



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D. a Mgr. Heleny Konečné ve věci

navrhovatelky: **Ing. E. P.**
zastoupena advokátem Mgr. Tomášem Bobkem
se sídlem třída Míru 92, Pardubice

proti
odpůrci: **Rada města Trutnov**
sídlem Slovanské náměstí 165, Trutnov

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního opatření o stavební uzávěře č. j. 02/2024/ROM vydaného usnesením Rady města Trutnov č. RM_2024-1051/18 dne 25. 9. 2024,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Navrhovatelka se návrhem doručeným krajskému soudu dne 10. 10. 2025 domáhala zrušení celého opatření obecné povahy, konkrétně Územního opatření o stavební uzávěře

č. j. 02/2024/ROM vydaného usnesením odpůrce č. RM_2024-1051/18 dne 25. 9. 2024, které nabylo účinnosti dne 14. 10. 2024 (dále jen „Stavební uzávěra“). Eventuálně se navrhovatelka domáhala zrušení části Stavební uzávěry vztahující se k pozemkům v jejím vlastnictví. Konkrétně se tedy v čl. 1 odst. 1 Stavební uzávěry domáhala zrušení textu: „parc. č. XA v k. ú. xx a parc. č. XB v k. ú. xx“.

2. Stavební uzávěra byla vymezena a přijata s odkazem a v souvislosti s přijímanou Změnou č. 6 územního plánu Trutnov. Pořízení Změny č. 6 územního plánu bylo schváleno zastupitelstvem města Trutnov na jednání dne 22. 4. 2024. Cílem Změny č. 6 územního plánu má být zejména zpřesnění dříve vymezeného koridoru veřejně prospěšné stavby tzv. západního obchvatu v návaznosti na sjezd z dálnice D11 v úseku mezi okružními křižovatkami „u Volva“ a „u Tesca“. Primárně má jít o ucelení šíře koridoru a jeho případného rozšíření v místech křížení a s tím spojené napojení přilehlých lokalit.

II. Obsah návrhu

3. Navrhovatelka proti Stavební uzávěře vznesla několik námitek. V první z nich uvedla, že Změna č. 6 územního plánu Trutnov nepočítá s absolutní změnou koridoru tzv. západního obchvatu. Pozemky v jejím vlastnictví se nacházejí mimo lokalitu, ve které se uvažuje o přemístění tzv. západního obchvatu. Dle jejího názoru tak není naplněn zákonný předpoklad v § 97 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2024 (dále jen „stavební zákon“), že bylo rozhodnuto o změně územního plánu, jejímž předmětem je takové budoucí využití území, které by mohla stavební činnost na dotčených pozemcích (pozemcích ve vlastnictví navrhovatelky) ztížit nebo znemožnit.
4. Navrhovatelka shora uvedené namítala i v námitkách, které vznesla v průběhu pořizování Stavební uzávěry. Její námitky však nebyly vypořádány přezkoumatelným způsobem, což je další důvod pro zrušení Stavební uzávěry.
5. V rámci další námitky navrhovatelka uváděla, že považuje za účelový, a tudíž v rozporu se zákonem, i postup zastupitelstva města Trutnov, které – nejspíše v návaznosti na námitky navrhovatelky proti Stavební uzávěře – schválilo usnesení č. ZM_2024-144/4. Zmíněným usnesením zastupitelstvo schválilo doplnění Změny č. 6 územního plánu o změně způsobu využití plochy „VL“ na plochu pro bydlení „BI“, a to i na dotčených pozemcích ve vlastnictví navrhovatelky. Sama navrhovatelka tento návrh na změnu funkčního využití pozemků z plochy výroby na plochy pro bydlení podala v rámci přijímání Změny č. 4 územního plánu Trutnov, avšak tehdy byl zamítnut. Přijatou změnu tak navrhovatelka považuje za účelovou, aby jejím prostřednictvím bylo odůvodněno přijetí Stavební uzávěry na pozemcích v jejím vlastnictví. Stavební uzávěra přitom sama změnou ploch neargumentuje.
6. V další námitce navrhovatelka zdůrazňovala, že postrádá důvody pro přijetí Stavební uzávěry rovněž z toho důvodu, že už podle současného územního plánu pro plochu Z83.1, ve které jsou pozemky navrhovatelky, platí, že „*nezbytnou podmínkou realizace staveb v plochách výroby a skladování je výstavba západního obchvatu.*“ Přijetí Stavební uzávěry tak postrádá smyslu, pozemky navrhovatelky jsou v ploše, na kterou se vztahuje etapizace výstavby a ta je podmíněná napojením na tzv. západní obchvat. Uvedené navrhovatelka namítala již ve svých námitkách v průběhu pořizování Stavební uzávěry, ale na tyto odpůrce nereagoval.

Za správnost vyhotovení: R. V.

7. V rámci dílčí námitky vznesené v návrhu navrhovatelka zároveň poukazovala na fakt, že s ohledem na všechna její tvrzení je Stavební uzávěra neproporcionální ve vztahu k jejím pozemkům, které jsou mimo zamýšlené zpřesnění umístění tzv. západního obchvatu.
8. V neposlední řadě navrhovatelka namítala, že odpůrce nijak nerozhodl o námitkách společnosti Smart Synergy CZ, a.s., přestože je tato společnost podala. Odpůrce se měl s těmito námitkami vypořádat, potažmo uvést, proč je vypořádávat nebude a z jakých důvodů. Odpůrce tak nepostupoval, proto zatížil Stavební uzávěru další vadou, pro kterou by měla být zrušena.

III. Vyjádření odpůrce

9. Odpůrce k podanému návrhu uvedl, že jej považuje za nedůvodný a navrhl jeho zamítnutí. Odkázal na některé části Stavební uzávěry, zejména pokud jde o vymezení jejího rozsahu a její odůvodnění.
10. Zdůraznil, že důvodů pro pořízení Změny č. 6 územního plánu Trutnov bylo víc, na což navazuje i následný rozsah Stavební uzávěry. Odpůrce zdůraznil, že Stavební uzávěra obстоjí i v testu proporcionality. Legitimními cíle pro její přijetí jsou ochrana koridoru západního obchvatu města, včetně dopravního napojení jednotlivých ploch na tento obchvat. Dále ochrana řádného odtoku dešťových vod, který nebude nepřiměřeně zasahovat níže položené pozemky.
11. Jelikož v současné době nejsou zmapovány stávající hydrogeologické poměry zastavitelných ploch Z84, Z83, Z74, Z55 a Z90, nelze v současnosti říci, jaká vhodná řešení vzejdou z prověření těchto hydrogeologických poměrů. Proto také nelze mít za to, že výstavba na těchto pozemcích neztíží či neznemožní budoucí využití území. To je také důvod, proč jsou do Stavební uzávěry zahrnuty pozemky navrhovatelky, přestože jejich využití je podmíněno etapizací a napojením na západní obchvat města Trutnov. Právě s ohledem na skutečnost, že využití těchto pozemků je podmíněno etapizací a napojením na západní obchvat, stavební uzávěra navrhovatelku výrazně nezatěžuje. Pouze tento stav u pozemků navrhovatelky přejímá a potvrzuje. Stavební uzávěra pouze přináší další důvod, proč na pozemcích navrhovatelky nelze realizovat stavební záměry.
12. Pro ucelení šíře koridoru je v současnosti zpracovávána studie, která kromě jiného bude zkoumat i výškovou nivelitu koridoru (i z důvodů potřebných zářezů či náspů). S ohledem na probíhající rozvoj a výstavbu v části města Bojiště, se jednotlivé stavební záměry začínají přibližovat stávajícímu koridoru západního obchvatu.
13. V roce 2021 byl sice zamítnut podnět navrhovatelky na změnu plochy výroby na plochu bydlení, avšak v roce 2022 navrhovatelka podala spolu s dalšími osobami podnět znovu. V roce 2024 se začal připravovat návrh zadání Změny č. 7 územního plánu Trutnov a na základě toho byly sumarizovány jednotlivé došlé podněty. Dva z těchto podnětů se týkaly pozemků v lokalitě Bojiště, což je lokalita, kterou řeší Změna č. 6 územního plánu. Proto byly tyto podněty zahrnuty do Změny č. 6 územního plánu Trutnov.
14. Společnost Smart Synergy CZ, a.s. vznesla pouze připomínku a nikoli námitku, neboť není vlastníkem nemovitostí v daném území.

IV. Závěry krajského soudu

15. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého s. ř. s. Byl přitom dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. O věci rozhodoval bez nařízení jednání, neboť pro tento postup byly splněny podmínky stanovené v § 51 odst. 1 s. ř. s.
16. Krajský soud se nejprve zabýval tím, podle jaké právní úpravy má být daná věc posuzována, a to s ohledem na přijetí stavebního zákona č. 283/2021 Sb. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodná právní úprava je v posuzované věci dána stavebním zákonem č. 183/2006 Sb. To vše s ohledem na dikci § 326 odst. 5 ve spojení s § 334a odst. 2 stavebního zákona č. 283/2021 Sb. Níže proto bude věc posuzována podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb.
17. Pokud jde o samotné právní hodnocení, krajský soud nejprve cituje dikci § 97 odst. 1 stavebního zákona, ze které plyne, že: „*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.*“
18. Účelem, pro který je vydáváno územní opatření o stavební uzávěře, respektive cílem tohoto opatření je ochrana budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace či podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Pokud jde o územně plánovací dokumentaci či její změnu, může vzniknout potřeba chránit budoucí využití území jak v případě, že tato dokumentace či její změna mají být teprve pořízeny, tak v případě, že bylo zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo bylo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace jako celek, případně jeho část. Ve všech těchto případech jde o to, že obec (příp. kraj) mají již konkrétnější představu o využití určitého území, kterou by však mohla ohrozit realizace jiných stavebních záměrů do doby, než bude schválena nová či pozměněná územně plánovací dokumentace závazná pro umístování a povolování stavebních záměrů. Z § 97 odst. 1 stavebního zákona vyplývají podmínky, za kterých jedině lze k vydání územního opatření o stavební uzávěře přistoupit:
- Již bylo rozhodnuto o pořízení (příp. pořízení změny) připravované územně plánovací dokumentace, příp. bylo vydáno jiné rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území, jestliže má takové rozhodnutí či opatření v území ve vztahu k stavební uzávěře patřičnou relevanci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60).
 - Stavební činnost zakázaná stavební uzávěrou by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle této pořizované územně plánovací dokumentace či podle jiného vydaného rozhodnutí či opatření v území; v případě územně plánovací dokumentace je při posuzování toho, jaké budoucí využití území je zamýšleno a zda je při přípravě této dokumentace třeba vydat územní opatření o stavební uzávěře, nutno vycházet z aktuálního stavu při jejím pořizování (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142).

Za správnost vyhotovení: R. V.

- Stavební činnost musí být územním opatřením omezena nebo zakázána jen v nezbytném rozsahu a nesmí být omezeny nebo zakázány udržovací práce (viz § 3 odst. 4 stavebního zákona) - údržba stavby je totiž podle § 154 odst. 1 písm. a) stavebního zákona povinností vlastníka stavby (k tomu srov. VÁVROVÁ, Eva, DOLEŽALOVÁ, Veronika, KNECHT, Michal, ZAHUMENSKÁ, Vendula, KONEČNÁ, Daniela, HUMLÍČKOVÁ, Petra, ČERNÍN, Karel, STRAKOŠ, Jan. Stavební zákon. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2021, komentář k § 97 odst. 1 stavebního zákona).
19. Z § 97 odst. 1 (ve spojení s § 99) a z judikatury lze dovodit, že územní opatření o stavební uzávěře musí být přiměřené (omezení jen v nezbytném rozsahu), zřízené ke stanovenému účelu (výhradně k účelu vymezenému zákonem a za výše popsaných podmínek) a dočasné.
20. Pokud jde o první námitku, touto navrhovatelka napadá přezkoumávanou Stavební uzávěru pro její nezákonnost, neboť je nepřiměřený její rozsah a tento není ani dostatečně zdůvodněn. Stavební uzávěra dle tvrzení navrhovatelky nedůvodně dopadá i na pozemky v jejím vlastnictví, které jsou mimo lokalitu, ve které může dojít ke zpřesnění umístění tzv. západního obchvatu. Uvedené namítala již v námitkách, které vznesla v průběhu pořizování Stavební uzávěry.
21. V této souvislosti je nejprve nutné zdůraznit, že z odůvodnění Stavební uzávěry plyne, že důvody pro pořízení Změny č. 6 územního plánu Trutnov jsou tyto:
- a) Zpřesnění dříve vymezeného koridoru veřejně prospěšné stavby tzv. západního obchvatu v návaznosti na sjezd z dálnice D11 v úseku mezi okružními křižovatkami „u Volva“ a „u Tesca“. Primárně jde o ucelení šíře koridoru a jeho případného rozšíření v místech křížení. S ohledem na možné změny trasování obchvatu bude plocha ZO (plochy zeleně – ochranná a izolační zeleň) doprovázející koridor obchvatu změněna na plochu DS (Plochy dopravní infrastruktury – silniční doprava). Předpokládá se, že v ploše DS bude umístěna i ochranná zeleň a opatření optimalizující odtok dešťových vod z území. Koridor západního obchvatu je v územním plánu Trutnov vymezen v zastavitelných plochách Z84, Z83, Z74, Z55 a Z90. V souvislosti s možnou úpravou trasování koridoru nedojde k vymezení nových zastavitelných ploch. Zpřesnění vymezení koridoru se může týkat zejména podélného profilu, rozměrů okružních křižovatek, umístění sjezdů a křižovatek s ohledem na vhodné dopravní obsluhu zastavitelných ploch v okolí koridoru.
 - b) Prověření hydrogeologických poměrů zastavitelných ploch Z84, Z83, Z74, Z55 a Z90 (odvodnění, odkanalizování) a případně bude navrženo vhodné řešení identifikovaných problémů.
 - c) Zpracování nové územní studie pro zastavitelnou plochu Z90, která prověří dopravní napojení této plochy v návaznosti na úpravu veřejně prospěšné stavby západního obchvatu, zejména okružní křižovatkou „u Volva“.
 - d) Posouzení zatížení čerpacích stanic odpadních vod ve vlastnictví města a možnosti vsakování dešťových vod, aby nedocházelo k jejich vsaku na plochách jiných majitelů s ohledem na budoucí výstavbu v lokalitě Z90.
22. Důvodem pro vydání Stavební uzávěry tedy není, jak tvrdí navrhovatelka, jen zpřesnění dříve vymezeného koridoru veřejně prospěšné stavby tzv. západního obchvatu v návaznosti na sjezd z dálnice D11 v úseku mezi křižovatkami „u Volva“ a „u Tesca“, ale jsou zde i další důvody, které s tímto primárním cílem přijímání Změny č. 6 územního

plánu úzce souvisejí. Toto jsou rovněž důvody, proč jsou do Stavební uzávěry zahrnuty i jiné pozemky než ty, u kterých by bylo možné předpokládat využití pro stavbu tzv. západního obchvatu. U všech těchto pozemků – jak plyne ze Stavební uzávěry (viz strany 3-9) - je nutné prověřit, zda je dostatečně zajištěna ochrana koridoru západního obchvatu v územním plánu Trutnov. A zároveň zjistit jeho možné rozšíření v místech napojení zastavitelných ploch na západní obchvat navázaných. Stavební uzávěra dále chrání vymezené území před dalším zhoršením odtokových poměrů a úplným vyčerpáním kapacit čerpacích stanic v lokalitě.

23. Z obsahu Stavební uzávěry je s ohledem na výše uvedené zřejmé, proč odpůrce stanovil její rozsah tak, jak jej stanovil v čl. I., respektive je zřejmé, proč jsou Stavební uzávěrou dotčeny i pozemky ve vlastnictví navrhovatelky.
24. Na výše vypořádanou námitku stran rozsahu Stavební uzávěry odpůrce navrhovatelce odpověděl i při vypořádání jejích námitek, které byly v průběhu pořizování Stavební uzávěry vzneseny (k tomu viz strany 11-14 Stavební uzávěry). Krajský soud nesdílí názor navrhovatelky, že by vypořádání jejích námitek bylo nepřekoumatelné, jak uváděla v návrhu.
25. Krajský soud nejprve připomíná, že pokud jde o požadavky na kvalitu rozhodnutí o námitkách vznesených v procesu pořizování opatření obecné povahy, tyto vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2007, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publik. pod č. 2266/2011 Sb. NSS. Uvedená judikatura se sice vztahuje k problematice územních plánů, ale dle názoru krajského soudu je aplikovatelná i v případě stavebních uzávěr, neboť jde stále o formu činnosti orgánu vrchnostenské veřejné správy v podobě opatření obecné povahy. V posledně zmiňovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách lze klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí, tj. musí z něj být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.
26. V této souvislosti nicméně krajský soud neopomíná ani závěr obsažený v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, že *„Požadavky (...) vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu.“*, jakož i Nejvyšším správním soudem zastávaný názor, že míra konkrétnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách je závislá i na velikosti dané obce (viz rozsudek ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 Aos 2/2013-95).
27. Krajský soud se nedomnívá, že by vypořádání námitek navrhovatelky nedostálo požadavkům stanoveným v § 68 odst. 3 správního řádu, že by zde tedy nebyla dána kvalita odůvodnění rozhodnutí ve smyslu správního řádu a ve smyslu výše uváděné judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.
28. Jak již bylo uvedeno výše, odpůrce na stranách 11-24 Stavební uzávěry velmi konkrétně a podrobně reagoval na námitky navrhovatelky, na stranách 12-13 pak zejména na ty týkající se problematiky rozsahu Stavební uzávěry a důvodů, proč tato postihuje i pozemky ve vlastnictví navrhovatelky.

29. Pokud jde o rozsah Stavební uzávěry (zejména ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatelky), tak krajský soud uzavírá, že tento byl racionálně odůvodněn a odpovídá požadavkům stanoveným v § 97 odst. 1 stavebního zákona. Odpůrce vysvětlil, proč musí být do Stavební uzávěry zahrnuty i pozemky, na kterých reálně tzv. západní obchvat nepovede a vést ani nemůže. Nicméně v souvislosti s dalšími tzv. napojovací výstavbou je nutné Stavební uzávěru vztáhnout např. i na pozemky ve vlastnictví navrhovatelky (k tomu např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2024, č. j. 6 As 164/2023-67).
30. V rámci další námitky navrhovatelka uváděla, že považuje za účelový, a tudíž v rozporu se zákonem, i postup zastupitelstva města Trutnov, které schválilo doplnění Změny č. 6 územního plánu o změnu způsobu využití plochy „VL“ na plochu pro bydlení „BI“, a to i na dotčených pozemcích v jejím vlastnictví. Přijatou změnu navrhovatelka považuje za účelovou, aby jejím prostřednictvím bylo odůvodněno přijetí Stavební uzávěry na pozemcích v jejím vlastnictví. Stavební uzávěra přitom sama změnou ploch neargumentuje.
31. I tuto námitku krajský soud považuje za nedůvodnou. V první řadě je nutno zmínit, že pokud navrhovatelka nesouhlasí se změnou funkčního využití plochy „VL“ na plochu „BI“, je nutné toto namítat v procesu přijímání Změny č. 6 územního plánu Trutnov.
32. Nadto krajskému soudu neuniklo, že uvedenou změnu navrhovatelka dlouhodobě požadovala, sama v návrhu uvedla, že ji navrhovala při přijímání Změny č. 4 územního plánu Trutnov. Dá se tedy říci, že jí (být později) při přijímání další změny územního plánu bylo vyhověno.
33. Argumentace, že došlo ke změně účelové, však s ohledem na vše již výše uvedené nemůže být úspěšná. Doplnění Změny č. 6 územního plánu Trutnov, tedy změna funkčního využití na ploše, která zahrnuje i pozemky ve vlastnictví navrhovatelky, nebyla důvodem pro přijetí Stavební uzávěry sama o sobě. To ostatně plyne již z výše uvedeného. Důvody pro přijetí Stavební uzávěry souvisí se zpřesněním trasování tzv. západního obchvatu a v návaznosti na něj s napojováním ploch v přilehlém okolí. Může se stát, že změna plochy bude vyžadovat jiné požadavky na dopravní a jiné napojení než předchozí funkční využití. K prověření podmínek napojení by ale muselo dojít neohledně na funkční využití té které plochy tak i tak.
34. Změnu funkčního využití dané plochy ve Změně č. 6 územního plánu Trutnov logicky vysvětlil i odpůrce ve vyjádření k návrhu. V roce 2021 byl sice zamítnut podnět navrhovatelky na změnu plochy výroby na plochu bydlení, avšak v roce 2022 navrhovatelka podala spolu s dalšími osobami podnět znovu. V roce 2024 se začal připravovat návrh zadání Změny č. 7 územního plánu Trutnov a na základě toho byly sumarizovány jednotlivé došlé podněty. Dva z těchto podnětů se týkaly pozemků v lokalitě Bojiště, což je lokalita, kterou řeší Změna č. 6 územního plánu. Proto byly tyto podněty zahrnuty do Změny č. 6 územního plánu Trutnov.
35. Krajský soud dále nepřisvědčuje ani námitce navrhovatelky ohledně nedůvodnosti přijetí Stavební uzávěry, neboť by tato měla „zdvojit“ omezení výstavby v ploše, ve které se nachází pozemky navrhovatelky. Dle názoru navrhovatelky je omezení ve výstavbě v dané ploše (nyní ploše „VL“) dáno zněním aktuálního územního plánu (neohledně na přijímanou

Změnu č. 6), neboť pro danou plochu platí etapizace a výstavba v dané ploše je podmíněna výstavbou západního obchvatu.

36. Není pravdou, jak tvrdí navrhovatelka, že by se odpůrce k této její námitce vznesené již v průběhu pořizování Stavební uzávěry nevyjádřil. Učinil tak v odstavci 2 na str. 13 Stavební závěry, v rámci pasáže o vypořádání námitek. Je pravdou (a i z vypořádání námitek v rámci Stavební uzávěry plyne), že aktuální znění územního plánu Trutnov, tedy nehledě na přijímanou Změnu č. 6 územního plánu, obsahuje pro plochu, ve které se nacházejí pozemky navrhovatelky, pravidlo, že výstavba v dané ploše je podmíněna výstavbou západního obchvatu. Stavební uzávěra tak skutečně „zdvojuje“ dané pravidlo. Tím spíše ale platí, že zákaz výstavby nevzniká nově, ale logicky stvrzuje situaci v dané lokalitě. Situace, která je zřejmá z aktuálního znění územního plánu Trutnov, se tak „propisuje“ do Stavební uzávěry.
37. Právě s ohledem na skutečnost, že využití pozemků navrhovatelky je podmíněno etapizací a napojením na západní obchvat, stavební uzávěra navrhovatelku výrazně nezatěžuje. Pouze tento stav u pozemků navrhovatelky přejímá a potvrzuje. Stavební uzávěra pouze přináší další důvod, proč na pozemcích navrhovatelky nelze realizovat stavební záměry.
38. Každý z těchto důvodů chrání jiný zájem. Etapizace je nástrojem územního plánování, který slouží k řízenému rozvoji obce, k postupnému a hospodárnému využití území a rovněž k postupnému rozvoji technické a dopravní infrastruktury. Podmínka napojení zastavitelné plochy Z83.1 (kde jsou pozemky ve vlastnictví navrhovatelky) na západní obchvat zajistí, že nebude nevhodným a nepřiměřeným způsobem zatížena stávající komunikační síť v dotčené lokalitě. Tyto důvody (etapizace a Stavební uzávěra) mohou existovat nezávisle na sobě a nezávisle na sobě zaniknout (Stavební uzávěra je časově omezená). Zájem, který chrání Stavební uzávěra, je nutnost prověřit, zda je dostatečně zajištěna ochrana koridoru západního obchvatu v územním plánu Trutnov a zároveň zajistit jeho možné rozšíření v místech napojení zastavitelných ploch na západní obchvat navázaných. Stavební uzávěra dále chrání vymezení území před dalším zhoršením odtokových poměrů a úplným vyčerpáním kapacit čerpacích stanic v lokalitě.
39. V neposlední řadě navrhovatelka namítala neproporcionalitu přijaté Stavební uzávěry. V této souvislosti je nejprve nutné zmínit, že proporcionalitou přijatého řešení se může krajský soud u opatření obecné povahy – avšak územně plánovací dokumentace – zabývat pouze za předpokladu, že navrhovatelka vznesla v průběhu jeho přijímání námitky. Praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku, již opakovaně zdůraznil Nejvyšší správní soud (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 5/2011–43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010–247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013–29, ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015–53, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016–35, nebo ve věci sp. zn. 7 As 188/2022).
40. Navrhovatelka v nyní přezkoumávané věci námitky v průběhu přijímání Stavební uzávěry vznesla. V případě Stavební uzávěry je však požadavek její nezbytnosti a minimálnosti stran rozsahu dán požadavky zákonné úpravy (již výše citovaný § 97 stavebního zákona). Krajský soud by tak námitky stran proporcionality vypořádal i nehledě na vznesení námitek v průběhu pořizování Stavební uzávěry.

41. Navrhovatelka v této souvislosti konzistentně poukazuje na skutečnost, že pozemky v jejím vlastnictví neměly být do Stavební uzávěry zahrnuty. Rozsah stavební uzávěry a jeho důvody jsou však již vypořádány výše – i v souvislosti s vypořádáním nynější námitky na ně krajský soud odkazuje. Konkrétnější návrhové tvrzení stran neproporcionality přijatého řešení (mimo problematiku jeho rozsahu) navrhovatelka neuvedla.
42. Proporcionalita řešení přijatého opatření o Stavební uzávěře je potom obecně seznatelná z jejího odůvodnění (zejména jde o strany 7-9 Stavební uzávěry). Z toho je zřejmé, že legitimním cílem je ochrana koridoru západního obchvatu včetně dopravního napojení jednotlivých ploch na tento obchvat. Ochrana řádného odtoku dešťových vod, který nebude nepřiměřeným způsobem zatěžovat níže položené pozemky a zajištění dostatečné kapacity čerpacích stanic odpadních vod, je také legitimním cílem. Vyřešení těchto dvou legitimních cílů navíc umožní další rozvoj lokality Bojiště a umožní současně zemědělské pozemky využít způsobem, který předpokládá územní plán.
43. Pro dosažení těchto legitimních cílů je třeba získat čas a Stavební uzávěra je nástrojem, který toto umožňuje, neboť dočasně zastaví činnosti, které by mohly ztížit nebo znemožnit dosažení těchto cílů. Nadto jde o dočasný institut, za účelem dosažení požadovaných cílů mnohem efektivnější, než je například účastenství obce v dílčích řízeních ohledně povolování jednotlivých záměrů.
44. Konečně se krajský soud zabýval i poslední námitkou navrhovatelky, ve které namítala nezákonnost přijaté Stavební uzávěry, neboť odpůrce nevypořádal námitky vznesené společností Smart Synergy CZ, a. s., v průběhu pořizování Stavební uzávěry.
45. K této námitce nezbyvá než konstatovat, že se nikterak nedotýká veřejných subjektivních práv navrhovatelky, respektive její právní sféry ve smyslu § 2 s. ř. s. K tomu dále krajský soud připomíná závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřený v jeho usnesení ze dne 7. 10. 2009, č. j. 6 Ads 41/2008-67: „*Soudní řád správní je svojí povahou obrannou normou. Není normou kontrolní, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.*“
46. Předpokladem toho, že správní soudy poskytnou ochranu veřejným subjektivním právům, je tedy jednak zásah do těchto práv ze strany orgánů veřejné správy (nikoliv tedy pouhý stav protizákonnosti, který ale nezasahuje do ničích práv), jednak aktivní se domáhání ochrany proti takové aktivitě či neaktivitě veřejné správy postiženou osobou (zákon nepřipouští ani actio popularis ve prospěch třetí osoby nebo třetích osob). Posléze uvedená podmínka plyne z § 5 s. ř. s., který předpokládá, že ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany práv jen na návrh.

V. Závěr a náklady řízení

47. V kontextu výše uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že námitky vznesené navrhovatelkou nejsou důvodné a její návrh na zrušení Stavební uzávěry jako celku zamítl.

Za správnost vyhotovení: R. V.

Vzhledem k tomu, že došlo k zamítnutí návrhu jako celku, není nutné explicitně a samostatným výrokem zamítat i dílčí a alternativní návrh na zrušení části Stavební uzávěry vztahující se k pouze k pozemkům ve vlastnictví navrhovatelky.

48. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Procesní úspěch leží na straně odpůrce, neboť navrhovatelka nebyla se svým návrhem ani zčásti úspěšná. Dále se proto krajský soud zabýval otázkou, zda odpůrci náhradu nákladů řízení přiznat a dospěl přitom k závěru, že pro tento postup zde nejsou splněny podmínky.
49. Z judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, plyne, že žalovanému správnímu orgánu zpravidla náhrada nákladů řízení nenáleží, neboť tato nejde nad rámec běžného výkonu jeho úřední činnosti. Výjimka z tohoto pravidla byla shledána například u opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. Odbornou agendu spojenou s pořízením územního plánu zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006], který však za vydaný územní plán nenese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). V takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Běžnou úřední činnost by přesahovaly i náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním, srov. judikaturu Nejvyššího správního soudu k svévolnému a účelovému uplatňování práva na podání žaloby u správního soudu (např. rozsudek ze dne 8. 3. 2012, čj. 2 As 45/2012-11, a rozsudek ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 101/2011-66, č. 2601/2012 Sb. NSS).
50. Uvedené však dopadá na opatření obecné povahy přijímaná v samostatné působnosti obce, typicky tedy na územní plány, které přijímají obce formou opatření obecné povahy v samostatné působnosti, kdy se nejedná o výkon státní správy orgány státu, ani o přezkum správních rozhodnutí. Obec, na rozdíl od státu, má ostatně jako účastník řízení zaručen i přístup k Ústavnímu soudu. Nyní posuzovaná situace je ale odlišná, neboť přezkoumávaná Stavební uzávěra je aktem vydaným samotným odpůrcem v přenesené působnosti obce, jde o nepřímý výkon státní správy, a proto na tuto situaci nedopadá výše uvedené. Krajský soud proto ve výroku III. tohoto rozsudku rozhodl o tom, že odpůrci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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.

Hradec Králové 3. prosince 2025

Za správnost vyhotovení: R. V.

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: R. V.