



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů: **a) G. S.**
bytem X

b) P. N.
bytem X

oba zastoupení advokátem JUDr. Pavlem Kiršnerem, LL.M.
sídlem Rumunská 12, Praha 2

proti
odpůrkyni:

Rada obce Stará Huť
sídlem Karla Čapka 430, Stará Huť
zastoupená advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1

za účasti:

Ing. A. S.
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Martinem Slivoněm
sídlem Veleslavínova 56/10, Plzeň

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2023 – územního opatření o stavební
uzávěře vydaného usnesením odpůrkyně ze dne 4. 12. 2023, č. R25/16/2023

takto:

- I. Opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře vydané usnesením odpůrkyně ze dne 4. 12. 2023, č. R25/16/2023, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části grafické přílohy vyznačující stavební uzávěru na pozemcích p. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X v rozsahu, který odpovídá plochám DS – dopravní infrastruktura – silniční dle hlavního výkresu územního plánu Stará Huť vydaného zastupitelstvem Staré Huti dne 15. 6. 2015.
- II. Ve zbývajících částech se návrh zamítá.
- III. Navrhovatelé jsou povinni zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 14 745,06 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. V záhlaví označeným opatřením obecné povahy (dále též jen „napadené opatření obecné povahy“) odpůrkyně vydala územní opatření o stavební uzávěře podle § 97 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jímž zakázala veškerou stavební činnost na území vymezeném v čl. I. územního opatření.

Návrh

2. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatelé domáhají zrušení celého napadeného opatření obecné povahy; eventuálně se navrhovatelka a) domáhá zrušení napadeného opatření obecné povahy ve vztahu k pozemkům p. č. XA, XB, XC, a XD v k. ú. X (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území) a navrhovatel b) ve vztahu k pozemkům p. č. XE, XF, XG a XH (pozn. soudu: navrhovatelé sice svůj petit označují jako „alternativní“, ve skutečnosti je ale z obsahu návrhu zřejmé, že se domáhají zrušení celého napadeného opatření obecné povahy, neboť je pokládají jako celek za nezákonné, a pro případ, že pro to soud neshledá důvody, alespoň zrušení těch částí, které regulují jejich pozemky; o alternativní petit v přísném slova smyslu se nemůže jednat již z důvodu, že odpůrkyni nelze dát ve výroku rozsudku na výběr, které „plnění“ si zvolí, viz § 101d odst. 2 s. ř. s.).
3. Navrhovatelé tvrdí, že spoluvlastní pozemky p. č. XA, XB, XC. Navrhovatelka a) dále vlastní pozemek p. č. XD a navrhovatel b) pozemek p. č. XE. Všechny pozemky jsou dotčeny napadeným opatřením obecné povahy, což po dobu jeho účinnosti omezuje vlastnická práva navrhovatelů. Na pozemcích ve spoluvlastnictví navrhovatelů (p. č. XF, XG, a XH) by se měla nacházet pozemní komunikace a na dva z nich (p. č. XI a XJ) již byla umístěna. Navrhovatelům byla dále na jejich pozemcích povolena studna, splašková kanalizace a vodovodní řad včetně přípojek i elektrické vedení. Nic tak nebrání tomu, aby na nich byly vystavěny rodinné domy, což ovšem zmařilo napadené opatření obecné povahy.
4. Navrhovatelé mají předně za to, že napadené opatření obecné povahy nedostatečně vymezuje dotčené pozemky. Podle § 17 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, obsahuje územní opatření o stavební uzávěře vymezení území s uvedením katastrálního území a parcelních čísel pozemků. Napadené opatření obecné povahy ovšem vymezuje dotčené

pozemky ve smyslu aktuálního územního plánu Staré Huti, a nikoliv parcelními čísly. Podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. se tento údaj nahradí mapovým podkladem v měřítku 1 : 5 000 s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra. Napadené opatření obecné povahy však má grafickou přílohu v měřítku 1 : 18 000. Pokud se nevešla na jednu stranu, bylo ji možné rozdělit na více částí. Nelze z ní určit, které pozemky jsou stavební uzávěrou dotčeny (např. pozemek p. č. X). Textová část podle navrhovatelů neodpovídá grafické části.

5. Navrhovatelé dále nesouhlasí s dobou trvání stavební uzávěry. Stavební uzávěra (obzvlášť takto rozsáhlého charakteru) má být opatřením dočasným po dobu trvání svého účelu. Podle jejich názoru by napadené opatření obecné povahy mělo mít stanovenou i nejzazší dobu trvání pro případ, že by návrh nového územního plánu nebyl vydán. Je velmi obtížné předjímat, jak dlouho může trvat proces pořizování nového územního plánu. S ohledem na to by mělo územní opatření o stavební uzávěře dostatečně „specifikovat podmínky v území pro případné investory“. Napadené opatření obecné povahy přenáší veškerou zátěž ze stavební uzávěry na vlastníky nemovitostí a nedává jim žádnou záruku efektivního postupu v územním plánování. Tuto záruku by představovalo stanovení nejzazšího termínu pro pozbytí platnosti. Navrhovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016 – 86.
6. Navrhovatelé též pokládají napadené opatření obecné povahy za nedostatečně odůvodněné a nepřezkoumatelné. Z jeho odůvodnění plyne, že má zabránit nežádoucímu a nekoncepčnímu rozvoji obce v oblasti výstavby zejména rodinných domů, rekreačních domů a občanské vybavenosti bez zajištění konkrétního umístění komunikací, nežádoucímu zahuštění zástavby a tím neregulovanému nárůstu požadavků na technickou infrastrukturu. Tyto důvody se však podle navrhovatelů uplatní jen ve vztahu k vybraným částem území dotčeného uzávěrou. Mnoho dotčených pozemků je již zastavěno rodinnými domy, a nelze tedy hovořit o tom, že by stavební uzávěra mohla naplnit účel v podobě zabránění nekoncepčnímu rozvoji. Některé pozemky jsou navíc ve zcela srovnatelném postavení jako tyto zastavěné pozemky, a naopak nejsou dotčeny stavební uzávěrou. Ze zakreslení zastavěných pozemků dotčených stavební uzávěrou tak vyplývá, že odpůrkyně vymezila dotčené území pouze s ohledem na to, zda byla příslušná plocha označena územním plánem jako rozvojová či nikoliv. Navrhovatelé takový postup pokládají za nelogický. Nerozumí ani tomu, proč odpůrkyně nezahrnula do stavební uzávěry pozemky nezastavěné, které územní plán neoznačuje jako rozvojovou plochu (např. p. č. XA, XB, XC, XD, XE či XF).
7. Navrhovatelé dále poukazují na to, že napadené opatření obecné povahy má dle svého odůvodnění zamezit nadměrnému nárůstu obyvatel bez zajištění veřejné občanské vybavenosti. Podle navrhovatelů má tedy zajistit dostatečné kapacity ploch občanské vybavenosti. Za účelnější proto považují, aby stavební uzávěra postihovala pouze ty oblasti, které mají do budoucna sloužit pro účely občanské vybavenosti, a nikoli pro účely bydlení a rodinné rekreace. Návrh nového územního plánu přitom respektuje stávající plochy občanského vybavení a vymezuje jen dvě nové plochy (Z.21 a Z.22), které mají rozlohu dohromady 13 500 m². Napadené opatření obecné povahy však postihuje území s rozsahem minimálně 473 574 m². Navrhovatelé tak mají pochybnosti, zda je stavební uzávěra odůvodnitelná, jestliže návrh územního plánu počítá jen s minimálním navýšením ploch občanské vybavení. U některých ploch (Z.07, Z.06, Z.24 a Z.22) dochází v návrhu potenciálně dokonce k redukci jejich využití pro občanské vybavení. Pozemky navrhovatelů jsou již navíc napojeny na inženýrské sítě a mají zajištěnou dopravní obslužnost na základě pravomocných rozhodnutí.

8. S odůvodněním napadeného opatření obecné povahy navrhovatelé nesouhlasí ani v té části, dle které má za cíl zachování založené urbanistické koncepce a zamezení zástavbě neodpovídající charakteru obce. Z ortofotomapy ani skutečného stavu zástavby v lokalitě podle nich nevyplývá zavedená či zachovaná urbanistická koncepce celého sídelního útvaru Staré Hutě. Navrhovatelé dále srovnávají aktuální územní plán s návrhem nového územního plánu a dospívají k závěru, že podmínky využití ploch BI či BV jsou téměř shodné (jde-li o prostorové uspořádání, ochranu krajinného rázu či urbanistickou „*kulturu*“). Rozdíl je jen v nemožnosti nové zástavby formou dvojdomů nebo řadových domů (popř. plochých střech u plochy BV) a v tom, že návrh nového územního plánu stanoví v některých lokalitách podmínku územní studie. Podle navrhovatelů tak návrh nového územního plánu nepřináší žádnou novou koncepci urbanistické „*kultury*“ ani nemíří k jejímu zachování. Platí to i lokalitu K. ž., ve které se nachází pozemky navrhovatelů. Nepanuje zde žádný jednotící prvek zástavby rodinných domů. Rodinné domy tvoří stavební či uliční čáru, jsou odlišně řešeny z hlediska půdorysu, mají různou podlažnost i různé typy střech.
9. Navrhovatelé též namítají, že napadené opatření obecné povahy je neproporcionální, k čemuž opakují svou předchozí argumentaci.

Vyjádření odpůrkyně

10. Odpůrkyně navrhuje zamítnutí návrhu. Obecně zdůrazňuje, že zadání změny územního plánu je prováděno formou komplexní revize aktuálního územního plánu (ve znění změny č. 1 účinné dne 30. 12. 2017). Obsahuje mj. požadavky na urbanistickou koncepci (zejména na prověření plošného a prostorového uspořádání zastavěného území a na prověření možných změn, včetně vymezení zastavitelných ploch) a na koncepci veřejné infrastruktury. Pozemky navrhovatelů se nacházejí v zastavitelné ploše Z18 dle aktuálního územního plánu s využitím BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské, DS – dopravní infrastruktura – silniční a ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň. Dle schváleného zadání změny územního plánu podléhají zastavitelné plochy včetně plochy Z18 prověření. Pozemky navrhovatelů jsou stále ornou půdou a jejich lokalizace je na okraji plochy Z18, která není zcela naplněna. Dle zadání je třeba provést posouzení s ohledem na rozsah zastavěného a zastavitelného území a na potřebu zabránění devastace zachovaného založení struktury, měřítko zástavby a vhodné přizpůsobení původních objektů pro budoucí realizaci staveb. Odpůrkyně tedy posupuje v souladu se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje. V souladu s nimi zadání požaduje prověření nezbytnosti vymezení zastavitelných ploch dle aktuálního územního plánu. V návaznosti na stanovení úkolů a rozsahu prověření byl rozsah stavební uzávěry zvolen na zastavitelné plochy dle aktuálního územního plánu, u kterých není naplněna zastavitelnost celé plochy. Stavební uzávěra reguluje novou zástavbu do doby, než bude pro danou lokalitu vydán územní plán nebo regulační plán. Do návrhu změny územního plánu pak je zakotven předpoklad, že budou převzaty vymezené zastavitelné plochy, a to převážně v lokalitách, které se postupně naplňují a navazují na zastavěné území. S ohledem na charakter okrajových částí lokality Z18 je její prověření legitimním požadavkem.
11. Navrhovatelé podle odpůrkyně nespecifikují konkrétní rozpory mezi textovou a grafickou částí napadeného opatření obecné povahy. Napadené opatření obecné povahy na str. 1 vyjmenovává čísla ploch, kterých se stavební uzávěra bude týkat a které jsou doplněny označením v mapovém podkladu. Stavební zákon ani vyhláška nepožadují uvedení výčtu parcelních čísel pozemků a v tomto případě by to bylo nadbytečné. Argumentace o

neurčitosti rozsahu stavební uzávěry je účelová. Navrhovatelé netvrdí, že by jim bylo nejasné stanovení stavební uzávěry na jejich pozemcích.

12. Odpůrkyně má za to, že naplnila požadavek dočasnosti stavební uzávěry, neboť je účinná do doby změny č. 2 územního plánu. Časové vymezení působnosti stavební uzávěry odkazem na událost, o které nelze jednoznačně uvést, kdy přesně nastane, je obvyklé a soudy považováno za určité a proporcionální. V projednávané věci ani nedochází k dlouhodobé, bezdůvodné a svévolné nečinnosti při přijímání změny územního plánu. Aktuálně dochází ke zpracování připomínek podaných k návrhu změny územního plánu. Lze předpokládat, že bude vydána již v roce 2025. Není tak přiléhavý odkaz na rozsudek NSS č. j. 2 As 132/2016 – 86, v němž stavební uzávěra trvala 9 let.
13. Odůvodnění a věcný rozsah stavební uzávěry odpovídá nutnosti prověření a přijetí rozsáhlé změny územního plánu. Zadání změny územního plánu požaduje prověření zastavitelných ploch, zejména těch, které nebyly plně zastavěny, což je i plocha Z18. K vynětí ze zastavitelných ploch ještě nedochází, a tudíž nelze seznat zásadní zásah do vlastnických práv. Odpůrkyně k věcnému rozsahu stavební uzávěry odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2010, sp. zn. II. ÚS 2691/09. Stará Huť přistoupila ke změně územního plánu za účelem důsledné revize koncepce rozvoje obce a urbanistické koncepce. Je předpokládáno, že dojde k vyřazení části zastavitelných ploch, zástavba některých z nich bude podmíněna etapizací a dojde upřesnění prostorové regulace nových staveb a přizpůsobení tempa výstavby obytných staveb či staveb pro podnikání souběžnému rozvoji systémů veřejné infrastruktury apod.
14. Stavební uzávěra má legitimní cíl v podobě strategického a udržitelného rozvoje území obce. Odpůrkyně nesouhlasí s tím, že by stavební uzávěra nemohla dosáhnout cíle v podobě zabránění nekonceptního rozvoje obce. Navrhovatelé si pletou cíle územního plánu a stavební uzávěry. Ta není nástroj, který stanoví podmínky pro dané území. Dočasně se jí omezuje stavební činnost, která by mohla znemožnit budoucí využití vymezeného území podle připravované změny územně plánovací dokumentace, tzn., do doby prověření a stanovení těchto podmínek v územním plánu. Je tedy vhodným nástrojem k dosažení cíle spočívajícím v dočasném zakonzervování aktuálního stavu. I posouzení a zajištění občanské vybavenosti je až otázkou úpravy územního plánu. Pokud by byly do stavební uzávěry zahrnuty jen pozemky určené pro občanskou vybavenost, jak žádají navrhovatelé, bylo by to nelogické a nekonceptní. Pro stanovení pozemků pro občanskou vybavenost je nutné komplexní prověření lokalit ve všech souvislostech. Podle judikatury NSS postačuje, pokud jsou úvahy v odůvodnění stavební uzávěry vysloveny v té míře obecnosti, která odpovídá obecnosti informací o připravované územně plánovací dokumentaci ve fázi rozhodnutí o jejím pořízení. Nelze předjímat konečné znění územního plánu. Přezkoumatelnost a zákonnost stavební uzávěry nelze hodnotit prostřednictvím návrhu změny územního plánu.
15. Odpůrkyně poukazuje na to, že navrhovatelé mají možnost požádat o udělení výjimky ze stavební uzávěry. Ta jim ostatně již byla udělena pro účelovou komunikaci na pozemku p. č. XA, XB a XC a sjezd na pozemek p. č. XD. Urbanistická koncepce neznamená výstavbu domů „přes kopírák“, ale estetické uspořádání stavebních i přírodních objektů v území a funkční a prostorové uspořádání současné zástavby a ploch navržených k zastavění. Jednotícím prvkem je už sama skutečnost, že se jedná o lokalitu se stávající zástavbou rodinných domů.

Replika

16. Navrhovatelé dodávají, že pozemky p. č. XA a XB jsou sice v katastru nemovitostí vedeny jako trvalý travní porost, pro oba ale disponují souhlasem s odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Pozemek p. č. XC je v grafické příloze napadeného opatření obecné povahy vyznačen jako součást stavební uzávěry, ačkoliv je na něm územní plán vymezuje plochu DS, která dle textové části napadeného opatření obecné povahy nespadá do stavební uzávěry. Ačkoliv je vymezení stavební uzávěry určité ve vztahu k pozemkům navrhovatelů, v ostatních lokalitách tomu tak není, což dokresluje ostatní vady stavební uzávěry. Dále navrhovatelé opakují své námitky ohledně toho, že jim není zřejmé, jak odpůrkyně přemýšlela při vymezování pozemků dotčených stavební uzávěrou. Možnost udělení výjimky ze stavební uzávěry navrhovatelé řešili se starostou Staré Huti, který jim ústně sdělil, že pro stavbu rodinných domů se udílet nebudou. Nesouhlasí s tím, že zákonnost napadeného opatření obecné povahy nelze hodnotit z pohledu návrhu nového územního plánu. Lze z něj usuzovat, jak odpůrkyně a Stará huť přistupují k celé lokalitě, co odpůrkyni vedlo k vydání stavební uzávěry a zda je s to naplnit uváděný účel. Pokud bylo cílem stavební uzávěry zachování urbanistické koncepce, mělo to být reflektováno v zadání a návrhu nového územního plánu. Jestliže návrh nepřináší podstatné změny, je přinejmenším sporné, zda stavební uzávěra naplňuje zákonem stanovený účel znemožnit budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

17. Osoba zúčastněná na řízení souhlasí s návrhem. Namítá, že navrhovatelům svědčilo legitimní očekávání stran toho, že budou moci realizovat své pravomocně povolené záměry. Snažili se docílit výstavby rodinných domů, což napadené opatření obecné povahy zmařilo. Navrhovatelé ani neobdrželi výjimku ze stavební uzávěry, ač by to neohrozilo účel stavební uzávěry. Osoba zúčastněná na řízení taktéž považuje grafickou přílohu napadeného opatření obecné povahy za zmatečnou, nepřehlednou a bez konkrétního označení ploch a bližších detailů. Navrhovatelé prý ani nemají možnost se proti ní bránit. Osoba zúčastněná na řízení opakuje argumentaci navrhovatelů ohledně rozporu grafické přílohy a textu napadeného opatření obecné povahy ve vztahu k pozemku p. č. X. Stavební uzávěra by i podle ní měla stanovit nejzazší datum, kdy pozbyde platnosti. Přístup Staré Huti při pořizování nového územního plánu je laxní. U změny č. 2 územního plánu trvala příprava několik let a nakonec od ní bylo upuštěno. Odhad přijetí nového územního plánu byl na podzim 2024, avšak nyní je teprve ve fázi po společném jednání. Osoba zúčastněná na řízení tak nemůže přijmout předpoklad, že bude přijat v roce 2025. Odpůrkyně překrucuje argumentaci navrhovatelů, neboť návrh nepoukazuje na dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání nového územního plánu. Osoba zúčastněná na řízení se cítí „uvězněna v byrokratickém systému bez jasného časového ohraničení“ jako „Josef K. z Kafkova Procesu“.
18. Osoba zúčastněná na řízení pokládá napadené opatření obecné povahy za nedostatečně odůvodněné. Stavební uzávěra má zastavit nekonceptní a nežádoucí rozvoj obce v oblasti výstavby zejména rodinných domů. Je ale problematické, že tento rozvoj by měl dopadat na celé území Staré Huti. Tento účel je i nelogický, neboť stavební uzávěra se týká i pozemků, na nichž není možná výstavba např. kvůli etapizaci (plocha Z01). V napadeném opatření obecné povahy také není stanovena „konkrétní podoba omezení práv osob dotčených stavební uzávěrou“. Osobě zúčastněné na řízení není zřejmé, proč odpůrkyně zavedla stavební uzávěru s cílem navýšit kapacity občanské vybavenosti, ač s tím v připravovaném územním plánu nepočítá. Odpůrkyně ve vyjádření nijak nepolemizuje s návrhem co do neexistence

„urbanistické kultury“ a „urbanistické koncepce“. Tyto pojmy ani nevymezila a nedoložila jejich existenci, byť je použila jako první. I podle osoby zúčastněné na řízení je napadené opatření obecné povahy neproporcionální. Odpůrkyně ve vyjádření přenáší svou odpovědnost na Středočeský kraj, neboť odkazuje na jeho zásady územního rozvoje, které ale nepřikazují vydávání stavebních uzávěr.

19. Konečně osoba zúčastněná na řízení tvrdí, že stavební uzávěra je nedůvodná i ve vztahu k ploše Z01, v níž vlastní pozemky, a vznáší námitky vůči jejímu vymezení na této ploše.

Druhé vyjádření odpůrkyně

20. Odpůrkyně opakuje, že plocha Z18 je zastavitelná a zatím nespadá do zastavěného území. Při revizi ploch obec přehodnocuje jednotlivé plochy podle aktuálních potřeb a plánovacích záměrů, Skutečnost, zda je pozemek v rámci této plochy již zastavěný, nemá význam. Plocha Z18 byla zařazena k prověření jako celek, nedochází tedy k diskriminaci. Prakticky není možné odůvodňovat zařazení každého jednotlivého pozemku do stavební uzávěry. Odpůrkyně dostatečně vypořádala námitky navrhovatelů. Územní plánování pracuje s celými plochami, nikoliv jednotlivými pozemky. Stavební uzávěra je vymezena pro výslovně uvedený výčet ploch dle územního plánu. Nelze z ní vyřazovat jednotlivé pozemky ani srovnávat pozemky mimo jednotlivé plochy. Nesrovnalosti ohledně pozemku p. č. X jsou podle odpůrkyně fiktivní. Z grafické části územního plánu je zřejmé, že tento pozemek spadá do plochy P18, která je určena pro funkční využití DS. Skutečnost, že pozemek má toto funkční využití, nezpochybnuje jeho příslušnost k ploše P18. Je třeba rozlišovat mezi vymezením jednotlivých ploch a stanovením způsobu využití. Nelze ani zaměňovat stavební uzávěru s územním plánem. Navrhovatelé argumentují ohledně nemovitostí, které nejsou v jejich vlastnictví, což jim nepřisluší. Argumentují, že vznikají rozdíly mezi pozemky nacházejícími se ve stavební uzávěře a těmi, které se nacházejí mimo ni. Nespecifikují ale, v čem spočívají ani jakým způsobem zasahují do jejich práv. Nepodali ani žádnou žádost o výjimku ze stavební uzávěry. K návrhu nového územního plánu byly podány připomínky, které jsou aktuálně vypořádávány. Proces jeho schvalování tedy ještě není ukončen. Nový územní plán není předmětem tohoto řízení.
21. K vyjádření osoby zúčastněné na řízení odpůrkyně dodává, že nepodala v procesu vydávání stavební uzávěry námitky. Nemůže být tedy ani relevantní její argumentace k ploše Z01. Stavební uzávěra nemůže retroaktivně zasáhnout do již pravomocně vydaných rozhodnutí. Naopak pozdrží realizaci záměrů, které ještě nebyly projednány, což je v souladu s jejím smyslem. Každá stavební uzávěra do určité míry zasahuje do majetkové sféry dotčených osob. Odkaz na Zásady územního rozvoje Středočeského kraje není alibismem, neboť každý územní plán musí být v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.

Jednání

22. Během jednání účastníci a osoba zúčastněná na řízení setrvali na svých stanoviscích. Osoba zúčastněná na řízení dodala, že podmínkou pro postavení osoby zúčastněné na řízení v nynějším soudním řízení není podání námitek v procesu vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve svém vyjádření nevymezila nové návrhové body, ale vztáhla již uplatněné návrhové body k ploše Z01.
23. Soud při jednání provedl dokazování. Listy vlastnictví předložené navrhovateli dokládají, že spoluvlastní pozemky p. č. XA, XB, XC, a že navrhovatelka a) dále vlastní pozemek p. č. XD a navrhovatel b) pozemek p. č. XE. Z návrhu nového územního plánu Stará Huť soud zjistil,

že byl vypracován v červnu 2024 a je určen pro společné jednání dle § 50 stavebního zákona. Soud dále provedl důkaz mapou katastru nemovitostí, která zobrazuje polohu pozemků navrhovatelů a polohu pozemků p. č. XF, XG, XH, XI, XJ a XK.

24. Další navrhované důkazy soud neprováděl. Seznámení se s listinami, které jsou součástí správního spisu (napadené opatření obecné povahy, aktuální územní plán Staré Huti a námitky proti návrhu napadeného opatření obecné povahy), podle judikatury nevyžaduje provádění dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 – 56, nebo ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Důkaz zakreslením pozemků navrhovatelů soud shledal nadbytečným, neboť provedl důkaz přímo mapou katastru nemovitostí, ze které spolehlivě vyplynula jejich poloha. Totéž platí pro důkaz doručenkami k námitkám, neboť okamžik jejich doručení již spolehlivě vyplynul z obsahu správního spisu (a ani nebyl sporný či relevantní). Zbývající důkazy byly navrženy k prokázání skutečností nepodstatných k posouzení věci:

- fotografie příjezdové cesty, dvě rozhodnutí o stavbě účelové komunikace na pozemcích navrhovatelů, dvě rozhodnutí o povolení studny, rozhodnutí o přípojkách kanalizace a vodovodu, územní souhlas ke kabelovému vedení nízkého napětí a dvě smlouvy o připojení odběrných míst elektrického zařízení – skutečnost, že pozemky navrhovatelů jsou připojeny k pozemním komunikacím a inženýrským sítím a je na nich povolena studna a odběr elektřiny, nebyla pro posouzení návrhových bodů relevantní (a ani sporná);
- zakreslení *zastavěných* pozemků dotčených uzávěrou – k příslušné námitce nebyli navrhovatelé aktivně věcně legitimováni, a soud se jí tak nezabýval;
- ortofoto snímky lokality K. ž. a foto a video dokumentace této lokality – skutečný stav této lokality (zejm. tvrzený druh střech, absence uliční a stavební čáry, půdorys domů a podlažnost) nebyly pro posouzení věci podstatné, neboť urbanistická koncepce je širším pojmem a ob stojí i jiné důvody vydání stavební uzávěry (viz níže body 66 a 70);
- dvě koordinovaná závazná stanoviska o odnětí půdy – skutečnosti, zda se na pozemcích navrhovatelů nachází orná půda či trvalý travní porost a zda byla zemědělská půda vyňata ze zemědělského půdního fondu, nejsou pro posouzení věci relevantní;
- účastnický výslech navrhovatelů – negativní postoj starosty Staré Huti k udělení výjimky ze stavební uzávěry pro rodinné domy navrhovatelů je nepodstatný;
- zápis ze zasedání zastupitelstva Staré Huti dne 11. 9. 2023 – skutečnost, že zastupitelstvo revokovalo usnesení o přijetí změny č. 2 územního plánu z roku 2019, nebyla relevantní (viz níže bod 51);
- výpisy z katastru nemovitostí týkající se pozemků osoby zúčastněné na řízení a výzva a poučení navrhovatelů soudem ze dne 23. 1. 2025 – obojí se týká jen procesní stránky věci, pro meritorní posouzení návrhu nejsou tyto listiny důležité.

Posouzení věci

25. Soud ověřil, že návrh je včasný (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), splňuje všechny formální požadavky na něj kladené (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k jeho podání a směřuje proti existujícímu opatření obecné povahy. Poté přistoupil k posouzení věci.

Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

26. Soud úvodem připomíná, že po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pro soud naopak *není závazný* tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, č. 740/2006 Sb. NSS (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021 – 57, č. 4562/2024 Sb. NSS). Byť tedy navrhovatelé zčásti formulují svůj návrh na základě tohoto algoritmu, soud není povinen z něj vycházet. Struktura odůvodnění rozsudku proto se bude řídit jednotlivými návrhovými body (tj. tvrzenými skutkovými a právními důvody nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy, § 101b odst. 2 s. ř. s.), jimiž je soud vázán, a které navrhovatelé v rámci části návrhu věnované algoritmu ostatně jen opakuji.
27. Soud dále předesílá, že odkaz navrhovatelů na námitky uplatněné v procesu vydávání napadeného opatření obecné povahy (viz str. 10 návrhu) nelze považovat za řádný návrhový bod ve smyslu § 101b odst. 2 věty první s. ř. s. a soud se jimi nebude zabývat. Z judikatury NSS plyne, že návrhové body je třeba výslovně formulovat v návrhu. Vychází se z toho, že soudní řízení není pokračováním postupu při vydání opatření obecné povahy, nýbrž zcela samostatným typem přezkumného řízení. Jedině pokud navrhovatel v návrhu odkáže na konkrétní, ve vztahu k jeho věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, kterou vyslovil v předchozím řízení před správním orgánem, a pokud tato argumentace nevyžaduje pro účely řízení o návrhu žádné další konkretizace, modifikace či upřesnění, lze ji považovat za součást návrhu (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 As 43/2005 – 79). To však není případ navrhovatelů, neboť pouze povšechně odkázali na námitky uplatněné v řízení o napadeném opatření obecné povahy. Takovýto odkaz nesměruje k určité, jednoznačně individualizované a nezaměnitelné argumentaci, nýbrž jím navrhovatelé žádají, aby soud *de facto* znovu posoudil námitky vznesené v řízení před odpůrkyní (viz podobně bod 29 rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013 – 36).

Aktivní věcná legitimace

28. Před vlastním posouzením návrhových bodů je zapotřebí zdůraznit, že úspěšnost (důvodnost) návrhu je závislá i na *aktivní věcné legitimaci* navrhovatelů. Při věcném posouzení návrhu se totiž soud v mezích návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) musí zaměřit nejen na otázku zákonnosti opatření obecné povahy (§ 101d odst. 2 s. ř. s.), nýbrž i na to, zda právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející veřejná subjektivní práva) mohla být opatřením obecné povahy skutečně dotčena, tedy zda je aktivně věcně legitimován. Tak je tomu tehdy, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele. Může tedy nastat i situace, kdy by opatření obecné povahy mohlo být při bližším přezkumu shledáno nezákonným, avšak v řízení se ukáže, že se primárně nijak nedotýká právní sféry navrhovatele – to bude samo o sobě dostatečné pro zamítnutí návrhu (viz např. bod 21 rozsudku NSS ze dne 11. 7. 2024, č. j. 8 As 272/2022 – 87, a tam citovaná judikatura).
29. Aktivní věcná legitimace taktéž určuje rozsah námitek, které mohou navrhovatelé s úspěchem uplatňovat. Důvodem pro zrušení opatření obecné povahy tak zpravidla nejsou taková procesní pochybení správních orgánů, která ve výsledku nezbavila navrhovatele

reálné participace v procesu vydání opatření obecné povahy, popř. omezila výkon práv pouze osob odlišných od navrhovatele. Stejně tak nemůže navrhovatel úspěšně v návrhu uplatnit takové obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli právní sféry navrhovatele. Je tomu tak proto, že účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), nikoli všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány (viz bod 39 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 – 264, č. 3903/2019 Sb. NSS).

30. V projednávané věci navrhovatelé odvíjí svou aktivní legitimaci od toho, že jsou (spolu)vlastníky pozemků p. č. XA, XB, XC, XD a XE, na nichž napadené opatření obecné povahy vymezilo stavební uzávěru. Tím zkrátilo jejich vlastnická práva k těmto pozemkům, neboť zde omezilo výstavbu, včetně rodinných domů, které na nich zamýšleli postavit. Jistě tedy platí, že ta část napadeného opatření obecné povahy, která reguluje *jejich pozemky* (omezuje na nich výstavbu) se dotkla jejich právní sféry. Navrhovatelé nicméně žádají (primárním petitum) zrušení *celého* napadeného opatření obecné povahy. Netvrdí přitom žádný vztah mezi zbývajícími částmi napadeného opatření obecné povahy a svou právní sférou – zjednodušeně tedy, jak omezení výstavby na jiných pozemcích než pozemcích navrhovatelů zkrátilo jejich práva. Ani soud žádný takový vztah neshledal. Již z toho důvodu je namístě zamítnout návrh v části, kterou se navrhovatelé domáhají zrušení jiných částí napadeného opatření obecné povahy než jen těch, které regulují jejich pozemky.

Grafická příloha stavební uzávěry je v rozporu s jejím textem

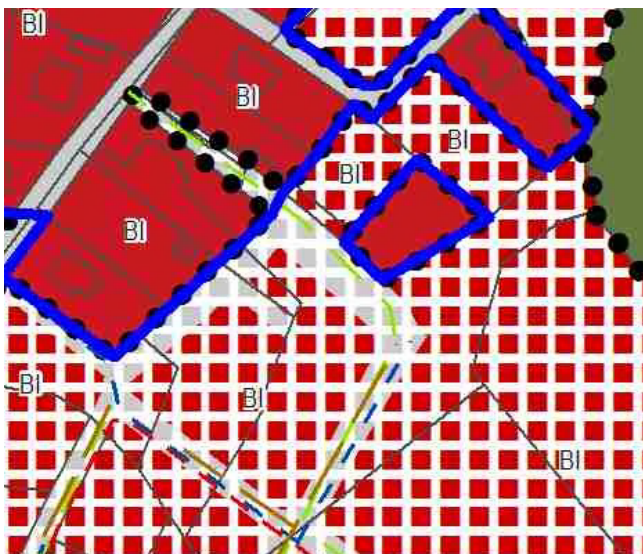
31. Navrhovatelé předně pokládají grafickou přílohu napadeného opatření obecné povahy za neurčitou a rozpornou s jejím textem.
32. Podle § 99 odst. 1 stavebního zákona stanoví územní opatření o stavební uzávěře omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry, popřípadě podmínky pro povolení výjimek. Součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením dotčeného území. Podle odst. 2 náležitosti obsahu územního opatření o stavební uzávěře, včetně grafické přílohy, stanoví prováděcí právní předpis.
33. Podle § 17 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb. obsahuje územní opatření o stavební uzávěře vymezení území s uvedením katastrálního území a parcelních čísel pozemků a staveb na nich podle katastru nemovitostí, pro které platí stavební uzávěra. Podle odst. 2 je součástí územního opatření o stavební uzávěře ověřený výkres na kopii katastrální mapy s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra. Podle odst. 3 týká-li se územní opatření o stavební uzávěře zvláště rozsáhlého území, nahradí se údaj podle odstavce 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 platí stavební uzávěra.
34. Citovaný § 99 odst. 2 stavebního zákona vyžaduje, aby území dotčené stavební uzávěrou bylo vyznačeno v grafické příloze, která je součástí územního opatření. Vyhláška č. 503/2006 Sb. na tento požadavek navazuje v § 17. Dle odst. 1 písm. a) a odst. 2 tohoto ustanovení se území dotčené stavební uzávěrou primárně vymezuje uvedením výčtu parcelních čísel pozemků a staveb spolu s vyznačením území na katastrální mapě. Odst. 3 nicméně obsahuje výjimku pro případ, kdy se uzávěra týká zvláště rozsáhlého území. Za takové situace se obojí nahradí popisem dotčeného území a jeho hranic a mapovým podkladem v měřítku 1 : 5 000, na němž je území stavební uzávěry vyznačeno.

35. V první řadě nelze přisvědčit výtce navrhovatelů, že napadené opatření obecné povahy neobsahuje jednotlivá parcelní čísla pozemků a dotčené území vymezuje ve smyslu aktuálního územního plánu. Jak ostatně poukazují i sami navrhovatelé, stavební uzávěra zasahuje poměrně velké území (odhadem by se při porovnání s hlavním výkresem územního plánu, který ani nezobrazuje veškeré katastrální hranice, mohlo jednat o vyšší desítky pozemků). Postup podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., který zvolila odpůrkyně, a jenž nevyžaduje uvedení výčtu parcelních čísel pozemků, tedy byl akceptovatelný. Popis dotčeného území přitom může spočívat i v odkazu na plochy vymezené v územním plánu (viz např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2020, č. j. 51 A 58/2020 – 58, bod 50, či ze dne 11. 2. 2022, č. j. 55 A 63/2021 – 107, body 71 až 73).
36. I kdyby však nebyly splněny podmínky podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., z hlediska zákonnosti napadeného opatření obecné povahy je rozhodující především to, zda je území dotčené stavební uzávěrou vymezeno dostatečně jednoznačně. Tedy že je – případně i při kombinaci grafické přílohy a textu stavební uzávěry – adresátům jasné, které pozemky (jejich části) jsou stavební uzávěrou dotčeny a které nikoliv (viz rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 131/2014 – 43, a rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 6. 2023, č. j. 43 A 26/2023 – 81, bod 54). Ke zrušení opatření obecné povahy z důvodu porušení právních předpisů v procesu jeho vydávání totiž lze přistoupit jen tehdy, mohlo-li reálně způsobit jeho obsahovou nezákonnost (viz např. bod 38 cit. usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 187/2017 – 264). Totéž platí pro námitku navrhovatelů, že grafická příloha je ve špatném měřítku. Byť mají pravdu v tom, že grafická příloha napadeného opatření obecné povahy je v (méně podrobném) měřítku 1 : 18 000, zatímco § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. požaduje měřítko 1 : 5 000, podstatné je to, že textová část popisuje dotčené území zcela jednoznačně odkazem na plochy vymezené v územním plánu. Navrhovatelé přitom netvrdí, že by samotný územní plán (zejm. jeho grafická část – hlavní výkres) byl neurčitý. Případná neurčitost grafického vymezení vyplývající z nesprávného měřítka tak je *obecně vzato* (soud v tuto chvíli ještě neřeší, zda mezi textovou a grafickou neexistují rozpory, nýbrž pouze tvrzenou vadu spočívající v nesprávném měřítku, resp. porušení § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb.) odstranitelná za pomoci textové části (viz opět rozsudek zdejšího soudu č. j. 51 A 58/2020 – 58, v němž soud dokonce aproboval i stavební uzávěru, jejíž grafická příloha vůbec nebyla zveřejněna, a to s odůvodněním, že rozsah uzávěry byl dostatečně vymezen v jejím textu s přihlédnutím k obsahu tehdy platného územního plánu). Tyto dílčí výhrady navrhovatelů jsou proto neopodstatněné. Není ani pravda, že by se odpůrkyně nevypořádala s jejich souvisejícími námitkami. Odpověď na ně je uvedena na str. 13 napadeného opatření obecné povahy.
37. Jinou otázkou je ovšem soulad grafické přílohy s textem stavební uzávěry. V takových případech se samozřejmě neuplatní výše uvedená argumentace, že případné neurčitosti grafické přílohy jsou odstranitelné za pomoci textu stavební uzávěry. Stavební zákon ani vyhláška č. 503/2006 Sb. nestanoví, který ze dvou způsobů vymezení dotčeného území – textové a grafické – má přednost. Z obou předpisů lze toliko dovodit, že stavební uzávěra musí obsahovat obojí. Jsou-li tedy ve vzájemném rozporu, mohou vznikat pochybnosti o tom, pro jaké pozemky (jejich části) stavební uzávěra platí, což může vést až k její nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost [§ 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.]. Navrhovatelé upozorňují na rozpory mezi textem stavební uzávěry a grafickou přílohou ve vztahu k pozemku p. č. X. Tato námitka jim ale s ohledem na rozsah aktivní věcné legitimace nepřisluší. Navrhovatelé netvrdí, že by měli vlastnické (nebo jiné) právo k pozemku p. č. X a ani neuvádí, jaký by otázka (ne)regulace tohoto pozemku mohla mít

vliv na jejich právní sféru. Tento pozemek se nachází na opačném okraji Staré Huti (východě) ve značné vzdálenosti od pozemků navrhovatelů. Ani soud tedy neshledává žádný vztah mezi regulací tohoto pozemku a právní sférou navrhovatelů. Navrhovatelům nepřísluší chránit práva třetích osob (zejm. vlastníka pozemku p. č. X).

38. Z hlediska ochrany práv navrhovatelů (jejich aktivní věcné legitimace) je toliko podstatné, zda napadené opatření obecné povahy jednoznačně a nepochybně vymezuje území dotčené stavební uzávěrou ve vztahu k jejich pozemkům (včetně toho, zda textové a grafické vymezení nejsou ve vzájemném rozporu). Textová část napadeného opatření obecné povahy vymezuje území dotčené stavební uzávěrou v čl. I na „*zastavitelné plochy a plochy přestavby s funkčním vymezením BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské, BV – bydlení v rodinných domech – venkovské, RN – rekreace na plochách přírodního charakteru, OM – občanské vybavení – komerční zařízení malá a střední, OS – občanské vybavení – tělovýchovná a sportovní zařízení a VD – výroba a skladování – drobná a řemeslná výroba označené v hlavním výkresu indexy: plochy BI – Z01, Z02, Z04, Z05, Z11, Z13, Z18, Z19, Z20 a Z025, P02, P03, P04, P05, P06, P14, P15, P18, P19, P20, P21 a P23; plochy BV – Z10, P07 a P08; plochy RN – Z07 a Z14; plochy OM – Z06, Z07, Z21, Z22 a Z24; plochy OS – Z15 a Z23; všechny plochy VD v zastavěném území bez konkrétního indexu dle dokumentace, která nabyla účinnosti ke dni 19. 8. 2015.*“ Dále odkazuje na grafickou přílohu jako nedílnou součást napadeného opatření obecné povahy.
39. Textová část tedy popisuje dotčené území prostřednictvím ploch vymezených v územním plánu (účinným ke dni 19. 8. 2015, tj. před změnou č. 1). Zahrnuje mezi ně zastavitelné plochy a plochy přestavby s vyjmenovaným funkčním využitím (BI, BV, RN, OM, OS a VD) a všechny plochy VD v zastavěném území. U zastavitelných ploch a ploch přestavby ještě specifikuje i konkrétní index (opět s upřesněním funkčního využití). Textové vymezení tedy nelze chápat jinak, než že se stavební uzávěra vztahuje pouze na plochy s funkčním využitím BI, BV, RN, OM, OS a VD, a to konkrétně ty, které jsou vymezeny v rámci zastavitelných ploch a ploch přestaveb se specifikovanými indexy; a dále na veškeré plochy VD v zastavěném území.
40. Územní plán (ve znění účinném ke dni 19. 8. 2015) v hlavním výkresu vymezuje na pozemcích navrhovatelů zastavitelnou plochu Z18, kterou tvoří plocha BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské (větší část pozemku p. č. XA a patrně téměř celý pozemek p. č. XB – hlavní výkres nezakresluje příslušné katastrální hranice) a plocha DS – dopravní infrastruktura – silniční (severní a severozápadní část pozemku p. č. XA, patrně drobná část pozemku p. č. XB na jihovýchodě a celé pozemky p. č. XC, XD a XE). Grafická příloha napadeného opatření obecné povahy vyznačuje území dotčené stavební uzávěrou žlutou barvou, která zahrnuje veškeré pozemky navrhovatelů vyjma drobné části pozemku p. č. XD (na severozápadě) a celého pozemku p. č. XF.

41. Výřezy z hlavního výkresu územního plánu a grafické přílohy napadeného opatření obecné povahy soud pro ilustraci vkládá níže:



*hlavní výkres územního plánu (2015)
povahy*



*grafická příloha napadeného opatření obecné
povahy*

42. I z výše zobrazených výřezů je na první pohled patrné, že textové a grafické vymezení stavební uzávěry jsou ve vzájemném rozporu. V hlavním výkresu územního plánu je na části pozemků navrhovatelů vymezena plocha DS, kterou textová část napadeného opatření obecné povahy nezahrnuje do území dotčeného stavební uzávěrou. Naproti tomu grafická příloha vymezuje stavební uzávěru na všech a celých pozemcích navrhovatelů kromě pozemku p. č. XA a severozápadní části pozemku p. č. XB. Zjevně tedy stanoví stavební uzávěru i na těch pozemcích (jejich částech) navrhovatelů, na nichž je dle hlavního výkresu vymezena plocha DS, která podle textové části napadeného opatření obecné povahy do stavební uzávěry nespádá.
43. Tento rozpor nelze odstranit ani pomocí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. K námitkám navrhovatelů odpůrkyně uvedla, že označení pozemků je jednoznačně uvedeno výčtem zastavitelných ploch a ploch přestavby, které jsou vyznačeny v katastrální mapě. „Toto vymezení je zcela jednoznačné a neponechává prostor pro pochyby.“ Měřítka grafické přílohy bylo podle odpůrkyně zvoleno tak, aby bylo území obce na jedné stránce a ještě bylo čitelné, jakých ploch se stavební uzávěra dotýká, což je z předložené mapy „zcela čitelné“, a to i v souvislosti s výčtem zastavitelných ploch a ploch přestavby. Samotné odůvodnění se tedy odvolává na to, že je třeba textovou a grafickou část kombinovat – to ale samozřejmě není možné tam, kde jsou ve vzájemném rozporu. K jiné námitce pak odpůrkyně uvedla, že plocha přestavby P17 není součástí vymezení stavební uzávěry, neboť zahrnuje plochy ZO a DS, které *nejdou* předmětem stavební uzávěry. Z toho lze usuzovat, že přednost by zřejmě mělo mít textové vymezení. Na druhou stranu však odpůrkyně ve vyjádření k návrhu sama upozorňuje na to, že navrhovatelům udělila výjimku ze stavební uzávěry mj. i pro pozemky p. č. XA a XB, na nichž se nachází plocha DS (na pozemku p. č. XB bezvýhradně). Z toho tedy naopak plyne, že ona sama se řídí grafickou přílohou a pokládá za součást stavební uzávěry i pozemky s funkčním využitím DS.
44. Ani vysvětlení, které odpůrkyně přináší ve druhém vyjádření, nedává žádný smysl. Odpůrkyně v podstatě dovozuje, že stavební uzávěra platí pro všechny zastavitelné plochy

a plochy přestavby s daným indexem bez ohledu na funkční využití dle územního plánu. To je ale v přímém rozporu s textem čl. I napadeného opatření obecné povahy, který jasně stanoví, že se stavební uzávěra vyhláší na zastavitelné plochy a plochy přestavby „s funkčním vymezením“, které následně vyjmenovává (dokonce dvakrát – i u jednotlivých ploch s vyjmenovanými indexy). Sama odpůrkyně přitom ve druhém vyjádření upozorňuje na to, že funkční využití a zařazení plochy do plochy s určitým indexem nelze směřovat – což ale sama činí, neboť pomíjí, že stavební uzávěra při vymezení dotčeného území pracuje nejen s indexy plochy, ale i jejich funkčním využitím.

45. Je s podivem, že navrhovatelé na tento zjevný rozpor sami neupozorňují a všechny své pozemky pokládají za součást stavební uzávěry (včetně pozemku p. č. X, na nějž se nevztahuje podle textového *ani* grafického vymezení). Výslovně nicméně namítají rozpor mezi textem a grafickou přílohou napadeného opatření obecné povahy. Soud má tedy za to, že i přes absenci konkrétní dílčí námitky je povinen přezkoumat i to, zda takový rozpor neexistuje na pozemcích navrhovatelů. V každém případě se však jedná o vadu, která soudu brání v mezích dalších návrhových bodů přezkoumávat tu část napadeného opatření obecné povahy, která je stížena výše popsáním rozporem. Není totiž zřejmé, zda na tomto území (tj. na plochách DS na pozemcích navrhovatelů kromě pozemku p. č. X) byla stavební uzávěra vůbec stanovena. Proto k ní musí přihlédnout i bez námitky (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, č. 2288/2011 Sb. NSS).
46. Soud tedy uzavírá, že návrhový bod je důvodný, pokud jde o grafické vymezení stavební uzávěry na pozemcích navrhovatelů p. č. XA, XB, XC a XD v rozsahu, v němž územní plán na těchto pozemcích vymezuje plochu DS. V této části je napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost [§ 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.], a proto ji soud prvním výrokem zrušil.

Doba trvání stavební uzávěry byla vymezena v souladu se zákonem a judikaturou

47. Navrhovatelé dále zpochybňují vymezení doby trvání stavební uzávěry. Pokládají za nezbytné, aby bylo stanoveno nejzazší datum její platnosti.
48. Podle § 99 odst. 1 věty první stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a *dobu trvání stavební uzávěry*, popřípadě podmínky pro povolení výjimek.
49. Požadavky na vymezení doby trvání stavební uzávěry se judikatura NSS opakovaně zabývala. NSS především v řadě rozsudků připustil, že doba trvání stavební uzávěry může být stanovena do okamžiku, než nabude účinnosti připravovaná územně plánovací dokumentace, tedy i územní plán (viz bod 32 rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2024, č. j. 8 As 188/2023 – 66, a tam citovaná judikatura). Dále dovodil, že za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, lze považovat *teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost* obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlédnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno. Účinnost stavebních uzávěr tak může být stanovena i relativně neurčitě, tj. do okamžiku, kdy připravovaný územní plán nabude účinnosti; v případě neodůvodněně dlouhé doby přijímání připravovaného územního plánu ovšem nelze

vyloučit, že soud v opětovném přezkumu shledá, že doba účinnosti dané uzávěry již přiměřená není (viz opět rozsudek č. j. 8 As 188/2023 – 66, body 32 a 33).

50. Čl. 6 napadeného opatření obecné povahy upravující dobu trvání stavební uzávěry stanoví: „*Toto územní opatření bude trvat do doby nabytí účinnosti opatření obecné povahy, kterým se vydává Územní plán Stará Huť*“. Takové vymezení doby trvání je podle názoru soudu zcela v souladu se shora citovanou judikaturou NSS. Sama skutečnost, že zde není stanovena nejzazší doba platnosti, nepředstavuje žádnou nezákonnost. Tento požadavek navrhovatelů nemá v zákoně ani judikatuře žádnou oporu. Je pravda, že proces pořizování územního plánu je náročný, zdoluhavý a nelze předjímat, jak dlouho bude trvat. Právě pro tyto případy ovšem shora citovaná judikatura (včetně navrhovateli odkazovaného rozsudku NSS č. j. 2 As 132/2016 – 86) dovodila, že se lze (i v rámci opětovného přezkumu a k řádně uplatněné námitce) zabývat i otázkou, zda obec není při přípravě územního plánu dlouhodobě, bezdůvodně a svévolně nečinná. V tomto ohledu je pak podstatné, že sami navrhovatelé výslovně tvrdí, že Stará Huť je při přípravě územního plánu v tuto chvíli aktivní. Dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost této obce tedy nenamítají. Jen pro úplnost lze dodat, že ani soud ji aktuálně neshledává. Dle obsahu správního spisu dne 17. 4. 2023 přijalo zastupitelstvo Staré Hutě usnesení o pořízení nového územního plánu; v září 2023 pak bylo zpracováno zadání nového územního plánu Stará Huť (tj. ještě před vydáním napadeného opatření obecné povahy); a sami navrhovatelé pak předložili návrh pro společné jednání z června 2024. Je tedy evidentní, že Stará Huť činí aktivní kroky k přijetí nového územního plánu a celý proces trvá teprve necelé dva roky, z nichž toliko přibližně jeden rok a dva měsíce trvá stavební uzávěra. To je zcela nesrovnatelné s rozsudkem č. j. 2 As 132/2016 – 86, v němž šlo o uzávěru trvající devět let (viz bod 31).
51. K argumentaci osoby zúčastněné na řízení lze jen dodat, že z dřívějšího postupu obce při pořizování změny č. 2 územního plánu (i kdyby byl liknavý) nelze bez dalšího vůbec nic usuzovat ve vztahu k aktuálně běžícímu procesu. Ani ona přitom (byť si v tomto bodě mírně protiřečí) nic konkrétního nenamítá, jde-li o aktuálně připravovaný územní plán (sama argumentuje, že odpůrkyně údajně překrucuje argumentaci navrhovatelů, která nesměruje proti nečinnosti obce při přípravě nového územního plánu). Naopak potvrzuje, že proces pořizování běží dále, neboť tvrdí, že již proběhlo společné jednání (tvrzení o tom, že původní předpoklad vydání byl na podzim 2024, ničím nedokládá, a i kdyby bylo pravdivé, nemůže zpoždění v řádu měsíců u procesu, který běžně trvá několik let, bez dalšího představovat dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost).
52. Návrhový bod je nedůvodný.
Odůvodnění stavební uzávěry ve vztahu k pozemkům navrhovatelům je dostatečné
53. Navrhovatelé dále v rámci zbývajících návrhových bodů poukazují na to, že napadené opatření obecné povahy není dostatečně odůvodněno, popř. jsou uvedené důvody věcně nesprávné.
54. Podle § 97 odst. 1 věty první 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.

55. Jak vyplývá z citovaného ustanovení, stavební zákon pro vydání stavební uzávěry stanoví tři podmínky: 1) rozhodnutí o pořízení (změny) územně plánovací dokumentace, 2) zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace a 3) omezení, resp. zákaz stavební činnosti je proveden v nezbytném rozsahu. Z hlediska přezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy je tak třeba se zabývat jeho důvody ve vztahu k výše vyjmenovaným třem podmínkám. Při přezkumu územního opatření o stavební uzávěře pak soud zkoumá pouze naplnění zákonných požadavků na jeho vydání a nezkoumá důvody, které obec vedou k přípravě nové územně plánovací dokumentace, byť by vůči nim navrhovatel vznášel sebepádnější námitky. Cílem stavební uzávěry je totiž pouze to, aby stavební činnost v řešeném území neztížila nebo neznemožnila budoucí využití území podle připravovaného územního plánu. Uvedené vyplývá z charakteru stavební uzávěry jako dočasného opatření, přičemž podobně jako u jiných zatímních opatření je důvodem vydání stavební uzávěry zajištění realizace řešení konečného, které dosud nebylo účinně prosazeno. Při vydávání stavební uzávěry (a tudíž ani při jejím soudním přezkumu) tedy nemá být podrobně zkoumáno, zda je řešení připravované v územním plánu správné, resp. důvody pro ně plně adekvátní. Obecnost odůvodnění opatření obecné povahy přitom bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba je zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky zcela chybělo (viz např. bod 12 rozsudku NSS ze dne 13. 7. 2023, č. j. 6 As 103/2022 – 16).

56. Platí také, že § 97 odst. 1 stavebního zákona umožňuje vydat stavební uzávěru již po přijetí rozhodnutí o pořízení územního plánu či jeho změny. Rozhodnutí o pořízení změny územního plánu je prvním krokem dlouhého a dynamického procesu. Je zjevné, že v této fázi ještě není možné přesně identifikovat, co bude obsahem změny územního plánu. Plně tedy postačuje, pokud budou úvahy o budoucím využití území vysloveny v té míře obecnosti, která odpovídá obecnosti informací o připravované změně územního plánu ve fázi rozhodnutí o jejím pořízení. V opačném případě by byla popřena účinná právní úprava (viz např. bod 26 rozsudku NSS ze dne 7. 8. 2024, č. j. 6 As 164/2023 – 67).

57. Soud také musí znova připomenout, že navrhovatelům nepřísluší ochrana práv třetích osob. Jejich aktivní věcná legitimace, a tím pádem i rozsah námitek se v tomto řízení odvíjí od dotčení vlastnického práva k jejich pozemkům. Rozhodující tedy je, zda byla stavební uzávěra dostatečně odůvodněna a je zákonná *ve vztahu k jejich pozemkům*, nikoliv ke všem částem dotčeného území.

Stavební uzávěra není diskriminační

58. Podle navrhovatelů se důvod stavební uzávěry spočívající v zabránění nežádoucímu a nekonceptnímu rozvoji obce (zejména rodinných domů, rekreačních domů a občanské vybavenosti), nežádoucímu zahuštění zástavby a neregulovanému nárůstu požadavků na technickou infrastrukturu uplatní jen u vybraných částí území obce. Navrhovatelům tak není jasné, proč je mnoho uzávěrou dotčených pozemků již zastavěno; proč některé zastavěné pozemky naopak dotčeny nejsou; a proč odpůrkyně nezahrnula do stavební uzávěry některé nezastavěné pozemky, které územní plán neoznačuje jako rozvojovou plochu.

59. Jak již bylo uvedeno, navrhovatelům přísluší toliko námitky týkající se jejich právní sféry. Jistě tedy mohou polemizovat s tím, nakolik je shora uvedený důvod přílehlavý ve vztahu k jejich pozemkům, popř. také namítat, že jiné pozemky v obdobném postavení nejsou

součástí stavební uzávěry (tedy že odpůrkyně postupovala diskriminačně). Z hlediska jejich práv je ale zcela irelevantní, proč některé (údajně) zastavěné *cizí* pozemky byly zahrnuty do stavební uzávěry (ač má zabránit další nekonceptní výstavbě), a proč jiné *cizí* zastavěné pozemky do ní zahrnuty nebyly. Tyto pozemky ani nejsou ve srovnatelném postavení jako pozemky navrhovatelů (to ani navrhovatelé netvrdí), které jsou nezastavěné, aby bylo možné namítat, že odpůrkyně postupovala vůči navrhovatelům diskriminačně. Těmito dílčími námitkami se tedy soud nebude zabývat.

60. Lze se tak zabývat v podstatě jen dílčí námitkou, že některé nezastavěné pozemky, které nejsou v rozvojových plochách, nejsou součástí stavební uzávěry, zatímco pro jiné nezastavěné pozemky, které jsou v rozvojových plochách (jako pozemky navrhovatelů), stavební uzávěra platí – tedy v podstatě tím, zda odpůrkyně nepostupovala vůči navrhovatelům diskriminačně. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy plyne, že odpůrkyně k obdobné námitce navrhovatelů vysvětlila, jaký je rozdíl mezi jejich pozemky (a pozemky p. č. XA, XB, XC, XD a XE) a pozemky p. č. XF, XG, XH, XI, XJ či XK. Uvedla, že opatření o stavební uzávěře je vymezeno pouze pro *plochy zastavitelné*, a nikoliv pro plochy, které se nacházejí *v zastavěném území*. Z toho důvodu nejsou (*pozn. soudu: v odůvodnění je zjevnou písařskou chybou uvedeno „jsou“*) plochy v zastavěném území v grafické příloze žlutě označeny. Stavební uzávěra se jich netýká. Z odůvodnění přitom dále plyne, že stavební uzávěra byla vydána z důvodu přípravy nového územního plánu s prvky regulačního plánu (viz str. 16). Jedním z cílů vyplývajících z jeho zadání přitom má být prověření *všech zastavitelných ploch* (jejich případné zmenšení či zrušení, viz str. 14). Navrhovatelé v návrhu této části odůvodnění nijak neoponují. Soud tak může jen konstatovat, že jejich pozemky skutečně nejsou ve srovnatelném postavení s pozemky p. č. XL, XM, XN, XO, XP či XQ. Zatímco pozemky navrhovatelů se nachází *v zastavitelné ploše* Z18, která má být přípravě nového územního plánu prověřena, jimi odkazované pozemky se nacházejí *v zastavěném území* (což soud ověřil z hlavního výkresu územního plánu) – byť by mohly být fakticky nezastavěné. U zastavěného území se žádné prověřování v připravovaném územním plánu nepředpokládá (vyjma ploch VD, což ale také není případ pozemků vyjmenovaných navrhovateli). Soud tedy neshledává na navrhovateli tvrzených rozdílů nic diskriminačního, nelogického ani nepromyšleného.

Důvody pro stavební uzávěru na pozemcích navrhovatelů ob stojí

61. Navrhovatelé dále v podstatě polemizují s některými důvody pro vydání stavební uzávěry s tím, že jsou nepřiléhavé či je nemůže stavební uzávěra naplnit.
62. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy vyplývá, že zastupitelstvo Staré Huti schválilo usnesením ze dne 17. 4. 2023 pořízení nového územního plánu Stará Huť. Stavební uzávěra má zamezit stavební činnosti ve vymezeném území tak, aby nebylo ztíženo nebo omezeno další využití území bez regulace území, která bude specifikována v novém územním plánu, který bude pořízen s prvky regulačního plánu. Stavební uzávěra zabrání nežádoucímu a nekonceptnímu rozvoji obce v oblasti výstavby zejména rodinných domů, rekreačních domů a občanské vybavenosti bez zajištění umístění komunikací a nežádoucímu zahuštění zástavby a tím neregulovatelnému nárůstu požadavků na veřejnou technickou infrastrukturu. Limitované je zejména množství dodávané pitné vody a množství odpadních vod, neboť kapacita čističky v Dobříši je již téměř vyčerpána a není dimenzována na předpokládaný nárůst splaškových vod. Pro povolení výstavby v území je dále nezbytné zajistit dopravní obslužnost. Stavební uzávěrou se rovněž zamezí nadměrnému nárůstu obyvatel bez zajištění občanské vybavenosti (zejména předškolní a školní zařízení), pro

kteřou bude nezbytné vymezit plochy v novém územním plánu, popř. zajistit tyto služby v součinnosti s okolními obcemi. Dalším podstatným důvodem je zachování založené urbanistické koncepce a zamezení zástavbě neodpovídající charakteru obce. V novém územním plánu budou stanoveny podmínky prostorového uspořádání a je nutno, aby nyní nově navrhované stavby významně neporušovaly charakter obce (viz str. 16 odůvodnění). Zadání nového územního plánu uvádí potřebu prověření všech zastavitelných ploch. Prověření ploch bude provedeno v rámci zpracování návrhu nového územního plánu Stará Huť zpracovatelem a teprve potom bude navrženo, jaké plochy budou zrušeny, zmenšeny apod. (viz str. 14 odůvodnění).

63. Ze zadání nového územního plánu ze září 2023, jež je také součástí správního spisu, plyne, že územní plán je skutečně pořizován s prvky regulačního plánu. V návrhu územního plánu má být prověřena nezbytnost zastavitelných ploch vymezených v platném územním plánu, zejména jejich výměra. Prověření se bude týkat především ploch, které jsou vymezeny do volné krajiny a napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu by znamenalo značné finanční náklady, popř. by vznikaly enklávy ve volné krajině. Stávající nevyužité zastavitelné plochy mohou být bez náhrady vyjmuty. Je v první řadě třeba se zaměřit na intenzifikaci ploch v zastavěném území. V případě větších zastavitelných ploch může být navržena etapizace, aby výstavba vždy navazovala na zastavěné území. Návrh územního plánu také prověří a navrhne dle bilance rozvoje plochy občanského vybavení zejména pro mateřskou školu, kulturu, sociální služby, sport apod. Územní plán s prvky regulačního plánu bude zpracován z důvodu zajištění jednoznačných prostorových podmínek pro stávající i novou zástavbu, a to vzhledem k zachování historického vzhledu sídla a umístění v hodnotném přírodním území. Z hlediska veřejné technické infrastruktury – vodního hospodářství zadání uvádí, že vodovodní síť v současné době umožňuje napojení celého zastavěného území, ale pro nově zastavitelné plochy není dostatečná kapacita zásobování pitnou vodou. V návrhu tak bude prověřena možnost posílení, popř. bude vymezení zastavitelných ploch omezeno nebo bude navržena jejich etapizace. Jde-li o odpadní vody, je veřejná splašková kanalizace odváděna do čističky v Dobříši, kde je v současné době kapacita téměř vyčerpána. Podmínkou pro další výstavbu bude zajištění takové regulace zástavby, aby se zamezilo nadměrnému nárůstu odvodu splaškových vod do této čističky.
64. K námitkám navrhovatelům lze předně obecně uvést, že nesprávně hodnotí požadavky na odůvodnění stavební uzávěry (popř. jeho věcnou správnost) prostřednictvím návrhu územního plánu z června 2024. Jak plyne z výše citované judikatury, zcela postačí, pokud jsou úvahy o budoucím využití území vysloveny v té míře obecnosti, která odpovídá obecnosti informací o připravované změně územního plánu ve fázi rozhodnutí o jejím pořízení. Konečné znění budoucího územního plánu nelze předjímat (viz rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 – 102, či ze dne 26. 7. 2023, č. j. 6 As 114/2022 – 51, bod 29); a stejně tak nebylo v době vydání napadeného opatření obecné povahy možné předjímat ani podobu jeho návrhu (pro společné jednání). V tomto případě navíc brání soudu v tom, aby přihlížel k návrhu nového územního plánu i skutečnost, že byl vyhotoven až v červnu 2024, tedy po vydání napadeného opatření obecné povahy. Při přezkumu napadeného opatření obecné povahy totiž soud vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Bylo by ostatně nelogické vytýkat odpůrkyni, že při vydání napadeného opatření obecné povahy nezohlednila dokument, který ještě ani neexistoval.
65. Pozemky navrhovatelů se dle aktuálního územního plánu nachází v zastavitelné ploše Z18, na které jsou vymezeny plochy BI – *bydlení v rodinných domech* – městské a příměstské a

plochy DS – dopravní infrastruktura – silniční. Jak již bylo výše uvedeno, nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy soudu brání v tom, aby se vyjádřil k té části pozemků navrhovatelů, na níž jsou vymezeny plochy DS. Jde-li pak o plochy BI, je zřejmé, že z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy se pozemků navrhovatelů především týká ta část, dle níž má stavební uzávěra zabránit nežádoucímu a nekoncepčnímu rozvoji obce *v oblasti výstavby rodinných domů*, a tím neregulovatelnému nárůstu požadavků na veřejnou technickou infrastrukturu s tím, že limitované je zejména množství pitné vody a odvádění odpadních vod. Na tento důvod pak navazuje zadání nového územního plánu, které potvrzuje, že není dostatečná kapacita zásobování pitnou vodou z vodovodní sítě ani kapacita čističky odpadních vod v Dobříši. To má být řešeno posílením, anebo omezením vymezení zastavitelných ploch nebo etapizací. Je tedy nasnadě, v čem by stavební činnost na pozemcích navrhovatelů – a zejména ta, kterou navrhovatelé plánují, tj. výstavba rodinných domů – ztěžovala využití dle připravované územně plánovací dokumentace. Je totiž možné, že zastavitelnou plochu na jejich pozemcích bude nutné vypustit nebo omezit z důvodu nedostatečné kapacity vodovodu a odvádění odpadních vod.

66. Již tento důvod přitom sám o sobě dostatečně odůvodňuje existenci stavební uzávěry na pozemcích navrhovatelů. Navrhovatelé s ním prakticky nijak nepolemizují. Až v závěru návrhu kuse poukazují na to, že jejich pozemky jsou již napojeny na inženýrské sítě. Navrhovatelé si nicméně pletou absenci napojení na technickou infrastrukturu s absencí kapacity (vodovodu a čističky odpadních vod). Důvodem případného omezení zastavitelných ploch v tomto případě není (pouze) to, že by nebyly dostatečně napojeny na infrastrukturu, nýbrž to, že infrastruktura nemá dostatečnou kapacitu. Navrhovatelé tedy svou argumentací paradoxně potvrzují, že stavební uzávěra na jejich pozemcích je opravdu nutná. Mají-li totiž pravomocně povolenou vodovodní i kanalizační přípojku, nic by jim nebránilo v tom, aby po výstavbě rodinných domů začali odebírat vodu z vodovodu a vypouštět ji do kanalizace. Proto je zapotřebí, aby stavební uzávěra právě této výstavbě zabránila.
67. Za situace, kdy již shora uvedený důvod, který se primárně týká pozemků navrhovatelů, sám o sobě ob stojí, je již nadbytečné zabývat se dalšími důvody vydání stavební uzávěry a výhradami navrhovatelů proti nim. Přesto se k nim soud nad rámec nezbytného odůvodnění alespoň krátce vyjádří.
68. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy též plyne, že mají být obecně prověřeny všechny zastavitelné plochy z hlediska možné redukce. Ani proti tomu navrhovatelé nic nenamítají, byť jejich pozemky jsou (jak bylo opakovaně uvedeno) součástí zastavitelné plochy Z18. Zadání nového územního plánu přitom potvrzuje, že má být prověřena nezbytnost zastavitelných ploch – zejména těch, které jsou vymezeny do volné krajiny, což je případ i plochy Z18, která se nachází v severní části Staré Huti a z východu na ni navazují lesní plochy NL (viz hlavní výkres aktuálního územního plánu). Zadání v této souvislosti předpokládá, že stávající nevyužité zastavitelné plochy mohou být bez náhrady vyjmuty, neboť je v prvé řadě třeba se zaměřit na intenzifikaci ploch v zastavěném území; a v případě větších zastavitelných ploch může být navržena etapizace, aby výstavba vždy navazovala na zastavěné území. Opět tedy existuje možnost, že pozemky navrhovatelů budou vyňaty ze zastavitelných ploch, popř. na nich budou omezeny, anebo že budou podléhat etapizaci. Tento záměr připravovaného územního plánu by mohla výstavba na pozemcích navrhovatelů samozřejmě taktéž zhatit.

69. Navrhovatelé dále tvrdí, že pokud má stavební uzávěra zamezit nadměrnému nárůstu obyvatel bez zajištění občanské vybavenosti, bylo by účelnější, aby postihovala jen oblasti, které mají do budoucna sloužit pro účely občanské vybavenosti. Je pravda, že odůvodnění stavební uzávěry hovoří o nezbytnosti vymezit plochy pro občanskou vybavenost v novém územním plánu. Jak ovšem plyne ze zadání územního plánu, vymezení těchto ploch bude teprve prověřeno dle bilance rozvoje. Je opět třeba poukázat na to, že zadání (jakož i odůvodnění stavební uzávěry) počítá s prověřením všech zastavitelných ploch. Odpůrkyně tedy správně poukazuje, že postup, která požadují navrhovatelé (stanovení uzávěry jen na pozemcích určených pro občanskou vybavenost), by byl nekonceptní. Pokud totiž stavební uzávěra hovoří o zamezení nadměrnému nárůstu obyvatel bez zajištění občanské vybavenosti, tj. *de facto* o nedostatečné kapacitě občanské vybavenosti pro nyní vymezené zastavitelné plochy, může být řešením i opačná cesta – že dojde k redukci zastavitelných ploch, a tím pádem i požadavků na občanskou vybavenost. I to je varianta, se kterou zadání a odůvodnění stavební uzávěry počítají. Jinými slovy, stanovení stavební uzávěry toliko na pozemky, které by mohly v připravovaném územním plánu sloužit občanské vybavenosti, by bylo krátkozraké za situace, kdy takové plochy možná nebudou vůbec potřeba a problém s jejich nedostatkem se vyřeší redukcí zastavitelných ploch, popř. etapizací (odůvodnění stavební uzávěry hovoří i o možnosti zajištění občanské vybavenosti v součinnosti s okolními obcemi). To platí i pro plochu Z18 na pozemcích navrhovatelů. Potřebu nových ploch určených pro občanskou vybavenost je tedy nutno vyhodnotit v závislosti na tom, jaká bude nová rozloha zastavitelných ploch. K argumentaci návrhem nového územního plánu pak nelze přihlížet (viz výše), a nadto trpí stejným nedostatkem. Absolutní čísla rozlohy nově stanovených ploch občanské vybavenosti jsou nicneříkající za situace, kdy k vyřešení jejich nedostatku může současně dojít i zmenšením zastavitelných ploch. Navrhovatelé kromě toho ani neodůvodňují, proč navýšení o 13 500 m² pokládají za nízké. Z návrhu není vůbec zřejmé, proč by měl zrovna údaj o poměru tohoto čísla k velikosti ploch postižených nyní uzávěrou mít jakoukoliv relevanci z hlediska nezbytnosti stavební uzávěry (jinak řečeno: proč je zrovna toto číslo příliš malé a kolik a proč by tedy bylo podle navrhovatelů dostačující).
70. Navrhovatelé konečně zpochybňují i cíl stavební uzávěry spočívající v zachování založené urbanistické koncepce a zamezení zástavbě neodpovídající charakteru obce. Soud předně zdůrazňuje, že odůvodnění stavební uzávěry se hovoří i urbanistické „koncepti“, což je pojem jasně definovaný jako „základní koncepce rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání“ (viz § 43 odst. 1 stavebního zákona). Odůvodnění nezmiňuje žádnou urbanistickou „kulturu“ či „strukturu“, jak je navrhovatelé v návrhu dezinterpretují. Z toho plyne i skutečnost, že navrhovatelé (jakož i osoba zúčastněná na řízení, která jejich námitky opakuje včetně smyšleného pojmu urbanistické „kultury“) vnímají urbanistickou koncepci příliš úzce. Jak správně uvádí odpůrkyně, urbanistická koncepce skutečně nezahrnuje pouze podmínky prostorového uspořádání (včetně podlažnosti či půdorysu staveb, stavební a uliční čáru nebo tvaru střech). Spadá do ní celková koncepce rozvoje území, včetně plošného uspořádání (tj. vymezení zastavěného území, ploch s rozdílným způsobem využití, zastavitelných ploch, ploch přestavby atp.). Už jen samotný fakt, že má dojít k prověření zastavitelných ploch (s možností zmenšení, úplného vyjmutí či podmínění výstavby etapizací) svědčí o tom, že by výstavbou v těchto plochách mohlo dojít k narušení připravované urbanistické koncepce (která nemusí počítat s výstavbou dosavadních zastavitelných plochách). Územní plán má navíc být přijat s prvky regulačního plánu, což znamená, že se plánují i striktnější (podrobnější) podmínky pro prostorové uspořádání

staveb (viz § 61 odst. 1 stavebního zákona). I ty by mohly být případnou novou výstavbou popřeny, čemuž stavební uzávěra zamezí. Opět lze poznamenat, že nelze argumentovat návrhem nového územního plánu; nadto sami navrhovatelé připouští, že určité zpřísnění má nastat i v plochách BI, které jsou vymezeny na jejich pozemcích (zákaz dvojdomů a řadových domů a podmínka územní studie). To jen opět potvrzuje nezbytnost stavební uzávěry na jejich pozemcích.

71. I poslední návrhový bod je nedůvodný.

72. K vyjádření osoby zúčastněné na řízení soud jen stručně dodává, že neobsahuje žádné podstatné argumenty nad rámec návrhu, které by soud výše nevypořádal. Jde-li pak o námitku, že ve stavební uzávěře údajně není stanovena „konkrétní podoba omezení práv osob dotčených stavební uzávěrou“ a o námitky proti stanovení stavební uzávěry na zastavitelné ploše Z01, soud připomíná, že rámec soudního přezkumu vymezují navrhovatelé prostřednictvím návrhových bodů (§ 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 věta první s. ř. s.). Osobě zúčastněné na řízení nepřísluší uplatňování návrhových bodů, a soud se tak jejími novými námitkami nemůže zabývat. Není pravda, že by jen vztahovala již uplatněné návrhové body k ploše Z01, neboť argumentuje zcela novými skutečnostmi, které se týkají jen této plochy (zejm. že je stavební uzávěra nadbytečná, neboť výstavba v ploše Z01 je již nyní podmíněna etapizací a vypracováním územní studie). Nadto opět platí, že podmínkou vyhovění návrhu je mj. aktivní věcná legitimace *navrhovatelů*, jichž se regulace ploch Z01 stavební uzávěrou nemohla nijak dotknout (resp. to ani netvrdí). Osobě zúčastněné na řízení nic nebránilo podat vlastní návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy v této části podle § 101a a násl. s. ř. s., v němž mohla své námitky uplatnit. Totéž platí pro námitku, že navrhovatelům svědčilo legitimní očekávání; ani osobám zúčastněným na řízení navíc nepřísluší hájit cizí práva, neboť jejich postavení se odvíjí od přímého dotčení vlastních práv (§ 34 odst. 1 ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.).

Závěr a náklady řízení

73. S ohledem na výše uvedené soud návrhu zčásti vyhověl prvním výrokem a napadené opatření obecné povahy zrušil v tam specifikovaném rozsahu podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti dnem právní moci rozsudku (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). Druhým výrokem návrh ve zbývajících částech zamítl jako nedůvodný (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

74. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 větou druhou s. ř. s. Míru úspěchu účastníků nelze zcela exaktně stanovit v procentuálním vyjádření, soud proto přihlédl zejména k rozsahu zrušení části napadeného opatření obecné povahy a jeho významu z hlediska ochrany práv navrhovatelů (viz obdobně např. bod 160 rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 3. 2023, č. j. 43 A 104/2022 – 104). Zrušení ploch DS na pozemcích navrhovatelů má menší rozsah než část regulace na jejich pozemcích, která zůstala nedotčena; to platí tím spíše, za situace, kdy se navrhovatelé primárním petitem domáhali zrušení celého napadeného opatření obecné povahy, čemuž soud nevyhověl. Zrušení stavební uzávěry v plochách DS pak sice ochrání vlastnická práva navrhovatelů tím, že jim zde umožní výstavbu; na druhou stranu ale navrhovatelé především usilovali o umožnění výstavby rodinných domů na plochách BI, které zůstaly rozsudkem nedotčeny. Pro výstavbu účelových komunikací na svých pozemcích již dle vlastního tvrzení dokonce získali pravomocná rozhodnutí, přičemž rozhodnutí ze dne 21. 7. 2023 se pozdější stavební uzávěra nemohla dotknout (viz např. bod 32 rozsudku NSS ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 As 243/2022 –

48); a rozhodnutí ze dne 11. 3. 2024 patrně navazovalo na výjimku ze stavební uzávěry pro stavbu účelové komunikace, kterou navrhovatelům odpůrkyně povolila usnesením ze dne 5. 2. 2024 (viz obsah správního spisu). Soud tedy má za to, že dílčí úspěch navrhovatelů byl z hlediska rozsahu zrušené části napadeného opatření obecné povahy i jeho významu pro navrhovatele zanedbatelný a lze jej vyjádřit přibližně 5 %, zatímco úspěch odpůrkyně 95 %. Odpůrkyně má proto proti navrhovatelům právo na poměrnou část důvodně vynaložených nákladů řízení v rozsahu 90 % (úspěch odpůrkyně ve výši 95 %, od nějž je třeba odečíst úspěch navrhovatelů ve výši 5 %).

75. Odpůrkyně je radou malé obce, jejíž obecní úřad nevykonává rozšířenou působnost. Lze tak předpokládat, že obhajoba napadeného opatření obecné povahy (stavební uzávěry) přesahuje její běžnou úřední činnost, a proto má odpůrkyně nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů v tomto soudním řízení, včetně nákladů na zastoupení advokátem (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, a dále bod 51 rozsudku NSS ze dne 7. 8. 2024, čj. 6 As 164/2023 – 67).
76. Náhradu nákladů řízení odpůrkyně tvoří: odměna za jeden úkon právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, *ve znění účinném do 31. 12. 2024* (viz přechodné ustanovení čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.); odměna za dva úkony právní služby po 4 620 Kč (vyjádření k návrhu a účast na jednání) dle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) a g) advokátního tarifu, *ve znění účinném od 1. 1. 2025*; a paušální náhrada hotových výdajů za jeden úkon právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, *ve znění účinném do 31. 12. 2024*, a dva úkony po 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, *ve znění účinném od 1. 1. 2025*. Zástupce odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty (což soud ověřil z webových stránek Administrativního registru ekonomických subjektů), k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty z odměny a náhrad v celkové částce 13 540 Kč v sazbě 21 % ve výši 2 843,40 Kč. Celkové náklady řízení odpůrkyně tak činí 16 383,40 Kč. Odpůrkyni nicméně náleží jen poměrná náhrada v rozsahu 90 %, tj. celkem 14 745,06 Kč. Navrhovatelé jsou povinni zaplatit tuto částku odpůrkyni ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.). Soud odpůrkyni nepřiznal požadovanou náhradu nákladů řízení spočívající v odměně advokáta a paušální náhradě hotových výdajů za poradu s advokátem před podáním vyjádření v rozsahu jedné hodiny. Tento náklad odpůrkyně nijak nedoložila, a navíc je již zahrnut v úkonu právní služby spočívajícím v převzetí a přípravě zastoupení (který soud odpůrkyni naopak přiznal nad rámec jejího vyčíslení nákladů řízení). Nepřiznal jí ani náhradu za odměnu advokáta a paušální náhradu hotových výdajů za vyjádření ze dne 27. 2. 2025, neboť v podstatné části jen shrnovalo dosavadní argumentaci, popř. obsahovalo argumenty (zejm. k rozporům mezi textem a grafickou přílohou napadeného opatření obecné povahy a nedostatků aktivní věcné legitimace navrhovatelů), které již mohly být uvedeny v prvním vyjádření odpůrkyně. Tento náklad byl tedy nedůvodně vynaložený (*a contrario* § 60 odst. 1 s. ř. s.).
77. Čtvrtým výrokem soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost a přiznání náhrady nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných ani nenavrhl (a soud tyto důvody neshledal).

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.

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 3. března 2025

Lenka Oulíková, v. r.
předsedkyně senátu