



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

navrhovatele: **Ing. V. Č., X,**
zastoupeného JUDr. Karlem Uhlířem, advokátem, Husova
722/13, 301 00 Plzeň,

proti
odpůrkyni: **Rada obce Zbůch,** Náměstí 205, 330 22 Zbůch,
zastoupené Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem, Martinská
608/8, 301 00 Plzeň,

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: **P. H., Ps,**
zastoupené Mgr. Petrem Broďáni, advokátem, K. H. Borovského
692, 356 01 Sokolov,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře
č. 1/2023 schváleného usnesením č. 3 odpůrkyně ze dne 20. 9. 2023, a to v části týkající se
lokality SU1.1 (část pozemku parc. č. X v k. ú. X),

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2023 – územní opatření o stavební uzávěře, schválené
usnesením č. 3 Rady obce Zbůch ze dne 20. 9. 2023 – se v článku II oddílu 2.1 písm. g)
týkajícím se dělení nebo scelování pozemků, ve vztahu k části pozemku parc. č. X v k. ú. X

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kováříková.

v opatření obecné povahy označené jako lokalita SU1.1, dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku zrušuje.

- II. Návrh se v části, kterou se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2023 – územního opatření o stavební uzávěře, schváleného usnesením č. 3 Rady obce Zbůch ze dne 20. 9. 2023 – v jeho článku II oddílu 2.1 písm. a) - f), ve vztahu k části pozemku parc. č. X v k. ú. X v opatření obecné povahy označené jako lokalita SU1.1, zamítá.
- III. Odpůrkyně je povinna nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 13 025 Kč, k rukám zástupce navrhovatele JUDr. Karla Uhlíře, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Návrhem ze dne 4. 10. 2024, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenému dne 7. 10. 2024, se navrhovatel domáhal, aby soud o návrhu rozhodl takto:
Opatření obecné povahy č. 1/2023 – územní opatření o stavební uzávěře, vydané usnesením č. 3 Rady obce Zbůch ze dne 20. 9. 2023, se ve vztahu k části pozemku parcelní číslo X, nemovité věci zapsané na listu vlastnictví číslo 671 u Katastrálního úřadu pro Plzeňský kraj, Katastrální pracoviště Plzeň-sever, pro katastrální území Červený Újezd u Zbůchu a obec Zbůch, označené v opatření obecné povahy jako SU 1.1, dnem právní moci tohoto rozsudku, zrušuje.
2. Problematika územního opatření o stavební uzávěře a územního opatření o asanaci území byla ke dni 20. 9. 2023 upravena zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 2006“ nebo „zákon č. 183/2006 Sb.“).

[II] Návrh

3. Navrhovatel připomněl, že je vlastníkem pozemku parc. č. X v k. ú. X (dále jen „pozemek“). Opatřením obecné povahy - územním opatřením o stavební uzávěře v obci Zbůch č. 1/2023 (dále též jen „OOP“ či „Opatření obecné povahy“) - odpůrkyně zakázala mimo jiné na části pozemku navrhovatele [označené jako lokalita SU 1.1 (dále též jen „SU 1.1“)] stavební činnosti, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Navrhovatel měl za to, že opatření obecné povahy je nezákonné a nepřezkoumatelné.
4. Navrhovatel byl toho názoru, že opatřením obecné povahy byl na svých právech přímo zkrácen. OOP zakazuje navrhovateli v SU 1.1 provádění těchto stavebních činností:
 - a) umístování, povolování a provádění staveb ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona,
 - b) umístování, povolování a provádění změn dokončených staveb v podobě jejich nástavby ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona, které by po změně byly stavbami, které překročí podlažnost dvou nadzemních podlaží a podkroví,
 - c) umístování, povolování a provádění změn dokončených staveb v podobě jejich přístavby ve smyslu § 2 odst. 5 písm. b), které by stávající stavby rozšiřovaly o celé bytové jednotky,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

- d) umístování povolování a provádění změn staveb před jejich dokončením ve smyslu § 118 stavebního zákona, které by po změně byly stavbami, které překročí podlažnost uvedenou v písmenu b) tohoto článku a odstavce, nebo které by po změně rozšiřovaly stavby způsobem uvedeným v písmenu c) tohoto článku a odstavce,
 - e) umístění nové dopravní infrastruktury v podobě účelových a místních komunikací, které nesplňují požadavky stanovené § 22 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území,
 - f) umístování, povolování a provádění nových staveb či přístavby a nástavby stávajících staveb v plochách s funkčním využitím VS - smíšené výrobní plochy,
 - g) dělení nebo scelování pozemků.
5. Navrhovatel byl toho názoru, že odpůrkyně překročila zákonné oprávnění k vydání stavební uzávěry vymezené v § 97 zákona č. 183/2006 Sb., resp. že nebyl dodržen požadavek nezbytnosti stavební uzávěry, tj. aby stavební uzávěra zakazovala (omezovala) stavební činnost pouze v nezbytném rozsahu a ty stavební činnosti, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.
6. Článkem II. odst. 2.1. písm. a) - g) OOP bylo zakázáno umístování, povolování a provádění staveb ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, tj. veškerých staveb, a to včetně staveb dočasných a staveb, které nevyžadují povolení ani ohlášení ve smyslu § 103 stavebního zákona, resp. staveb vymezených v § 79 odst. 2 téhož zákona.
7. V opatření obecné povahy pak zcela absentuje jakékoliv odůvodnění ve vztahu k nezbytnosti rozsahu „zakázaných“ staveb. Dle navrhovatele není možné posoudit, zda je sledovaného cíle možné dosáhnout mírnějšími prostředky, např. zákazem staveb, které nemají dočasný charakter nebo staveb, které vyžadují povolení či ohlášení.
8. Navrhovatel v obecné rovině nevyklučoval, že i stavby dle § 79 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 mohou narušit cíl sledovaný stavební uzávěrou, nicméně měl za to, že by měla být šetřena práva a oprávněné zájmy vlastníků pozemků. Z pohledu navrhovatele je nezbytné rozsah zákazu řádně odůvodnit, respektive jej vůbec odůvodnit, aby mohlo dojít k přezkumu nezbytnosti přijatých opatření (zákazů a omezení). Z tohoto pohledu je proto opatření obecné povahy dle navrhovatele nepřezkoumatelné. Navrhovateli pak nebylo zřejmé, jakým způsobem by např. oplocení jeho pozemku mohlo ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.
9. Navrhovatel měl dále to, že odpůrkyně nebyla, i v případě řádného odůvodnění OOP, oprávněna zakázat tímto opatřením dělení a scelování pozemků, neboť se nejedná o stavební činnost ve smyslu § 97 stavebního zákona z roku 2006. V tomto případě je, dle navrhovatele, předmětný zákaz v rozporu s tímto ustanovením.

[III] Vyjádření odpůrkyně k návrhu

10. Odpůrkyně se vyjádřila k návrhu v podání ze dne 1. 11. 2024. Stran důvodů vydání předmětného OOP ocitovala jeho odůvodnění (str. 15 - 16), včetně věcného odůvodnění potřeby vydat stavební uzávěru pro SU1.1.
11. Odpůrkyně konstatovala, že z uvedeného textu jsou jednoznačně patrné důvody, pro které se odpůrkyně rozhodla vymezit OOP území (zahrnující mj. i část pozemku navrhovatele), ve kterém se omezuje i zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost, a popsala i důvody, pro které má za to, že by výstavba před vydáním pořizované Změny č. 3 Územního plánu Zbůch zcela znemožnila nebo minimálně ztížila budoucí využití území. Odpůrkyně v

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

odůvodnění OOP rovněž uvedla, co bude Změnou č. 3 Územního plánu Zbůch stanoveno jako nové budoucí využití. Je zjevné, že ke zrušení zastavitelné plochy Z/Z-B2 nemá dojít, pouze se upraví konkrétním způsobem podmínky jejího využití ve shodě s § 18 stavebního zákona z roku 2006.

12. Odpůrkyně zdůraznila, že i když byl návrh OOP náležitě zveřejněn a veřejnost explicitně vyzvána k podání námitek (veřejnou vyhláškou na úřední desce zveřejněnou ode dne 14. 8. 2023 do dne 15. 9. 2023), navrhovatel námitek a ani připomínky nepodal. Pokud tedy navrhovatel v návrhu na zrušení OOP tvrdí, že ve vztahu k němu nebylo vydání OOP činěno v nezbytně nutném rozsahu a že dostatečné důvody z odůvodnění neseznává, zjevně míří na to, zda je OOP přiměřené k zásahu do jeho vlastnického práva. Takový návrhový bod však může navrhovatel uplatnit pouze tehdy, pokud námitek proti návrhu opatření obecné povahy určeného pro veřejné projednání vlastník pozemku včas uplatnil. To plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 2/2009-54.
13. Odpůrkyně tedy zastává názor, že osoby, které uplatní námitek, že nejsou ztotožněny s popsanými důvody a způsobem omezení vlastnického práva k pozemkům (u OOP v nyní projednávaném případě navíc dočasně), mají od pořizovatele obdržet buď vyhovění námítkám, anebo nevyhovění, která pak i konkrétnějším odůvodněním odpovídají kvalitě podaných námitek. Takové detailnější odůvodnění neměla odpůrkyně důvod vůči navrhovateli poskytnout, protože námitek nepodal.
14. Dle odpůrkyně je napadené OOP dostatečně odůvodněno, nezasahuje nepřiměřeně do veřejných subjektivních práv navrhovatele a je v souladu s příslušnými právními předpisy, které se k procesu přijímání tohoto správního aktu vztahují. Odůvodnění obsahuje přesvědčivé zdůvodnění spravedlivosti míry omezení práv navrhovatele, a proto odpůrkyně navrhla návrh zamítnout. S ohledem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č.j. 5 As 146/2015-40, a rozsudku Krajského soudu v Plzni ve věci sp. zn. 59 A 3/2021, odpůrkyně požadovala náhradu nákladů řízení ve výši 8 228 Kč.

[IV] Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

15. Osoba zúčastněná na řízení se v podání ze dne 31. 10. 2024 k věci vyjádřila tak, že se považuje za osobu přímo dotčenou na svých právech a povinnostech opatřením obecné povahy - územním opatřením o stavební uzávěře č. 1/2023, neboť je vlastníkem pozemku parc. č. XA v k. ú. X, který je předmětnou stavební uzávěrou rovněž postižen, a to v lokalitě SU1.2.
16. Osoba zúčastněná měla shodně jako navrhovatel za to, že u napadeného opatření obecné povahy absentuje jakékoliv odůvodnění ve vztahu k nezbytnosti rozsahu zakázaných stavebních činností, a dále též odůvodnění, zda by sledovaného cíle stavební uzávěry - zamezení ztížení nebo přímo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, nebylo možno dosáhnout mírnějšími prostředky. Osoba zúčastněná na řízení byla toho názoru, že nezákonnost napadeného OOP dopadá na všechny pozemky jím dotčené, nikoliv pouze na část pozemku parc. č. X (lokalita SU 1.1).

[V] První rozsudek krajského soudu, rozsudek Nejvyššího správního soudu

17. Krajský soud v Plzni rozhodl ve věci rozsudkem ze dne 20. 12. 2024, č.j. 77 A 49/2024-59, když Opatření obecné povahy v článku II, oddílu 2.1. písm. g) týkajícím se dělení nebo scelování pozemků, ve vztahu k části pozemku parc. č. X v k. ú. X v Opatření obecné povahy označené jako lokalita SU 1.1, dnem nabytí právní moci rozsudku zrušil. Soud shledal návrhové námitek nedůvodné, avšak přisvědčil navrhovateli v tom, že odpůrkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

nebyla oprávněna zakázat Opatřením obecné povahy dělení a scelování pozemků, neboť se nejedná o stavební činnost ve smyslu § 97 stavebního zákona z roku 2006.

18. Nejvyšší správní soud, ke kasační stížnosti navrhovatele, rozsudkem ze dne 16. 7. 2025, č.j. 1 As 60/2025-50, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 12. 2024, č. j 77 A 49/2024-59, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžejní argumentace kasačního soudu byla vyjevena v bodě 8 takto: „*Ve správním soudnictví žalobce (navrhovatel) určuje ve svém návrhu předmět řízení, kterým je soud vázán. Ve výroku konečného rozhodnutí musí soud vždy rozhodnout o celém předmětu řízení. Krajský soud ovšem v projednávané věci celý předmět řízení, jenž stěžovatel vymezil ve svém návrhu, nevyčerpal, neboť vyhověl návrhu stěžovatele pouze zčásti, aniž by napadený rozsudek obsahoval zamítavý výrok. Tím krajský soud zatížil napadený rozsudek jinou vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Bylo tak třeba jej zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2006, č. j. 7 As 11/2005-149, č. 1108/2007 Sb. NSS; nověji rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2025, č. j. 7 As 294/2024-44).*“
19. Nejvyšší správní soudu rovněž uložil krajskému soudu v novém rozhodnutí rozhodnout o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věty první s. ř. s.).

[VI] Nové posouzení věci krajským soudem

20. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
21. Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního, *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*
22. Podle § 101b odst. 2 soudního řádu správního, *návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.*
23. Podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního, *při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.*
24. Podle § 101d odst. 2 věty první a druhé soudního řádu správního, *dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.*
25. Podle § 110 odst. 4 soudního řádu správního, *zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.*
26. Soud rozhodl ve věci bez jednání, a to v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tím souhlasili oba účastníci sporu.
27. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud vytkl rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 12. 2024, č.j. 77 A 49/2024-59, pouze nedostatek ve výrokové části, doplnil krajský soud

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

předmětnou část rozsudku, aniž by nově cokoliv měnil na věcném posouzení návrhu. Proto je odůvodnění nového rozsudku obsahově stejné jako odůvodnění rozsudku ze dne 20. 12. 2024, č.j. 77 A 49/2024-59.

28. Pro úplnost se připomíná, že navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. X v k. ú. X a opatřením obecné povahy - územním opatřením o stavební uzávěře v obci Zbůch č. 1/2023 odpůrkyně zakázala mj. na části pozemku navrhovatele (označené jako lokalita SU 1.1) specifikované činnosti, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.
29. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. „Nynější právní úprava počítá s přísnějším promítnutím dispoziční zásady, a soud je tak vázán při přezkumu rozsahem i důvody návrhu, podobně jako je tomu u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č.j. 2 AOs 1/2013-138).“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 954).
30. Nejvyšší správní soud pak v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č.j. 6 Ao 5/2011-43, zaujal tento názor: „V případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.“
31. Soudní praxe tedy uplatňuje k přezkumu územně plánovací dokumentace přístup, který se vyznačuje na straně jedné striktní zdrženlivostí, pokud jde o přímé zasahování moci soudní do výkonu ústavního práva na územní samosprávu, který však na straně druhé také reflektuje povinnost chránit ústavní práva jednotlivců, která mohou být výkonem samostatné působnosti územních samosprávních celků dotčena. Postavení navrhovatele (v obecné rovině) je v případě testu proporcionality dáno především mírou zásahu OOP do navrhovatelových práv (tj. zda je takový zásah ještě akceptovatelný).
32. Podmínkou zákonnosti opatření obecné povahy, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., tedy je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavní, legitimní a zákonné cíle opřené o důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích co nejrozsáhleji k zamýšlenému cíli nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může skrze opatření obecné povahy dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto opatřením, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlas onoho vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady.
33. Konečně pak soud připomíná, že i na řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se vztahují judikatorní požadavky na kvalitu žalobního bodu vyjevené stran parametrů žalobních námitek pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Každá taková námitka (bod) musí být dostatečně konkrétní. Z povahy soudního řízení správního vyplývá, že je to žalobce/navrhovatel, který obsahem podání – žaloby/návrhu – vymezuje rozsah přezkumu jím napadeného rozhodnutí/opatření obecné povahy. V případě přezkumu OOP

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

je tedy na navrhovateli, jak prostřednictvím návrhových bodů vymezí přezkumnou činnost soudu. Nejvyšší správní soud došel ohledně náležitostí žaloby a žalobních bodů k těmto závěrům: *I. Líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. II. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. III. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.* [viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, toto i další zde zmíněná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz]. Účastníci řízení by tedy měli svá podání náležitě konkretizovat. Námitka, má-li být kvalifikovaná, by měla být konkrétní, protože na obecnou námitku těžko žádat jinou odpověď, než opět relativně obecnou. A to se netýká jen žalobních bodů, toto kritérium jistě dopadá i na námítky odvolací, jakož i na nejrůznější vyjádření účastníků řízení či obsah podkladů pro vydání rozhodnutí.

34. Soud konstatuje, že návrh vedený pod sp. zn. 77 A 49/2024 trpí neduhem obecnosti a nekonkrétnosti.
35. Navrhovatel byl toho názoru, že OOP je nezákonné, nepřezkoumatelné a že odpůrkyně překročila zákonné oprávnění k vydání stavební uzávěry, tj. aby stavební uzávěra zakazovala (omezovala) stavební činnost pouze v nezbytném rozsahu a ty stavební činnosti, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.
36. Tato tvrzení však nejsou ničím jiným, než onou „typovou charakteristikou určitých, obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet. Navrhovatel neuvedl žádná konkrétní, která by se dala ve vztahu k OOP relevantně přezkoumat.
37. Předně, opatření obecné povahy není nepřezkoumatelné, neboť je z něj jasně seznatelné, jakých pozemků se týká i v jakém rozsahu (ve smyslu zapovězených činností) bylo vydáno (k tomu srov. čl. I. a II. na str. 1 – 14). Rovněž jsou uvedeny výjimky ze zákazu a omezení (čl. III. na str. 14) a stanoveny doba trvání a účel stavební uzávěry (čl. IV. na str. 14). Součástí OOP je rovněž robustní odůvodnění (str. 15 – 24).
38. Dále, v úvodu OOP je konstatováno, že je vydáváno Radou obce Zbůch dle § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona z roku 2006, § 97 odst. 1 za použití § 98 a § 99 stavebního zákona z roku 2006 ve spojení s § 171 až § 174 správního řádu a § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.
39. Podle § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona z roku 2006 účinného v době vydání OOP to byla právě Rada obce, které přísluší vydávat územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře. Zákonná úprava těchto územních opatření pak byla v době vydání OOP

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

upravena v § 97 - § 100 stavebního zákona z roku 2006. A konečně, správní řád obsahoval (a obsahuje) úpravu procesu vydání opatření obecné povahy právě v § 171 - § 174.

40. Jak patrně, odpůrkyně postupovala zcela v intencích platné právní úpravy, a nelze tedy přitakat tvrzení, že překročila zákonné oprávnění k vydání stavební uzávěry. Takový kategorický odsudek byl nadto vysloven opět bez jakékoliv konkretizace.
41. Navrhovateli nebylo možno přisvědčit ani v tom, že „*v opatření obecné povahy zcela absentuje jakékoliv odůvodnění ve vztahu k nezbytnosti rozsahu ‚zakázaných‘ staveb*“.
42. Jak je uvedeno výše, OOP obsahuje rozsáhlé odůvodnění, z něhož je patrné, proč odpůrkyně přistoupila k vydání OOP. Jako stěžejní soud považuje část odůvodnění, ze které se podává následující (str. 15 – 16; soudem kráceno a zvýrazněno podtržením): „*V posledních letech se tak obec Zbůch potýká s živelným a nekonceptčním rozvojem a nárůstem stavebních pozemků (pozemků určených územním rozhodnutím k umístění stavby). Stavebníci při návrhu stavebních pozemků, resp. při návrhu jejich napojení a zasíťování dopravní infrastrukturou často nerespektují požadavky stanovené zejména § 22 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, nebo nerespektují to, že zastavitelná plocha obsahuje i pozemky jiných osob, které jsou nevhodným umístěním dopravní infrastruktury ve svých záměrech limitovány. Orgány státní správy (...), které rozhodují o takových jejich stavebních záměrech, pak nenachází v Územním plánu Zbůch ve znění jeho změny č. 1 (...) žádnou konkrétní koncepci veřejné infrastruktury, kterou by měly ctít a po stavebních vyžadovat. Nekoordinovaná výstavba bez předchozího zhotovení odpovídající dopravní, ale i technické infrastruktury, nevhodná parcelace zastavitelných ploch, možnost umístění bytových domů s podlažností do 4 nadzemních podlaží (a to i v plochách do kterých už s ohledem na hlavní využití takových ploch nepatří (...)) a skutečnost, že plánovaný areál Gigafactory Líně (resp. jiné rozsahem obdobné výrobní činnosti v areálu Letiště Líně) může vyvolat potřebu umístění bytových domů, resp. ubytoven (staveb ubytovacího zařízení) v zastavitelných plochách právě i v obci Zbůch, pak představují pro obec Zbůch, resp. pro její udržitelný rozvoj a fungování její veřejné vybavenosti (dopravní, technická, občanská vybavenost), prozatím územní plánem neřešená rizika. Tato rizika mají být řešena vydáním Změny č. 3 Územního plánu Zbůch pořizované z vlastního podnětu obce Zbůch zkráceným postupem (§ 55a stavebního zákona), jejíž pořízení schválilo Zastupitelstvo obce Zbůch dne 14. 3. 2023 usnesením č. 5. Změna je k okamžiku vydání této stavební uzávěry ve fázi zpracovávání návrhu změny územního plánu pro veřejné projednání dle § 55b odst. 1 stavebního zákona. (...) Uvedené je nezbytné, neboť pokud by stavební uzávěra nebyla radou obce Zbůch vydána, tak by došlo ke ztížení nebo přímo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, o jejímž pořízení již bylo rozhodnuto. Proces pořízení územního plánu je procesem poměrně dlouhým, a proto rozhodla rada obce Zbůch o stavební uzávěře, která má v období pořizování Změny č. 3 OP Zbůch zabránit živelnému a nekonceptnímu rozvoji zástavby v problematických lokalitách dále v odůvodnění popsaných.*“
43. Soud je, oproti navrhovateli, toho názoru, že již v citované pasáži odůvodnění OOP bylo vyjeveno vše podstatné stran důvodů, které vedly odpůrkyni k jeho vydání, tedy včetně odůvodnění toho, proč nešlo sledovaného cíle dosáhnout mírnějšími prostředky. Odpůrkyně se rozhodla vyřešit popsanou neutěšenou situaci přijetím změny č. 3 Územního plánu Zbůch, a vytvořit tak jednoznačný a stabilní fundament územního plánování. Aby nebyl její pochopitelný záměr mařen, přistoupila k dočasnému, a to je třeba zdůraznit, zakonzervování stavu právě skrze stavební uzávěru (OOP). V tomto směru a při vágnosti návrhových tvrzení nelze jejímu postupu ničeho vytknout. I tu totiž navrhovatel ustal na obecných námitkách (= „*měla být šetřena práva a oprávněné zájmy vlastníků pozemků*“), aniž by specifikoval byť jen jediné své právo či oprávněný zájem, který byl vydáním OOP

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

ohrožen či porušen. Za takovou konkretizaci totiž jistě nelze považovat to, že navrhovateli „není zřejmé, jakým způsobem by např. oplocení jeho pozemku mohlo ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace“, protože navrhovatel ani nenaznačil, že takové oplocení vůbec hodlal pořídit, natož aby byla jeho realizace kvůli OOP zmařena.

44. To, v čem ovšem bylo třeba navrhovateli přisvědčit, bylo uvedeno v posledním odstavci návrhu. Zde bylo konstatováno, že odpůrkyně nebyla oprávněna zakázat opatřením obecné povahy dělení a scelování pozemků, neboť se nejedná o stavební činnost ve smyslu § 97 stavebního zákona z roku 2006.
45. Soud připomíná, že opatřením obecné povahy (čl. II, bod 2.1.) byla ve vymezených územích zakázána „stavební činnost spočívající v a) umístování, povolování a provádění staveb ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, b) umístování, povolování a provádění změn dokončených staveb v podobě jejich nástavby ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona, které by po změně byly stavbami, které překročí podlažnost dvou nadzemních podlaží a podkroví, c) umístování, povolování a provádění změn dokončených staveb v podobě jejich přístavby ve smyslu § 2 odst. 5 písm. b, které by stávající stavby rozšiřovaly o celé bytové jednotky, d) umístování povolování a provádění změn staveb před jejich dokončením ve smyslu § 118 stavebního zákona, které by po změně byly stavbami, které překročí podlažnost uvedenou v písmenu b) tohoto článku a odstavce, nebo které by po změně rozšiřovaly stavby způsobem uvedeným v písmenu c) tohoto článku a odstavce, e) umístění nové dopravní infrastruktury v podobě účelových a místních komunikací, které nesplňují požadavky stanovené § 22 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, f) umístování, povolování a provádění nových staveb či přístavby a nástavby stávajících staveb v plochách s funkčním využitím VS- smíšené výrobní plochy, a g) dělení nebo scelování pozemků.“
46. Podle § 97 stavebního zákona z roku 2006 platilo: „Územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územní opatření o stavební uzávěře lze vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.“
47. Byť je pro dělení nebo scelování pozemků zapotřebí územního rozhodnutí, resp. společného povolení, z žádného ustanovení stavebního zákona z roku 2006 nevyplývá, že by dělení nebo scelování pozemků bylo možné podřadit pod pojem „stavební činnost“, kterou je nutno omezit nebo zakázat v nezbytném rozsahu tak, jak o ní uvažuje § 97 a násl. stavebního zákona z roku 2006. Opačný výklad je podle názoru soudu nepřipustně extenzivní a v rozporu se zákonem. V tomto směru proto došlo přijetím OOP k porušení navrhovatelova veřejného subjektivního práva.
48. Soud na základě uvedeného, máje na zřeteli především, aby stavební uzávěra byla nezpochybnitelným a stabilním dokumentem s jasným výkladem, musel za takového stavu věci konstatovat částečnou nezákonnost návrhem napadeného opatření obecné povahy odůvodňující zrušení jeho části podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. Soud proto rozhodl, že opatření obecné povahy č. 1/2023 – územní opatření o stavební uzávěře, schválené usnesením č. 3 Rady obce Zbůch ze dne 20. 9. 2023, se v článku II, oddílu 2.1. písm. g)

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

týkajícím se dělení nebo scelování pozemků, ve vztahu k části pozemku parc. č. X v k. ú. X v opatření obecné povahy označené jako lokalita SU 1.1, dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku zrušuje (výrok I.). Ve zbytku byl návrh zamítnut (výrok II.).

49. Stran podání učiněného osobou zúčastněnou na řízení soud připomíná, že podle § 34 odst. 3 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem.
50. Osoba zúčastněná na řízení (ve věci sp. zn. 77 A 49/2024) se podáním ze dne 31. 10. 2024 fakticky domáhala rozhodnutí soudu ve vztahu k jí vlastněnému pozemku dotčenému posuzovaným opatřením obecné povahy, a to parc. č. XA v k. ú. X nacházející se v lokalitě SU1.2. To by však bylo možno učinit pouze vlastním návrhem na zrušení OOP podle § 101a a násl. s. ř. s., nikoliv písemným vyjádřením učiněným ve smyslu § 34 odst. 3 s. ř. s. Z tohoto důvodu nemohl být obsah onoho podání brán soudem v potaz. Rozsudečný výrok se nemohl osoby zúčastněné na řízení dotknout, neboť navrhovatel se domáhal zrušení OOP toliko v rozsahu lokality SU1.1, kde se pozemek osoby zúčastněné na řízení nenachází.
51. Soud neprovedl důkazy navržené navrhovatelem, a to výpisem z katastru nemovitostí a opatřením obecné povahy. Důkaz výpisem z katastru nemovitostí byl, vzhledem k důvodům, které vedly soud ke zrušení části OOP, zjevně nadbytečný (nadto soud neseznal, že by takový důkaz mohl prokázat cokoliv sporného v dané věci). A neprovedení důkazu opatřením obecné povahy soud odůvodňuje tím, že OOP je součástí správního spisu, když dokazování listinami, které jsou součástí správního spisu, se v soudním řízení správním neprovádí.

[VII] Náklady řízení

52. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.
53. Článek II. napadeného opatření obecné povahy - stavební uzávěry upravuje rozsah a obsah omezení nebo zákazu činnosti. V oddíle 2.1. pod písmeny a) – g) je popis stavebních činností, které jsou touto stavební uzávěrou zakázány. Vzhledem k tomu, že navrhovatel byl se svým nárokem úspěšný z 1/7, když napadené OOP bylo zrušeno toliko v článku II, oddílu 2.1. písm. g) týkajícím se dělení nebo scelování pozemků, přiznal soud navrhovateli v souladu s § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s. poměrnou část uplatněných nákladů řízení, a to částku ve výši 1 890 Kč.
54. Pokud by byla navrhovateli soudem přiznána náhrada nákladů řízení před krajským soudem v celé výši, skládala by se a) ze zaplaceného soudního poplatku za návrh na zrušení části OOP ve výši 5 000 Kč, a dále b) z odměny zástupce navrhovatele za celkem dva úkony právní služby ohodnocené částkou 3 100 Kč/úkon, tj. celkem 6 200 Kč. Náhrada nákladů řízení by dále sestávala z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč/úkon, celkem 600 Kč, vše podle § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „advokátní tarif“). Za oceněné úkony právní služby soud považoval převzetí a přípravu zastoupení a podání návrhu.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

55. Odměna advokáta a náhrady zástupce navrhovatele by dále byly navýšeny o částku 1 428 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková částka nákladů řízení před krajským soudem přiznaná navrhovateli v případě, že by soud rozhodl zcela v souladu s jeho rozsudečným návrhem, by činila částku 13 228 Kč.
56. Z důvodů uvedených výše, kdy navrhovatel byl v řízení před krajským soudem úspěšným pouze částečně, a to z 1/7, přiznal soud navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 1 890 Kč.
57. Za řízení před Nejvyšším správním soudem byla navrhovateli přiznána náhrada nákladů řízení ve výši 11 135 Kč, sestávající a) ze zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, a dále b) z odměny zástupce navrhovatele za jeden úkon právní služby ohodnocené částkou 4 620 Kč/úkon a z náhrady hotových výdajů za jeden úkon právní služby ve výši 450 Kč, vše podle § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025. Za oceněný úkon právní služby soud považoval podání kasační stížnosti.
58. Odměna advokáta a náhrady zástupce navrhovatele byla navýšena o částku 1 065 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).
59. Celková částka nákladů řízení přiznaná navrhovateli za řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem tak činí částku 13 025 Kč (výrok III).
60. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo odpůrkyni určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.
61. Odpůrkyně s odkazem na rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2016, č.j. 5 As 146/2015-40, a zdejšího soudu ve věci sp. zn. 59 A 3/2021 v dané věci rovněž uplatnila nárok na náhradu nákladů řízení. Ač bylo napadené OOP zrušeno toliko v marginální části a jen vůči lokalitě SU1.1., soud odpůrkyni náklady na náhradu řízení nepřiznal. Odkaz odpůrkyně na výše uvedené rozsudky není dle názoru soudu v této věci případný, neboť v předmětné věci bylo předmětem přezkumu OOP spočívající ve stavební uzávěře, nikoli územního plánu, jehož tvorba a případně též i pozdější soudní přezkum je sofistikovanějším a náročnějším právním procesem. Soud v této věci nepovažoval náklady za zastoupení advokátem za účelně vynaložené, neboť vyjádření k předmětnému návrhu nebylo dle jeho názoru úkonem přesahujícím běžnou činnost obce v rámci obecní samosprávy a zároveň nelze ani uzavřít, že navrhovatel byl se svým návrhem zcela neúspěšný. Vzhledem k uvedenému tudíž soud rozhodl, že odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV.).
62. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok V.), neboť jí soud neuložil žádnou povinnost a nejsou mu známy žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele, jež by přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovaly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Plzeň 28. 8. 2025

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.