využití pozemků v lokalitě Z3/3 je nelogická. Jde totiž o výhradu vztahující se k připravovanému územnímu plánu a k regulaci, již má přinést – nikoli ke stavební uzávěře v podobě napadeného OOP. Soud v tuto chvíli nemůže předjímat či hodnotit, jakou formu a míru regulace způsobu využití pozemků navrhovatelky obec P. zvolí v budoucím nyní teprve připravovaném územním plánu. Je však zřejmé, že přijetí odlišných parametrů regulace oproti nyní platné územně plánovací regulaci je myslitelné, nikoliv nemožné, jak se domnívá navrhovatelka.
59. Návrhový bod, že je napadené OOP nezákonné, jelikož nebyla splněna zákonná podmínka pro vydání stavební uzávěry, je proto nedůvodný.

Nepřiměřenost

60. Dále se soud zabýval tvrzenou nepřiměřeností napadeného OOP. Z odůvodnění napadeného OOP vyplývá, že cílem stavební uzávěry je zabránění výstavbě, která by mohla bránit využití území podle připravovaného územního plánu, jenž by měl zajistit podmínky pro udržitelný rozvoj obce, zachovat bydlení spojené s hospodařením na venkově a zajistit přiměřené umístění, dostupnost, kapacitu a využívání staveb občanského vybavení a nerušící výroby v obci s podmínkami apelujícími na maximální zachování původního charakteru a struktury zástavby. Nový územní plán má zohledňovat požadavky nadřazené územně plánovací dokumentace a podkladů, mj. preferování rekonstrukce a přestavby v sídlech před výstavbou ve volné krajině při vytváření podmínek pro stabilizaci a vyvážený rozvoj hospodářských činností, charakter území by neměl být narušen necitlivou novou výstavbou (špatné umístění, zástavba v krajině), kapacita nové výstavby by měla být řešena s ohledem na občanskou vybavenost obce a na kapacitu zdrojů vody. V odůvodnění napadeného OOP je mj. uvedeno, že obec se rozvíjí v jihovýchodní oblasti při komunikaci na Netolice, kde bylo v nedávné době vybudováno 11 rodinných domů a další se staví. Tím došlo k 100 % naplnění mateřské školy a základní škola se hranici kapacity blíží. Z uvedeného plyne, že úkolem pořizovatele při přípravě nového územního plánu je mj. i prověření zastavitelnosti ploch určených k zastavění, které byly vymezeny ve stávajícím územním plánu z roku 2002, včetně plochy Z3/3. Tím není řečeno, že zastavitelnost plochy Z3/3 musí nutně být nově připravovaným územním plánem omezena či zcela vyloučena. Tato otázka bude teprve prověřována a projednávána v průběhu přípravy nového územního plánu. Je ale zřejmé, že účelem napadeného OOP je zajistit, aby případná výstavba v lokalitě Z3/3 (podle stávajícího územního plánu zastavitelné), k níž by mohlo dojít do doby vydání nového územního plánu, neztížila nebo neznemožnila budoucí využití území podle připravované budoucí územně plánovací dokumentace. Logickou reakcí vlastníka by totiž bylo pozemky zastavět (resp. alespoň k tomu získat příslušná veřejnoprávní povolení), dokud platí stávající územní plán, který to umožňuje (k čemuž ostatně spoluvlastníci předmětných pozemků činili kroky). Tím by však mohlo dojít k znemožnění budoucího využití území, jež bude výsledkem procesu přípravy nového územního plánu. Byť tedy napadené OOP představuje významný zásah do vlastnického práva navrhovatelky, nelze je obecně pokládat za nepřiměřené. Není zde totiž žádný jiný nástroj, kterým by bylo možno dosáhnout téhož výsledku (zachování území obce P. ve stávajícím stavu až do doby přijetí nového územního plánu) a který by současně do práv navrhovatelky zasáhl méně intenzivně.
61. Stavební činnost může být zakázána pouze v nezbytném rozsahu, musí tedy být časově i prostorově přiměřená. Z prostorového hlediska musí rozsah stavební uzávěry odpovídat rozsahu plochy, ve vztahu ke které je nově zvažována změna regulace. Tato podmínka je v právě posuzované věci naplněna, neboť zastupitelstvo rozhodlo o pořízení nového územního plánu, tedy vztahující se k celému území obce P. a vyjádřilo vůli změnit funkční vymezení pozemků v lokalitě Z3/3 v novém územním plánu. Ani dosavadní doba trvání stavební uzávěry ze zákonného rámce nevybočuje, což je však aspekt, který by se s časem mohl měnit. 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, lze považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

č. 2396/2011 Sb. NSS). Napadená stavební uzávěra však ke dni rozhodnutí soudu trvá pouze něco málo přes jeden rok, nikoli tedy nepřiměřeně dlouho. Aktivita obce směřující k pořízení územního plánu byla zahájena ihned po vydání stavební uzávěry (dne 30. 6. 2021 odpůrkyně vybrala zpracovatele nového územního plánu, příprava nového územního plánu byla projednávána na jednání zastupitelstva dne 13. 1. 2022 a 13. 4. 2022 a na schůzi odpůrkyně dne 4. 4. 2022, občané byli vyzváni k podání námětů k novému územnímu plánu do 31. 3. 2022). Obec P. tedy není pasivní a činí kroky k přijetí nového územního plánu. Soud přisvědčuje odpůrkyni v argumentaci, že v období od rozhodnutí o pořízení nového územního plánu do přijetí napadeného OOP nedošlo k zásahu do vlastnických práv navrhovatelky, jelikož stavební uzávěra dosud nebyla v platnosti, a tvrzená pasivita obce tedy není pro posouzení věci rozhodná. Odpůrkyně tím, že vydala napadené OOP až v okamžiku, kdy obec začala činit reálné kroky k pořízení nového územního plánu, naopak postupovala z hlediska zásahu do práv dotčených vlastníků citlivě, neboť důsledky plynoucí ze stavební uzávěry byly z časového hlediska odloženy až do okamžiku, kdy začala faktická příprava nového územního plánu.

62. Soud se dále zabýval námitkou, podle níž bylo napadené OOP vydáno v rozporu s principem ochrany legitimního očekávání. Soud navrhovatelce nemůže přisvědčit. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, stavební uzávěra nemůže působit retroaktivně a dotknout se staveb pravomocně umístěných, resp. povolených – *a contrario* se tedy bezesporu může dotknout staveb pravomocně neumístěných a nepovolených. V opačném případě by stavební uzávěra nebyla způsobilá jakkoli předejít zmaření cílů připravované územně plánovací dokumentace, neboť by bylo možno v mezidobí provést stavební činnost, která by s ní byla v rozporu.
63. Soud konstatuje, že navrhovatelce nevzniklo legitimní očekávání vydáním územního rozhodnutí Městského úřadu Hořovice o dělení pozemků ze dne 12. 11. 2018 (které bylo prodlouženo rozhodnutím Městského úřadu ze dne 28. 4. 2022 o další dva roky), rozhodnutí Městského úřadu Hořovice o připojení na obecní komunikaci ze dne 2. 3. 2021 ani koordinovaného závazného stanoviska Městského úřadu Hořovice ze dne 6. 11. 2020 ve věci vodovodní přípojky. Právo umístit záměr o určitých parametrech v území a s tím spjaté legitimní očekávání zakládá až (pravomocně) územní rozhodnutí o umístění stavby. Je třeba zdůraznit, že územní plánování je dynamický proces a funkční využití pozemku se může v čase měnit. Vlastník se nemůže důvodně spoléhat na to, že jednou určené funkční využití pozemku je trvalé. V územním plánování se uplatňuje zpravidla zásada kontinuity, jež směřuje k zachování již jednou stanoveného funkčního využití území. Tato zásada však není absolutní, neboť by vedla k zakonzervování území a bránila by jakýmkoliv úpravám územně plánovací dokumentace nehledě na případné změny v území. O využití území rozhoduje obec v samostatné působnosti a má v tomto směru širokou míru diskrece. Není přitom bez dalšího na závalu, pokud se názor obce na její rozvoj v čase změní, například v návaznosti na pravidelnou obměnu politické reprezentace. Je naopak povinností odpůrkyně (§ 5 odst. 6 stavebního zákona) vlastní územní plán průběžně vyhodnocovat a upravovat jej v reakci na aktuální potřeby. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86, proces vedoucí k vydání stavební uzávěry nelze chápat jako samostatný a izolovaný, nýbrž vždy jen v návaznosti na *připravovanou* územně plánovací dokumentaci. Důvodem, proč odpůrkyně vydala stavební uzávěru, která navrhovatelce znemožňuje stavebně využít její pozemky, je skutečnost, že (z důvodů vymezených v odůvodnění napadeného OOP) shledala potřebu nově nastavit podmínky pro územní rozvoj obce a za tím účelem zahájila proces pořizování nového územního plánu. Aby tento

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

záměr nebyl zmařen, vydala pro některé pozemky stavební uzávěru. Tento krok však nelze vztahovat ke stávajícímu územnímu plánu a vnímat jej jako jeho „nerespektování“, nýbrž je třeba jej vykládat ve vztahu k připravované územně plánovací dokumentaci, pro jejíž budoucí realizaci vytváří podmínky. Pokud by totiž vlastníci stavebních pozemků v obci P. (včetně navrhovatelky), využili čas před přijetím nového územního plánu (přičemž z rozhodnutí o jeho pořízení a zápisu z jednání zastupitelstva ze dne 30. 9. 2020 je patrné, že zastupitelstvo vyjádřilo vůli přehodnotit využití vymezeného území v novém územním plánu), pak by se například i z hlediska veřejné infrastruktury mohla obec P. dostat ještě do horšího stavu a nový územní plán by to už nemohl nijak napravit.

64. Navrhovatelka dále uvedla, že dne 17. 2. 2021 (tedy před vydáním stavební uzávěry), podala žádost o společné stavební povolení. Žádost byla zamítnuta usnesením Městského úřadu Hořovice ze dne 27. 8. 2021, č. j. MUHO/18775/2021. Usnesení je odůvodněno napadeným OOP o stavební uzávěře. V rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37, NSS uvedl, že „[p]odle ustálené judikatury správních soudů je pro účely vydání rozhodnutí ve stavebním řízení rozhodující skutkový a právní stav (tedy i stav územně plánovací dokumentace) nikoliv ke dni podání žádosti, ale ke dni vydání rozhodnutí“. Pokud lze pod rozhodný „stav“ subsumovat stav územně plánovací dokumentace, která bývá rovněž stanovena formou opatření obecné povahy, pak se uvedené pravidlo logicky uplatní i v případě územního opatření o stavební uzávěře. To je totiž, jakožto nástroj územního plánování, jehož smyslem je zajistit provedení efektivní revize dosavadního územního plánu (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 10. 11. 2021, č. j. 54 A 45/2020-120), ze své podstaty neodlučitelně spjata s procesem přípravy územně plánovací dokumentace nebo jejích změn, kterým předchází. Stavební úřad tedy má povinnost rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, a nikoliv k okamžiku zahájení řízení, tedy podání žádosti (srov. rovněž rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 2. 2022, č. j. 43 A 57/2020-46). V době rozhodování Městského úřadu Hořovice bylo napadené OOP o stavební uzávěře již účinné, a proto neumožňovalo (bez udělené výjimky) vyhovění žádosti o společné povolení. Ani podaná žádost o společné stavební povolení tedy nezakládá legitimní očekávání navrhovatelky, že jí bude výstavba umožněna.
65. Pokud jde o namítanou diskriminaci, námitku týkající se neodůvodněně rozdílného přístupu vznesla navrhovatelka až v návrhu k soudu. V námitkách uplatněných v průběhu procesu pořizování napadeného OOP ji neuvedla. Soudu nepřísluší hodnotit tuto otázku v první instanci. Může pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal správní orgán, který je tak zpravidla povinen učinit pouze na základě námítky, kterou vznesla navrhovatelka. Jestliže navrhovatelka neuplatnila v průběhu pořizování územního plánu řádně a včas námitku týkající se diskriminace napadeného OOP, a nedala tak odpůrkyni možnost se k této otázce vyjádřit, nemůže nyní soud činnost odpůrkyně nahrazovat a samostatně hodnotit a přezkoumávat, zda napadené OOP není diskriminační. Odpůrkyně nicméně i přes neuplatnění námítky diskriminace v odůvodnění napadeného OOP uvedla, že žádné podobné území jako je lokalita Z3/3 se na území obce nenachází. Lokalita Z3/3 se nachází za hranicí dosavadní zastavěnosti. Výstavbou by se tedy zástavba obce rozšířila, nikoli zahustila. Žádná jiná lokalita, která by byla dosavadní územně plánovací dokumentací určena k zastavění, ke kterému ovšem dosud nedošlo, se na území obce nenachází. Navrhovatelka ani v návrhu nekonkretizovala, jaké jiné pozemky v obci P. považuje za srovnatelné s jejím pozemkem. Pouze uvedla, že je rozšiřována výstavba v jiných částech obce, které jsou pro výstavbu méně vhodné.

Shodu s prvopise potvrzuje: B. M.

66. Nad rámec nutného odůvodnění však soud konstatuje, že nemá za to, že by odpůrkyně postupovala ve vztahu k navrhovatelce diskriminačně. Ostatně i z vypořádání námitek dalších vlastníků v odůvodnění napadeného OOP je zřejmé, že odpůrkyně takto nepostupovala pouze vůči navrhovatelce, ale též ve vztahu k dalším vlastníkům pozemků v lokalitě Z3/3, které byly předchozím územním plánem ve znění změny č. 3 určeny jako zastavitelné. Tyto pozemky tedy jsou zvoleny podle jednotného klíče (plocha Z3/3, kterou bylo možné zastavět pouze za podmínky vyhotovení územní studie), přičemž důvody pro omezení stavební činnosti na nich vyplývají výlučně z charakteristik záměrů, které na nich lze umístit, nikoli z charakteristik jejich vlastníků.
67. Soud proto pokládá regulaci obsaženou v napadeném OOP za přiměřenou.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

68. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů uplatněných navrhovatelkou důvodným, ani nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námitek, návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
69. Soud neprovedl pro nadbytečnost důkazy navržené účastníky, jež nejsou uvedeny výslovně v odůvodnění tohoto rozsudku, neboť všechny skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci samé zjistil jednak z obsahu předloženého spisu, jehož obsahem se dokazování neprovádí, anebo provedením důkazů zmíněných shora v odůvodnění tohoto rozsudku
70. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka neměla ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné odpůrkyni náhrada nákladů řízení náleží. Odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným k výkonu působnosti orgánu územního plánování ani pro její obhajobu v soudním řízení. Tato činnost tedy přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).
71. Zástupce odpůrkyně v soudním řízení učinil čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání vyjádření k žalobě a účast na jednání před soudem v délce přesahujícím dvě hodiny] podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Součástí nákladů je též náhrada hotových výdajů zástupce odpůrkyně ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Náhradu za úkon spočívající v odpovědi na repliku navrhovatelky za dne 23. 6. 2022, jak odpůrkyně požadovala, soud nepřiznal, neboť soudu tohoto dne nebylo doručeno samostatné podání ve věci samé, nýbrž jen písemnosti předkládané odpůrkyní jako důkaz. Zástupce odpůrkyně není plátcem daně z přidané hodnoty, odpůrkyni proto nenáleží náhrada této daně. Náhradu cestovného a náhradu za promeškaný čas advokáta odpůrkyně nepožadovala. Účelně vynaložené náklady odpůrkyně v tomto řízení tak činí celkem 13 600 Kč. Navrhovatelka je povinna zaplatit tuto částku odpůrkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

72. Osobám zúčastněným na řízení 1) až 11) soud neuložil žádnou povinnost a nejsou zde ani žádné důvody hodné zřetele, pro něž by bylo namístě jim přiznat náhradu nákladů řízení. Proto jim náhrada nákladů řízení nepřísluší (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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.

Praha 20. července 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu