



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

navrhovatele: **Ing. J. Š., Ph.D.**
bytem X

zastoupeném advokátem Mgr. Tomášem Krejčím
sídlem Na Slupi 134/15, 128 00 Praha 2

proti
odpůrci:

Zastupitelstvo obce Úholičky
sídlem Náves 10, 252 64 Úholičky

zastoupeném advokátem JUDr. Františkem Hrudkou
sídlem Vodičkova 30, 110 00 Praha 1

o návrhu na **zrušení opatření obecné povahy** – územního opatření o stavební uzávěře,
vydaného dne 28. 6. 2022 pod č. j. 26/2022,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrci k rukám jeho zástupce JUDr. Františka Hrudky náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Obsah podání účastníků řízení

1. Navrhovatel se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře, vydaného zastupitelstvem obce Úholičky (dále jen „zastupitelstvo obce“ nebo „zastupitelstvo odpůrce“) dne 28. 6. 2022 pod č. j. 26/2022 (dále jen „stavební uzávěra“).
2. Navrhovatel v návrhu úvodem popsal skutkový stav, který předcházel vydání napadené stavební uzávěry. Uvedl, že obec Úholičky (dále jen „obec“) nejprve vydala opatření obecné povahy č. 1/2020/OOP – územní plán Úholičky č. j. 231/2020 ze dne 9. 3. 2020 (dále jen „územní plán“), proti kterému podal ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“ nebo „soud“) návrh na jeho částečné zrušení. Krajský soud rozsudkem ze dne 12. 7. 2021, č. j. 55 A 22/2021-78 (dále jen „rozsudek krajského soudu“), návrhu navrhovatele vyhověl a územní plán v části pozemku p. č. XA v k. ú. X (není-li uvedeno jinak, je v dalších částech odůvodnění tohoto rozsudku míněno právě toto katastrální území) zrušil. Proti tomuto rozsudku podala obec kasační stížnost, s níž spojila i návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, jemuž Nejvyšší správní soud nevyhověl. O kasační stížnosti nebylo do dne podání návrhu na zrušení stavební uzávěry rozhodnuto. Poté, co Nejvyšší správní soud nevyhověl návrhu obce na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl odpůrce o vydání napadené stavební uzávěry.
3. Navrhovatel poukázal na podmínky § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) s tím, že mu není známo, jestli odpůrce splnil podmínku o vydání napadené stavební uzávěry v iniciační fázi procesu přijímání územně plánovací dokumentace.
4. Dále navrhovatel uvedl, že stavební uzávěru lze vydat jen za předpokladu, že by stavební činnost zakázaná stavební uzávěrou mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Navrhovatel přitom upozornil na to, že existuje rozhodnutí vydané stavebním úřadem v Roztokách, pracovištěm Velké Přílepy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 28. 2. 1996, č. j. Výst. 332/2-1741/95-Km, kterým stavební úřad výrokem I. povolil využití pozemku parc. č. XA – vedený jako sad – na zahradu a výrokem II. povolil zřízení produkční zahrady okrasných školek a výstavbu objektů: skleníku se zázemím, spočívajícím v přízemním objektu s obytným podkrovím; odstavných a parkovacích ploch pro osobní automobily; komunikace na pozemku; skladu (dále jen „stavební povolení z roku 1996“ nebo jen „stavební povolení“). Tímto stavebním povolením byly uvedené stavby povoleny a umístěny. Navrhovatel i v průběhu pořizování stavební uzávěry namítal existenci zmíněného stavebního povolení, avšak neúspěšně, neboť odpůrce tuto jeho námitku v rozhodnutí o námitkách zamítl s tím, že ve vymezené oblasti se žádné viditelné části rozestavěných objektů, na které by bylo vydáno stavební povolení, nenacházejí, neprobíhá zde žádná stavební činnost, a navíc lhůta pro dokončení stavby již dávno uplynula. Navrhovatel přitom poukazuje na to, že započal s realizací staveb uvedených ve stavebním povolení z roku 1996, přičemž ani následné oddělení pozemků pod stavbami (p. č. XB) nemění nic na tom, že pozemek p. č. XA je stále stavebním pozemkem určeným ve zmíněném stavebním rozhodnutí, resp. povolení. Podle navrhovatele je nemyšlitelné, aby stavební uzávěra znemožnila konzumovat již pravomocné veřejnoprávní rozhodnutí povolující provádět stavební činnost. Opačný výklad by mohl vést k nepřipustnému zásahu do práv účastníků územního nebo stavebního řízení nabytých v dobré víře.

5. Navrhovateli taktéž není zřejmé, jaké důvody vedly odpůrce k tomu, že se rozhodl stavební uzávěrou zakázat umístit a provádět stavby na jediném pozemku, a to p. č. XA ve vlastnictví navrhovatele, aniž by vzal v potaz platné stavební povolení. Odpůrce v odůvodnění stavební uzávěry neuvedl žádné objektivní důvody, pro které na část pozemku p. č. XA uvalil režim stavební uzávěry navzdory tomu, že označený pozemek je stavebním pozemkem.
6. Navrhovatel je přesvědčen o tom, že stavební uzávěra zasáhla do jeho veřejných subjektivních práv způsobem, který překračuje přijatelnou mez, neboť odpůrce nepředvídatelným způsobem vymezil pozemek p. č. XA určený pro zákaz, aniž by konkrétně označil průběh hranice oddělující část pozemku zatíženou zákazem od nezatížené části. Vymezení je učiněno do katastrální mapy v měřítku 1:1000, tedy v takovém měřítku, které vyvolává pochybnosti o tom, v jaké vzdálenosti od pozemků p. č. XC a p. č. XD je vlastně nutno zákaz respektovat. Podle navrhovatele nemůže stavební uzávěra působit zpětně na výstavbu, která je povolena a již zahájena.
7. Navrhovatel dále z § 79 odst. 1 (zjevně mínil § 97 odst. 1 stavebního zákona, proto bude soud i dále v rozsudku odkazovat na § 97 – *pozn. soudu*) stavebního zákona dovozuje, že je třeba v odůvodnění stavební uzávěry uvést úvahy vztahující se k situaci, kdy odpůrce stavební uzávěru vydává v návaznosti na rozhodnutí o pořízení změny územně plánovací dokumentace. Navrhovatel odpůrci vytýká, že § 97 stavebního zákona ve stavební uzávěře toliko ocitoval, aniž by alespoň v obecných rysech uvedl, jaké budoucí využití připravovaná územně plánovací dokumentace pro daný pozemek předpokládá a jakým způsobem by mohlo být toto využití ztíženo omezovanou stavební činností. Je tak namístě, aby tyto úvahy odpůrce opřel o aktuální stav připravované územně plánovací dokumentace, tj. vycházel ze stavu připravovaného územního plánu, resp. jeho změn v době vydání stavební uzávěry. Avšak odpůrce pouze uvedl, že funkční využití pozemku nelze předjímat.
8. Navrhovatel považuje odůvodnění stavební uzávěry za velmi obecné a nepřezkoumatelné, neboť stavební uzávěra ve vztahu k vymezené části pozemku p. č. XA postrádá odpovídající vyličení způsobilých rozhodovacích důvodů. Finanční prostředky vynaložené na pořízení změny územního plánu nelze považovat za způsobilé rozhodovací důvody. V odůvodnění stavební uzávěry nelze vysledovat žádnou objektivní úvahu odpůrce, na jejímž základě na daný pozemek uvalil režim stavební uzávěry, a to zejména s ohledem na shora již zmíněnou existenci stavebního povolení.
9. Odpůrce ve vyjádření k návrhu nejprve zrekapituloval skutečnosti, které vedly k vydání stavební uzávěry. Podle jeho přesvědčení je účel stavební uzávěry (zabránění stavební činnosti neslučitelné s budoucím využitím území po zrušení příslušné části územního plánu) legitimní. Dále uvedl, že v důsledku podané kasační stížnosti, o níž nebylo Nejvyšším správním soudem dosud rozhodnuto, může dojít ke zrušení rozsudku krajského soudu, kterým byla zrušena část územního plánu, čímž by se obnovila platnost zrušené části (textové a grafické části územního plánu vymezující plochu PB – přírodní pobytové na pozemku p. č. XA), a mohly by tím odpadnout důvody pro pořízení příslušné změny územního plánu. V takovém případě by hrozilo, že veškeré finanční prostředky vynaložené na proces pořizování změny územního plánu by byly vynaloženy zbytečně, tedy neúčelně a neehospodárně.
10. Odpůrce nesouhlasí s argumentací navrhovatele, že stavební uzávěra vůbec neměla být vydána z důvodu existujícího stavebního povolení. Podle názoru odpůrce vymezená stavební uzávěra vůbec nezasahuje do prováděných staveb, neboť se uplatňuje toliko na plochu

ovocného sadu, na které není umístěna žádná stavba ani zpevněná betonová plocha a jejich stavba není ani plánována. Tyto skutečnosti přitom podle odpůrce vyplývají jak z fotodokumentace pořízené v době přípravy napadené stavební uzávěry, tak i z aktuálního náhledu Google Street View.

11. Odpůrce dále poukázal na to, že si navrhovatel nechal v souvislosti s vydáním územního plánu dosud jednotnou plochu p. č. XA rozdělit na jednotlivé oblasti dle možného využití, čímž došlo k jasnému oddělení těch pozemků, na nichž se nacházejí stavby a panelové zpevnění (p. č. XE, st. p. č. XF, st. p. č. XD a p. č. XG) a jejichž existence se pravděpodobně navrhovatel dovolává, od pozemků určených výlučně jako ovocný sad (pozemky p. č. XA a p. č. XB). Odpůrce se přitom při vymezení stavební uzávěry důsledně řídil faktickým využitím jednotlivých pozemků (jež vznikly rozdělením původního pozemku p. č. XA) s cílem neregulovat ty plochy, které jsou aktuálně fakticky využívány jinak. Odpůrce také poukázal na to, že navrhovatel se stavbou skleníku se zázemím dosud (tj. 27 let po vydání stavebního povolení) nezapočal a lze proto dovozovat, že od tohoto záměru upustil a zaniklo mu tak právo na realizaci uvedené stavby. Odpůrce k vyjádření přiložil i část projektové dokumentace – výkres zaměření k záměru *Reprodukční zahrada okrasných školek*, kterou stavební úřad eviduje ke stavebnímu povolení s tím, že podle odpůrce z výkresu jednoznačně vyplývá, že skleník se zázemím se měl nacházet právě v té části plochy nemovitostí navrhovatele, která je po rozdělení původního pozemku p. č. XA evidována jako p. č. XB. Stavební uzávěra se přitom na nově oddělený pozemek p. č. XB vůbec nevztahuje. Odpůrce upozornil i na to, že se navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu nijak nedovolával vydaného stavebního povolení.
12. Odpůrce dále nesouhlasí s navrhovatelem v tom, že by nedostatečně či v rozporu se zákonem vypořádal jeho námítky. Rozhodnutí o námitkách je součástí stavební uzávěry, přičemž odůvodnění tohoto rozhodnutí považuje odpůrce za dostatečné a vyhovující ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
13. Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce namítal, že území vymezené pozemkem p. č. XA bylo pravomocným rozsudkem krajského soudu navráceno do funkční plochy ZŠ – zahradnictví, školkařství vymezené závaznou částí územního plánu Úholičky vyhlášeného vyhláškou č. 4/1998 ze dne 25. 5. 1998 (dále jen „územní plán z roku 1998“), tedy do funkční plochy s pevně stanovenými regulativy. Podle navrhovatele navracený stav funkčního využití ZŠ – zahradnictví, školkařství a existence zmiňovaného rozhodnutí stavebního úřadu nejsou nástrojem pro vytvoření živelného rozvoje na daném pozemku, na který poukazuje odpůrce. Dále navrhovatel poukázal na to, že stavební uzávěra zasahuje do plánovaných staveb, k čemuž doložil výkresy záměru (výkres *Situace a Zemní práce*), přičemž pro přehlednost zanesl do katastrální mapy doplněné o ortofoto půdorys záměru pro výkopy základů stavby skleníku. Navrhovatel má také za to, že je prokazatelné, že stavbu skleníku zahájil, když mu bylo vydáno rozhodnutí ze dne 28. 5. 2001, č. j. Výst. 332/2 – 1123/01 – Km, jímž stavební úřad Velké Přílepy prodloužil lhůtu k dokončení stavby (dále jen „rozhodnutí o prodloužení lhůty pro dokončení stavby“). Navrhovatel odkázal na § 68 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavením řádu (dále jen „starý stavební zákon“), podle kterého platilo, že nebylo možné povolit změnu stavby, která nebyla započata, resp. povolit dokončení něčeho, co nebylo započato. Podle navrhovatele je tedy zjevné, že před vydáním rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení, muselo být již se stavbou započato.

14. Odpůrce ve vyjádření k replice navrhovatele uvedl, že nesouhlasí s tím, že by území vymezené pozemkem p. č. XA mělo být v důsledku zrušení části územního plánu navraceno do funkční plochy ZŠ – zahradnictví, školkařství tak, jak byla vymezena závaznou částí územního plánu z roku 1998. Odpůrce odkázal na § 55 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého je zřejmé, že se rozlišuje, jestli došlo ke zrušení části územního plánu nebo části jeho změny. Pokud dojde ke zrušení části územního plánu, v části obce se rozhoduje jako na území obce, která nemá územní plán, oproti tomu, dojde-li ke zrušení části změny územního plánu, rozhoduje se v této části v podobě před zrušenou změnou. Odpůrce dále uvedl, že setrvává na stanovisku, že plocha stavební uzávěry tak, jak je vymezená v grafické části přílohy stavební uzávěry, nezasahuje do žádné plochy, v níž by se v současnosti nacházela jakákoli stavba nebo prováděla jakákoli stavební činnost. Navrhovatelem předložené listiny představují toliko nerealizovaný projekt a navrhovatelem provedené promítnutí tohoto projektu, který je bezmála třicet let starý (přesnost nepřekračuje parametry rozlišovacích možností v době vzniku), do digitalizované katastrální mapy (tj. v kvalitě aktuálně nejpresnější digitální evidence), nepovažuje odpůrce pro posouzení legality stavební uzávěry za relevantní.
15. V průběhu jednání konaném dne 28. 8. 2023 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích.
16. K důkazním návrhům soud poznamenává, že neprovedl dokazování těmi listinami, jež jsou součástí předloženého spisového materiálu, neboť správním spisem se dokazování neprovádí a soud z něj bez dalšího vychází.
17. Soud provedl při jednání důkaz výpisem z katastru nemovitostí – LV č. XH pro katastrální území X, podle kterého je navrhovatel vlastníkem mj. pozemku p. č. XA.
18. Dále soud provedl důkaz stavebním povolením z roku 1996, jímž bylo jednak povoleno využití území – pozemek p. č. XA – vedený jako sad na zahradu, a dále zřízení produkční zahrady okrasných školek a výstavba objektů: skleníku se zázemím, spočívajícím v přízemním objektu s obytným podkrovím; odstavných a parkovacích ploch pro osobní automobily; komunikace na pozemku; sklad paliva. Stavba měla být provedena podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení a dokončena do dvou let od nabytí právní moci stavebního povolení. Právní moc je vyznačena k 29. 3. 1996. Součástí projektové dokumentace bylo i zaměření stavby v měřítku 1:500, které zachycuje umístění staveb na tehdejší pozemku p. č. XA (součástí příloh podání odpůrce).
19. Soud provedl důkaz i rozhodnutím o prodloužení lhůty pro dokončení stavby, z něhož vyplývá, že lhůta byla prodloužena do 31. 5. 2002.
20. Dále soud provedl dokazování aktuálním zobrazením katastrální mapy vč. ortofoto pozemku p. č. XA, ze které zjistil, že se na označeném pozemku viditelné stavby nebo zpevněné plochy nenacházejí.
21. Nakonec soud provedl důkaz nákresem zhotoveným navrhovatelem, ve kterém promítl plánovaný projekt stavby do katastrální mapy včetně ortofoto, a ze kterého je patrný přesah stavebního záměru žalobce na pozemek p. č. XA. Pro názornost soud níže vkládá i tento nákres:

(NÁKRES ZANONYMIZOVÁN)

22. Soud z důvodu nadbytečnosti neprovedl dokazování územním plánem (specifikovaným v bodě 1 rozsudku), ani jeho výřezy, ani předchozím územním plánem z roku 1998, neboť

pro aktuální informaci o funkčním zařazení pozemků je podstatný rozsudek zdejšího soudu z 12. 7. 2021, kterým byla část územního plánu zrušena a dále výsledek navazujícího kasačního řízení, jež dosud u Nejvyššího správního soudu probíhá. Rovněž z důvodu nadbytečnosti neprováděl soud dokazování námitkami navrhovatele, které uplatnil proti návrhu územního plánu, neboť v nynějším řízení není přezkoumáván územní plán, ale stavební uzávěra. Týž důvod (nadbytečnost) se vztahuje i k důkaznímu návrhu ohledně fotodokumentace současného stavu pozemku vč. náhledů z aplikace Google Street View, neboť není rozhodné, zda je na pozemku navrhovatele aktuálně realizována výstavba či nikoli. Soud neprovedl ani odpůrcem navržený důkaz geodetickou informací o dělení pozemku p. č. XA, neboť také tato informace je z hlediska právního posouzení věci nepodstatná. Soud konečně neprováděl dokazování ani výkresem situace *Reprodukční zahrada okrasných školek*, který navrhovatel připojil k replice, neboť v dané věci je nadbytečné zjišťovat přesné uspořádání záměru povoleného výše odkazovaným stavebním povolením a pro orientační zjištění skutkového stavu (umístění tohoto záměru), byly provedeny již jiné důkazy.

II. Skutková zjištění soudu

23. Z obsahu správního spisu plyne, že zdejší soud rozsudkem ze dne 12. 7. 2021 zrušil na návrh navrhovatele část územního plánu (výše již specifikovaného), a to v textové a grafické části vymezující plochu PB – přírodní pobytové na pozemku p. č. XCH. Proti tomuto rozsudku podala obec kasační stížnost, o níž nebylo ke dni vydání tohoto rozsudku rozhodnuto.
24. Usnesením ze dne 28. 3. 2022, č. 11/27VZ/2022, schválilo zastupitelstvo obce návrh územního opatření o stavební uzávěře formou opatření obecné povahy týkající se pozemku p. č. XA. Návrh stavební uzávěry byl uveřejněn na úřední desce obce od 30. 3. 2022 do 29. 4. 2022.
25. Dne 27. 4. 2022 byly odpůrci doručeny námitky navrhovatele, jež se v zásadě shodují s námitkami nyní projednávanými soudem, na jejichž základě navrhovatel dovozoval, že existuje-li stavební povolení, mívá se smysl a účel navržené stavební uzávěry účinkem, a stavební uzávěra tak představuje nepřiměřenou regulaci daného pozemku.
26. Usnesením ze dne 27. 6. 2022, č. 10/29VZ/2022, schválilo zastupitelstvo obce napadenou stavební uzávěru.
27. Dne 28. 6. 2022 bylo napadené opatření o stavební uzávěře uveřejněno na úřední desce obce, svěřeno bylo dne 14. 7. 2022.
28. Stavební uzávěra zakazuje na pozemku p. č. XA umísťovat a provádět stavby ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona, zařízení dle ustanovení § 3 odst. 2 stavebního zákona a provádět změny staveb dle ustanovení § 2 odst. 5 a 6 stavebního zákona či jakoukoli stavební činnost s výjimkou udržovacích prací (viz příloha 1 stavební uzávěry). Doba trvání stavební uzávěry byla stanovena (zjednodušeně řečeno) do dne, kdy bude obci doručen rozsudek Nejvyššího správního soudu vydaný v řízení vedeném pod sp. zn. 4 As 254/2021 o zrušení rozsudku krajského soudu ze dne 12. 7. 2021, nebo v případě zamítnutí kasační stížnosti nejpozději do dne, kdy nabude účinnosti opatření obecné povahy, kterým se vydává příslušná změna územního plánu, jež určí nové podmínky využití a prostorové uspořádání pro vymezené území dle čl. I stavební uzávěry. V odůvodnění stavební uzávěry odpůrce odkázal na zrušující rozsudek krajského soudu, na nevyhovění návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a (stejně jako při stanovení doby trvání stavební

uzávěry) popsal varianty, které mohou nastat v závislosti na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V případě zrušení rozsudku krajského soudu dojde k obnovení platnosti zrušené části územního plánu, čímž odpadnou důvody pro pořízení změny územního plánu. V takovém případě ale hrozí, že veškeré finanční prostředky vynaložené na pořizování změny územního plánu budou vynaloženy zbytečně, a tedy neúčelně a ne hospodárně. K přijetí změny územního plánu tak bude přistoupeno pouze v případě zamítnutí kasační stížnosti. Stavební uzávěra má zatím (do zrušení rozsudku krajského soudu nebo do nabytí účinnosti změny územního plánu) stanovit zákaz stavební činnosti. Případná stavební činnost provedená v mezidobí na dotčeném území by přitom mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití vymezeného území dle připravované plánovací dokumentace, přičemž funkční využití předmětného území nelze zatím předjímat. Účelem přijetí stavební uzávěry je zajistit zabezpečení budoucího vhodného rozvoje v řešené oblasti, aby ve vymezeném území nedošlo ke stavební činnosti neslučitelné s budoucím využitím území podle regulativů stávajícího územního plánu v podobě před zrušením jeho části krajským soudem, případně jeho změny připravované podle § 55 odst. 3 stavebního zákona. V části rozhodnutí o námitkách odpůrce vypořádal námitky navrhovatele tak, že pro oblast platnosti stavební uzávěry (jak je vymezena v její příloze č. 1) v současnosti neexistuje žádné platné dosud nerealizované pravomocné územní rozhodnutí ani pravomocné stavební povolení. Ve vymezené oblasti se zároveň nenacházejí žádné viditelné části rozestavěných objektů, které by odpovídaly objektům dle příslušné projektové dokumentace, na jejímž základě bylo vydáno stavební povolení, které nabylo právní moci dne 29. 3. 1996. V současné době neprobíhá žádná stavební činnost podle tohoto stavebního povolení a navíc jeho platnost již dávno uplynula. Toto stavební povolení proto nepředstavuje překážku pro vydání stavební uzávěry.

Pro názornost soud vkládá výřez přílohy č. 1 stavební uzávěry zobrazující grafické vymezení platnosti stavební uzávěry na pozemku p. č. XA (zobrazeno červenou linkou):

(VÝŘEZ AZNONYMIZOVÁN)

III. Posouzení návrhových bodů

29. Předně soud uvádí, že navrhovatel je z titulu vlastnictví pozemku p. č. XA aktivně legitimován k podání návrhu, jež je včasný a splňuje všechny formální požadavky na něj kladené.
30. Z důvodů níže vyložených dospěl soud k závěru o nedůvodnosti návrhu.
31. Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle [správního řádu](#), omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územní opatření o stavební uzávěře lze vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.
32. Navrhovatel v návrhu poukázal na to, že pro vydání stavební uzávěry musí být splněny tři podmínky, resp. předpoklady, přičemž prvním z nich je připravovaná územně plánovací dokumentace. Navrhovatel uvedl, že mu není známo, zda je tato podmínka splněna.

33. K tomu soud uvádí, že podmínkou pro vydání stavební uzávěry ve smyslu § 97 odst. 1 stavebního zákona není pouze to, že je připravována územně plánovací dokumentace, tj. že již probíhají přípravy na této dokumentaci, ale i skutečnost, že došlo ke zrušení části (nebo celé) již vydané územně plánovací dokumentace, jako v nyní projednávané věci, kdy zdejší soud shora uvedeným rozsudkem ze dne 12. 7. 2021 zrušil část územního plánu vztahující se právě k pozemku p. č. XA, ohledně něhož odpůrce následně vydal stavební uzávěru. Není tak podstatné, zda již odpůrce připravuje novou (změnovou) územně plánovací dokumentaci, jež by se týkala pozemku p. č. XA, neboť byla splněna podmínka, že ve vztahu k tomuto pozemku byla územně plánovací dokumentace (územní plán obce) rozsudkem zdejšího soudu zrušena, dosud běží řízení o kasační stížnosti, a není tak stále ještě postaveno najisto, zda původní zrušená část územního plánu nebude obnovena. Bylo by proto nevhodné, pokud by za této situace odpůrce již nyní přistoupil k přípravě nové (změnové) územně plánovací dokumentace. První podmínka pro vydání stavební uzávěry tak byla splněna.
34. V další části návrhu navrhovatel poukazoval zejména na to, že stavební uzávěra nemůže zasahovat do již vydaného a platného stavebního povolení, na jehož základě je navrhovatel oprávněn realizovat ve stavebním povolení uvedené stavby.
35. K tomu soud uvádí, že stavební uzávěra může na dotčeném pozemku zabránit toliko nové, dosud nepovolené stavební činnosti. Ostatně, i navrhovatel přiléhavě odkázal na závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS, ze kterého později vycházel i Krajský soud v Praze, např. v rozsudku ze dne 8. 1. 2021, č. j. 55 A 72/2020-84, podle kterého platí, že vydaná veřejnoprávní povolení představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. V odkazovaném rozsudku Nejvyšší správní soud přitom konstatoval, že limity využití území musejí být „obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.“
36. Nemůže-li mít tedy později vydaný územní plán vliv na již pravomocná územní či stavební povolení, tím méně je myslitelné, aby stavební uzávěra fakticky znemožnila konzumovat pravomocná veřejnoprávní povolení, tedy znemožnila na základě těchto povolení provádět stavební činnost (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102). Opačný výklad by skutečně mohl vést k nepřipustnému zásahu do práv účastníků předcházejících řízení (územního či stavebního) nabytých v dobré víře (srov. § 2 odst. 3 správního řádu). Není tedy možné, aby bylo pravomocné rozhodnutí zpochybněno na základě skutečností, které nastaly až po jeho vydání. Cílem stavební uzávěry, která je také (stejně jako územní plán) nástrojem územního plánování, je to, aby stavební činnost v řešeném území neztížila nebo znemožnila budoucí využití území podle připravovaného územního plánu. To vyplývá z charakteru stavební uzávěry jakožto

dočasného opatření. Podobně jako u jiných zatímních opatření je důvodem jejího vydání zajištění realizace řešení konečného, které dosud nebylo účinně prosazeno. Jinými slovy, účelem stavební uzávěry je omezit či zakázat stavební činnost, jež by mohla být neslučitelná s budoucí koncepcí využití území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30). Jelikož je cílem stavební uzávěry dočasně „zmrazit“ novou výstavbu ve vymezeném území, nemůže již působit zpětně na výstavbu již zahájenou či povolenou. To by bylo v rozporu s legitimním očekáváním adresátů již vydaných povolení a ochranou práv nabytých v dobré víře. Stavební uzávěra tak nedopadá na již dříve povolenou stavební činnost.

37. Výše uvedený obecný závěr o tom, že stavební uzávěra nedopadá na již povolenou stavební činnost tak v podstatě činní v nyní projednávané věci nadbytečným posouzením, zda navrhovatel disponuje platným stavebním povolením a zda je na jeho základě ještě oprávněn realizovat v něm uvedené stavby. Pokud by bylo stavební povolení stále platné, stavební uzávěra by mu v tomto záměru nebránila. Pokud by nebylo platné, pak by se na toto stavební povolení nevztahovaly výše citované závěry a navrhovateli jakožto stavebníkovi by nespolečila ochrana práv nabytých v dobré víře.
38. Soud neprováděl dokazování, při kterém by byl stavební záměr žalobce přesně vytyčen, neboť i z výše citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu vyplývá, že stavební uzávěra nelimituje realizaci staveb na základě již vydaného platného stavebního povolení. I kdyby tak záměr navrhovatele přesahoval do současného vymezení pozemku p. č. XA, jak navrhovatel naznačuje v listině, kterou soudu předložil a do které zanesl plán stavby v promítnutí do katastrální a ortofoto (srov. odstavec 21 tohoto rozsudku), nebyl by při jeho realizaci omezen napadenou stavební uzávěrou. Stavební uzávěra tak není nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatele, neboť mu nezakazuje realizovat stavby, které již byly pravomocně umístěny a povoleny.
39. Navrhovatel dále namítal, že stavební uzávěra zasahuje do jeho subjektivních práv, neboť překračuje přijatelnou mez v tom, že nepředvídatelným způsobem vymezuje pozemek p. č. XA určený pro zákaz, aniž by konkrétně označila průběh hranice oddělující část pozemku zatíženou zákazem od nezatížené části. Vymezení je učiněno do katastrální mapy v měřítku 1:1000, tedy v takovém měřítku, které vyvolává pochybnosti o tom, v jaké vzdálenosti od pozemku p. č. XC a p. č. XD je vlastně nutno zákaz respektovat či nikoliv.
40. Soud pro názornost vkládá výřez katastrální mapy se zobrazením ortofoto pozemku p. č. XA:

(ORTOFOTO ZANONYMIZOVÁNO)

41. Při porovnání průběhu hranice pozemku p. č. XA a vymezení stavební uzávěry, jak je graficky znázorněno v příloze č. 1 stavební uzávěry (srov. náčrt v odstavci 28 tohoto rozsudku) má soud za to, že je průběh, resp. vymezení stavební uzávěry dostatečně určité a přesné i ve vztahu k pozemkům p. č. XC a p. č. XD. Stavební uzávěra nijak na pozemky p. č. XC a p. č. XD nepřesahuje, přičemž se pouze v jižní části dotýká *cípu* pozemku p. č. XC a přibližně z jedné poloviny též v jižní části přiléhá k pozemku p. č. XD. Byť není stavební uzávěra vymezena pouze průběhem hranice pozemku p. č. XCH, tak soud nepovažuje grafické znázornění průběhu stavební uzávěry za nepřezkoumatelné, nedostatečné nebo jinak nejasné. Členitost okolních pozemků dostatečně napomáhá určit hranice průběhu stavební uzávěry, aniž by existovaly pochybnosti o tom, pro jakou část pozemku p. č. XA platí.

42. Nakonec navrhovatel odpůrci vytýká, že je stavební uzávěra nepřezkoumatelná, neboť odpůrce toliko citoval § 97 odst. 1 stavebního zákona, aniž by alespoň v obecných rysech uvedl, jaké budoucí využití předpokládá připravovaná územně plánovací dokumentace pro daný pozemek a jakým způsobem by mohlo být toto využití ztíženo omezenou stavební činností.
43. Ani v této části nemůže dát soud navrhovateli za pravdu. Předně je třeba poukázat na specifickou skutkovou situaci (se kterou zákon počítá), a to, že byla soudem zrušena část územního plánu, přičemž dosud nebylo skončeno řízení o kasační stížnosti vedené u Nejvyššího správního soudu. V takovém případě skutečně nelze předjímat, jaké (přesně) bude budoucí funkční využití dotčeného pozemku, neboť v případě, že obec uspěje s kasační stížností, obnoví se úprava dříve přijatá v územním plánu. V opačném případě (při neúspěchu v řízení o kasační stížnosti), bude muset v návaznosti na výtky krajského soudu předestřené v rozsudku ze dne 12. 7. 2021 upravit funkční využití dotčeného pozemku, které nemusí být shodné s původním záměrem. Odpůrce přitom tuto skutkovou situaci v územní uzávěře dostatečně podrobně popsal. A dále srozumitelně uvedl, že účelem stavební uzávěry je zajistit zabezpečení budoucího vhodného rozvoje v řešené oblasti, aby ve vymezeném území nedošlo ke stavební činnosti, neslučitelné s budoucím využitím podle regulativů stávajícího územního plánu (v podobě před zrušením jeho části krajským soudem), případně jeho změny připravované podle ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona. Odpůrce pak (jak bylo již zmíněno shora) uvedl i to, že v případě, že bude vyhověno kasační stížnosti, bude platný územní plán v podobě před zrušením jeho části krajským soudem, v případě zamítnutí kasační stížnosti, určí nové podmínky využití a prostorové uspořádání pro vymezené území změna územního plánu.
44. Navrhovatel se zároveň mýlí, pokud má za to, že zrušením částí územního plánu došlo k obnově funkčního využití dotčeného pozemku podle územního plánu z roku 1998. Derogací části územního plánu, a to v případě, že je zrušena veškerá úprava podle zrušovaného územního plánu, dochází k vytvoření neregulované plochy (tzv. bílých míst) – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103. Neobnovuje se tak předchozí úprava *starých* územních plánů. A v případě, že dojde ke zrušení toliko části přijaté regulace stanovené v územním plánu, platí pro takový pozemek pouze regulace zachovaná (nezrušená) v územním plánu, aniž by ji jakkoli doplňovala regulace platná dle dřívějšího územního plánu.
45. Soud konečně nedává navrhovateli za pravdu ani v tom, že by bylo nepřípustné, aby odpůrce odůvodňoval vydání stavební uzávěry finančními prostředky, které by musel jinak vynaložit na pořízení změny územního plánu. Soud již výše citoval skutkovou situaci, na kterou odkazoval i odpůrce a z jejíhož popisu je pak zřejmé, že pro vydání stavební uzávěry je podstatné zejména to, že ještě není s konečnou platností soudně rozhodnuto o zrušení části územního plánu, resp. je představitelná jak situace, že Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne, tak že jí vyhoví. Každý z těchto závěrů má přitom jiné důsledky pro podmínky využití a prostorového uspořádání dotčeného pozemku navrhovatele. Finanční náklady na pořízení změny jsou pak akcesorickým důvodem souvisejícím s výše uvedenou nejistotou platnosti stanovených podmínek regulace. Zároveň soud poukazuje na to, že stavební uzávěra je vhodným nástrojem, kterým lze předejít marnému a ve svém důsledku ne hospodárnému vynaložení finančních prostředků za situace, kdy není ještě zřejmé, jak dopadne řízení o kasační stížnosti. Zároveň se nejedná o nástroj s nepřiměřenými dopady na účastníky (navrhovatele), je-li aplikován v souladu se zákonem. Soud přitom neshledal, že

by odpůrce při vydání stavební uzávěry porušil zákon způsobem, který by způsoboval nezákonnost této stavební uzávěry.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. Soud shrnuje, že návrh na zrušení opatření obecné povahy neshledal důvodným, a proto jej zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
47. Soud přiznal odpůrci podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť byl ve věci úspěšný. Jelikož odpůrce není orgánem obce s rozšířenou působností, která by ve smyslu § 6 odst. 1 stavebního zákona disponovala vlastním úřadem územního plánování, má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23, bod 23). Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady na zastoupení advokátem tvoří odměna advokáta ve výši 9 300 Kč za tři úkony právní služby (převzetí a přípravu zastoupení a písemné podání ve věci samé – vyjádření k návrhu a účast při jednání dne 28. 8. 2023) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu a náhrada hotových výdajů ve výši 900 Kč za tři úkony právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož je zástupce odpůrce plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů řízení též náhrada této daně ve výši 2 142 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Navrhovatel je povinen uhradit náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 342 Kč k rukám zástupce odpůrce podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., a to ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 28. srpna 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu