



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Oulíkové, soudkyně
Martiny Kotouček Mikoláškové a soudce Richarda Galise ve věci

navrhovatelů:

a) **Palatinum Epsilon s.r.o.**, IČO: 10675442
sídlem Nepomuk 17, 262 42 Nepomuk

b) **Mgr. P. P.**
bytem X

c) **Mgr. P.P.**
bytem X

d) **J. H.**
bytem X

e) **P. P.**
bytem X

f) **M. P.**
bytem X

c) – f) **jednající na účet**
PALATINUM RODINNÝ SVĚŘENSKÝ FOND, IČO: 09369911

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Karlem Masopustem
sídlem Oktábcových 1039/3, 130 00 Praha 9

proti
odpůrci:

Zastupitelstvo obce Nepomuk
sídlem Nepomuk 50, 262 42 Nepomuk

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Nepomuk č. 3/2024 ze dne 16. 4. 2024,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Obsah podání účastníků řízení

1. Navrhovatelé se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Nepomuk č. 3/2024 ze dne 16. 4. 2024 (dále jen „stavební uzávěra“). Navrhovatel a) vlastní pozemky parc. č. st. XA, č. XB, č. XC, č. XD, č. XE, č. XF, č. XG, č. XH, č. XI, č. XJ, č. XK a č. XL zapsané na listu vlastnictví č. X vedeném Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj, Katastrálním pracovištěm X, okres X, obec X, katastrální území X (není-li výslovně uvedeno jinak, nacházejí se veškeré v tomto rozsudku zmíněné pozemky v tomto katastrálním území). Navrhovatel b) vlastní pozemky parc. č. X, č. XM a č. XN zapsané na listu vlastnictví č. X a v majetku PALATINUM RODINNÝ SVĚŘENSKÝ FOND (dále jen „svěřenský fond“), na jehož účet jednají navrhovatelé c) – f) jsou pozemky parc. č. st. X a č. XO zapsané na listu vlastnictví č. X.
2. Navrhovatelé napadají stavební uzávěru v celém jejím rozsahu z důvodu, že je nepřiměřená okolnostem, nedůvodná, diskriminační, porušuje zákaz libovůle a je v rozporu s právními předpisy. Dlouhodobým záměrem navrhovatelů je výstavba *projektu obytného bydlení*, a to na pozemcích dotčených stavební uzávěrou. Navrhovatelé aktuálně usilují o získání stavebního povolení.
3. Navrhovatelé odkazují ve svém návrhu na zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a to s ohledem na přechodné ustanovení § 334a odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona lze územní opatření o stavební uzávěře vydat pouze v nezbytném rozsahu, a to ve smyslu časovém, věcném, ale i prostorovém. Účelem stavební uzávěry je ochrana veřejných zájmů s cílem naplnění cílů a úkolů územního plánování. Z odpůrcem vydaného znění stavební uzávěry jednoznačně vyplývá, že nenaplní podmínky stavebního zákona či podmínky definované konstantní judikaturou. Stavební uzávěra totiž nebyla vydána jen v nezbytném rozsahu.
4. Stavební uzávěra pod písmenem a) stanovuje, že se vztahuje na téměř celé území obce Nepomuk, neobsahuje podrobný výčet pozemků, na něž se vztahuje; odkazuje toliko na grafické znázornění mapy. Z toho je podle navrhovatelů patrné, že je výčet pozemků natolik obsáhlý, že by byl jejich doslovný výčet příliš dlouhý. Uvedený rozsah lze proto stěží považovat za nezbytně nutný.
5. Rozsah a obsah omezení a zákazu stavební činnosti, jak jej stavební uzávěra vymezuje pod písmenem b), je velmi široce pojatý, a tedy v rozporu se stavebním zákonem či ustálenou judikaturou. Stavební uzávěra má být krajním řešením, kterým je zasahováno do základních práv vlastníků.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

6. Časové působení stavební uzávěry vymezené do ukončení procesu pořizování změny č. 4 územního plánu obce Nepomuk (pro územní plán obce Nepomuk ve znění č. 3 bude dále užíván pojem „územní plán“ – *pozn. soudu*), je též v rozporu se zákonnými požadavky. Toto časové vymezení je zcela nedostatečné a odporuje právní jistotě navrhovatelů. Konec platnosti stavební uzávěry nelze jakkoli předvídat a je zcela na libovůli odpůrce.
7. Podle navrhovatelů pak z konstantní judikatury vyplývá, že stavební uzávěra nemůže přinášet větší omezení stavebních činností, než přinese připravovaná územně plánovací dokumentace. K tomu odkázali na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 12. 2015, č. j. 40 A 5/2015-108.
8. Podle navrhovatelů je přístup odpůrce diskriminační. Jejich pozemky byly do stavební uzávěry zahrnuty a byla jim znemožněna realizace jimi zamýšleného projektu spočívajícího ve výstavbě *obytného bydlení*, kdežto pro pozemek parc. č. XP, původně rovněž pojatý ve stavební uzávěře, byla územním plánem připuštěna změna ve využití, a to z dosavadní plochy OM – občanské vybavení na plochu BV – bydlení v rodinných domech – venkovské, a byla tak jeho vlastníkovu umožněna stavba rodinného domu. Územní plán, stejně jako připravovaná změna č. 4 územního plánu stanoví na ploše nemovitostí navrhovatelů shodné využití – plocha pro bydlení rodinné venkovské. Využití pozemků podle stávajícího územního plánu i připravované změny č. 4 územního plánu je v zásadě stejné a neobsahuje žádné odchylky. Navrhovatelé pak znovu upozornili na to, že podle konstantní judikatury nemůže stavební uzávěra přinášet větší omezení stavebních činností, než přinese připravovaná územně plánovací dokumentace. Pokud je omezení extenzivnější, nejedná se o stavební uzávěru stanovenou pouze v nezbytném, a tudíž zákonném rozsahu.
9. Navrhovatelé také poukázali na to, že změna č. 4 územního plánu je připravovaná způsobem, kdy o jeho obsahu není veřejnost informována a současně nikdo není informován, co je jejím obsahem či cílem. Jednání obce tak snižuje právní jistotu jejich obyvatel a současně tak lze stavební uzávěru označit za zcela účelovou.
10. Navrhovatelé namítají, že stavební uzávěrou došlo k porušení zásady subsidiarity a proporcionality zásahu do jejich ústavou chráněného výkonu vlastnických práv. Navrhovatelé mají stavební uzávěru též za neproporcionální záměr, jehož má být jejím prostřednictvím dosaženo. Jejich stavební záměr nemohl ani potenciálně ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle existující či připravované územně plánovací dokumentace, proto nebyl důvod jejich pozemky do stavební uzávěry zahrnovat.
11. Navrhovatelé dále namítali, že odpůrce nedostatečně vypořádal jejich námitky, které v návrhu na zrušení stavební uzávěry zrekapitulovali. Odpůrce se podle navrhovatelů uplatněnými námitkami zabýval pouze stroze a toliko v obecné rovině konstatoval jejich zamítnutí. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je tak nepřezkoumatelné. Navrhovatelé například namítali, že stavební uzávěra představuje cílenou obstrukci za účelem zdržení a znemožnění jejich podnikatelského a stavebního záměru, přičemž odpůrce toliko obecně konstatoval, že hlavním cílem stavební uzávěry je ochrana dotčeného území před zástavbou, která nevyhovuje požadavkům pro regulaci rozvoje území, požadavkům na ochranu architektonických a urbanistických hodnot a ochranu venkovského charakteru území, aniž by ovšem specifikoval, jakým způsobem by měl budoucí stavební záměr navrhovatelů některý z těchto chráněných zájmů narušit.
12. Odpůrce dále uvedl závěr, že platný územní plán obce Nepomuk umožnil až příliš intenzivní zástavbu budovami „městského či příměstského typu“, aniž by tento neurčitý pojem jakkoli

definoval, nebo ukázal na znaky stavebního záměru navrhovatelů, které jej identifikují jako součást městské či příměstské zástavby. Přestože se odpůrce snažil dokázat, že jeho opatření není vůči navrhovatelům diskriminační nebo účelové, tím, že odkázal na skutečnost, že se stavební uzávěra netýká pouze pozemků navrhovatelů, tak navrhovatelé mají za to, že bez ohledu na rozsah, v jakém byla stavební uzávěra vyhlášena, je jejím účelem znemožnit realizaci jejich stavebního záměru.

13. Navrhovatelům se jeví jako alibistické tvrzení odpůrce ohledně možného udělení výjimky z vyhlášené stavební uzávěry. Spatřují v tom snahu o vynucený zásah do podoby záměru navrhovatelů nebo snahu o kompenzaci nedostatečného odůvodnění intervence odpůrce do vlastnických práv navrhovatelů.
14. Za účelové považují navrhovatelé odkazy odpůrce na nevydanou změnu č. 4 územního plánu. Odpůrce sice tvrdí, že je to nejistota změn, které budou schváleny v rámci aktualizace územního plánu a dočasnost stavební uzávěry, které limitují možnost právní ochrany dotčených vlastníků, ovšem odpůrce ve vypořádání námitek sám deklaruje, že cíle stavební uzávěry a plánované změny územního plánu jsou shodné, tedy omezit to, co odpůrce nazývá „městskou či příměstskou“ výstavbou. Odpůrce se snaží toliko zastříit, že byla stavební uzávěra vydána účelově, aby na poslední chvíli zabránila navrhovatelům získat stavební povolení.
15. Odpůrce se v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů pouze nedostatečně vyjadřuje k navrhovateli zmíněnému kritériu nezbytného rozsahu stavební uzávěry podle § 97 stavebního zákona. Odpůrce opomněl vysvětlit, z čeho usuzuje, že právě na pozemcích navrhovatelů, nebo jakýchkoliv jiných stavební uzávěrou dotčených pozemcích, má vzniknout výstavba narušující ráz a urbanistickou strukturu obce.
16. Podle navrhovatelů nepředcházelo vyhlášení stavební uzávěry zadání žádné relevantní odborné dokumentace, která by podpořila závěry odpůrce o zásahu do práv vlastníků dotčených pozemků. Podle navrhovatelů je takových odborných podkladů potřeba v situaci, když potřebu zásahu do práv vlastníků dotčených pozemků nelze ze stavební uzávěry spolehlivě zjistit. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách také nevysvětlil nutnost paušálního zákazu všech stavebních prací (není dostatečné konstatování, že udržovací práce jsou povoleny).
17. Navrhovatelé odpůrci vytýkali také to, že většina odůvodnění stavební uzávěry je založena pouze na subjektivních názorech odpůrce a jeho osobním postoji vůči stavebním záměrům navrhovatelů. K tomu navrhovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOS 2/2012-59. Ohledně náležitostí odůvodnění odkázali i na rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 6. 2023, č. j. 41 A 32/2023-133.
18. Navrhovatelé uvedli, že se vždy snažili o transparentní a férový přístup v jednání s odpůrcem, dbali na svá práva, o což se snažili i podáním žádostí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále „informační zákon“), avšak jejich žádosti nebyly uspokojivě vyřizovány.
19. Odpůrce ve vyjádření ze dne 30. 9. 2024 zpochybnil aktivní věcnou legitimaci navrhovatelů, k tomu odkázal na usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 AOS 2/2006-62. Odpůrce uvedl, že navrhovatelé toliko tvrdili, že vlastní pozemky, které jsou dotčeny stavební uzávěrou, ale z toho nelze dovozovat, že pouhou existencí vlastnického práva dochází k dotčení vlastníka stavební uzávěrou. Jelikož je stavební uzávěra dočasného charakteru, musí podle odpůrce

každý navrhovatel tvrdit a prokazovat konkrétní okolnosti konkrétního stavebního záměru, který připravuje nebo hodlá realizovat, a jejichž příprava nebo realizace je stavební uzávěrou znemožněna nebo pozdržena.

20. Ve vztahu k navrhovateli a) uvedl, že ohledně jeho pozemků umístěných na západ od centra obce Nepomuk žádal o vydání rozhodnutí o rozdělení pozemků, ovšem jeho žádost byla pravomocně zamítnuta s odůvodněním, že je záměr navrhovatele a) nepřípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování. Záměr navrhovatele a) tak nebyl zmařen v důsledku stavební uzávěry, ale v důsledku nesouladu s územním plánem. Ohledně pozemků navrhovatele a), které se nacházejí na jih od centra obce Nepomuk, pak nebyl odpůrce informován o žádném stavebním záměru.
21. K navrhovateli b), který je vlastníkem pozemků uvedených v odst. 1 tohoto rozsudku, pak odpůrce uvedl, že společnost Palatinum Lambda s.r.o. jakožto stavebník podala žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení na stavbu „Rodinné domy X“, avšak řízení o žádosti bylo zastaveno, neboť stavebník nedoplnil k žádosti požadované dokumenty. K zastavení řízení tak opět nedošlo v důsledku stavební uzávěry.
22. Svěřenský fond pak spravuje majetek vyčleněný do svěřenského fondu, do kterého náleží i stavba, která se nachází ve stabilizovaném území dotčeném stavební uzávěrou, avšak jedná se o stavbu po rekonstrukci, kolaudovanou pro bydlení. Odpůrce nebyl informován o existenci jakéhokoli stavebního záměru. Případné udržovací práce na nemovitostech ve správě svěřenského fondu tak nejsou stavební uzávěrou dotčeny.
23. Podle odpůrce tak nemohla být na základě výše uvedených skutečností dotčena hmotněprávní sféra žádného z navrhovatelů v důsledku účinnosti stavební uzávěry a nikdo z navrhovatelů tak není aktivně věcně legitimován k podání návrhu.
24. Odpůrce dále uvedl, že je zavádějící tvrzení navrhovatelů, že je jejich projekt aktuálně v procesu získání stavebního povolení. Pro první část projektu bylo zastaveno řízení o žádosti o vydání společného povolení z důvodu nesouladu projektové dokumentace s územním plánem a pro druhou část projektu byla zamítnuta žádost o dělení pozemku, opět pro rozpor s územním plánem. Odpůrce dále zpochybňoval tvrzení navrhovatelů, že se vždy snažili o transparentní přístup v jednání s odpůrcem, a k tomu doložil dopis, ve kterém navrhovatelé ultimativně vyzývali odpůrce k udělení souhlasu s projektem. Odpůrce dále uvedl, že žádosti o informace, které navrhovatelé podávali, byly s ohledem na opakování a množství dotazů způsobily paralyzovat fungování úřadu obce Nepomuk, která je malou obcí (233 obyvatel) a nemá k dispozici pomocnou administrativní sílu.
25. Odpůrce má za to, že stavební uzávěra byla vydána v nezbytném rozsahu, a to územně, věcně i časově. Stavební uzávěra splňuje podmínky § 97 stavebního zákona, neboť bylo rozhodnuto o pořízení změny č. 4 územního plánu, existuje možnost, že by určitá stavební činnost mohla ztížit využití vymezené stavební uzávěrou připravovanou změnou č. 4 územního plánu, a stavební uzávěrou nejsou omezeny ani zakázány udržovací práce. Stavební uzávěra z povahy věci vždy omezuje vlastnická práva dotčených vlastníků, neboť již ze své definice omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území. Stavební uzávěra byla stanovena pouze v nezbytném rozsahu, a to v plochách, na kterých může vzniknout výstavba, která není dostatečně regulována stávajícím platným územním plánem. Stavební uzávěra byla napadena i podnětem na provedení přezkumného řízení ke Krajskému úřadu Středočeského kraje (dále „krajský

úřad“), který neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení. Ohledně nezbytného rozsahu stavební uzávěry odkázal odpůrce na rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2024, č. j. 6 As 164/2023-67. Odpůrce má za to, že uvedený rozsudek, oproti rozhodnutím, na která odkazovali navrhovatelé, odpovídá posuzované věci, neboť stavební uzávěra byla přijata v době, kdy ještě není a ani nemůže být zřejmé, jaká konkrétní regulace bude předmětem změny č. 4 územního plánu. Časový rozsah pak lze předvídat dle procesních kroků vyplývajících ze stavebního zákona, není tak ponechán na libovůli odpůrce, přičemž změna č. 4 územního plánu je pořizována nejkratším možným způsobem (ve zkráceném řízení).

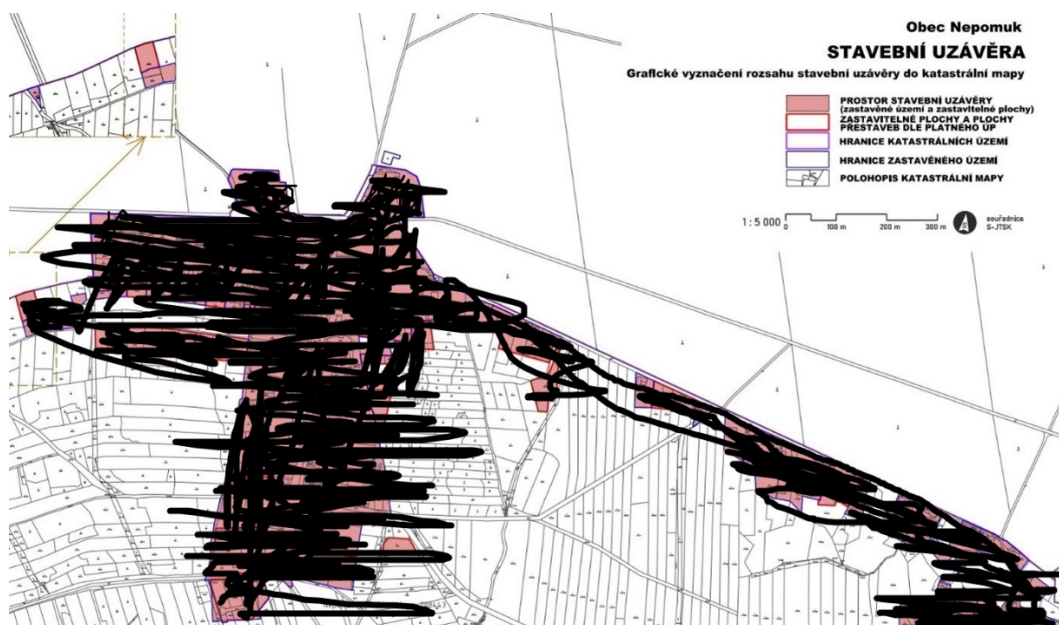
26. Odpůrce má za to, že nejedná vůči navrhovatelům nerovným způsobem, stavební uzávěra je vymezena pro zastavitelné plochy, plochy přestaveb a celé zastavěné území v katastrálním území obce X. Odpůrce pak nerozumí argumentaci navrhovatelů v souvislosti s pozemkem p. č. XP, i tento je zahrnut ve stavební uzávěře (stavba rodinného domu na tomto pozemku aktuálně není možná), nadto plocha OM byla na plochu BV změněna již v roce 2021.
27. Odpůrce má dále za to, že se řádně vypořádal s připomínkami a námitkami navrhovatelů, napadená stavební uzávěra tak není nepřezkoumatelná. Podrobné odůvodnění rozhodnutí o jednotlivých námitkách a vyhodnocení jednotlivých připomínek je uvedeno v příloze č. 2 stavební uzávěry. Odpůrce nesouhlasí s tím, že by prostřednictvím stavební uzávěry obstruoval záměry navrhovatelů, ty není možné realizovat pro rozpor s územním plánem již nyní.
28. Odpůrce navrhuje, aby soud návrh zamítnul.
29. V replice k vyjádření odpůrce navrhovatel a) odmítl tvrzení, že ho vydaná stavební uzávěra neomezuje na jeho právech a poukázal na konkrétní fázi stavebního projektu. Dále navrhovatelé nesouhlasili s odpůrcem, že navrhovatel b) nemá aktivní legitimaci k podání návrhu. Mají za to, že stavební uzávěra zasahuje do vlastnického práva navrhovatele b) k jím vlastněným pozemkům, proto je navrhovatel b) oprávněn návrh na zrušení stavební uzávěry podat. Dále navrhovatelé uvedli i argumenty, proč mají za to, že je k podání návrhu aktivně legitimován i svěřenský fond. Navrhovatelé rozvinuli argumentaci týkající se námitky nepřiměřenosti a nepřezkoumatelnosti stavební uzávěry.

II. Skutková zjištění soudu

30. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že odpůrce usnesením č. 8/2023 ze dne 24. 9. 2023 schválil pořízení územního opatření o stavební uzávěře do doby nabytí účinnosti změny č. 4 územního plánu pro zastavitelné plochy, plochy přestaveb a celé zastavěné území v katastrálním území obce X vymezené v platném územním plánu v rozsahu přílohy č. 1 tohoto usnesení. Návrh stavební uzávěry byl doručen dotčeným orgánům, které mohly uplatnit svá stanoviska do 30 dnů.
31. Dne 29. 11. 2023 byla vyvěšena na úřední desce obce Nepomuk veřejná vyhláška obsahující oznámení „Doručení návrhu Územního opatření o stavební uzávěře Nepomuk“ Dle poučení veřejné vyhlášky mohl kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohly být stavební uzávěrou přímo dotčeny, ve stanovené lhůtě uplatnit písemně své připomínky. Dotčené osoby ve smyslu § 98 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s § 172 odst. 5 správního řádu mohly uplatnit námitky.
32. Dne 20. 12. 2023 byly odpůrci doručeny námitky navrhovatelů a) a b), dne 27. 12. 2023 byly odpůrci doručeny námitky navrhovatele d), který jednal na účet svěřenského fondu, s tím,

že námitky navrhovatele a) a b) byly v podstatě totožné, námitky navrhovatele d) byly stručnější, avšak obsahově velmi podobné námitkám navrhovatelů a) a b). Námitky obsahově odpovídají podanému návrhu na zrušení stavební uzávěry, proto soud odkazuje na obsah tohoto návrhu. Dne 2. 2. 2024 byla opakovaně uveřejněna vyhláška o doručení návrhu stavební uzávěry, a to z důvodu, že v předchozím oznámení byla uvedena nesprávně lhůta pro uplatnění námitek a připomínek. Dne 29. 2. 2024 byly odpůrci doručeny námitky navrhovatelů a), b) a d).

33. Dne 16. 4. 2024 přijal odpůrce při svém zasedání usnesení č. 3/2024, kterým vydala stavební uzávěru. Dne 18. 4. 2024 byla stavební uzávěra oznámena veřejnou vyhláškou vyvěšením na úřední desce obce Nepomuk.
34. Stavební uzávěra platí pro zastavitelné plochy, plochy přestavěb a celé zastavěné území v k. ú. X vymezené v platném územním plánu Nepomuk ve znění jeho změn č. 1, 2 a 3. Území dotčené stavební uzávěrou je vymezeno v grafické příloze stavební uzávěry, jejíž výřez soud pro názornost vkládá níže:



35. Stavební uzávěra, která byla přijata do doby ukončení procesu pořizování změny č. 4 územního plánu, vymezuje, že jejím účelem je zamezit „*takové stavební činnosti, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle pořizované územně plánovací dokumentace (ÚPD). Touto pořizovanou ÚPD je Změna č. 4 územního plánu Nepomuk, o jejímž pořízení rozhodlo Zastupitelstvo obce Nepomuk usnesením č. 6/2023 ze dne 14. 7. 2023. Účelem této stavební uzávěry je především ochrana dotčeného území před zástavbou, jejíž urbanistické a architektonické řešení by mohlo být v rozporu s nastavením podmínek prostorového uspořádání, které bude detailně prověřeno v procesu pořízení Změny č. 4 územního plánu Nepomuk.*“
36. Rozsah územního vymezení je odůvodněn tak, že se jedná o rozvojové lokality a o území v atraktivní poloze mezi Chráněnou krajinnou oblastí Brdy a Přírodním parkem Třemšín, pro jejichž začlenění do stávající vesměs hodnotné zástavby je potřeba stanovit upřesněné podmínky prostorového uspořádání a podrobnější regulativy náležející svým obsahem regulačnímu plánu. Podrobnější regulace prověří a vzájemně koordinuje hustotu navržené zástavby, též s ohledem na nároky na veřejnou infrastrukturu, včetně vymezení veřejných prostranství, ploch dopravy a kapacit zařízení občanského vybavení. Podstatné je vyhodnocení střetů navrhované zástavby s požadavky na ochranu přírody a krajiny.

Pořizovaná změna územního plánu má též prověřit a aktualizovat důsledný soulad s nadřazenou dokumentací, tj. politikou územního rozvoje a Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje (dále „ZÚR“). Účelem pořizované změny č. 4 územního plánu je usměrnění urbanistického uspořádání zástavby a architektonického řešení staveb u nové výstavby.

37. V odůvodnění je dále uvedeno, že ke stavební uzávěře bylo přistoupeno vzhledem k systémovým a komplexním nedostatkům platného územního plánu Nepomuk. Podmínky prostorového uspořádání dosavadního územního plánu Nepomuk byly vyhodnoceny jako nevhodné, neboť umožňují až příliš intenzivní zástavbu spíše městského či příměstského typu. Je veřejný zájem na harmonickém využití území. Tradiční urbanistická struktura obce patří k významným hodnotám území, zejména historické členění zastavěného území a krajiny, a zvláště historické jádro a jeho půdorysná stopa. Nevhodné narušení urbanistické struktury obce působí negativně na úroveň kulturního prostředí, na jeho vnímání a na pohodu člověka. Příliš intenzivní zástavba spíše městského či příměstského typu, která neodpovídá venkovskému charakteru zástavby, pak přináší zvýšené riziko imisí (obtěžování hlukem, znečištěním ovzduší apod.) nad míru přiměřenou poměrům a zvýšení místní dopravy v obci.
38. V odůvodnění je upozorněno na to, že velká část zastavitelných ploch je platným územním plánem zařazena do ploch BV – bydlení – v rodinných domech – venkovské, kde dosud není stanoven typ zástavby. Je účelné, aby byl respektován venkovský charakter obce a byla dodržena přiměřená intenzita zástavby v souladu s urbanistickou strukturou. Další významný podíl zastavitelných ploch, ploch přestavby a stabilizovaných ploch v zastavěném území je zařazen do ploch s funkčním využitím SV – plochy smíšené obytné – venkovské, pro které není například stanovena minimální velikost pozemku a rovněž zde není stanoven typ a intenzita zástavby. V odůvodnění je upozorněno též na to, že je pro zastavěné (stabilizované) území nastavena velmi obecná, neurčitá a různě interpretovatelná regulace. Pro srovnání je odkázáno na regulaci v kapitole 6 a bodě 6.1. Bydlení – v rodinných domech – venkovské BV: *při rekonstrukcích je třeba navazovat na původní zástavbu, výškově a měřítkem stavby přizpůsobit okolní zástavbě.*“ Zkušenosti ze správní praxe přitom ukazují, že takto obecné regulativy jsou v rámci správních řízení obtížně aplikovatelné a vymahatelné. Do doby přijetí přísnější prostorové regulace tak hrozí, že tento požadavek nebude naplňován, a to i s ohledem na atraktivní lokalitu obce v blízkosti města Příbram a zároveň při vstupu do Chráněné krajinné oblasti Brdy, která přináší zvýšený zájem o výstavbu v obci, spojený se snahou stavebníků maximalizovat výtěžnost pozemků novou výstavbou. I v zastavěném území přitom může docházet ke změnám staveb či doplňování nových staveb v prolukách, které by byly v rozporu s připravovanou prostorovou regulací a s veřejným zájmem na harmonickém využití území. Dle změny územního plánu by mělo být zamezeno doplňování neúměrně intenzivní zástavby, popř. volbě nevhodných městských architektonických forem staveb. Záměrem odpůrce je zachovat stávající, většinově venkovský charakter obce, poskytující obyvatelům klidné prostředí, bez intenzivní zátěže místní dopravou a s vysokým podílem nezastavěných zahrad.
39. Stavební uzávěra také definuje podmínky pro udělení výjimky ze stavební uzávěry, a to:
 - „soulad záměru s aktuálním stavem návrhu pořizované změny územního plánu, včetně dosaženého stavu jeho projednání s dotčenými orgány, nadřízeným orgánem územního plánování, sousedními obcemi a s veřejností;

- *soulad záměru s případně pořízenou, schválenou a zaevidovanou územní studií;*
- *v případě lokalit zasahujících do ochranných pásem lesa, do významných krajinných prvků a do prvků územního systému ekologické stability (ÚSES), včetně regionálních a nadregionálních prvků vymezených v Zásadách územního rozvoje (ZÚR) Středočeského kraje, je podmínkou udělení výjimky souhlasné vyjádření příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny k předloženému záměru;*
- *soulad záměru s architektonickými a urbanistickými hodnotami v území;*
- *soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a § 19 stavebního zákona;*
- *soulad záměru s veřejnými zájmy na rozvoji území;*
- *soulad záměru s ustanoveními vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.“*

40. Příloha č. 2 stavební uzávěry obsahuje rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek. Námitkám navrhovatelů odpůrce nevyhověl. Podrobné odůvodnění je rozpracováno na celkem 35 stranách, jelikož byly uplatněné námitky prakticky totožného znění, zestruční soud rekapitulaci toliko na hlavní argumenty odpůrce. Odpůrce poukázal na to, že stavební uzávěra představuje dočasné omezení vlastnických práv vlastníků nemovitostí, a to pouze v rozsahu ploch, na kterých může vzniknout výstavba, která není stávajícím územním plánem dostatečně regulována. Odpůrce rozhodl o stavební uzávěře z důvodu, že chtěl zabránit v období pořizování změny územního plánu stavebnímu rozvoji, který by nevhodně narušil tradiční urbanistickou strukturu obce. Zahájení projekční činnosti není překážkou vyhlášení stavební uzávěry (právě naopak). Ke stavební uzávěře bylo přistoupeno také vzhledem k systémovým a komplexním nedostatkům platného územního plánu. Jeho podmínky prostorového uspořádání byly odpůrcem shledány jako nevhodné, neboť umožňují až příliš intenzivní zástavbu spíše městského či příměstského typu. Cílem změny územního plánu je komplexní přepracování prostorové regulace s prvky regulačního plánu. Přepracovaná regulace by měla mnohem účinněji zajistit ochranu převažujícího venkovského charakteru zástavby v obci. Uzávěra neplatí pouze pro pozemky ve vlastnictví navrhovatelů, ale pro zastavitelné plochy, plochy přestaveb a celé zastavěné území vymezené v územním plánu obce Nepomuk ve znění změn č. 1, 2 a 3. Odpůrce zároveň uvedl, že obec Nepomuk nikdy nevyjádřila souhlas se záměrem navrhovatele a) v podobě, jak byl obci Nepomuk předložen. Odpůrce také v rozhodnutí o námitkách upozornil na to, že stavební činnost není vyloučena zcela, ale je možné požádat o udělení výjimky, pokud budou splněny podmínky, jak byly ve stavební uzávěře definovány. Podle odpůrce je stavební uzávěra zákonná a splňuje podmínky podle § 97 odst. 1 stavebního zákona a je dostatečně odůvodněna, nesouhlasil s tvrzením navrhovatelů, že odůvodnění stavební uzávěry není podloženo žádnými odbornými posudky či závěry. Odpůrce odkázal na to, že projektantem změny č. 4 územního plánu je autorizovaný architekt se všeobecnou působností, součástí zpracovatelského týmu jsou další odborníci a autorizované osoby v oboru územního plánování, krajinářské architektury, projektování územních samosprávních celků atd., kteří jsou zárukou vysoké odborné kvality řešení změny územního plánu. Tento tým odborníků přitom vyhodnotil stávající podmínky funkčního využití a podmínky prostorového uspořádání zástavby s rozdílným způsobem využití jako nevhodné a umožňující intenzivní zástavbu spíše městského nebo příměstského typu. Cílem změny č. 4 územního plánu je proto zajistit účinnější ochranu převažujícího venkovského charakteru zástavby. Obec chce použít detailnější regulaci, např. pro objemy staveb a jejich umístění na pozemcích, tvary

střech a jejich orientaci, stavební čáry, druh oplocení a respektovat tak urbanistickou strukturu obce. Příliš intenzivní zástavba spíše městského či příměstského typu pak přináší zvýšené nároky na veřejnou infrastrukturu obce a přináší rovněž zvýšené riziko imisí. Změna č. 4 územního plánu by měla sloužit k vytvoření kvalitního urbánního prostředí, území udržitelného, tj. efektivního (bez zbytečně dlouhých sítí a komunikací), příjemného pro život (veřejná prostranství), bezpečného pro chodce, děti, seniory (chodníky, dostatečně široké komunikace, pokud možno bez bariér), šetrného k volné krajině a zemědělské půdě (přiměřená hustota zástavby), prostupného (aby nevznikaly zbytečně slepé ulice a neprostopné lokality) a esteticky neurážejícího, nenarušujícího hodnoty území. Odpůrce poukázal i na to, že např. pro plochy BV – bydlení – v rodinných domech – venkovské není dosud stanoven typ zástavby. Pro plochy SV – plochy smíšené obytné – venkovské není stanovena např. minimální plocha pozemku a rovněž není stanoven typ a intenzita zástavby. Ohledně dalších identifikovaných nedostatků stávajícího územního plánu odkázal odpůrce na stávající znění územního plánu. Zároveň odpůrce odkázal na rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, podle kterého je běžné, že v okamžiku rozhodnutí o pořízení územního plánu nejsou zamýšlené změny oproti stávajícímu územnímu plánu ještě přesně identifikovány a vymezeny. Při vydání stavební uzávěry tak odpůrce vycházel z informací, které byly dostupné v okamžiku rozhodnutí o pořízení změny územního plánu a o jejím obsahu, nikoliv z přesných a konkrétních požadavků na změnu územního plánu. Odpůrce poukázal též na to, že pro vydání stavební uzávěry zákon nevyžaduje odborné posudky, studie nebo závěry.

III. Posouzení návrhových bodů

Legitimace navrhovatelů

41. Soud v první řadě zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34). Těmito podmínkami jsou zejména samotná existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatelů a formulace závěrečného návrhu.
42. Stavební uzávěra se v souladu s ustanovením § 97 odst. 1 větou první stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Ze správního spisu plyne, že napadená uzávěra byla schválena odpůrcem dne 16. 4. 2024 [v souladu s § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona a s přihlédnutím k tomu, že obec Nepomuk nemá zřízení radu obce]. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku obce Nepomuk dne 18. 4. 2024 a sejmuta dne 9. 5. 2024. Veřejná vyhláška byla vyvěšena předepsanou patnáctidenní lhůtu, a napadená uzávěra tak nabyla účinnosti dne 3. 5. 2024. O existenci napadené stavební uzávěry ostatně není sporu, jedná se o opatření obecné povahy, které bylo vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
43. Soud dále konstatuje, že návrh byl podán včas ve lhůtě 1 roku ode dne nabytí účinnosti napadené stavební uzávěry v souladu s § 101b odst. 1 s. ř. s.
44. Aktivně procesně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní procesní legitimaci navrhovatelé dovozují z vlastnictví nemovitých věcí nacházejících se v katastrálním území obce X, přičemž není sporné, že jsou regulovány napadenou uzávěrou. Navrhovatelé přitom tvrdí, že jim

napadená uzávěra (spočívající v zákazu stavební činnosti) brání v realizaci jejich stavebních záměrů. Návrh tedy obsahuje myslitelné tvrzení o dotčení práv navrhovatelů (zejména vlastnických), a jejich aktivní procesní legitimace k podání návrhu je proto dána. Pro aktivní procesní legitimaci není třeba zjišťovat a prokazovat, jestli navrhovatelé chtěli v regulovaném území realizovat konkrétní záměr a jestli jim v realizaci tohoto záměru bránila právě stavební uzávěra.

45. Třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s. i obecnými zásadami procesního práva. I této podmínce navrhovatelé, dožadující se zrušení napadené uzávěry jako celku, dostáli. Jejich návrh obsahuje veškeré požadované náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s.
46. Protože účastníci výslovně souhlasili s postupem soudu podle § 51 odst. 1 s. ř. s., nenařizoval soud jednání, a to ani za účelem dokazování, neboť to nebylo k rozhodnutí soudu potřebné. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadené stavební uzávěry (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). K důkazním návrhům soud poznamenává, že neprovedl dokazování listinami, jež jsou součástí předloženého spisového materiálu, neboť spisem se dokazování neprovádí. Z jeho obsahu správní soud bez dalšího vychází. Soud neprovedl dokazování ani rozhodnutími krajského úřadu o stížnostech ze dne 13. 12. 2023, č. j. 155909_2023_KUSK, a ze dne 24. 1. 2024, č. j. 012369/2024/KUSK, která navrhovali k důkazu navrhovatelé, neboť pro posouzení věci není podstatné, jak krajský úřad rozhodoval o stížnostech navrhovatelů v souvislosti s žádostmi o poskytnutí informací podle informačního zákona. Z téhož důvodu neprováděl soud ani důkaz žádostí o součinnost učiněnou krajským úřadem ze dne 1. 2. 2024. Soud neprováděl dokazování ani rozhodnutím o dělení pozemků, které vydal krajský úřad dne 31. 7. 2024, č.j. 098669/2024/KUSK, usnesením Městského úřadu Rožmitál pod Třemšínem ze dne 1. 7. 2024, č. j. 3001/2022/Stav-33, dopisem společnosti Palatinum Lambda ze dne 27. 6. 2022, odpovědí odpůrce ze dne 23. 5. 2024, rozhodnutím krajského úřadu ze dne 7. 6. 2024, č. j. 076029/2024/KUSK, ani sdělením krajského úřadu ze dne 11. 9. 2024 k podnětu na provedení přezkumného řízení. Pro posouzení procesní legitimace navrhovatelů a dále věcné posouzení důvodnosti návrhu není totiž podstatné, jestli navrhovatelé již plánují záměr, kterému brání v realizaci toliko napadená stavební uzávěra, nebo již jiné skutečnosti (stávající územní plán apod.), a dále není pro posouzení věci podstatné, jakou vyjednávací taktiku navrhovatelé pro schválení jejich záměrů zvolili. Uvedené skutečnosti by nebyly způsobilé ovlivnit závěry ohledně zákonnosti a přezkoumatelnosti napadené stavební uzávěry.
47. Po posouzení věci soud dospěl k závěru, že podaný návrh není důvodný.

Splnění podmínek podle § 97 stavebního zákona

48. 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.

49. Z odůvodnění napadené stavební uzávěry vyplývá, že odpůrce rozhodl před vydáním napadené stavební uzávěry o pořízení změny č. 4 územního plánu, což navrhovatelé nezpochybňují. Soud proto toliko ve stručnosti konstatuje, že první zákonná podmínka pro vydání stavební uzávěry byla splněna.
50. Navrhovatelé nicméně zpochybňují naplnění dalších dvou podmínek pro přijetí stavební uzávěry plynoucích z § 97 odst. 1 stavebního zákona, a to že: 1) zakázaná stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jakož i že 2) zákaz stavební činnosti je proveden v nezbytném rozsahu. Navrhovatelé argumentují, že je napadená uzávěra nezákonná, protože odpůrce nepřijatelně zakázal veškerou stavební činnost, čímž stanovil větší restriktce, nežli bude přinášet připravovaná změna územně plánovací dokumentace. Zároveň není stavební uzávěra přiměřeně časově ohraničena, když je její platnost vázána na v budoucnu nejasný okamžik. Je nepřiměřená i co do věcného rozsahu a rozsahu území, které reguluje. Napadená stavební uzávěra tak podle navrhovatelů nesplňuje požadavek omezení stavební činnosti pouze v nezbytném rozsahu.
51. Podle § 99 odst. 1 stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry. Součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením dotčeného území, popřípadě podmínky pro povolení výjimek.
52. Podle § 99 odst. 3 stavebního zákona může příslušná rada na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. Proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat.
53. Soud poukazuje na to, že proces vedoucí k vyhlášení stavební uzávěry nelze chápat jako samostatný a izolovaný, ale je na něj nutné nahlížet v širších souvislostech, tedy zejména právě v návaznosti na vznikající územně plánovací dokumentaci. Nelze přitom přehlédnout, že § 97 odst. 1 stavebního zákona od 1. 1. 2013 již podmiňuje vyhlášení stavební uzávěry pouze nejranější fází přípravy nové územně plánovací dokumentace – vyžaduje se pouze, aby odpůrce rozhodl o pořízení nového územního plánu (jeho změny). V nyní projednávané věci přitom účastníci nerozpoukají, že před vydáním stavební uzávěry došlo ke schválení pořízení změny č. 4 územního plánu.
54. Je přitom běžné, že v počátečních fázích komplexního procesu pořizování územně plánovací dokumentace nejsou zamýšlené změny oproti stávajícímu územnímu plánu ještě přesně identifikovány a vymezeny. Na odůvodnění stavební uzávěry tedy nelze klást takové požadavky, které by vyžadovaly, aby reflektovala připravovanou územně plánovací dokumentaci v takových konkrétnostech, které odpovídají např. již zadání územního plánu. Takovým požadavkem by byl popřen smysl účinné právní úpravy, která pro vydání stavební uzávěry územně plánovací dokumentaci v takto pokročilé fázi její přípravy nevyžaduje – srov. znění § 97 odst. 1 stavebního zákona do 31. 12. 2012, které vázalo možnost vydat územní opatření o stavební uzávěře až na *schválení zadání* připravované územně plánovací dokumentace. To samozřejmě neznamená, že by odůvodnění územního opatření o stavební uzávěře nemělo stran naplnění tohoto kritéria obsahovat žádné úvahy. Bude však postačovat, pokud tyto úvahy budou vysloveny v té míře obecnosti, která odpovídá obecnosti informací

o připravované územně plánovací dokumentaci v její počáteční fázi (viz např. rozsudek NSS č. j. 1 As 454/2017-102, body 41 až 45).

55. Z odůvodnění napadené stavební uzávěry je zřejmé, že se odpůrce zabýval kritériem ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované změny č. 4 územního plánu (tedy splněním druhé podmínky pro vydání stavební uzávěry – pozn. soudu). Odpůrce souhrnně uvedl (viz stranu 2-3 odůvodnění napadené uzávěry), že je jejím účelem „*především ochrana dotčeného území před zástavbou, jejíž urbanistické a architektonické řešení by mohlo být v rozporu s nastavením podmínek prostorového uspořádání, které bude detailně prověřeno v procesu porřízení Změny č. 4 územního plánu Nepomuk. (...) Vzhledem k většímu množství zastavitelných ploch a ploch přestaveb v obci a ke vzrůstajícímu zájmu o jejich využití je evidentní, že snaha o zachování urbanistických hodnot v kontextu kulturní krajiny je opodstatněná. Podrobnější regulace prověří a vzájemně koordinuje hustotu navržené zástavby, též s ohledem na nároky na veřejnou infrastrukturu, včetně vymezení veřejných prostranství, ploch dopravy a kapacit občanského vybavení. (...) Účelem porřízení Změny č. 4 územního plánu Nepomuk s prvky regulačního plánu je usměrnění urbanistického uspořádání zástavby a architektonického řešení staveb u nové výstavby v katastrálním území X.*“ (důraz přidán soudem) Odpůrce také odůvodnil, že k vydání stavební uzávěry přistoupil i z důvodu systémových a komplexních nedostatků stávajícího územního plánu, jehož podmínky prostorového uspořádání zástavby vyhodnotil jako nevhodné, neboť umožňují příliš intenzivní zástavbu spíše městského či příměstského typu. Přepřpracovaná regulace by měla mnohem účinněji zajistit ochranu převažujícího venkovského charakteru zástavby. Odpůrce upozornil i na možné riziko obtěžování imisemi (hlukem, znečištěním ovzduší), které by bylo spojeno s intenzivní zástavbou spíše městského a příměstského typu. Podle odpůrce je stávající územní plán příliš obecný, neboť např. právě pro plochy BV – bydlení venkovské nastavuje obecnou, neurčitou a různě interpretovatelnou regulaci. Odpůrce odkázal na zkušenosti ze správních praxe, která ukazuje, že právě takto obecně nastavené regulativy jsou ve správních řízeních obtížně aplikovatelné a vymahatelné. Přijetím změny územního plánu s prvky regulačního plánu by tak mělo být zamezeno vzniku např. staveb netradičního tvaru, odlišného měřítka či jinak odlišné struktury zástavby.
56. Odpůrce tedy objasnil (v kontextu celého odůvodnění napadené uzávěry), že usiluje o to, aby nová zástavba byla v souladu s veřejným zájmem na harmonickém využití území, v jednotných a urbanisticky a architektonicky odpovídajících formách. Odpůrce má zájem na zachování venkovského charakteru zástavby obce, přičemž si uvědomil, že s ohledem na obecnost stávajícího územního plánu by mohl být tento charakter zástavby narušen. Zachování venkovského charakteru zástavby by mělo přitom poskytovat obyvatelům obce klidné prostředí, bez intenzivní zátěže místní dopravou, s vysokým podílem nezastavěných zahrad. Odpůrce pak také zcela konkrétně uvedl, že chce především předejít zástavbě městského a příměstského typu, kterou spojuje se zintenzivněním dopravy a dalších imisí. Nadto je z odůvodnění napadené stavební uzávěry patrné, že odpůrce má za účelem splnění svého cíle také zájem upřesnit dosud obtížně aplikovatelné a vymahatelné regulativy stávajícího územního plánu – odpůrce dal za příklad takový, podle kterého je stanoveno jen obecně, neurčitě a různě interpretovatelně, že je v plochách BV „*při rekonstrukcích třeba navazovat na původní zástavbu, výškově a měřítkem stavby přizpůsobit okolí*“.
57. Soud považuje popsané úvahy odpůrce za přezkoumatelné a odpovídající počáteční fázi přípravy změny č. 4 územního plánu. Z odůvodnění napadené uzávěry přitom plyne, že obec zamýšlí změnu územního plánu i z důvodu, aby ji případně uvedla do souladu

s nadřazenou dokumentací (politikou územního rozvoje a ZÚR). Podrobnější úprava by pak měla prověřit a vzájemně koordinovat hustotu navržené zástavby, též s ohledem na veřejnou infrastrukturu, včetně vymezení veřejných prostranství, ploch dopravy a kapacit zařízení občanského vybavení. Stavební uzávěra byla tudíž vydána proto, aby do doby, než budou ve změněném územním plánu stanovena nová jasná (podrobnější) pravidla pro povolování staveb, nebylo postupováno podle dosavadního územního plánu, který je příliš obecný a mohl by narušit charakter zástavby, kterou považuje odpůrce za hodnotný a přínosný. Je zřejmé, že napadená uzávěra má sloužit k tomu, aby zakázaná, resp. omezená stavební činnost neztížila nebo neznemožnila budoucí využití území podle připravované změny územně plánovací dokumentace. Odůvodnění napadené uzávěry je tak v souladu s obecnou funkcí územního opatření o stavební uzávěře, kterou je zastavení stavební činnosti v území, pro které obec připravuje novou regulaci v podobě změny územního plánu, do doby, než bude tato nová regulace definitivně schválena a nabude účinnosti; tedy ponechání volného prostoru obci k dalšímu rozhodování. Bez vydání napadené stavební uzávěry by smysl a účel připravované územně plánovací dokumentace mohl být ohrožen. Tato zákonná podmínka pro vydání stavební uzávěry je tedy splněna.

58. Konečně třetí předpoklad pro vydání územního opatření o stavební uzávěře spočívá v tom, že toto opatření bude stavební činnost ve vymezeném území omezovat nebo zakazovat pouze *v nezbytném rozsahu*. Proti naplnění této podmínky navrhovatelé brojili nejobsáhleji.
59. Z časového hlediska je napadená uzávěra vymezena tak, že platí „do doby ukončení procesu pořizování Změny č. 4 Územního plánu Nepomuk, o jejímž pořízení rozhodlo Zastupitelstvo obce Nepomuk dle § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona dne 14. 7. 2023 usnesením č. 6/2023.“ Vymezení časové působnosti stavební uzávěry odkazem na událost, o které nelze v čase přijetí uzávěry jednoznačně uvést, kdy přesně nastane, je vymezením obvyklým, které správní soudy nepovažují za neurčité nebo neproporcionální (viz rozsudek zdejšího soudu č. j. 50 A 13/2017-86, bod 37, nebo stavební uzávěry přezkoumávané rozsudky NSS ze dne 4. 9. 2014, č. j. 3 AOs 4/2013-22, ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 AOs 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS, či ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34). V tomto smyslu navrhovatelé nezbytnost rozsahu napadené stavební uzávěry nezpochybňují důvodně, neboť uplatňují argumenty, se kterými se již judikatura soudů vypořádala jako s nedůvodnými, přičemž nedošlo k žádné změně aplikované právní úpravy (např. že by nově zákon stanovoval povinnost určit platnost stavební uzávěry přesně ohraničenou lhůtou), v jejímž důsledku by musely být dříve vyslovené závěry soudů přehodnoceny.
60. Navrhovatelé sice citovali z rozsudku NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 AOs 3/2011-103, avšak soud nemá za to, že by uvedená citace byla přiléhavá pro nyní posuzovanou věc. V odkazované věci NSS věcně přezkoumával přiměřenost časového působení stavební uzávěry s tím, že posuzoval dobu, která uplynula od prvního úkonu učiněného v souvislosti s přijetím nové územně plánovací dokumentace ke dni podání návrhu na zrušení stavební uzávěry. Kdežto v nyní posuzované věci navrhovatelé spatřují časovou nepřiměřenost toliko v navázání konce účinnosti stavební uzávěry na ukončení činnosti související s pořizováním změny č. 4 územního plánu. Navrhovatelé neuvádějí, že odpůrce nečiní žádné kroky k přijetí změny č. 4 územního plánu (dokonce v návrhu výslovně uvedli, že nikdy nenamítali pasivitu obce při pořizování územního plánu), ale napadají formální stanovení časové působnosti stavební uzávěry, pro kterou již ovšem zdejší soud s odkazem na judikaturu NSS výše uzavřel, že je přiměřená a obvyklá. Námitka tak není důvodná.

61. Další okruh námitek navrhovatelů se týká *prostorového hlediska*, neboť mají za to, že je nepřiměřeným rozsahem, když se stavební uzávěra vztahuje na téměř celé území obce Nepomuk. Napadená stavební uzávěra neobsahuje ani podrobný výčet pozemků, na něž se vztahuje, ale odkazuje na grafické znázornění mapy. Toto svědčí podle navrhovatelů o tom, že je výčet pozemků, na něž se stavební uzávěra vztahuje, natolik obsáhlý, že by byl jejich doslovný výčet příliš dlouhý. Ani tato námitka ovšem není důvodná.
62. Rozsah stavební uzávěry musí odpovídat rozsahu plochy, v jejímž vztahu je nově zvažována změna regulace. Napadená stavební uzávěra je vymezena pro zastavitelné plochy, plochy přestaveb a celé zastavěné území v katastrálním území X. Z odůvodnění stavební uzávěry je přitom patrné, že změna č. 4 se týká **komplexní změny územního plánu**, mj. se zaměřením na usměrnění urbanistického uspořádání zástavby a architektonické řešení staveb u nové výstavby (vše v katastrálním území X). Pořizovaná změna č. 4 územního plánu má přitom aktualizovat i soulad s nadřazenou dokumentací. Soud má tak za to, že je podmínka nezbytného rozsahu v nyní projednávané věci splněna i v prostorovém slova smyslu. Změna č. 4 územního plánu se totiž netýká toliko jednoho úzce vymezeného území obce, ale jedná se o komplexní změnu; součástí je například i doplnění podmínek pro usměrnění urbanistické zástavby a architektonického řešení staveb u nové výstavby. Zároveň již z výše citovaného odůvodnění napadené stavební uzávěry je patrné, že regulaci podmínek pro umísťování staveb v zastavěném a zastavitelném území obce pociťuje odpůrce jako obecný problém, dotýkající se celého území obce, nikoliv pouze některých vybraných lokalit či funkčních ploch, neboť jsou tyto podmínky formulovány příliš obecně. Jde přitom o typové vymezení funkčního využití konkrétních ploch, nejedná se o problém spojený toliko s několika pozemky, či relativně malým územím. Jedná se naopak o systémový problém stávajícího územního plánu. Soud tak neshledal, že by byl odpůrcem koncipovaný rozsah územní působnosti stavební uzávěry nepřiměřený ve vztahu k jejímu účelu.
63. S vymezením stavební uzávěry na rozsáhlejší území přitom počítá i právní úprava. Podle § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření (dále „vyhláška č. 503/2006 Sb.“), platí, že územní opatření o stavební uzávěře obsahuje a) vymezení území s uvedením katastrálního území a parcelních čísel pozemků a staveb na nich podle katastru nemovitostí, pro které platí stavební uzávěra, b) rozsah a obsah omezení nebo zákazu stavební činnosti, c) podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů, d) dobu trvání stavební uzávěry, je-li to možno předem stanovit (odst. 1). Součástí územního opatření o stavební uzávěře je ověřený výkres na kopii katastrální mapy s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra (odst. 2). Týká-li se územní opatření o stavební uzávěře zvlášť rozsáhlého území, nahradí se údaj podle odst. 1 písm. a) popisem dotčeného území a jeho hranic a příloha podle odstavce 2 se nahradí mapovým podkladem v měřítku 1 : 5 000 s vyznačením území, pro které stavební uzávěra platí.
64. Přestože vyhláška č. 503/2006 Sb. primárně vyžaduje, aby územní opatření o stavební uzávěře obsahovalo vymezení území s uvedením katastrálního území a parcelních čísel pozemků a staveb na nich podle katastru nemovitostí, pro které stavební uzávěra platí, právě v případech zvlášť rozsáhlého území umožňuje nahrazení takového vymezení využitím grafické přílohy. Z napadené stavební uzávěry je přitom patrné, že platí pro veškeré zastavitelné plochy, plochy přestaveb a celé zastavěné území v katastrálním území X; zahrnuje tak z pouhého odhadu nižší stovky pozemků, což lze podle soudu podřadit pod kategorii zvlášť rozsáhlého území ve smyslu § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb. Dle soudu tak

byly splněny podmínky pro vymezení dotčené stavební uzávěry podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. v návaznosti na § 99 odst. 2 stavebního zákona.

65. Grafické vyznačení území dotčeného stavební uzávěrou je v případě rozsáhlého území i vhodnější než výčet parcelních čísel, neboť přehledněji zobrazuje dotčené území a zároveň eliminuje případné nepřesnosti v případě, že by v mezidobí došlo k rozdělení, scelení nebo jiné úpravě (v důsledku např. digitalizace) dotčených pozemků. Vymezení územního rozsahu na zvláště rozsáhlém území nepředstavuje samo o sobě nepřiměřenost stavební uzávěry. Správní soudy v minulosti akceptovaly již i vymezení stavební uzávěry hranicemi celého katastrálního území jako přiměřené (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ao 7/2010-73, a ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, bod 50, nebo rozsudek zdejšího soudu č. j. 50 A 13/2017-86, bod 36).
66. Zcela konkrétně lze pak z grafické části napadené stavební uzávěry vyčíst, že pozemky navrhovatelů a) a b) se nacházejí výhradně v zastavitelných plochách a plochách přestaveb dle stávajícího územního plánu, pozemky v majetku svěřenského fondu se pak nacházejí v zastavěném území. U zastavitelných ploch chtěl odpůrce zabránit vzniku výstavby, která by nepřiměřeným způsobem zatížila území obce (přinesla negativní imise a byla v rozporu se stávajícím charakterem dosavadní výstavby). Lze tak považovat za racionální, že pro zastavitelné plochy odpůrce vymezil stavební uzávěru. Pro zastavěnou plochu zase platí, že upravuje stávající regulaci příliš obecně, obtížně interpretovatelně, čímž by mohlo dojít ke změně vzhledu/charakteru stávající stavby, která by mohla být opět v rozporu s cíli odpůrce, je proto důvodné, že odpůrce vymezil stavební uzávěru i v již zastavěných plochách, když je jeho cílem zpřesnit (prostřednictvím regulačního plánu) podmínky zástavby. Pozemky navrhovatelů tak spadají do ploch, pro které odpůrce identifikoval důvody pro přijetí stavební uzávěry.
67. Navrhovatelé také namítali, že stavební uzávěra nemůže přinášet větší omezení stavebních činností, než přinese připravovaná územně plánovací dokumentace. K tomuto závěru citovali z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 12. 2015, č. j. 40 A 5/2015-108. Navrhovatelé přitom poukazovali na to, že funkční využití dotčených ploch má být v připravované změně územního plánu shodné, jako je stávající funkční využití, tedy pro bydlení rodinné venkovské.
68. Předně soud poukazuje na to, že z odůvodnění napadené stavební uzávěry vyplývá, že má dojít ke *zpřesnění* podmínek funkčního využití území konkrétních ploch. Není tedy pravdivé tvrzení, že by bylo možné i po schválení změny č. 4 územního plánu na dotčených plochách realizovat totožné záměry, jako podle stávajícího územního plánu. Proces přijímání změny č. 4 územního plánu byl iniciován z důvodu *zpřesnění (stávajících) podmínek* využití těchto ploch; stávající územně plánovací dokumentace stanovovala podmínky funkčního využití dotčených ploch totiž příliš obecně. V projednávané věci sice nejde o situaci, že by změna územně plánovací dokumentace zcela měnila funkční využití konkrétních ploch, ale má je upřesňovat (do důsledku vzato zpřísňovat); funkční využití bude tedy typově sice shodné, ale přesto striktnější. Jelikož by podle nové (změněné) územně plánovací dokumentace měla být stanovena přesnější kritéria, je zřejmé, že by určitá zástavba, která by mohla být realizována podle stávající územně plánovací dokumentace, byla nepřípustná podle té připravované, a tedy byla způsobilá znemožnit (např. s ohledem na její objem, vzhled apod.) připravované budoucí využití. A je podstatné právě to, že stavební uzávěra musí být způsobilá účelně zabránit výstavbě, která by mohla být s novým řešením využití území v rozporu. Ohledně míry omezení, kterou stavební uzávěra přináší,

pak soud považuje za relevantní úvahy NSS vyslovené v rozsudku ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30, ve kterém uvedl, že „cílem stavební uzávěry je to, aby stavební činnost v řešeném území neztížila nebo neznemožnila 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. Naplnění tohoto cíle nebrání ani skutečnost, že na vymezeném území již určitá omezení výstavby před vydáním stavební uzávěry platila. I v takovém případě totiž může stavební uzávěra zamezit další dosud nepovolené výstavbě či takovým změnám staveb, jež by splňovaly původně platné podmínky výstavby, avšak s novým řešením využití území by již byly v rozporu.“ Pokud by stavební uzávěra mohla stanovit pouze mírnější restriktce, než se kterými nově počítá připravovaná územně plánovací dokumentace, popřel by se její účel. Z účelu stavební uzávěry plyne, že v průběhu přípravy nové územně plánovací dokumentace má být v dotčeném území umožněno provádět takové činnosti, které neztíží nebo neznemožní budoucí využití území podle připravované dokumentace. Před těmito činnostmi stavební uzávěra chránit nemá. Má chránit pouze před takovými, jež se neslučují s budoucím využitím území. Stavební uzávěrou by tedy neměly být zakázány pouze takové činnosti, které by bylo možné realizovat po přijetí připravované územně plánovací dokumentace. (K tomu srov. též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2022, č. j. 55 A 63/2021-107). Napadená stavební uzávěra odpovídá tomu, že připravovaná změna územně plánovací dokumentace má přinést striktnější (konkrétnější, přesnější) úpravu podmínek využití dotčených funkčních ploch bez ohledu na to, zda typ funkčního využití zůstane stejný. Není tak přiléhavé tvrzení navrhovatelů, že by stavební uzávěra přinášela nepřípustné větší omezení stavební činnosti, než přinese nová (změněná) územně plánovací dokumentace z důvodu, že se nepřipravuje změna typu funkčního využití.

69. Navrhovatelé dále namítali, že je napadená stavební uzávěra v rozporu se zásadou subsidiarity a proporcionality zásahu do jejich ústavou chráněného vlastnického práva. Soud předesílá, že míra precizace návrhových bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se navrhovatelům u soudu dostane. Není namístě, 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 navrhovatelů (srov. obdobně rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Navrhovatelé obecnou námitku porušení zásady subsidiarity a proporcionality nedoplňovali o žádnou konkrétní věcnou argumentaci.
70. Soud toliko v obecnosti konstatuje, že proporcionalitu zásahu do práv v případě územního opatření o stavební uzávěře jakožto dočasného opatření je třeba posuzovat vzhledem k cíli, který sleduje, jímž je zabránit možnému ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 6. 2016, č. j. 45 A 52/2014-60). Jak uvedl Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 2691/09: „Přísnější materiální přezkum z hlediska proporcionality omezení vlastnických práv soukromých osob, je-li namítána jeho kolize s veřejným zájmem, je možno provést až ve vztahu k finálnímu výstupu, do něhož vyústí celý proces, nikoliv ve vztahu k opatření, které je charakterizováno svou předběžností, a tudíž i časovou ohraničeností. [...] Přiměřenost tohoto omezení vychází z postavení vlastníka v rámci celého procesu vytváření územního plánu, v němž mu nic nebrání účinně bránit svá práva, a v němž má následně zajištěn i přístup k soudu za účelem obrany svých práv. [...] v případě územního opatření o stavební uzávěře nejde o neodčinitelný zásah

do vlastnického práva stěžovatelky.“ Posuzování přiměřenosti regulace u daného typu opatření obecné povahy je tedy poněkud užší než u opatření obecné povahy jiných typů, zejména územního plánu.

71. Cílem stavební uzávěry, která je také (stejně jako územní plán) nástrojem územního plánování, je dočasně „zmrazit“ novou výstavbu ve vymezeném území. Nemůže však působit zpětně na výstavbu již povolenou. To by bylo v rozporu s legitimním očekáváním adresátů již vydaných povolení a ochranou práv nabytých v dobré víře. V případě existence pravomocných veřejnoprávních povolení stavební uzávěra neznemožňuje provádět stavební činnost na jejich základě (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 1. 2021, č. j. 55 A 72/2020-84, body 26 a 30, potvrzený rozsudkem NSS ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30, nebo rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2020, č. j. 51 A 58/2020-58, bod 55). Ve vztahu k dotčeným pozemkům však žádné takové rozhodnutí, zakládající legitimní očekávání navrhovatelů stavět podle svých představ, vydáno nebylo.
72. Případné překažení stavebních záměrů navrhovatelů tak není diskriminací, „cílenou obstrukcí“ ani nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatelů, ale důsledkem postupu odpůrce, jenž plně odpovídá zákonem předvídanému účelu a cíli územního opatření o stavební uzávěře (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 50 A 11/2017-290, bod 66). Podstata stavební uzávěry tedy nemůže být sama o sobě důvodem její nezákonnosti.
73. Je zřejmé, že žádným jiným správním aktem by nebylo možné zamezit nežádoucí výstavbě – jediným nástrojem, jímž lze docílit účelu sledovaného napadeným opatřením obecné povahy je právě stavební uzávěra (srov. rozsudek zdejšího soudu č. j. 50 A 11/2017-290, bod 64). Jinak řečeno, není zde žádný jiný nástroj, kterým by bylo možno dosáhnout téhož výsledku a který by současně do práv navrhovatelů zasáhl méně intenzivně.
74. Zároveň nemá soud za to, že by byli navrhovatelé diskriminováni oproti vlastníkům pozemku p. č. XP; i na tento pozemek se vztahuje stavební uzávěra a žádný odlišný postup není ze správního spisu ve vztahu k napadené stavební uzávěře zřejmý.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

75. Soud se dále zabýval návrhovým bodem, v němž navrhovatelé namítali nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách navrhovatelů proti stavební uzávěře.
76. Navrhovatelé mají za to, že se odpůrce s jejich námitkami vypořádal příliš stroze a obecně. K tomu uvedli jako příklad vypořádání námítky, že stavební uzávěra představuje cílenou obstrukci za účelem zdržení a znemožnění podnikatelského záměru navrhovatelů. Navrhovatelé považují za nedostatečné, že odpůrce pouze obecně uvedl, že má stavební uzávěra chránit dotčené území před zástavbou, která nevyhovuje požadavkům pro regulaci rozvoje území a požadavkům na ochranu architektonických a urbanistických hodnot a ochranu venkovského charakteru území, aniž by vysvětlil neurčité pojmy městská a příměstská zástavba.
77. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a je tak třeba je vnímat ve vzájemných souvislostech (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 200, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS).
78. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů nad rámec již výše rekapitulovaného poukázal též na to, že má dojít k podrobnější úpravě územního plánu (prostřednictvím změny č. 4), která má chránit převažující venkovský charakter zástavby v obci a dále odkázal na podrobnější odůvodnění ve stavební uzávěře. V odůvodnění je pak uvedeno, že je potřeba

prověřit a vzájemně koordinovat hustotu navržené zástavby, a to též s ohledem na nároky na veřejnou infrastrukturu, včetně vymezení veřejných prostranství, ploch dopravy a kapacit zařízení občanského vybavení. Odpůrce také poukázal na konkrétní negativní jevy spojované s intenzivní zástavbou (představovanou stavbami městského a příměstského charakteru, které podle odpůrce představují intenzivnější typ zástavby).

79. Soud považuje vypořádání této námitky za přezkoumatelné a dostatečně odůvodněné. Jak uvedl již výše, neshledal, že by postupem odpůrce docházelo k „cílené obstrukci“ navrhovatelů, neboť podstata stavební uzávěry nemůže být sama o sobě důvodem její nezákonnosti. Zároveň má soud za to, že nebylo nezbytné, aby odpůrce blíže definoval pojmy městská a příměstská zástavba, když i zcela konkrétně uvedl, jaké negativní jevy s daným typem zástavby spojuje – obtěžování hlukem, znečištěním ovzduší apod. Pro přezkoumatelnost stavební uzávěry je podstatné, že odpůrce vymezil negativní důsledky výstavby, kterým se snaží zabránit, a naopak není podstatné, aby zcela konkrétně popsal vizuální vlastnosti daného typu městské a příměstské výstavby. Je dostatečné, když odpůrce uvedl, že se snaží zamezit výstavbě, která by svou dimenzí přispěla k výraznému navýšení dopravy, navýšení hluku apod. Důležité je totiž vymezení cílů, kterých má být prostřednictvím stavební uzávěry, resp. souvisejícího procesu změny územně plánovací dokumentace dosaženo. Vymezení konkrétních cílů představuje rámec, do kterého se musí případné projekty, kterým by měla být ze stavební uzávěry udělena výjimka, vejít. Je kladen důraz nikoli na objektivní dodržení měřitelných parametrů zástavby, ale na dodržení hodnotových vizí a cílů. Pro naplnění cíle stavební uzávěry tak není tolik podstatné dodržení případného zcela konkrétně vymezeného limitu dané budovy (např. nepřesáhnout 15 m), ale dodržení hodnotového cíle (nezatížení prostředí nepřiměřeným hlukem, znečištěním apod.), který by mohl být porušen i v případě nižší stavby, pokud by byla určena k účelu, pro který je typická např. vyšší dopravní intenzita apod.
80. Pro přezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách také není podstatné, aby odpůrce popsal jednotlivé znaky projektu navrhovatelů, které by považoval za rozporné s plánovanou změnou územně plánovací dokumentace. Odpůrce nebyl povinen přezkoumávat konkrétní projekty všech dotčených vlastníků, a to ani tehdy, pokud by dotčení vlastníci odpůrce se svými záměry seznámili. Nebyl povinen uvádět, proč je případně ten který projekt s plánovanou změnou územně plánovací dokumentace rozporný. Stavební uzávěra je plošným nástrojem k omezení stavební činnosti, která s ohledem na to, že je přijímána zpravidla v počátku procesu změny územně plánovací dokumentace, ani nemůže být způsobilá vyhodnotit (posoudit) individuální záměry vlastníků nemovitostí dotčených stavební uzávěrou, neboť ke dni vydání stavební uzávěry není dostupný závazný materiál, který by s konečnou platností upravoval podmínky užití dotčených ploch – ostatně, pokud by tomu tak bylo, nemělo by smysl stavební uzávěru vůbec vydávat, neboť by tu byl dostupný jiný nástroj regulující výstavbu. Zároveň je zcela přiléhavé vypořádání odpůrce, který uvedl, že „[s]kutečnost, že vlastník pozemku zahájil projekční přípravu, ovšem nebrání tomu, aby ve vztahu k těmto pozemkům byla vyhlášena stavební uzávěra. Právě naopak, pokud obec hodlá určité území řešit, regulovat v rámci připravované Změny č. 4 ÚP Nepomuk, odůvodňuje skutečnost vydání této stavební uzávěry.“ Pokud má odpůrce indicie o tom, že se chystá projekt k zastavění určité oblasti, a zároveň odpůrce identifikoval, že jsou ve stávajícím územním plánu nedostatky, v jejichž důsledku by mohly být ohroženy cíle nebo zásady, jimiž se při územním plánování řídí, je zcela namístě přijmout opatření v podobě stavební uzávěry, a to do doby, než zjištěné nedostatky územně plánovací dokumentace odstraní. Zároveň je třeba doplnit, že stavební uzávěra nepůsobí retroaktivně, nemůže tak

mít vliv na již povolené stavební záměry. Navrhovatelé přitom ani netvrdili, že by jim stavební uzávěra bránila ve výstavbě *již povoleného* záměru.

81. Navrhovatelé dále namítali, že je nedostatečné i vypořádání jejich námitek ve vztahu ke kritériu nezbytného rozsahu stavební uzávěry. Podle navrhovatelů měl odpůrce vysvětlit, z čeho usuzuje na závěr, že právě na pozemcích navrhovatelů nebo jakýchkoliv stavební uzávěrou dotčených pozemcích, má vzniknout výstavba narušující architektonický ráz a urbanistickou strukturu obce.
82. K tomu soud znovu opakuje, že odpůrce nebyl povinen vysvětlovat na konkrétních plánovaných záměrech vlastníků nemovitostí dotčených stavební uzávěrou jejich rozpor s plánovanou změnou územně plánovací dokumentace. Odpůrci ani nemusí být znám žádný konkrétní záměr. Stačí, když vymezí, jaké konkrétní území požaduje chránit před výstavbou a jaké cíle s tím spojuje. Stavební uzávěra se nevydává (pouze) v okamžiku, má-li odpůrce indicie o tom, že „*brozí*“ zastavení určitých pozemků (byť i takové situace mohou nastat, a i v takové situaci je vydání stavební uzávěry zcela legitimní), ale potřebuje-li s ohledem na své dlouhodobé záměry (které promítne například do změny územně plánovací dokumentace) ochránit stávající stav území, než bude taková dokumentace schválena (závazná). Soud zároveň doplňuje, že pro platné vyhlášení stavební uzávěry není třeba ani zadávat žádné studie, nebo jiné zpracování odborných podkladů. Zákon žádné takové požadavky nestanoví.

Zneužití institutu stavební uzávěry

83. Navrhovatelé také namítali, že je alibistické tvrzení odpůrce ohledně možnosti udělení výjimky z vyhlášené stavební uzávěry, když byl se stavebním záměrem navrhovatelů obeznámen, přesto pozemky navrhovatelů do stavební uzávěry zahrnul. Podle navrhovatelů je tak možnost o udělení výjimky buď snahou o vynucený zásah do podoby záměru, nebo kompenzací nedostatečného odůvodnění této markantní intervence do vlastnických práv navrhovatelů. K tomu soud uvádí, že podle § 99 odst. 3 stavebního zákona může příslušný orgán povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel – shodně je možnost výjimky definována i ve výrokové části napadené uzávěry. Kritériem, na jehož základě je odpůrce povinen zkoumat podanou žádost o výjimku ze stavební uzávěry, je toliko možné ohrožení účelu sledovaného stavební uzávěrou, přičemž odpůrce dílčí podmínky ve stavební uzávěře i stanovil. Soud tak v postupu odpůrce nespatřuje nezákonnost ani jakési prisvojování si pravomoci zasahovat do projektů navrhovatelů.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

84. Soud shrnuje, že návrh na zrušení opatření obecné povahy neshledal důvodným, a proto jej zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
85. Jelikož soud neshledal návrhové body důvodnými, je nadbytečné, aby zde podrobněji reagoval na obsáhlou argumentaci odpůrce ohledně aktivní věcné legitimace navrhovatelů. Soud proto pouze ve stručnosti konstatuje, že pro věcnou legitimaci postačuje už jen skutečnost, když stavební uzávěra zakazuje výstavbu na pozemku, která byla před jejím vydáním dovolena. Už pouze tato skutečnost zkracuje práva navrhovatelů, bez ohledu na to, zda plánují či neplánují nějaké konkrétní stavební záměry, či zda by byly či nebyly přípustné v době před vydáním stavební uzávěry. Subjektivní právo je představováno *možností* chování, nikoliv nutně jeho naplněním prostřednictvím realizace konkrétního záměru.
86. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch. Odpůrci, který byl plně úspěšný,

soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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 21. listopadu 2024

Lenka Oulíková, v. r.
předsedkyně senátu