



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

navrhovatele:

V. L.

bytem X

zastoupený advokátkou JUDr. Vladimírou Pajerovou
sídlem Fügnerovo nám. 3/1808, Praha

proti

odpůrkyni:

Rada obce Praskolesy

sídlem Praskolesy čp. 130, Praskolesy

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

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

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatel je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 6 800 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Tichého, advokáta.

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 3. 6. 2022 se navrhovatel 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, Xg, st. Xh a st. Xch, k. ú. X (dále jen „vymezené území“; všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v k. ú. X).

Obsah návrhu

2. Navrhovatel v návrhu předně uvádí, že je vlastníkem pozemků p. č. Xf, Xg, st. Xh a Xch (dále jen „dotčené pozemky“) zapsaných na LV č. Xi.
3. Navrhovatel vymezil celkem pět návrhových bodů. Za prvé namítá, že není zřejmé, zda stavební uzávěru vydala odpůrkyně nebo starostka obce, která stavební uzávěru podepsala. V obci Praskolesy není oficiálně zřízena rada, jak vyplývá ze zveřejněné organizační struktury obce. Počet členů zastupitelstva v obci je 15, tudíž by zde rada obce měla být zřízena. Nikde ovšem není transparentně zveřejněno, jak a kdy byla odpůrkyně ustanovena a kdo jsou její členové. Napadené OOP tedy buď vydal orgán, který neexistuje, nebo jej zamýšlela vydat odpůrkyně, ale vydala jej starostka obce. Ze shora uvedených důvodů zároveň došlo ke zneužití zákonem svěřené působnosti či pravomoci.
4. Za druhé navrhovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného OOP. Odpůrkyně nedostatečně odůvodnila rozhodnutí o jeho námitkách. Odpůrkyně se vypořádává se všemi námitkami konstatováním týchž nebo obdobných skutečností. Dopady urbanistického rozvoje obce pouze předpokládá a bez dalšího dedukuje vlastními úvahami o nevhodnosti staveb, které by ovšem nijak nenarušily ani koncepci obce, ani ráz krajiny. Obdobné stavby obec v nedávné minulosti povolila. Celkově tedy není odůvodněn přesun dotčených pozemků do nezastavitelné plochy ani nutnost zahrnout je do stavební uzávěry. Omezení vlastnického práva není odůvodněno ani v odůvodnění napadeného OOP.
5. Za třetí namítá procesní pochybení, k němuž mělo dojít v průběhu projednávání napadeného OOP tím, že návrh nebyl řádně projednán s dotčenými orgány. Odpůrkyně neodůvodnila, proč některé další orgány nepovažovala za dotčené ani proč nezajistila stanoviska orgánů, které se rozhodla formálně oslovit a spokojila se s tím, že orgány byly neaktivní. Nevyjádření dotčeného orgánu či absence jeho reakce nelze považovat za „projednání“ podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“).
6. Za čtvrté navrhovatel namítá, že nebyl naplněn zákonný důvod pro vydání stavební uzávěry. Stavební uzávěru lze vydat až po schválení záměru nové územně plánovací dokumentace, aby se předešlo nejasnostem nebo neurčitostem při vyhlásování stavební uzávěry. Navrhovatel rozporuje, že bylo řádně rozhodnuto o pořízení územního plánu zastupitelstvem dne 27. 4. 2020, neboť o zasedání konaném toho dne neexistuje zápis, tím méně pak dohledatelné oznámení o jeho konání. Do vydání napadeného OOP obec nepodnikla žádné kroky směřující k vydání nového územního plánu. Napadené OOP tedy bylo vydáno účelově o více než rok dříve, než procesně správný postup umožňuje.
7. Za páté je dle navrhovatele stavební uzávěra rovněž nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva vlastníků pozemků dotčených napadeným OOP. Sledovaného cíle bylo

možno dosáhnout i jiným prostředkem, zejména řádně projednaným a schváleným územním plánem. Nebylo splněno kritérium potřeby a bylo porušeno kritérium minimalizace zásahů. Navrhovatel namítá nepřiměřenou délku trvání stavební uzávěry. V době podání návrhu soudu činila doba účinnosti stavební uzávěry již celý jeden kalendářní rok, aniž by příprava nového územního plánu nějak zásadněji pokročila, resp. by bylo patrné, že obec aktivně od doby vydání stavební uzávěry činí jakékoliv kroky směřující k brzkému vydání územního plánu. Ještě počátkem března 2022 odpůrkyně navrhovateli ústně sdělila, že návrh nového územního plánu mu nelze zaslat, neboť ještě není k dispozici. S ohledem na to, že doba přípravy stávajícího územního plánu obce Praskolesy z roku 2011 trvala déle než tři roky, lze obdobnou dobu od 27. 4. 2020 do vydání nového územního plánu předpokládat i nyní. Za této situace je zjevné, že napadené OOP bylo použito jako nástroj dlouhodobé regulace územního rozvoje, a nikoliv jako opatření dočasné povahy. V důsledku nečinnosti odpůrkyně poklesla tržní hodnota dotčených pozemků na zlomek tržní ceny, které by navrhovatel dosáhl při prodeji stavebního pozemku v dané lokalitě v letech 2021 až 2022, kdy trvá stavební uzávěra a současně dochází k markantnímu nárůstu tržních cen obdobných nemovitostí. Po dobu trvání stavební uzávěry byl navrhovatel omezen i v možnosti žádat o vydání územního rozhodnutí a musel odsunout realizaci záměru opravy rozpadající se stavby na pozemku st. Xch. Navrhovatel namítá, že stavební uzávěra znemožňuje plánované a řadu let připravované využití jeho pozemku. Odpůrkyně během opakovaných ústních jednání udržovala dobrou víru navrhovatele v to, že náklady, které deklaroval vynaložit na údržbu, úklid a velebení pozemku, popř. jimiž by se účastnil na vybudování příjezdové cesty k pozemku, jsou účelné. Nic nenavštěvovalo tomu, že by jeho stavební pozemek měl být stížen stavební uzávěrou. Byl tedy porušen princip předvídatelnosti a legitimního očekávání.

8. Navrhovatel závěrem upozornil na právní úpravu nároků na náhradu škody podle § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“) a podle § 19 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“).

Obsah vyjádření odpůrkyně

9. Odpůrkyně k prvnímu návrhovému bodu uvádí, že obec má patnáctičlenné zastupitelstvo, volí se v ní tudíž rada obce 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 odkazuje v této souvislosti na zápis z ustavujícího zasedání Zastupitelstva obce Praskolesy a zápisy ze schůzí odpůrkyně. Nerozumí, z čeho navrhovatel dovozuje, že napadené OOP vydala starostka obce. Starostka je členem odpůrkyně a její podpis na napadeném OOP je zcela standardní. Žádný právní předpis neukládá, aby opatření obecné povahy podepisovali všichni členové rady.
10. Ke druhému bodu odpůrkyně uvádí, že odůvodnění napadeného OOP (včetně rozhodnutí o námítkách) považuje za podrobné, pečlivé a vyčerpávající.
11. Ke třetímu bodu odpůrkyně uvádí, že jí není jasné, jaké dotčené orgány měly být osloveny. Má za to, že dostala požadavků podle § 172 správního řádu 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. Městský úřad H. se v zákonné lhůtě nevyjádřil (a neformálně vyjádřil vůli se nevyjádřit), přičemž odpůrkyně neměla žádný právní nástroj k tomu, aby jej donutila k vyjádření. Pokud se uplatní zákonná domněnka (nevyvratitelná), že k později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží, nelze pracovat se stanovisky, která ani nebyla uplatněna, nebo je vynucovat.

12. Ke čtvrtému bodu odpůrkyně uvádí, že bylo řádně rozhodnuto o pořízení nového územního plánu, přičemž odkázala na zápis z jednání zastupitelstva ze dne 27. 4. 2020. Pozvánka na toto zasedání zastupitelstva byla řádně zveřejněna na úřední desce a současně i dálkovým přístupem (kde je přístupná dodnes). Hlavním důvodem přijetí stavební uzávěry je vytvoření časově omezeného prostoru pro pořízení nového územního plánu s možností nového řešení lokalit, v nichž je vymezena stavební uzávěra. Dle odpůrkyně období mezi rozhodnutím o pořízení územního plánu a vydáním stavební uzávěry (od 27. 4. 2020 do 4. 6. 2021) není relevantní, neboť v tu dobu stavební uzávěra neplatila, a navrhovatel tak nemohl být na právech nijak zkrácen. Rozhodnutím o pořízení nového územního plánu byl započat dlouhodobý proces tvorby nového územního plánu, který má mnoho fází. Odpůrkyně odkazuje na usnesení zastupitelstva obce ze dne 30. 9. 2020, které logicky navazuje na rozhodnutí o pořízení nového územního plánu s prvky regulačního opatření. Starostka zastupitelstvo informovala o aktuálních zjištěních ohledně vymezeného území a zastupitelstvo schválilo zacílení regulačních opatření právě na toto území. Teprve následně započala příprava stavební uzávěry. Kdyby byla stavební uzávěra přijata účelově, jak tvrdí navrhovatel, jistě by ji mohla odpůrkyně vydat dříve. Stavební uzávěra však byla vydána až dne 4. 6. 2021, a to v souvislosti se stavem a potřebami, které proces přípravy nového územního plánu přinesl. Nelze trvat na tom, aby stavební uzávěra zcela odrážela aktuální stav připravované změny územního plánu, ale je nutné přihlídnout k důvodům a souvislostem, které k vydání stavební uzávěry vedly (k tomu odkázala odpůrkyně na judikaturu správních soudů). Do úvah o novém územním plánu a regulačních opatřeních byl zahrnut mj. požadavek zásad územního rozvoje Středočeského kraje ověřit potřebnost rozsahu zastavitelných ploch a do té doby zabránit výstavbě na dosud nevyužitých zastavitelných plochách.
13. K pátému bodu odpůrkyně uvádí, že po 10 letech od přijetí původního územního plánu muselo být zřejmé, že může být rozhodnuto o pořízení nového územního plánu. Stavební uzávěra je opatření dočasné, jehož účelem je 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 využití území a vlastníci předmětných pozemků budou mít při pořizování nového územního plánu veškeré zákonem dané možnosti. O případné změně využití území dotčeného stavební uzávěrou bude rozhodovat zastupitelstvo obce v souladu se zákonem. Nemohlo o tom být rozhodnuto již usnesením ze dne 27. 4. 2020, jak se domnívá navrhovatel. Dále se odpůrkyně věnuje pasivně vlastníkům pozemků v lokalitě Xj (dotčené pozemky se v této lokalitě nenachází - pozn. soudu), které byly změnou č. 3 dosavadního územního plánu určeny jako zastavitelné s podmínkou vypracování územní studie. Po skončení účinnosti této podmínky nebyly pozemky v lokalitě Xj nijak chráněné. Rovněž se vyjadřuje k údajné diskriminaci vlastníků pozemků v lokalitě Xj.

14. Odpůrkyně nepovažuje dobu trvání stavební uzávěry ke dni podání návrhu za nepřiměřenou. Od přijetí napadeného OOP naopak probíhají poměrně intenzivně práce na novém územním plánu. Dne 5. 6. 2021 oslovila odpůrkyně 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 H., který je pořizovatelem nového územního plánu. Dne 23. 1. 2022 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. Dne 17. 5. 2022 se konala koordinační schůzka odpůrkyně, zpracovatelky a pořizovatele 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. Z registračního listu k územnímu plánu (změna č. 3) pak nelze dovodit nic k údajně nepřiměřeně dlouhé době trvání stavební uzávěry.
15. K námitce týkající se porušení legitimního očekávání odkazuje odpůrkyně na usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09, 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.
16. Námitku týkající se případné náhrady škody odpůrkyně nepovažuje za relevantní, přičemž se s ní vypořádala již v odůvodnění napadeného OOP.
17. Závěrem odpůrkyně uvádí, že stavební uzávěra byla vyhlášena rovněž v lokalitě židovského hřbitova (pozemky p. č. Xf, Xg, st. Xh a st. Xch). Proti této části napadeného OOP však nebyla vznesena jediná námitka či připomínka. Návrh na zrušení celého napadeného OOP je proto nepřiměřený a neodůvodněný.

Obsah repliky

18. V replice k vyjádření odpůrkyně navrhovatel znovu uvádí, že není nikde transparentně zveřejněno složení odpůrkyně a způsob jejího ustavení. Obec Praskolesy tedy nemá zřízenou radu obce, k čemuž došel i Krajský úřad Středočeského kraje při přezkumu napadeného OOP. Navrhovatel nesouhlasí s tvrzením, že vydaná usnesení či opatření rady obce podepisuje vždy pouze starosta obce. Je to pouze jedna z možností, dovozovaná z ustanovení, že starostka zpravidla řídí schůze rady. Není rovněž vydán jednací řád rady obce v souladu s kogentním § 101 odst. 4 zákona o obcích.
19. Ke třetímu bodu navrhovatel uvádí, že nesouhlasí s tím, že není nutné trvat na stanovisku dotčeného orgánu. Pokud je dotčený orgán pasivní, nelze považovat stavební uzávěru za projednanou podle § 136 správního řádu. Až po řádném projednání opatření obecné povahy lze návrh zveřejnit podle § 172 odst. 1 správního řádu.
20. K pátému bodu navrhovatel uvádí, že není pravdou, že by byl jako vlastník dotčených nemovitostí nečinný. Dotčené pozemky nabyt dne 16. 9. 2020. Městský úřad H. dne 11. 11. 2020 vydal územně plánovací informaci, ze které vyplývá, že pozemek je stavební, jsou zde možnosti výstavby a využití pozemku je možné pro účely bydlení (což byl ostatně záměr navrhovatele). Územně plánovací informace má platnost do 11. 11. 2021 a po tuto dobu navrhovatel spoléhal na její závaznost. V době platnosti územně plánovací informace však bylo vydáno napadené OOP, které je s touto informací v rozporu.

Navrhovatel od listopadu 2020 do června 2021 tedy aktivně podnikal kroky směřující k přípravě povoleného využití stavebního pozemku a k opravě již stojící stavby (zejména pracoval na přípojce elektřiny, aktivně pozemek čistil a uklízel, udržoval a opravoval přístupovou cestu, čistil studnu).

21. Navrhovatel nesouhlasí ani s tvrzením, že rozhodnutí o pořízení nového územního plánu automaticky neruší zastavitelnost dotčených pozemků. Navrhovateli bylo opakovaně naznačeno, že napadené OOP je jen prvním krokem a nový územní plán bude znemožňovat jakékoliv způsoby využití dotčených pozemků jako zastavitelných. Nejedná se tedy o pouhé „zmrazení“ dosavadního stavu. Navrhovatel se nedomnívá, že by za těchto okolností ještě mohl při pořizování nového územního plánu obhájit současný způsob využití dotčených pozemků.

Podmínky řízení

22. 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.
23. Navrhovatel svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví dotčených pozemků, které jsou regulací obsaženou v napadeném OOP dotčeny, což není mezi účastníky sporné. Soud dále připomíná závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) uvedené v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, dle kterého není podání námitek či připomínek v průběhu projednávání opatření obecné povahy podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu. Tato otázka však bude předmětem pozornosti soudu při posouzení věcné legitimace, tedy důvodnosti návrhu. Navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu.
24. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoroční lhůtu plynoucí ode dne účinnosti napadeného OOP. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 19. 6. 2021, návrh podaný dne 3. 6. 2022 je tudíž včasný. Návrh má zákonem požadované 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 navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.
25. 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.
26. O věci rozhodl soud postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť s tímto postupem oba účastníci řízení výslovně souhlasili.

Skutečnosti zjištěné z obsahu spisové dokumentace

27. Z obsahu předložené spisové dokumentace soud zjistil, že dne 27. 4. 2020 rozhodlo zastupitelstvo usnesením č. 4 o pořízení nového územního plánu s prvky regulačního opatření. Starostka zastupitelstva informovala o nutnosti zpracování nového územního

plánu, jelikož dosavadní územní plán je platný již pouze dva roky. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva konaného dne 30. 9. 2020 soud zjistil, že zastupitelstvo schválilo zapracování regulačních opatření do nového územního plánu na pozemcích v lokalitě „U sokolovny“ (Xj) a „U židovského hřbitova“ (dotčené pozemky navrhovatele). Zastupitelstvo obce Praskolesy vyjádřilo souhlas s argumenty proti výstavbě v lokalitě „U židovského hřbitova“, které na jednání zastupitelstva prezentovala starostka. Výstavbu u židovského hřbitova považuje zastupitelstvo za nevhodné, neboť se jedná o pietní místo v nedotčené krajině.

28. Během schůze dne 2. 12. 2020 starostka informovala odpůrkyni o žádosti navrhovatele o zařazení dotčených pozemků do zastavitelného území. Odpůrkyně projednala vyjádření Městského úřadu H. k dotčeným pozemkům. Následně přijala usnesení č. 3, kterým vyjádřila nesouhlas s výstavbou v lokalitě Xj a „U židovského hřbitova“ a pověřila starostku jednáním o zpracování návrhu stavební uzávěry.
29. Dne 20. 1. 2021 odpůrkyně na své schůzi přijala usnesení č. 1, podle něž 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. Odpůrkyně na schůzi dne 1. 6. 2021 přijala usnesení č. 2, kterým schválila napadené OOP. Napadené OOP bylo dne 4. 6. 2021 vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu a dne 19. 6. 2021 nabylo účinnosti. Z odůvodnění napadeného OOP ani obsahu předložené spisové dokumentace nevyplývá, že by navrhovatel uplatnil námítky či připomínky k návrhu napadeného OOP.
30. Podle dosavadního územního plánu (schváleného usnesením zastupitelstva obce Praskolesy č. 4/2002 ze dne 29. 5. 2002) byly pozemky p. č. st. Xh a Xch zařazeny do plochy s využitím území smíšené – venkovské. Území bylo určeno pro bydlení ve spojení s užitkovým využitím zahrad, nerušícími zařízeními drobné výroby a služeb a zařízeními občanské vybavenosti, příp. rekreace. Bylo přípustné mj. rodinné bydlení s užitkovými zahradami a užitkovými stavbami plnícími doplňkovou funkci bydlení, rekreační domky a chalupy. Pro využití území byl stanoven koeficient zastavitelnosti pozemku, koeficient podlažní plochy a maximální počet podlaží. Pozemky p. č. Xf a Xg byly zařazeny do plochy s využitím orná půda. Na dotčených pozemcích byl vymezen interakční prvek IP 16. Změny č. 1 až 3 dosavadního územního plánu se dotčených pozemků netýkaly.

Obecná východiska posouzení návrhu

31. Soud při přezkumu napadeného OOP vychází z algoritmu (testu), který byl historicky vymezen judikaturou NSS (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.).

32. Rozšířený senát NSS v již citovaném usnesení, č. j. 1 Ao 2/2010-116, uvedl, že pro zkoumání prvních dvou okruhů algoritmu je nerozhodné, zda navrhovatel uplatnil v průběhu projednávání opatření obecné povahy námitky či připomínky. Jde o tak vážná pochybení, že soud takové otázky bude řešit i z úřední povinnosti. V případě třetího kroku algoritmu nelze stanovit obecné a jednoduché pravidlo o vztahu mezi neuplatněním námitky v průběhu pořizování opatření obecné povahy a výsledkem řízení před soudem. Čtvrtý a pátý krok algoritmu se do značné míry prolínají. *„To proto, že zákonným (právním) kritériem rozhodování veřejné správy obvykle bývá také – v textech právních předpisů nejrozličnějším způsobem vyjádřená nebo ze základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná – jak věcná správnost přijatého rozhodnutí, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy – jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným.“* NSS dospěl k závěru, že obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinní otázky rozhodnutí zákonných a současně věcně nesprávných. Otázka, ve kterém z pěti kroků algoritmu má být posouzen vliv skutečnosti, že navrhovatel zůstal ve fázi přípravy opatření obecné povahy pasivní, je pro zkoumaný problém otázkou spíše akademickou, neboť jak v rámci čtvrtého kroku, tak v rámci pátého kroku má pasivita účastníka při vydávání opatření obecné povahy, a její důvod, rozhodující význam (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, body 30 a 31).
33. Soudům zásadně nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce. Ten je zpravidla povinen tak učinit pouze na základě námitky či připomínky uplatněné v procesu přijímání opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, *„v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace. [...] Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“* Závěry citované judikatury NSS, které učinil ve vztahu k územním plánům, se uplatní i v případě přezkumu stavební uzávěry, jelikož je rovněž vydávána ve formě opatření obecné povahy (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 2. 2022, č. j. 55 A 63/2021-107).
34. Navrhovatel v návrhu tvrdil, že v průběhu pořizování napadeného OOP uplatnil námitky. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu uvedla, že rozhodnutí o námitkách navrhovatele považuje za přezkoumatelně odůvodněné a současně, že proti stavební uzávěře v části týkající se lokality „U židovského hřbitova“ nikdo neuplatnil námitky. Soud nicméně

z odůvodnění napadeného OOP a obsahu předložené spisové dokumentace zjistil, že navrhovatel ve skutečnosti nepodal námitky ani připomínky. Soud tuto věcnou nesprávnost argumentace na straně odpůrkyně přisuzuje skutečnosti, že obsahově téměř totožný návrh podal jiný navrhovatel vlastníci pozemek v lokalitě Xj, který je v řízení zastoupen stejnou právní zástupkyní (návrh je projednáván zdejším soudem pod sp. zn. 55 A 40/2022), a do návrhu podaného v nyní projednávané věci tak byla do značné míry převzata argumentace použitá v souběžném řízení. Ani odpůrkyně neupravila argumentaci obsaženou ve vyjádření k návrhu (zabývala se například pasivitou vlastníků pozemků v lokalitě Xj nebo skutečností, že zastavitelnost těchto pozemků byla omezena podmínkou územní studie).

35. V replice navrhovatel sice uvedl, že mu napadené OOP nebylo doručeno a nyní mu je upřena jakákoliv možnost procesní obrany. Návrh opatření obecné povahy je však doručován veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, která je vyvěšena na úřední desce. Vydané opatření obecné povahy se rovněž oznamuje veřejnou vyhláškou. Není zasíláno konkrétním vlastníkům pozemků ve vymezeném území, jak se domnívá navrhovatel. Navrhovatel tedy netvrdil žádné okolnosti, které by představovaly objektivní důvody, proč nemohl podat námitky ani připomínky.

Pravomoc rady

36. Navrhovatel zpochybňuje, kdo napadené OOP vydal, neboť není nikde transparentně uvedeno složení rady obce a kdy by vznikla.
37. Zastupitelstvo obce Praskolesy má patnáct zastupitelů, proto se rada obce volí ze zákona (srov. § 99 odst. 3 věta třetí zákona o obcích). Odpůrkyně předložila jako součást spisové dokumentace zápisy ze schůzí odpůrkyně, ze kterých vyplývá, že v obci Praskolesy je ustavena rada, která má pět členů. Totožnou námitkou se ve vztahu k napadenému OOP zdejší soud již zabýval v rozsudku ze dne 5. 8. 2022, č. j. 43 A 32/2022-151, ve kterém uvedl: „Ze zápisu z ustavujícího zasedání zastupitelstva ze dne 31. 10. 2018 se podává, že zastupitelstvo zvolilo starostku a místostarostu obce Praskolesy a tři další členy rady. [...] 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 Praskolesy 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.“ Soudu je proto existence odpůrkyně rovněž známa z úřední činnosti.
38. Je třeba zdůraznit, že navrhovatel založil domněnku o neexistenci či nefunkčnosti odpůrkyně v podstatě jen na skutečnosti, že na internetových stránkách obce Praskolesy nebyly zveřejněny informace o radě obce. Netvrdil žádné další okolnosti, které by mohly založit důvodné pochybnosti o existenci odpůrkyně, resp. o její způsobilosti vydat napadené OOP (například proto, že by některý ze členů rady pozbyl funkce, počet členů rady obce by poklesl pod pět a bylo by nutné postupovat podle § 100 odst. 1 zákona o obcích). Zároveň soud dodává, že skutečnost, že napadené OOP podepsala starostka obce, do věci žádnou pochybnost nevnaší. Je to právě starostka, kdo stojí v čele odpůrkyně a přísluší jí tak podepisovat dokumenty vydané odpůrkyní. Pouze nad rámec nutného odůvodnění lze uvést, že na internetových stránkách obce Praskolesy je v současné době složení rady již řádně uvedeno.

39. Soud proto jednal jako s účastníkem řízení pouze s odpůrkyní, a nikoli (zároveň) se zastupitelstvem obce, které navrhovatel jako odpůrce v návrhu rovněž označil.

Nepřezkoumatelnost

40. Soud se dále zabýval návrhovým bodem, kterým navrhovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného OOP. Soud předesílá, že míra precizace návrhových bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se navrhovateli u soudu dostane. Čím je návrhový bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí. Není na místě, aby soud za navrhovatele spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral skutečnosti, které návrh podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta navrhovatele (srov. závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).
41. 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.“
42. 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).
43. V odůvodnění napadeného OOP je uvedeno, že lokalita „U židovského hřbitova“ (dotčené pozemky navrhovatele) byla stávajícím územním plánem řešena jako zastavěné území, plocha smíšená venkovská. Židovský hřbitov je umístěn v extravilánu obce ve východní části katastru obce při komunikaci na N. Jedná se o klidovou zónu a místo častého cíle nejen obyvatel obce při trávení volného času. K pozemku hřbitova přiléhá zbořeníště bývalého domku. V novém územním plánu nemá být dané území řešeno jako zastavitelné, aby byl zachován rekreační charakter území. Je též nutné vzít v úvahu umístění pohřebiště, v jehož okolí by měla být zachována pieta a důstojnost ve smyslu zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Do doby schválení nového územního plánu je tak třeba zajistit, aby území nebylo dotčeno

nežádoucí změnou v podobě obnovy dnes již neexistujících staveb, které z hlediska obce a jejího rozvoje nejsou žádoucí. Z odůvodnění napadeného OOP je zřejmé, že nový územní plán má za cíl přehodnotit využití území v lokalitě Xj a „U židovského hřbitova“. Zastupitelstvo obce Praskolesy rozhodlo o pořízení nového územního plánu dne 27. 4. 2020 a na jednání dne 30. 9. 2020 se vyjádřilo proti výstavbě v lokalitě Xj a „U židovského hřbitova“. Úvahy uvedené v odůvodnění napadeného OOP tedy korespondují s připravovanou územně plánovací dokumentací v době vydání stavební uzávěry. Navrhovatel v průběhu projednávání napadeného OOP nepodal námitky, tudíž nepřezkoumatelnost rozhodnutí o jeho námitkách logicky nepřichází ani v úvahu. Tento návrhový bod proto není důvodný.

Projednání s dotčenými orgány

44. Navrhovatel dále namítá, že odpůrkyně neprojednala návrh napadeného OOP se všemi dotčenými orgány.
45. Podle § 98 odst. 2 stavebního zákona platí, že „[n]ávrh územního opatření o stavební uzávěře nebo územního
46. 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 navrhovatel neuvedl konkrétní opomenuté dotčené orgány. Ze zvláštních právních předpisů 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.
47. 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 H., který se nevyjádřil. Skutečnost, že se Městský úřad H. 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 dospěl k závěru, že odpůrkyně při projednání návrhu napadeného OOP s dotčenými orgány nepochybila.

48. Soud dále zdůrazňuje, že navrhovatel vůbec netvrdí, jakým způsobem měl být tím, že návrh nebyl projednán s jinými dotčenými orgány, dotčen na svých právech. Soud žádné takové dotčení neshledal. Navrhovateli proto nenáleží ve vztahu k tomuto návrhovému bodu aktivní věcná legitimace.
49. Soud uzavírá, že napadené OOP prošlo třetím krokem algoritmu přezkumu.

Důvod vydání napadeného OOP

50. Navrhovatel namítá, že stavební uzávěru lze vydat až po schválení záměru (zadání) nové územně plánovací dokumentace. Nadto tvrdí, že odpůrkyně nečinila žádné kroky směřující k přijetí nového územního plánu.
51. 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 postačí, 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 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.
52. Zastupitelstvo obce Praskolesy řádně rozhodlo o pořízení nového územního plánu na zasedání konaném 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 Xj a lokalitě U židovského hřbitova (tedy ve stavební uzávěrou vymezeném území). Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva vyplývá, že zastupitelstvo považuje výstavbu v této lokalitě za problematickou a pověřilo starostku k řešení situace včetně možnosti stavební uzávěry. Byla tudíž splněna podmínka plynoucí z § 97 odst. 1 stavebního zákona.

53. K tvrzené nečinnosti odpůrkyně, resp. obce Praskolesy, soud uvádí, že stavební zákon nestanoví 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, která by se s ohledem na běh času mohla stát nepřiměřeným zásahem do práv dotčených vlastníků (k tomu viz níže). V daném případě však k takové situaci nedošlo a další vývoj nemůže soud předjímat.
54. Návrhový bod, že je napadené OOP nezákonné, jelikož nebyla splněna zákonná podmínka pro vydání stavební uzávěry, je proto nedůvodný.

Nepřiměřenost

55. Navrhovatel namítá nepřiměřenost napadeného OOP. Soud opakuje, že mu nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení 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 vznesl navrhovatel. Jestliže navrhovatel neuplatnil v průběhu pořizování stavební uzávěry řádně a včas námítky týkající se proporcionality napadeného OOP, a nedal tak odpůrkyni možnost se k této otázce vyjádřit, nemůže nyní soud činnost odpůrkyně nahrazovat a samostatně hodnotit a přezkoumávat proporcionalitu napadeného OOP. Současně nelze ani vytýkat odpůrkyni, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí z uvedených hledisek nezabývala proporcionalitou napadeného OOP, neboť tato povinnost vzniká až v případě podání kvalifikované námítky či připomínky, což se však v daném případě nestalo. Soud se proto zabýval přiměřeností napadeného OOP pouze z hlediska zákonnosti důvodů napadeného OOP, byly-li opřeny o legitimní cíl.
56. 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. Z uvedeného plyne, že úkolem pořizovatele při přípravě nového územního plánu je mj. i prověření zastavitelnosti ploch určených k zastavení, které byly vymezeny ve stávajícím územním plánu z roku 2002, včetně plochy „U židovského hřbitova“. Tím není řečeno, že zastavitelnost pozemků navrhovatele 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 „U židovského hřbitova“ (podle stávajícího územního plánu zastavitelná), 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. 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 navrhovatele, nelze je obecně pokládat za nepřiměřené. Není zde totiž žádný jiný nástroj, kterým by bylo možno dosáhnout téhož výsledku (zachování území obce Praskolesy ve stávajícím stavu až do doby přijetí nového územního plánu) a který by současně do práv navrhovatele zasáhl méně intenzivně.

57. 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 Praskolesy a vyjádřilo vůli změnit funkční vymezení pozemků v lokalitě „U židovského hřbitova“ novým územním plánem.
58. 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, č. 2396/2011 Sb. NSS). Napadená stavební uzávěra však ke dni rozhodnutí soudu trvá pouze něco málo přes jeden rok, nikoli tedy nepřiměřeně dlouho. 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 navrhovatele, 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.
59. K námitce snížení tržní hodnoty nemovité věci soud předně odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. I. ÚS 3197/18, podle něhož čl. 11 Listiny základní práv a svobod, vyhlášené pod č. 2/1993 Sb., nezaručuje trvalý hodnotu věci. Jak již soud uvedl v předchozích částech odůvodnění tohoto rozsudku napadené OOP je opatřením dočasným, kterým není zrušena zastavitelnost pozemků navrhovatele. Navrhovateli není odebrána možnost uplatnit námitky v průběhu projednávání nového územního plánu. Soud dodává, že rozhodování o budoucím rozvoji obce, jehož součástí je právě přijetí územně plánovací dokumentace, je 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]. Soud v tuto chvíli nemůže předjímat či hodnotit, jakou formu a míru regulace způsobu využití pozemků navrhovatele obec Praskolesy 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 navrhovatel.
60. Námitce, že je stavební uzávěra v rozporu s principem ochrany legitimního očekávání, soud rovněž 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. Navrhovateli nemohlo vzniknout legitimní očekávání vydáním územně plánovací informace. Právo umístit záměr o určitých parametrech v území a s tím spjaté legitimní očekávání zakládá až (pravomocné) 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, č. 2405/2011 Sb. NSS, 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 navrhovateli znemožňuje stavebně využít jeho 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 záměr nebyl zmařen, vydala pro některé pozemky stavební uzávěru.

61. Pokud jde o otázky možné náhrady za vydání stavební uzávěry, případně odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, soud konstatuje, že tyto otázky nejsou předmětem tohoto řízení, a proto se jimi nemůže zabývat. Pakliže se navrhovatel rozhodne některý z uvedených nároků uplatnit, budou jeho nároky posouzeny k tomu oprávněnými orgány.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

62. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů uplatněných navrhovatelem důvodným, ani nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

63. Soud neprovedl pro nadbytečnost důkazy navržené účastníky, neboť všechny skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci samé zjistil z obsahu předložené spisové dokumentace, jejíž obsahem se dokazování neprovádí. Soud neprovedl důkaz organizační strukturou obce Praskolesy a zápisem z ustavujícího zasedání zastupitelstva, jelikož rozhodná skutečnost (existence rady obce) byla prokázána zápisy ze schůzí odpůrkyně (které jsou obsahem přeložené spisové dokumentace) a je soudu rovněž známa z úřední činnosti. Soud neprovedl důkaz registračním listem změny č. 3 dosavadního územního plánu obce Praskolesy, jelikož délka procesu přijímání předchozí změny územního plánu není pro projednávanou věc relevantní. Soud dále neprovedl důkaz územně plánovací informací ze dne 11. 11. 2020, neboť nemohla založit právo navrhovatele umístit stavební záměr na dotčených pozemcích. Soud rovněž neprovedl odpůrkyni navržené pozvánky na zasedání zastupitelstva obce ze dne 27. 4. 2020 a 30. 9. 2020, neboť pro posouzení věci byly podstatné toliko zápisy z těchto zasedání. Soud neprovedl ani odpůrkyni navržené doklady o e-mailové korespondenci, nabídku a smlouvu o dílo, doklad o komunikaci s Městským úřadem H. a náhled dokumentace doplňujících průzkumů a rozborů, neboť skutečnosti, které měly být těmito důkazy prokázány, nejsou pro posouzení věci relevantní. Uskutečnily se až po vydání napadeného OOP, přičemž soud při přezkumu opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného opatření.
64. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel neměl 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).
65. Zástupce odpůrkyně v soudním řízení učinil dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání vyjádření podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a) a d) 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. Zástupce odpůrkyně neprokázal, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a ani soud tuto skutečnost z veřejně dostupných zdrojů nezjistil. Odpůrkyni proto nenáleží náhrada této daně. Účelně vynaložené náklady odpůrkyně v tomto řízení tak činí celkem 6 800 Kč. Navrhovatel je povinen 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.).

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.

Praha 26. srpna 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu