



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Karla Ulíka a Josefa Straky ve věci

navrhovatelky: **Brusírna Harrachov s.r.o.**
sídlem Čenětice 15, 251 68 Křížkový Újezdec
zastoupena advokátem Mgr. Markem Čermákem
sídlem Vrchlického 634, 252 63 Roztoky

proti
odpůrci: **Zastupitelstvo obce Radějovice**
sídlem Radějovice 10, 251 68 Radějovice

o **návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2024** – územního opatření o stavební uzávěře, vydaného usnesením č. 8 Zastupitelstva obce Radějovice ze dne 13. 6. 2024,

takto:

- I. **Návrh se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Soud v této věci přezkoumává zákonnost v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále „stavební uzávěra“), které na pozemcích zařazených Územním plánem Radějovice ve znění změny č. 1 (dále „územní plán“) do plochy SV – smíšené obytné zakazuje umístování a realizaci všech staveb typu (s výjimkou udržovacích prací): (i) *polyfunkční domy s bydlením*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

(tj. domy se smíšenou funkcí, plochou pro bydlení do 50 % celkové podlahové plochy a s více než jednou bytovou jednotkou) a (ii) architektonické tvary a výrazy budoucích staveb pro bydlení (jako jsou mobilheimy, srubové stavby atp.).

2. Navrhovatelka vlastní v území dotčeném stavební uzávěrou pozemek parc. č. 140/39, k. ú. Olešky (dále „pozemek navrhovatelky“). Na něm plánuje výstavbu polyfunkčního objektu, k němuž dle svých tvrzení disponuje i územním rozhodnutím. Stavební uzávěru považuje za nezákonnou a nepřiměřenou. Proto se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), domáhá zrušení stavební uzávěry v celém rozsahu, případně v části týkající se jejího pozemku.

Shrnutí návrhu

3. Navrhovatelka v první řadě namítá, že odpůrce zařadil bod ohledně zahájení přípravy návrhu stavební uzávěry na program zasedání zastupitelstva až po zahájení jednání v rozporu s § 93 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Dále navrhovatelka nesouhlasí s tím, že odpůrce vydal stavební uzávěru jako již druhou v pořadí, a to namísto „realizace změny územního plánu“, kterou připravuje už čtyři roky. Odpůrce vydáním stavební uzávěry v podstatě nahrazuje územní plán obce (její předmět je s územním plánem i připravovanou změnou v rozporu). Tím odpůrce porušuje principy dobré správy a legálního (patrně myšleno legitimního – pozn. soudu) očekávání. Odpůrce stavební uzávěrou zakazuje realizaci vymezených staveb v zásadě na celém území obce a v rozporu s první stavební uzávěrou klade nové podmínky výstavby. Nadto nebyla splněna ani podmínka přípravy nové územně plánovací dokumentace, neboť o ní ke dni vydání stavební uzávěry nebylo zahájeno jednání.
4. Navrhovatelka rovněž uvádí, že disponuje územním rozhodnutím ze dne 17. 12. 2006 ve znění jeho změny pravomocné ke dni 8. 9. 2015, které na jejím pozemku umísťuje stavbu penzionu, tedy polyfunkčního objektu. Stavební uzávěra tento limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nerespektuje. S ohledem na to je navrhovatelka přesvědčená, že stavební uzávěra cílí zejména na její záměr stavby polyfunkčního domu, neboť územní plán obce i jeho změna s možností jeho výstavby na pozemku navrhovatelky počítaly. Závěrem navrhovatelka podotýká, že odůvodnění stavební uzávěry je velmi obecné a kopírující znění § 97 odst. 1 stavebního zákona. Neobstojí ani odpůrcův odkaz na nedostatek vodních zdrojů v obci, neboť v dopise ze dne 9. 1. 2013 určenému majitelům chat napojených na vodovodní řad obec uvedla, že bude mít zajištěný dostatek vody pro zásobování, a to i po plánovaném rozsáhlém rozvoji obce. I samotný územní plán konkretizuje, že rozvojové plochy budou napojeny na stávající vodovod v obci (bez jakýchkoli limitů) a že čistírna odpadních vod a kanalizace mají kapacitu 800 ekvivalentních obyvatel (připojeno je 300 ekvivalentních obyvatel).

Vyjádření odpůrce

5. Odpůrce navrhuje návrh zamítnout. K žádné procesní vadě dle odpůrce nedošlo. Ustanovení § 94 odst. 2 obecního zřízení umožňuje zařadit body programu až v průběhu zasedání zastupitelstva. To potvrzuje i judikatura Ústavního soudu. Celý proces pořizování byl transparentní, o čemž svědčí i to, že navrhovatelka uplatnila námitky. Na závadu též není, pokud odpůrce vydal vícero stavebních uzávěr, protože jejich předměty jsou rozdílné. Napadená stavební uzávěra plně odpovídá obsahu změny č. 2 územního plánu, jak o jejím pořízení odpůrce rozhodl dne 11. 5. 2020. Účel i předmět stavební uzávěry jsou jasné a

navazují na rozhodnutí o pořízení změny územního plánu. Odpůrce argumentuje, že navrhovatelce nemůže svědčit legitimní očekávání ve vztahu ke stavebnímu využití jejího pozemku, neboť již od roku 2020 se pořizuje uvedená změna územního plánu. Legitimní očekávání by nadto nemohlo převážet nad právem obce rozhodovat o rozvoji svého území.

6. Odpůrce dále konstatuje, že rozhodnutí o pořízení změny územního plánu je dostatečným podkladem pro vydání stavební uzávěry. Ta není nepřiměřená ani excesivní, jelikož reguluje právě takovou stavební činnost, která má být omezena připravovanou změnou územního plánu. Brání tomu, aby nebyly realizovány stavební záměry, které by byly v rozporu s připravovaným a plánovaným využitím území. Nadto se jedná jen o omezení dočasné. Podle odpůrce navíc navrhovatelka územním rozhodnutím k záměru typově odpovídajícímu předmětu stavební uzávěry nedisponuje, neboť jí vzpomínané územní rozhodnutí se vztahuje k dělení pozemků, inženýrským sítím a komunikacím pro budoucí výstavbu rodinných domů a penzionu. Rodinné domy a penzion přitom nejsou polyfunkčními objekty (neodpovídají definici tohoto pojmu v územním plánu obce). To potvrzuje i nepravomocné rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 6. 2024, č. j. KAM-4108/2024/SÚ/IPe, kterým byla zamítnuta žádost navrhovatelky o stavební povolení na stavbu označenou jako polyfunkční objekt „Věčko Volešky“. Vzhledem k výše uvedenému a důvodům shrnutým ve stavební uzávěře považuje odpůrce stavební uzávěru za dostatečně odůvodněnou.

Splnění procesních podmínek

7. Soud ověřil, že návrh byl podán včas, osobou k tomu oprávněnou (není sporu o tom, že navrhovatelka vlastní shora uvedený pozemek, jenž je zahrnutý do území dotčeného stavební uzávěrou) a obsahuje všechny formální náležitosti na ně kladené (§ 37 odst. 2 a 3 ve spojení s § 101b odst. 2 s. ř. s.). Stavební uzávěra byla v souladu s § 97 odst. 1 větou první stavebního zákona vydána formou opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“).
8. Navrhovatelka v návrhu sice označila jako odpůrkyni obec Radějovice, nicméně podle § 101a odst. 3 s. ř. s. je odpůrcem „*ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.*“ Bez ohledu na skutečnost, koho za odpůrce označí v návrhu navrhovatel, je tak správní soud povinen jednat jako s odpůrcem s tím, kdo napadené opatření obecné povahy skutečně vydal [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 14. 11. 2023, č. j. 1 AOs 2/2013-135, odst. 38].
9. Územní opatření o stavební uzávěře vydává podle § 98 odst. 1 zákona stavebního zákona v přenesené působnosti rada obce. V obcích, kde se rada nevolí, přechází tato kompetence podle § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona na zastupitelstvo obce [srov. § 99 odst. 3 *in fine* obecního zřízení]. To je i případ obce Radějovice. Jak přitom dovodil rozšířený senát NSS, vydává-li opatření obecné povahy orgán obce v přenesené působnosti, je tento orgán v řízení o návrhu na jeho zrušení odpůrcem ve smyslu § 101a odst. 3 s. ř. s., nikoliv samotná obec (viz usnesení ze dne 25. 6. 2019, č. j. 1 As 454/2017-94, č. 3911/2019 Sb. NSS).
10. Odpůrcem je proto v posuzované věci Zastupitelstvo obce Radějovice, které stavební uzávěru vydalo. Byť soud adresoval prvotní poučení obci Radějovice, v dalším řízení již jednal přímo s odpůrcem. Uvedené pochybení nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť doručováno bylo do shodné datové schránky a za obec i zastupitelstvo v řízení před soudem jedná starosta obce. Navíc si odpůrce vyjádření obce Radějovice k návrhu osvojil.

11. Řízení o návrhu na zrušení stavební uzávěry bylo zahájeno dne 6. 12. 2024, tedy po nabytí účinnosti zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění účinném od 1. 7. 2024 (dále „stavební zákon 2021“).
12. Podle § 328 stavebního zákona 2021 „[ř]ízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.“
13. Podle § 307 odst. 2 stavebního zákona 2021 „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je také nepřipustný, obsahuje-li pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.“
14. Aplikovatelnost § 307 odst. 2 stavebního zákona 2021 na přezkum opatření obecné povahy vydaného podle předchozího stavebního zákona zpochybnil Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 9. 2024, č. j. 41 A 18/2024-101. Nadto navrhovatelka svůj návrh na zrušení stavební uzávěry neopírá pouze o důvody, které neuplatnila v řízení o jejím vydání (v řízení před soudem uplatnila v zásadě shodné námitky jako proti návrhu stavební uzávěry).
15. Soud proto shledal, že jde o návrh přípustný a věcně projednatelný. Rozhodl o něm v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
16. Při meritorním přezkumu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání stavební uzávěry (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při tomto přezkumu je soud současně vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Posouzení věci soudem

17. Územní opatření o stavební uzávěře představuje dočasné opatření, jehož smyslem je v nezbytném rozsahu zakázat nebo omezit stavební činnost, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace nebo jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Stavební uzávěrou nelze omezit nebo zakázat udržovací práce (§ 97 odst. 1 a § 99 odst. 1 stavebního zákona).
18. Pro vydání územního opatření o stavební uzávěře stanoví § 97 odst. 1 stavebního zákona tři hmotněprávní podmínky:
 - (i.) existence rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace či její změny,
 - (ii.) zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace,
 - (iii.) omezení, resp. zákaz, stavební činnosti je provedeno v nezbytném rozsahu, a to jak prostorovém, věcném, tak i časovém (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS, a ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 As 243/2022-48, odst. 14).

Právě na naplnění těchto podmínek je třeba se při přezkumu zákonnosti stavební uzávěry zaměřit. Soud proto návrhové body vypořádával v odlišném pořadí, než je předestřela navrhovatelka, a to v posloupnosti, která lépe odpovídá logice soudního přezkumu.

Zařazení bodu ohledně stavební uzávěry až v průběhu zasedání zastupitelstva

19. Soud se v první řadě zabýval namítaným procesním pochybením. Odpůrce měl konkrétně porušit § 93 odst. 1 obecního zřízení tím, že bod o zahájení procesu pořizování stavební uzávěry zařadil na program zasedání zastupitelstva až po zahájení jednání.
20. Ze zápisu ze zasedání odpůrce ze dne 26. 3. 2024 soud zjistil, že v původně navrženém programu připravovaného zasedání nebyl bod týkající se stavební uzávěry zařazen. V úvodu jednání však byly navrženy nové body programu, mj. i bod s názvem „Návrh opatření obecné povahy – plochy smíšené obytné (SV)“. Usnesením č. 3 šest přítomných zastupitelů jednomyslně změněný program zasedání schválilo. Posléze usnesením č. 6 zastupitelé opět jednohlasně rozhodli o zahájení procesu pořizování stavební uzávěry v návaznosti na pořizování změny č. 2 územního plánu a pověřili starostu zajištěním zpracování návrhu stavební uzávěry a projednáním tohoto návrhu s dotčenými orgány.
21. Soud navrhovatelce přisvědčuje, že § 93 odst. 1 obecního zřízení obecnímu úřadu ukládá informovat o místě, době a navrženém programu jednání připravovaného zasedání zastupitelstva alespoň 7 dní předem vyvěšením těchto informací na úřední desce. Na druhou stranu ale navrhovatelka pomíjí, že § 94 odst. 2 obecního zřízení výslovně předpokládá, že zastupitelstvo obce rozhoduje o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva obce na program jeho jednání.
22. Z navrhovatelkou citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, vyplývá, že pokud lze mluvit o určitých konkrétních návrzích, které nelze předkládat k zařazení na pořad jednání zastupitelstva až v jeho průběhu, jedná se pouze o takové návrhy, u nichž to z povahy věci vyplývá z ostatních ustanovení zákona. Takovým ustanovením je např. § 39 odst. 1 obecního zřízení regulující záměr obce nakládat s nemovitým majetkem. V případě závažných bodů programu, jakým bylo v případě řešeném Ústavním soudem odvolání dosavadního místostarosty a volba místostarosty nového, by nepochybně měl být § 94 obecního zřízení v praxi využíván zdrženlivým a uváženým způsobem, a to z důvodů transparentnosti jednání řádně zvolených zástupců občanů obce a možnosti omezené účasti občanů při projednávání takto *ad hoc* vznesených návrhů. Zákonná dikce § 94 odst. 2 obecního zřízení ovšem takový postup umožňuje.
23. NSS následně v souladu se shrnutým nálezem Ústavního soudu dovodil, že konkrétní obsah programu zasedání zastupitelstva obce a seřazení jeho jednotlivých bodů je součástí práva obce na samosprávu. Zařazení nového bodu na program zasedání zastupitelstva až v průběhu tohoto zasedání připouští § 94 odst. 2 obecního zřízení. Schválení takto nově zařazeného bodu je možné jen tehdy, je-li takový návrh věcně připraven ke schválení a nebrání-li schválení jiné zákonné ustanovení (viz právní větu rozsudku NSS ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71, č. 2975/2014 Sb. NSS).
24. Stavební zákon ani obecní zřízení přitom nestanovují žádná zvláštní pravidla, která by bylo třeba nad rámec § 94 odst. 2 obecního zřízení při zařazování bodu jednání o pořizování návrhu stavební uzávěry na program zasedání zastupitelstva dodržet. Odpůrce proto nepochybil, pokud o tomto bodu na svém zasedání dne 26. 3. 2024 rozhodoval v souladu s doplněným programem. Nadto odpůrce správně poukázal na fakt, že navrhovatelka tímto postupem nebyla krácena na svých právech. O návrhu stavební uzávěry zjevně věděla, protože proti němu uplatnila včasné námitky, které odpůrce vypořádal. V návrhu navrhovatelka ani nepřibližuje, jak by se jí případné pochybení odpůrce při dodatečném zařazování bodů na program zasedání mělo negativně dotknout. Tento návrhový bod tudíž není důvodný.

Návaznost stavební uzávěry na změnu č. 2 územního plánu a „duplicita stavební uzávěry“

25. Soud dále zkoumal, zda v době vydání stavební uzávěry existovalo rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace či její změny.
26. Z odůvodnění stavební uzávěry vyplývá, že ji odpůrce přijal v souvislosti s pořizováním změny č. 2 územního plánu. Soud z doloženého správního spisu ověřil, že odpůrce o pořízení této změny rozhodl na svém zasedání dne 11. 5. 2020. V příslušném usnesení č. 8 odpůrce konstatoval, že změna č. 2 územního plánu bude obsahovat regulaci nepřipustných druhů architektonických tvarů a výrazů staveb pro bydlení, což jsou prvky regulačního plánu v územním plánu podle § 43 odst. 3 stavebního zákona. V související příloze k tomuto usnesení je pak poměrně podrobně popsán obsah plánované změny č. 2 územního plánu. V bodu 21 přílohy se uvádí, že změna č. 2 má vhodnou regulací zamezit místně nevhodným architektonickým tvarům a výrazům budoucích staveb pro bydlení, např. znemožnit umístění tzv. mobilheimů a srubových staveb. Podle bodu 22 má pak změna č. 2 obsahovat pravidlo, že nové polyfunkční domy s bydlením (tj. domy se smíšenou funkcí a plochou pro bydlení do 50 % podlahové plochy) bude možné umisťovat pouze v plochách výroby a skladování (VL), přičemž tato možnost bude odňata z ploch smíšených obytných (SV).
27. Je tedy zřejmé, že v době vydání stavební uzávěry již probíhal proces pořizování změny platné územně plánovací dokumentace obce Radějovice. O splnění této podmínky proto nemohou panovat žádné pochyby. Stavební zákon nepožaduje, aby se příprava změny územního plánu nacházela v pozdější fázi, např. ve fázi zadání či veřejného projednání. Plně postačovalo, že odpůrce před vydáním stavební uzávěry rozhodl o pořízení změny č. 2 územního plánu. Poznámka navrhovatelky, že nebylo zahájeno ani jednání o územně plánovací dokumentaci, proto není namístě.
28. Soudu rovněž není patrné, co navrhovatelka mínila tím, že je stavební uzávěra v rozporu s územním plánem a i připravovanou změnou č. 2.
29. Druhou hmotněprávní podmínkou zákonnosti stavební uzávěry je, že zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. I ta je ale v projednávaném případě naplněna.
30. Výše soud shrnul, jakým způsobem odpůrce vymezil plánovaný obsah změny č. 2 územního plánu v příloze k usnesení o rozhodnutí o pořízení této změny ze dne 11. 5. 2020. Stavební uzávěrou přijatý zákaz umisťování a realizace staveb typu: (i) *polyfunkční domy s bydlením (tj. domy se smíšenou funkcí, plochou pro bydlení do 50 % celkové podlahové plochy a s více než jednou bytovou jednotkou)* a (ii) *architektonické tvary a výrazy budoucích staveb pro bydlení (jako jsou mobilheimy, srubové stavby atp.)*, přitom plně odpovídá bodům 21 a 22 přílohy k usnesení, jímž odpůrce o pořízení změny rozhodl.
31. Ve zcela prvotní fázi *pořizování* územně plánovací dokumentace je běžné, že v tomto okamžiku nejsou zamýšlené změny oproti stávajícímu územnímu plánu ještě přesně identifikovány a vymezeny. Nelze požadovat, aby odůvodnění stavební uzávěry reflektovalo připravovanou územně plánovací dokumentaci v podrobnostech, které odpovídají již *zadání* územního plánu. Takovým požadavkem by byl popřen smysl právní úpravy, která pro vydání stavební uzávěry nevyžaduje natolik pokročilou fázi přípravy územně plánovací dokumentace (srov. dikci § 97 odst. 1 věty první stavebního zákona a rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, odst. 42–45).

32. V projednávaném případě ale stavební uzávěra dokonce reflektuje poměrně specifickou regulaci, která má být mj. předmětem připravované změny č. 2 územního plánu. Byť o jejím pořízení odpůrce rozhodl již v roce 2020 a lze předpokládat, že proces jejího pořizování již pokročil, z ničeho nelze dovodit, že by se měl její obsah v tomto ohledu změnit. Navrhovatelka netvrdí, že by v současnosti již neměla být předmětem změny č. 2 úprava podmínek umísťování polyfunkčních objektů v plochách SV či regulace *architektonických tvarů a výrazů budoucích staveb pro bydlení* (jako jsou mobilheimy a srubové stavby). Soud proto nesouhlasí, že by stavební uzávěra odporovala připravované změně č. 2. Naopak dle soudu stavební uzávěra zakazuje takovou stavební činnost, která by byla v rozporu s podmínkami využití území, jaké změna č. 2 předpokládá. Na podporu tohoto závěru lze ilustrativně odkázat na rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008-86, dle kterého „je nepochybné, že pokud by do účinnosti nového územního plánu došlo k zastavění dotčených pozemků (či povolení výstavby na nich), nepochybně by mohlo dojít ke znemožnění budoucího (nestavebního) využití území podle připravované územně plánovací dokumentace“.
33. S navrhovatelkou lze částečně souhlasit, že stavební uzávěra operuje s neurčitým pojmem *architektonické tvary a výrazy budoucích staveb pro bydlení*, nicméně z celkového kontextu a navázání stavební uzávěry na změnu č. 2 územního plánu lze dovodit, na jakou stavební činnost stavební uzávěra dopadá. Stavební uzávěra totiž v návaznosti na připravovaný obsah změny č. 2, jak je popsán v příloze k příslušnému usnesení odpůrce o pořízení této změny, následně specifikuje, že tímto neurčitým právním pojmem míní např. srubové stavby a mobilheimy. Na základě toho lze alespoň v hrubých obrysech seznat obsah tohoto pojmu. Navrhovatelka se v návrhu nadto omezila jen na konstatování, že jde o pojem dosti neurčitý, aniž by jakkoliv rozvedla, proč by to mělo způsobit nezákonnost stavební uzávěry, resp. jak se způsob vymezení tohoto pojmu negativně dotýká jejich veřejných subjektivních práv, k jejichž ochraně je soud primárně povolán.
34. Na závalu pak z povahy věci nemůže být fakt, že územní plán stavební uzávěrou zakázanou stavební činnost neomezoval. V opačném případě by totiž právní úprava stavební uzávěry postrádala smysl, protože jejím účelem je zabránit takové činnosti v území, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jejíž podstatou je právě nová či odlišná regulace území oproti předchozímu řešení.
35. Z toho rovněž plyne, že stavební uzávěra sama o sobě dosavadní územní plán nenahrazuje a nestanovuje definitivní regulaci způsobu využití území. To je věcí až přijaté územně plánovací dokumentace či její změny. V řízení o přezkumu stavební uzávěry se proto neposuzují důvody, které obec vedou k přípravě nové územně plánovací dokumentace, byť by vůči nim navrhovatel vznášel sebepádnější námitky (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014-74, a rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 131/2014-43). Při vydávání stavební uzávěry – a tedy ani při jejím soudním přezkumu – nelze zkoumat, zda je řešení připravované v územním plánu správné. Tyto otázky mají své místo až v procesu přípravy územního plánu, případně při jeho soudním přezkumu (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34, ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30, odst. 19, a ze dne 21. 9. 2023, č. j. 10 As 56/2022-33, odst. 17).
36. Pokud se tedy navrhovatelka neztotožňuje s plánovanou regulací, dle níž nemá být přípustné v plochách SV umísťovat polyfunkční objekty, je třeba, aby se bránila proti změně č. 2 územního plánu, pokud bude v tomto znění přijata. V řízení o přezkumu stavební uzávěry

se touto otázkou soud zabývat nemůže. Sama stavební uzávěra tedy nikterak využití území nemění. Jedná se o dočasné opatření, jehož smyslem je „zmrazit“ činnost v území, dokud nebude vydána změna územního plánu. To jinými slovy znamená, že nezasahuje ani do kontinuity územního plánování a legitimního očekávání navrhovatelky (srov rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2024, č. j. 6 As 164/2023-67, odst. 46).

37. Nepřípadný je rovněž poukaz na porušení principu dobré správy, kterého se mělo dopustit „nové vedení obce“ „vpadnutím“ do plánovaného rozvoje. Jak již bylo uvedeno, změna č. 2 územního plánu byla od počátku připravována tak, aby upravila podmínky pro umístování polyfunkčních objektů, mobilheimů a srubových staveb na území obce. Samotný fakt, že odpůrce nepřistoupil k přijetí stavební uzávěry, která by s touto regulací souvisela, již v okamžiku rozhodnutí o pořízení změny č. 2 územního plánu, nebrání jejímu přijetí později. Odpůrce zjevně vyhodnotil, že vzhledem k panujícím podmínkám v území (zejména z důvodu nedostatku infrastrukturních kapacit – k tomu viz dále) je třeba přijmout stavební uzávěru jako dočasné řešení, které umožní, aby nebylo znemožněno či ztíženo využití území dle změny č. 2 územního plánu.
38. Namítá-li navrhovatelka, že po dobu delší čtyř let změna č. 2 územního plánu stále nenabyla účinnosti, musí k tomu soud uvést, že proces pořizování územně plánovací dokumentace (či její změny) je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet k větším či menším změnám v uvažovaném řešení (rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2022, č. j. 1 As 132/2022-67, odst. 38). Správním soudům při posuzování opatření o stavební uzávěře nenáleží posuzovat rychlost a řádnost postupu obcí při přijímání územního plánu či jeho změny. Úkolem soudů v takovém řízení je bránit navrhovatele před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů co do doby pořizování změny územního plánu a z toho vyplývající délky působení napadené stavební uzávěry. Soud tedy nehodnotí detailně postup odpůrce, nýbrž kontroluje, zda nedochází ke zjevným excesům v procesu přijímání (viz rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS).
39. V projednávaném případě stavební uzávěru, která se dotýká i navrhovatelčina pozemku, přitom odpůrce nevydal již na samém počátku pořizování změny č. 2 územního plánu, ale až 13. 6. 2024. O nepřiměřeně dlouhém či excesivním působení stavební uzávěry proto nelze v tuto chvíli hovořit. To nicméně neznamená, že se působením času tento fakt nemůže změnit. V případě dalšího neodůvodněně dlouhého trvání stavební uzávěry judikatura nevyklučuje možnost podání nového návrhu (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014-74).
40. Důvodem nezákonnosti přezkoumávané stavební uzávěry není ani fakt, že se jedná v pořadí o druhou stavební uzávěru, kterou odpůrce v souvislosti s pořizováním změny č. 2 územního plánu vydal. Na základě shodných tvrzení účastníků má soud za nesporné, že první stavební uzávěra ze dne 10. 8. 2020 se na pozemek navrhovatelky nikterak nevztahuje. Z toho důvodu ani nemůže být s nyní řešenou stavební uzávěrou v kolizi, případně na základě toho nevznikají žádné otázky ohledně její platnosti či podmínek stavební činnosti na dotčeném pozemku. Stavební zákon odpůrci nezakazuje, aby ve vztahu k různým pozemkům vydal na sobě nezávislé stavební uzávěry, byť tomu tak je v souvislosti s pořizováním téže územně plánovací dokumentace či její změny. Argumentace navrhovatelky na více místech návrhu o rozporu napadené stavební uzávěry se stavební uzávěrou ze dne 10. 8. 2020 proto nemá racionální podklad.

Odůvodnění stavební uzávěry

41. Dále soud hodnotil, zdali odpůrce stavební uzávěru řádně odůvodnil.
42. Z hlediska posuzování přezkoumatelnosti stavební uzávěry postačuje, pokud úvahy vedoucí k jejímu vydání „budou vysloveny v té míře obecnosti, která odpovídá obecnosti informací o připravované územně plánovací dokumentaci ve fázi rozhodnutí o jejím pořízení“ (srov. rozsudek ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS, odst. 45). Obecnost odůvodnění stavební uzávěry by mohla představovat nezákonnost, pro kterou je třeba stavební uzávěru zrušit, pouze v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky chybělo (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 As 243/2022-48, odst. 15). Při vydání stavební uzávěry, jejímž účelem je umožnit proces přijímání nového územního plánu, tak nelze po odpůrci požadovat, aby již v tomto dočasném opatření věcně řešil otázky, které mají být posouzeny až v následném řízení o novém územním plánu. Takový požadavek by vedl v konečném důsledku k tomu, že tytéž otázky budou správní orgány i soudy posuzovat dvakrát v totožném rozsahu ve dvou různých řízeních (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2023, č. j. 10 As 56/2022-33, odst. 27).
43. Pokud dotčený vlastník uplatní v řízení o stavební uzávěře námitky, musí odpůrce na jeho situaci v odůvodnění konkrétně reagovat (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70, odst. 17). Na rozhodnutí o námitkách jsou tak co do podrobnosti odůvodnění ve vztahu ke konkrétním plochám, resp. pozemkům kladeny relativně vyšší nároky než na vlastní odůvodnění stavební uzávěry (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, odst. 30, a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2023, č. j. 51 A 32/2023-73, odst. 17). Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS).
44. Uvedená judikatura se nicméně vztahuje na přezkum územně plánovací dokumentace. Oproti tomu v posuzované věci jde o dočasné opatření o stavební uzávěře, čemuž pochopitelně odpovídají i odlišné – tedy relativně nižší – procesní požadavky (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2023, č. j. 10 As 56/2022-33, odst. 26).
45. Soud konstatuje, že přezkoumávaná stavební uzávěra obsahuje na stranách 6 a 7 obecné odůvodnění vztahující se k předmětu regulace jako celku a na stranách 8–13 odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky. V řízení před soudem navrhovatelka zpochybňuje toliko odůvodnění v obecné části stavební uzávěry a vůbec nebrojí proti tomu, jak odpůrce zdůvodnil zamítnutí jejích námitek. Již tento fakt do jisté míry předznamenává, že navrhovatelka nemůže být s námitkou nedostatečného a obecného odůvodnění úspěšná, neboť opomíjí konkrétní a dle soudu i přesvědčivé důvody, které odpůrce na podporu svého postupu předestřel.
46. Z odůvodnění v obecné části vyplývá, že odpůrce stavební uzávěru vydal kvůli potřebě zákazu, resp. omezení takové stavební činnosti, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované změny č. 2 územního plánu. Území dotčené stavební uzávěrou je dáno rozsahem úpravy podmínek pro využití území dle této změny. Důvodem je ochrana dotčeného území pro stavby samostatně stojících rodinných domů. Odpůrce zamýšlel vyloučit takové využití, které by vyžadovalo neúměrný nárůst zátěže veřejné infrastruktury obce (zdroje pitné vody, odvádění a čištění odpadních vod) a místních komunikací, včetně zátěže parkování automobily. Podle odůvodnění má obec Radějovice vlastní zdroj pitné vody, který je ale významně kapacitně omezen i současným stavem a

vydatností vrtů. Čistírna odpadních vod je dimenzována na využití dotčeného území na stavbu samostatných rodinných domů s jednou bytovou jednotkou. Obec Radějovice disponuje odbornými daty, která dokládají, že čistírna odpadních vod je již v současnosti kapacitně na limitu svého zatížení. V případě stavby polyfunkčních domů s více bytovými jednotkami by proto došlo k významnému překročení kapacit těchto zdrojů a mohly by být ohroženy dodávky v rámci vodohospodářských služeb v obci.

47. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky odpůrce dále rozvedl již výše zmíněné důvody pro přijetí stavební uzávěry a dodal, že dostatečným zdůvodněním je už to, že stávající územní plán umožňuje zástavbu, kterou má nová regulace vyloučit. Dále vysvětlil, že v období platnosti stavební uzávěry je třeba zajistit udržitelnost technické infrastruktury, dopravní obslužnosti a celkového krajinného rázu dotčených lokalit.
48. Na základě uvedeného soud nesouhlasí s navrhovatelkou, že by odpůrce stavební uzávěru zdůvodnil nedostatečně či nepřezkoumatelně. Ze stavební uzávěry zřetelně plynou důvody, které jej vedly k zákazu vymezené stavební činnosti. Odpůrce vyjádřil zájem plochy SV chránit především pro stavby samostatných rodinných domů, jimž odpovídají kapacity veřejné infrastruktury. Odpůrce se snažil předejít tomu, aby v důsledku realizace polyfunkčních domů s bydlením, které vedle vícera bytových jednotek slouží i k dalším účelům, nenastalo přetížení stávající veřejné infrastruktury, která je v současnosti již na hraně svých kapacit. Tyto důvody se soudu nejeví být *a priori* nedůvěryhodné.
49. Soud připomíná, že z věcného hlediska se opodstatněnost odpůrcem uváděných důvodů, které jsou současně důvody vedoucími k přijetí změny č. 2 územního plánu, musí zkoumat především v rámci řízení o přezkumu této změny (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34, a ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30, odst. 19). V případě stavební uzávěry je podstatné, aby z jejího odůvodnění plynul podklad pro učinění závěru o splnění tří základních hmotněprávních podmínek její zákonnosti, jak je soud vymezil v odstavci 18 výše. Splnění prvních dvou soud shora odůvodnil, přičemž třetí se bude k návrhovému budu zabývat níže.
50. Polemika navrhovatelky ohledně dostatečnosti kapacit veřejné infrastruktury proto patří spíše do následného řízení o přezkumu změny č. 2 územního plánu, pokud jej iniciuje. Z hlediska zákonnosti stavební uzávěry zcela postačuje, že prokazatelně směřuje k uskutečnění zákonem předvídaného účelu, tedy k ochraně budoucího využití území. Nicméně i tak soud podotýká, že navrhovatelka mohla těžko účinně zpochybnit tvrzení odpůrce o blížícím se naplnění maximální kapacity místního zdroje pitné vody s poukazem na dopis obce ze dne 9. 1. 2013, že obec bude mít i po rozsáhlém rozvoji pitné vody dostatek. Odpůrce obsah dopisu v tomto směru nespороval. Podle soudu však předpoklad vyjádřený obcí před 11 lety nemůže účinně zpochybnit stávající stav reflektující aktuální počet napojených odběrných míst. I kdyby za tu dobu nedošlo k avizovanému rozsáhlému rozvoji obce, mohlo dojít ke změně stavu samotného zdroje pitné vody. To stejné platí i pro vyjádření v územním plánu z roku 2016. Situace v území se může v průběhu let změnit, na což je vhodné reagovat právě úpravami územně plánovací dokumentace, jak odpůrce činí změnou č. 2 územního plánu. Soud proto nevidí důvod odpůrci vyčítat, že přijal stavební uzávěru jako dočasné řešení, které je způsobilé předcházet zmiňovaným infrastrukturním problémům.
51. Nadto odpůrce přijetí stavební uzávěry podpořil rovněž nutností řešit dopravní obslužnost v obci, včetně dopravy v klidu, a ochranou krajinného rázu. Ani tyto důvody nejsou

bez významu, neboť zejména řešené polyfunkční objekty by mohly přispět ke zvýšené dopravě v obci, jejíž dopady je třeba při pořizování změny č. 2 územního plánu zvažovat. Zároveň polyfunkční domy s bydlením a současně i srubové objekty a mobilheimy nespádají do odpůrcem preferované zástavby individuálních rodinných domů v plochách SV, tedy by mohly narušovat stávající krajinný ráz obce. I tyto důvody proto svědčí o tom, že odpůrce při odůvodnění stavební uzávěry nepochybil. Navrhovatelka navíc s těmito důvody v návrhu nijak nepolemizovala. Ani tento návrhový bod tak není důvodný.

Územní rozhodnutí jako limit využití území

52. Navrhovatelka dále namítá, že stavební uzávěra nerespektuje územní rozhodnutí k plánované stavbě penzionu, tedy polyfunkčního objektu.
53. Soud v obecné rovině souhlasí s navrhovatelkou, že obdobně jako územní plán ani stavební uzávěra nemůže mít vliv na dříve vydaná pravomocná rozhodnutí ke konkrétním stavbám. Jak dovodil NSS v rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, není „myslitelné, aby stavební uzávěra fakticky znemožnila konzumovat již pravomocná veřejnoprávní povolení, tedy na základě těchto povolení provádět stavební činnost. [...] Cílem stavební uzávěry, která je také (stejně jako územní plán) nástrojem územního plánování, sice je dočasně ‚zmrazit‘ novou výstavbu na vymezené území. Nemůže však 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 může na dotčených plochách zabránit toliko nové, dosud nepovolené stavební činnosti (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 As 243/2022-48, odst. 32, a Krajského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2022, č. j. 54 A 9/2022-148, odst. 91, a ze dne 28. 8. 2023, č. j. 41 A 44/2023-74, odst. 35).
54. Sám odpůrce si byl uvedených limitů vědom. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky na straně 12 zdůraznil, že „stavební uzávěra nedopadá na případné budoucí stavby stavebníků, kteří již disponují pravomocným stavebním povolením na konkrétní budovy typu „polyfunkční dům“.“ Tuto skutečnost navrhovatelka přehlíží. Soud proto zdůrazňuje, že zákaz stavební činnosti předvídaný stavební uzávěrou je třeba v souladu se zákonem a judikaturou chápat tak, že se na již povolené (resp. umístěné) záměry nevztahuje (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, odst. 57). Akceptace opačného výkladu by vedla k nepřipustnému retroaktivnímu působení územního opatření o stavební uzávěře.
55. S tím souvisí i námitka týkající se limitů využití území ve smyslu § 26 stavebního zákona, které podle navrhovatelky stavební uzávěra nerespektuje.
56. Soud se shoduje s navrhovatelkou ve východisku, že již vydaná veřejnoprávní povolení představují tzv. limity využití území podle § 26 odst. 1 stavebního zákona. Jak výstižně shrnul NSS v rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS, „územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. [...] 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 [výklad] 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 právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré

viře.“ (srov. dále rozsudky NSS ze dne 11. 8. 2022, č. j. 8 As 271/2020-68, odst. 25, a ze dne 13. 12. 2023, č. j. 4 As 383/2021-43, odst. 43–45).

57. Uvedené závěry lze přiměřeně vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. Nemůže-li mít později vydaný územní plán, resp. jeho změna, vliv na právní moc již vydaných územních rozhodnutí (či stavebních povolení), tím méně je myslitelné, aby stavební uzávěra fakticky znemožnila konzumovat již pravomocná veřejnoprávní povolení, tedy na základě těchto povolení provádět stavební činnost (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, odst. 52). Ačkoliv tedy již vydaná veřejnoprávní povolení představují závazný limit využití území, od kterého se obec může při koncipování nového územního plánu či jeho změny odchýlit pouze ze závažných důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020-81, odst. 50 a v něm odkazovanou judikaturu), nejedná se o okolnost, která by mohla mít vliv na zákonnost napadené stavební uzávěry. Stavební uzávěra totiž sama o sobě možnost budoucího využití území nikterak nemění. Soud se přitom nemůže věcně zabývat otázkou, zda nově pořizovaná změna (leč dosud neexistující) územního plánu bude či nebude respektovat stávající limity využití území. Tyto otázky budou mít své místo až v procesu přípravy samotné změny územního plánu, případně při jejím soudním přezkumu.
58. S ohledem na vyjádřený právní názor proto pro výsledek meritorního přezkumu nemá význam, zdali se územní rozhodnutí k pozemku navrhovatelky skutečně týká polyfunkčního objektu, či nikoli, jak namítal odpůrce. Jestliže ano, stavební uzávěra jej nemohla zpětně derogovat a omezit z něj plynoucí práva. Pakliže by navrhovatelkou plánovaná stavba penzionu nebyla polyfunkčním domem s bydlením, jak jej vymezuje územní plán obce, stavební uzávěra by se jej již vůbec nedotýkala, neboť jeho předmět nespadá do rozsahu stavební uzávěrou zakázané stavební činnosti. Námitce proto soud nepřisvědčil.

Rozsah a přiměřenost stavební uzávěry

59. V posledku se soud zabýval namítanou nepřiměřeností stavební uzávěry a jejím vybočením z nezbytného rozsahu. Navrhovatelka konkrétně tvrdí, že se stavební uzávěra nepřipustně vztahuje na území celé obce a že cílí zejména na její záměr výstavby polyfunkčního domu.
60. Výše soud vyložil, že stavební uzávěra brání přesně takové stavební činnosti, kterou má mj. vylučovat změna č. 2 územního plánu v plochách SV – smíšené obytné. Tím byl předurčen i územní rozsah stavební uzávěry, protože dopadá na pozemky, které územní plán obce řadí právě do těchto ploch. V nich má přitom změna č. 2 územního plánu zamezit realizaci polyfunkčních objektů, případně mobilheimů, srubů a podobných typů staveb. Tím odpůrce plně dostal požadavku § 97 odst. 1 stavebního zákona, jenž požaduje, aby stavební činnost na vymezeném území byla omezena či zakázána jen v nezbytném rozsahu. Odpůrce nevyločil veškerou stavební činnost, ale jen tu, která by kolidovala s připravovanou změnou č. 2 územního plánu, a učinil tak na pozemcích v ploše SV – smíšené obytné, kterých se má změna dotýkat. Jistě tak stavební uzávěrou nezatížil území celé obce, jak argumentuje navrhovatelka.
61. Soud ve shodě s odpůrcem poukazuje na jisté napětí v navrhovatelčině argumentaci, neboť na jednu stranu namítá překročení nezbytného rozsahu stavební uzávěry a na stranu druhou míní, že stavební uzávěra nepřipustně cílí jen na její projekt výstavby polyfunkčního objektu. I přesto ale soud obě argumentační linie posoudil.

62. Případné porušení principu rovnosti či diskriminace předpokládá, že se subjekty nacházejí ve stejné či srovnatelné situaci (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 30/15, odst. 25 a v něm odkazovanou judikaturu). V daném případě odpůrce územní rozsah stavební uzávěry vymezil na základě logického a transparentního pravidla. Stavební uzávěru vztáhl k pozemkům, které se nachází v ploše SV – smíšené obytné. Do ní spadá i pozemek navrhovatelky a regulativy právě této plochy mají být předmětem změny č. 2 územního plánu. Důvodem pro zákaz vymezené stavební činnosti tak byla funkční regulace těchto pozemků, nikoli vlastnické poměry k nim. Stavební uzávěra tak dopadá na stovky pozemků různých vlastníků, nejen na pozemek navrhovatelky.
63. Odpůrce k vydání stavební uzávěry přistoupil, aby stavební činnost realizovaná před účinností změny č. 2 územního plánu neznemožnila či neztížila předpokládané budoucí využití území. Z důvodu nedostatečných kapacit veřejné infrastruktury, problémům s dopravou a ochrany krajinného rázu se proto odpůrce rozhodl změnou územního plánu zrevidovat regulativy v ploše SV. Smyslem stavební uzávěry, která je toliko dočasným (přechodným) opatřením, je přitom dosáhnout toho, aby v okamžiku, kdy byl zahájen zpravidla několik let trvající proces vedoucí ke změně regulace způsobu využití území, bylo pozastaveno rozhodování o umístění staveb, jestliže by to vedlo ke zmaření cílů nové regulace způsobu využití území. Vydání stavební uzávěry je tudíž nezbytné k tomu, aby se prosadily cíle zpracovávané změny územního plánu. Bez stavební uzávěry by mohl být popřen její smysl (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 12. 2017, č. j. 6 As 165/2017-31, a ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30, odst. 21).
64. Zároveň odpůrce dostal požadavku, aby k dosažení vytyčeného cíle zvolil nejmírnější omezení stavební činnosti, které si lze vzhledem k zamýšleným změnám představit. Obecně je třeba nezbytnost chápat jako minimální úroveň omezení práv osob, která však ještě připouští naplnění účelu stavební uzávěry (viz rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 As 243/2022-48, odst. 16). V rámci posouzení se zohledňuje zejména fáze pořizování změny územního plánu, v níž je stavební uzávěra vydávána (viz rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142, č. 1941/2009 Sb. NSS). V projednávaném případě již při rozhodnutí o pořízení změny č. 2 územního plánu měl odpůrce poměrně jasnou představu, jakým způsobem hodlá územní plán upravit. V takto přesně vytyčených hranicích (jak z věcného, tak i územního hlediska) pak stavební uzávěrou zakázal konkrétně vymezenou stavební činnost. Nejednal v rozporu se zásadou minimalizace zásahu, např. tím, že by zakázal veškerou stavební činnost, a to i na území, jehož se změna č. 2 územního plánu nemá dotýkat. Naopak přesně vymezil, jakou stavební činnost a na jakém území omezuje.
65. 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 (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2016, č. j. 45 A 52/2014-60). Jak přitom upozornil Ústavní soud v usnesení ze dne 6. 1. 2010, sp. zn. II. ÚS 2691/09, „[p]řísnější 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.

66. V daném případě je cílem stavební uzávěry dočasně zabránit realizaci vymezených typů staveb v ploše SV, aby mohly být revidovány její regulativy. Do doby vydání změny č. 2 územního plánu by ale žádným jiným správním aktem nebylo možné nežádoucí výstavbě zamezit. Jediným nástrojem, jímž lze pozemky v ploše SV ochránit zejména pro stavby samostatně stojících rodinných domů, je právě územní opatření o stavební uzávěře (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č. j. 50 A 11/2017-290, odst. 64). Jinak řečeno, není zde žádný jiný nástroj, kterým by bylo možno dosáhnout téhož výsledku a který by současně do práv navrhovatelky zasáhl méně intenzivně.
67. O nezákonnosti stavební uzávěry nelze hovořit ani z toho důvodu, pokud by spouštěčem úvah odpůrce o nutnosti stavební uzávěry vydat byl navrhovatelčin projekt výstavby na jejím pozemku. Za nelegitimní důvod pro vydání stavební uzávěry je totiž třeba považovat spíše excesy, jako je např. libovůle (viz rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 As 243/2022-48, odst. 22), o níž se však v projednávané věci nejedná. Jak soud v tomto rozsudku popsal, výsledné kritérium pro výběr zasaženého území bylo objektivního a nediskriminačního charakteru, odpůrce sledoval legitimní cíl a vedly jej k tomu pádné důvody (zajištění dostatečné kapacity veřejné infrastruktury, ochrana krajinného rázu a řešení dopravy v obci). Konečným smyslem popsaných snah odpůrce tudíž není zamezit navrhovatelce v realizaci jejího projektu, ale změnit funkční regulaci plochy SV – smíšené obytné. Situace, kdy určitá událost – v tomto případě výstavba polyfunkčního objektu na pozemku navrhovatelky – vyvolá ve veřejném prostoru diskuzi, je zcela přirozená. Konkrétní projekt navrhovatelky v podstatě vedl k tomu, že si odpůrce uvědomil systémové nedostatky stávajícího funkčního využití území (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2024, č. j. 6 As 164/2023-67, odst. 28, 32, 35 a 38). Soud proto neshledal důvodnou ani námitku nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva navrhovatelky.
68. Pro úplnost soud podotýká, že odpůrce vyhověl požadavkům na dostatečně individualizované odůvodnění rozhodnutí o námitkách vlastníků dotčených navrhovaným způsobem řešení v navrhovatelkou odkazovaném rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 51 A 58/2020-58. Vznesenou námitkou ohledně nepřiměřenosti zvoleného řešení se odpůrce zabýval zejména na straně 12 odůvodnění stavební uzávěry, přičemž navrhovatelce vysvětlil, že stavební uzávěra na již pravomocně povolené stavby nedopadá a z jakých důvodů k vydání stavební uzávěry přistoupil. Soud proto ani v tomto ohledu žádné pochybení neshledal.

Závěr, neprovedené důkazy a náklady řízení

69. Jelikož soud neshledal žádný návrhový bod důvodným a současně nezjistil žádné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti, návrh zamítl podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.
70. Soud neprováděl dokazování, neboť si při posouzení věci vystačil s obsahem správního spisu, z něhož vychází (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117; jeho součástí byly mj. listiny dokládající proces pořizování stavební uzávěry, včetně námitek navrhovatelky). Současně vzal soud za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků. Z toho důvodu nebylo třeba provádět dokazování výpisem z katastru nemovitostí k pozemku navrhovatelky, územním plánem obce ohledně jeho funkční regulace, stavební

uzávěrou ze dne 10. 8. 2020, dopisem obce Radějovice ze dne 9. 1. 2013, případně územním rozhodnutím vztahujícím se k pozemku navrhovatelky. O jeho existenci nebylo mezi účastníky sporu a zároveň pro vyslovený právní názor soud nemusel zkoumat jeho přesný obsah. Obdobně soud pro nadbytečnost neprováděl dokazování rozhodnutím Obecního úřadu Kamenice ze dne 10. 6. 2024, č. j. KAM-4108/2024/SÚ/IPE. Součástí správního spisu byly dále i relevantní zápisy ze zasedání odpůrce, jejichž obsah rovněž nebyl sporován, a proto soud neprováděl dokazování zvukovým záznamem z jednání odpůrce ze dne 13. 6. 2024.

71. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Procesně neúspěšné navrhovatelce náhrada nákladů řízení nenáleží. Plně úspěšný odpůrce by měl právo na náhradu nákladů řízení, avšak ze soudního spisu nevyplývají žádné náklady, které by mu vznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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.

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 7. února 2025

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu