



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatelů:

a) P. D.

bytem X

b) Ing. C. F.

bytem X

c) D. J.

bytem X

d) D. P.

bytem X

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Leošem Lejskem
sídlem Na Podkovce 16, Praha

proti

odpůrkyni:

Rada městyse Štěchovice

sídlem Hlavní 3, Štěchovice

zastoupena advokátkou Mgr. Janou Pecinovou
sídlem Šultysova 34, Praha

za účasti

osoby zúčastněné na řízení:

H. K.

bytem X

zastoupena obecným zmocněncem Mgr. L. K.
bytem X

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního opatření o stavební uzávěře
Štěchovice-Masečín č. 1/2020 vydaného dne 5. 2. 2020 Radou městyse Štěchovice,

takto:

- I. **Opatření obecné povahy – Územní opatření o stavební uzávěře Štěchovice-Masečín č. 1/2020 vydané dne 5. 2. 2020 Radou městyse Štěchovice se dnem právní moci tohoto rozsudku zčásti ruší ve vztahu k pozemkům p. č. X, X a st. X v katastrálním území X obce X Ve zbytku se návrh navrhovatelů a) a b) zamítá.**
- II. **Ve vztahu k navrhovatelům c) a d) se návrh zamítá.**
- III. **Odpůrkyně je povinna zaplatit každému z navrhovatelů a) a b) na náhradě nákladů řízení 30 458,40 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Leoše Lejska, advokáta.**
- IV. **Navrhovatelky c) a d) jsou povinny zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení 28 798 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jany Pecinové, advokátky.**
- V. **Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Obsah vyjádření účastníků

1. Navrhovatelé se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají, aby soud zrušil opatření obecné povahy označené v záhlaví (dále též jen „napadené OOP“ nebo „stavební uzávěra“).
2. V návrhu uvedli, že navrhovatelka a) je vlastnící pozemku p. č. X v katastrálním území X (stejně jako všechny pozemky dále uváděné v tomto rozsudku), navrhovatel b) je vlastníkem pozemku p. č. X a navrhovatelky c) a d) jsou podílovými spoluvlastnicemi pozemku p. č. X. Všechny uvedené pozemky (dále společně jen jako „pozemky navrhovatelů“) jsou regulovány napadeným OOP, které zasahuje do vlastnického práva každého z navrhovatelů.
3. Navrhovatelé namítají, že při procesu vydávání napadeného OOP došlo k zásadním procesním pochybením. Tvrdí, že návrh napadeného OOP, který byl vyvěšen dne 12. 9. 2019 na elektronickou i fyzickou úřední desku odpůrkyně, byl v průběhu doby svého vyvěšení na elektronické úřední desce měněn, a to v příloze obsahující výčet pozemků, na něž stavební uzávěra dopadá. Ze snímků obou úředních desek, jež navrhovatelé dokládají, vyplývá, že zpočátku nebyl ani jeden z pozemků navrhovatelů uveden v seznamu pozemků uvedeném v příloze návrhu napadeného OOP, jichž se má stavební uzávěra dotknout, a do seznamu se dostaly až v souvislosti s pozdější změnou, která se však nikterak nepromítla na fyzickou úřední desku. Návrh napadeného OOP nebyl v důsledku tohoto nezákonného postupu řádně doručen. Navrhovatelé a) a b) se o napadeném OOP dozvěděli až poté, co bylo vydáno. V důsledku popsáného postupu odpůrkyně, který vnímají jako lstivý, nemohli proti návrhu napadeného OOP podat námitky. Navrhovatelky c) a d) se o návrhu napadeného OOP dozvěděly z fyzické úřední desky (z původního chybného výčtu pozemků, v němž nebyl uveden jejich pozemek p. č. X, nýbrž jiný pozemek v jejich vlastnictví). Poté, co vyšla najevo manipulace se seznamem dotčených pozemků obsaženým v příloze návrhu napadeného OOP a o skutečném rozsahu stavební uzávěry, podaly námitky proti dotčení pozemku p. č. X napadeným OOP.
4. Dále navrhovatelé namítají, že obsah napadeného OOP a jeho návrh jsou v rozporu s požadavky uvedenými v § 99 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších zákonů č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“) a § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření

a stavebního řádu, ve znění vyhlášky č. 66/2018 Sb. (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“). Podle nich mají být pozemky, jichž se stavební uzávěra týká, jmenovitě vypočteny v územním opatření o stavební uzávěře [§ 17 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb.] a zobrazeny v grafické části na ověřeném výkresu na kopii katastrální mapy v měřítku 1:1 000 [§ 17 odst. 1 písm. a) a odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb.]. Pouze v případě, že se stavební uzávěra týká příliš rozsáhlého území, lze jmenovitý výčet pozemků nahradit popisem dotčeného území a namísto na katastrální mapě vyznačit rozsah stavební uzávěry na mapě v měřítku 1:5 000 (§ 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb.). Odpůrkyně však obě alternativy nepřipustně smísila, neboť pozemky v příloze návrhu napadeného OOP jmenovitě vypočetla, ovšem rozsah stavební uzávěry vyznačila na prosté kopii mapy v měřítku 1:5 000. V textové a grafické části jsou navíc zjevné rozpory, které se týkají i pozemků navrhovatelů.

5. Navrhovatelé dále namítají, že návrh napadeného OOP nebyl před svým zveřejněním odpůrkyní vůbec projednán.
6. Navrhovatelé rovněž namítají, že odůvodnění napadeného OOP je nepřezkoumatelné. V současnosti se rozvoj obce řídí územním plánem z roku 2005 a pracuje se na vydání nového (v březnu 2014 bylo schváleno zadání), který má mj. zajistit lepší dopravní obslužnost (rozšíření komunikací) a dostatečnou kapacitu technické infrastruktury. Pozemek ve vlastnictví navrhovatelek c) a d) se nachází v intravilánu obce, nebylo na něj doposud vydáno žádné rozhodnutí, avšak přímo navazuje na zastavěné území. Pozemky ve vlastnictví navrhovatelky a) a navrhovatele b) se sice nenachází v centru města, nicméně přímo navazují na souvislou zástavbu, přičemž všechny jsou určeny k zastavění rodinnými domy. Odpůrkyně tedy nerespektuje platný územní plán z roku 2005. Navrhovatelce a) bylo již vydáno územní rozhodnutí a stavební povolení ke stavbě rodinného domu, s jehož stavbou již bylo započato stavbou základové desky. Dále jí bylo vydáno rozhodnutí o trvalém vynětí plochy pod stavbou z orné půdy (míněno patrně ze zemědělského půdního fondu – pozn. soudu), byl vydán souhlas se stavbou a realizací rozšíření kabelového vedení elektřiny. Pozemek navrhovatelky a) je oplocen, napojen na elektřinu, vodu i kanalizaci, na telekomunikační síť a je k němu vybudována nová asfaltová komunikace s veřejným osvětlením. Pozemek navrhovatele b) je rovněž oplocen, je napojen na elektřinu, na vodu a kanalizaci; vše bylo přitom řádně povoleno a kolaudováno. Součástí pozemku navrhovatele b) je i drobná stavba na samostatném pozemku. Pozemků žádného z navrhovatelů se nijak nedotýká plánované rozšíření silnic ani zkapacitnění technické infrastruktury. Není tedy žádný důvod (např. podstatná změna poměrů v nedávné době), proč by na ně měla dopadat stavební uzávěra, tím spíše pokud již byla navrhovatelům a) a b) vydána různá veřejnoprávní povolení umožňující zastavění jejich pozemků. Navrhovatelé poukazují také na to, že jiné srovnatelné pozemky byly ze stavební uzávěry ještě v průběhu přijímání napadeného OOP vyňaty (např. pozemky p. č. X nebo p. č. X) nebo jim byla později schválena výjimka.
7. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu uvedla, že nezastírá, že jedna z příloh návrhu napadeného OOP – tabulka obsahující výčet pozemků, na něž stavební uzávěra dopadá, byla skutečně nejprve vyvěšena v chybné podobě. Nešlo však o žádnou lest, nýbrž o technickou chybu, v jejímž důsledku program vygeneroval špatná čísla pozemků. Už čtvrtý den po vyvěšení chybné přílohy bylo však vyvěšeno její správné znění. Příloha obsahující grafické znázornění rozsahu stavební uzávěry v mapě byla od počátku bez chyby. Šlo tedy o procesní vadu, ovšem takovou, která nemohla nijak zasáhnout do právní sféry navrhovatelů. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1971/2010 Sb.NSS, může navrhovatel s úspěchem namítat porušení procesních pravidel v průběhu přijímání opatření obecné povahy pouze tehdy, jestliže mohlo mít za následek dotčení jeho hmotných práv. Tak tomu však v tomto případě není. Jak výslovně uvedli navrhovatelé a) a b), o napadeném OOP se dozvěděli až v době, kdy bylo vydáno. Důvodem, proč proti jeho návrhu nepodali námitky, je tedy skutečnost, že úřední desku nekontrolovali vůbec a uvedená

vada přílohy návrhu napadeného OOP na to neměla vliv. Z tvrzení navrhovatelek c) a d) oproti tomu vyplývá, že (elektronickou i fyzickou) úřední desku v průběhu vyvěšení návrhu napadeného OOP kontrolovaly opakovaně a prokazatelně ji zkontrolovaly i po vyvěšení opravené tabulky. Tím pádem se s ní seznámily, což je prokázáno i tím, že podaly včasné námitky, jež reagovaly už na opravené znění přílohy návrhu napadeného OOP.

8. Dále odpůrkyně uvádí, že při vymezení stavební uzávěry postupovala podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. V textové části obecně vymezila rozsah stavební uzávěry a v grafické části jej doplnila mapovým podkladem v měřítku 1:5 000. Tabulku obsahující výčet pozemků odpůrkyně vstřícně přiložila nad rámec svých zákonných povinností. Z uvedených podkladů je zcela jasné, jakých pozemků se stavební uzávěra týká. Odpůrkyně nicméně opět podotýká, že navrhovatelé netvrdili, že by tím došlo k jakémukoli zásahu do jejich hmotných práv.
9. Odpůrkyně dále uvádí, že jí ze stavebního zákona nevyplývá povinnost projednat návrh stavební uzávěry před jeho zveřejněním a projednáním s veřejností. Tuto povinnost má až při jeho zveřejnění.
10. K tvrzeným nedostatkům odůvodnění napadeného OOP odpůrkyně uvádí, že v posledních letech došlo v X k velmi dynamické výstavbě, která je terčem kritiky jak ze strany Krajského úřadu Středočeského kraje, tak ze strany sousední obce X, a to s ohledem na kapacitu krajských i obecních silnic, jež jsou zatěžovány nadměrnou dopravou, i s ohledem na různé veřejné zájmy (ochrana přírody a krajiny, ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana vod). S těmito problémy se musí vypořádat nový územní plán, který reaguje na stávající územní plán, jenž právě počítal s extrémním a kapacitě infrastruktury neodpovídajícím rozvojem obce. Stavební uzávěra je nástrojem, který obci umožňuje operativně omezit výstavbu v určitém území do doby vypracování nové koncepce v podobě nového územního plánu. Nemusí jí tedy předcházet důkladnější analýza (ta má místo až v průběhu přijímání územního plánu). Přijetí napadeného OOP rozhodně nelze pokládat za „nerespektování“ stávajícího územního plánu z roku 2005 – jde o legitimní krok předcházející přijetí nového územního plánu.
11. Ke konkrétním námitkám navrhovatelů a) a b) stran nepřiměřenosti dopadu stavební uzávěry uvádí odpůrkyně, že tito navrhovatelé své námitky neuplatnili v průběhu přijímání napadeného OOP, a proto se jimi soud nemůže vůbec zabývat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, a na ně navazující judikaturu). Ke konkrétním námitkám navrhovatelek c) a d) stran nepřiměřenosti dopadu stavební uzávěry odpůrkyně podotýká, že se obsahově shodují s námitkami podanými v průběhu přijímání napadeného OOP, s nimiž se již jednou vypořádala v odůvodnění, na něž odkazuje. Odlišný přístup k pozemku p. č. X odůvodňuje odpůrkyně tím, že jeho vlastník na rozdíl od navrhovatelek c) a d) doložil provedené investice.
12. Odpůrkyně navrhuje zamítnutí návrhu.
13. Navrhovatelé v replice uvádí, že odpůrkyně manipulaci s návrhem napadeného OOP na elektronické úřední desce bagatelizuje, tím se však jeho závažnost nesnižuje. Nadto na fyzické úřední desce visel návrh napadeného OOP po celou dobu v původní verzi s chybnou tabulkou. Navrhovatelky c) a d) se se skutečným rozsahem stavební uzávěry seznámily jen díky své nadstandardní aktivitě. Navrhovatelé a) a b) [kteří se s navrhovatelkami c) a d) až do podání návrhu neznali] se s návrhem napadeného OOP seznámili jen z fyzické úřední desky, a jelikož v tabulce čísla svých pozemků nenalezli, o věc se dále nezajímali, neboť měli důvodně za to, že se stavební uzávěra jejich pozemků netýká. To nemohli vyčíst ani z nevyhovující grafické přílohy (na kterou se vůbec nedívali, neboť logicky předpokládali, že se textová a grafická část shodují), která byla sice označena za katastrální mapu (jako taková měla mít měřítko 1:1 000) a bylo na ní uvedeno měřítko 1:5 000, byla však vtištěna (na list papíru A4) tak malá, že to ve skutečnosti odpovídalo měřítku 1:16 666. Zmenšená a nepřehledná mapa v kombinaci se zmatečným výčtem pozemků nepředstavuje zákonný podklad pro vydání stavební uzávěry. Chyby odpůrkyně

nemohou jít k tíži navrhovatelů. Dále navrhovatelé uvádí, že zmiňovaná stanoviska krajského úřadu a obce X nejsou součástí správního spisu. Konečně poukazují na to, že odpůrkyně po vydání stavební uzávěry udělila velké množství výjimek, což má svědčit o diskriminačním přístupu.

14. Odpůrkyně v dalším vyjádření poukazuje na rozpor mezi tím, jak popsali navrhovatelé a) a b) svůj postup v návrhu a jak v replice. Zatímco v návrhu tvrdili, že se o návrhu napadeného OOP vůbec nedozvěděli, v replice tvrdí, že se seznámili pouze s první verzí, ve které jejich pozemky v tabulce uvedeny nebyly, a grafické části nemohli pro vady porozumět. Odpůrkyně má za to, že navrhovatelé a) a b) svá tvrzení účelově upravili v reakci na její vyjádření. Toto nové líčení situace nepokládá odpůrkyně za věrohodné. Pokud by mu ovšem soud přisvědčil, navrhuje, aby zrušil napadené OOP jen ve vztahu k pozemkům navrhovatelů a) a b). Výjimky ze stavební uzávěry povolené od jejího vydání do současnosti eliminují její tvrdost v některých odůvodněných případech, nemohou však zpochybnit smysl a účel napadeného OOP. Odpůrkyně přiložila stanoviska požadovaná navrhovateli.
15. Navrhovatelé v dalším vyjádření konstatují, že se žádného rozporu ve svých tvrzeních nedopustili, neboť uvedli, že se navrhovatelé a) a b) o napadeném OOP dozvěděli až po jeho vydání, nicméně popsaná situace se týká seznámení s *návrhem* napadeného OOP.

Ústní jednání

16. Během jednání dne 11. 3. 2021 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Navrhovatel b) prostřednictvím zástupce nad rámec podaného návrhu uvedl, že vedle pozemku p. č. X je též vlastníkem pozemku p. č. st. X, který byl od prvně uvedeného pozemku oddělen a nachází se na něm drobná stavba. Svoji aktivní legitimaci opírá i o vlastnictví tohoto pozemku.
17. Během jednání dne 11. 3. 2021 provedl soud dokazování evidencí katastru nemovitostí a aktuálně účinnou územně plánovací dokumentací městyse Štěchovice, tj. zejména změnou č. 2 Územního plánu sídelního útvaru Štěchovice z června 2005, již byla v podstatě nahrazena dřívější verze Územního plánu sídelního útvaru Štěchovice. Dále soud provedl dokazování fotografiemi (a jedním příloženým souborem metadat) předloženými navrhovateli, jež zachycují písemnosti vyvěšené na úřední desce městyse Štěchovice ke dni 5. 10. 2019. Navrhovatelé v této souvislosti při jednání rovněž poukázali na to, že grafická příloha návrhu napadeného OOP byla zveřejněna v měřítku neodpovídajícím požadavkům § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. Odpůrkyně naopak uvedla, že grafická příloha návrhu napadeného OOP odpovídala požadavkům vyhlášky č. 503/2006 Sb. a návrh napadeného OOP byl řádně zveřejněn. Z grafické přílohy bylo patrné, jaké pozemky byly do stavební uzávěry zahrnuty. Navrhovatelé dále navrhli ke svým tvrzením o obsahu listin vyvěšených v rozhodné době na fyzické úřední desce provedení účastnického výsledku navrhovatelky a), provedení výsledku svědka L. J. a vedle toho též provedení dokazování listinami o výjimkách ze stavební uzávěry. Odpůrkyně naopak navrhla provedení dokazování výsledku svědkyně R. O., zaměstnankyně odpůrkyně, k prokázání tvrzení o tom, že návrh OOP byl i na (fyzické) úřední desce nahrazen správným zněním a ke zjištění dne, kdy k tomu došlo.
18. Během jednání dne 15. 4. 2021 byl proveden účastnický výslech navrhovatelky a), výslech svědkyně R. O. a výslech svědka L. J. Obsah a hodnocení jejich výpovědí soud uvádí níže. Nad rámec provedených důkazů navrhli navrhovatelé provést ještě důkaz výsledkem svědka pana D., manžela navrhovatelky a), a pana P., syna navrhovatelky d), případně soudního znalce z oboru informatiky ohledně pravosti fotografií a jejich metadat. Odpůrkyně navrhla výslech svědka pana M. Č., starosty městyse Štěchovice, ohledně zpracování podkladů pro stavební uzávěru a ke stejným tvrzením i výslech zaměstnankyně úřadu městyse Štěchovice K. R., výslech zpracovatele napadeného OOP pana F., a konečně znalecký posudek soudního znalce z oboru informatiky ohledně obsahu elektronické úřední desky ke dni 16. 9. 2021.

19. Navrhovatelé závěrem uvedli, že postup žalobkyně byl nestandardní, ať již jde o veřejné projednání návrhu napadeného OOP, tak o odůvodnění napadeného OOP. Při zveřejnění návrhu došlo k pochybení, neboť prvotní obsah listin byl rozporný a vadný. Odpůrkyně měla za této situace tuto vadu, když byla zjištěna, napravit, aby veřejnost mohla uplatňovat svá práva. Provedené důkazy, a to výpovědi navrhovatelky a) a svědka L. J., jakož i fotografie dokládají obsah fyzické úřední desky. O tom, že nedošlo na úřední desce k opravě, svědčí i skutečnost, že ve správním spise není o opravě žádný záznam. Z dokazování tedy dle navrhovatelů vyplynulo, že návrh napadeného OOP nebyl zveřejněn v souladu se zákonem a po stanovenou dobu. Navrhovatelé a) a b) byli tímto postupem zcela vyřazeni z možnosti uplatnit proti návrhu námítky. Napadené OOP bylo vydáno v rozporu se zákonem, přičemž jde o závažný zásah do práv nejen navrhovatelů, ale i dalších občanů městyse Štěchovice, kteří se nemohli bránit. Odpůrkyně uvedla, že napadené OOP bylo řádně odůvodněno. Pokud by soud shledal nezákonnost postupu při zveřejnění návrhu napadeného OOP, měl by rozlišit, zda by se mělo rozhodnutí dotknout i osob nezúčastněných na řízení. Stejně tak je třeba rozlišit postavení jednotlivých navrhovatelů, neboť navrhovatelé a) a b) se dle svých tvrzení s obsahem úřední desky neseznámili a nemohli být na svých právech nijak zkráceni. Navrhovatelé c) a d) podali námítky a odpůrkyně se s nimi vypořádala, i když ne tak, jak by si navrhovatelé c) a d) představovali.
20. Odpůrkyně nesouhlasila s tím, že by na zjištěnou chybu při zveřejnění návrhu napadeného OOP nereagovala. Vada byla zjištěna a opravena, přičemž okamžité nápravě po zjištění vady bránila pouze ta skutečnost, že byl víkend. Vada nespočívala v tom, že by byly dodatečně přidány pozemky, kterých by se stavební uzávěra neměla týkat, ale vznikla použitím nesprávného seznamu pozemků. I z tohoto důvodu by bylo nepřiměřené zrušit napadené OOP jako celek. Odpůrkyně tedy navrhla, aby byl návrh zamítnut, a pokud by ho soud shledal důvodným, pak by měl vyhovět pouze ve vztahu k navrhovatelům a jejich nemovitostem.
21. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že pozemky v jejím vlastnictví jsou dotčeny stavební uzávěrou, a má proto zájem na tom, aby napadené OOP bylo zrušeno jako celek. Okolnosti projednávání návrhu napadeného OOP svědčí o tom, že došlo k porušení principů právního státu a dobré správy. Při projednávání stavební uzávěry se děly pletichy a je skutečností, že se s podklady na úřední desce něco dělo. Navíc i vnitřní proces obce nebyl čistý. Vůle obce je vyjádřením kolektivních orgánů, přičemž starosta pouze projevuje tuto vůli navenek, nevytváří ji však. Pokud odpůrkyně projednávala rozsah uzávěry, resp. seznam pozemků, pak by mělo být doloženo, že se ke všem jejím členům dostal relevantní podklad. Pokud odpůrkyně rozhodovala, pak měla mít k dispozici správnou přílohu návrhu napadeného OOP. Odpůrkyně ani starosta městyse ji však zřejmě neměli k dispozici a žádali o ní až pana F. To vyvolává vážné pochybnosti o tom, zda nedocházelo k pletichám. Dále osoba zúčastněná poukázala analogicky na úpravu zveřejňování záměrů obce, které se týkají nakládání s jejím nemovitým majetkem. Judikatura NSS vychází z toho, že je to rada obce, která musí o takovém záměru rozhodnout. To platí analogicky i pro tuto věc, neboť seznam pozemků dotčených stavební uzávěrou měl být nejprve projednán odpůrkyní. Pokud se tak nestalo, jde již v této první fázi o nicotné jednání, která způsobilo nicotnost všech následujících fází vydávání napadeného OOP. Případným zrušením (nicotného) napadeného OOP jako celku proto nemůže vzniknout újma odpůrkyni, městyši Štěchovice ani navrhovatelům. Zrušení napadeného OOP jako celku je procesně menším nebezpečím principům demokratického právního státu, než kdyby bylo zrušeno jen částečně vůči navrhovatelům.

Podmínky řízení

22. Soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí 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 opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo

jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. V dané věci je zjevné, že územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona i zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

23. Navrhovatelé svou legitimaci k podání návrhu dovozují z vlastnictví pozemků p. č. X, X, st. X a X, jež doložili výpisy z listů vlastnictví č. X, X a X evidovaných v katastru nemovitostí pro katastrální území X. Mezi účastníky není sporu o tom, že jde o pozemky, na které dopadá stavební uzávěra.
24. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoletou lhůtu od účinnosti napadeného OOP. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 22. 2. 2020, návrh podaný dne 22. 4. 2020 je tudíž včasný.
25. Návrh má zákonem požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Navrhovatelé namítají, že v průběhu přijímání došlo k procesnímu pochybení a že je regulace nepřezkoumatelná a nepřiměřená.
26. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 5. 2. 2020.

Posouzení věci

27. Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Přitom vychází z algoritmu (testu) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Jednotlivými kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů), a v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). S ohledem na vázanost důvody návrhu se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).
28. V právě posuzované věci navrhovatelé vznesli tři okruhy námitek. První okruh se týká procesního pochybení při přijímání napadeného OOP (3. krok algoritmu), druhý okruh nezákonnosti spočívající v nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného OOP (3. krok algoritmu), třetí okruh otázky přiměřenosti zásahu do jejich práv (5. krok algoritmu). Pouze těmito námitkami se tedy soud zabýval.

Vady zveřejnění návrhu napadeného OOP

29. Soud se nejprve zabýval návrhovými body, jež se týkaly tvrzených procesních pochybení při projednání, zveřejnění a doručení návrhu napadeného OOP, resp. jeho obsahových nedostatků. Tento žalobní bod má soud za klíčový.

30. Navrhovatelé jednak namítají, že odpůrkyně návrh napadeného OOP před jeho zveřejněním vůbec neprojednala. Soud však této námitce nepřisvědčil. Proces přijímání územního opatření o stavební uzávěře je upraven v § 98 stavebního zákona, a to jen velmi stručně. Podle tohoto ustanovení se návrh územního opatření písemně projedná s dotčenými orgány, jež mohou uplatnit stanoviska. Veřejnost a další osoby, o nichž to zákon stanoví, mohou proti návrhu podat námitky. Územní opatření o stavební uzávěře vydává v přenesené působnosti rada obce. Uvedené ustanovení tedy závazně neurčuje, jakým způsobem má rada obce postupovat před tím, než přistoupí k projednání návrhu napadeného OOP s dotčenými orgány. Tomuto kroku samozřejmě fakticky předchází určitá diskuse mezi radními i uvnitř obecního úřadu, zpracování návrhu územního opatření a jeho odsouhlasení radou atd. Tyto kroky však nemusí být nijak formalizované, resp. stavební zákon pro ně žádnou formu nestanoví (na rozdíl od územního plánu, jehož přijímání je formalizováno už od okamžiku přijetí rozhodnutí o jeho pořízení). Odpůrkyně se tedy nedopustila žádného porušení právních předpisů tím, že prvním formálním krokem, který v procesu přijímání napadeného OOP učinila, bylo oznámení jeho návrhu dotčeným orgánům. Tento návrhový bod je proto nedůvodný.
31. Navrhovatelé dále namítají, že způsob vymezení rozsahu stavební uzávěry v napadeném OOP, resp. v jeho návrhu je v rozporu s § 99 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., neboť nepřipustným způsobem kombinuje vymezení stavební uzávěry výčtem dotčených pozemků dle § 17 odst. 1 písm. a) a odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb. s alternativou tohoto vymezení připuštěnou v odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. Z obsahu napadeného OOP se jeví, že odpůrkyně postupovala podle § 17 odst. 1 písm. a) a odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb., neboť v odst. 1 vymezila stavební uzávěru tak, že ji stanovila pro „*území vymezené v grafické příloze tohoto opatření obecné povahy a vymezené výčtem pozemků uvedených v tabulkové příloze tohoto opatření obecné povahy*“. Nicméně v záhlaví přílohy obsahující výčet dotčených pozemků zároveň stavební uzávěru obecně vymezila [jako plochy, které jsou v návrhu nového územního plánu zařazeny do ploch I. a II. etapy a do ploch územních rezerv, přičemž vyloučeny jsou ty, které ke dni 16. 5. 2019 splňovaly definici zastavěného pozemku ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona] a graficky její rozsah zobrazila v mapě v měřítku 1:5 000, což je naopak postup odpovídající § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb.
32. Je tedy pravdou, že odpůrkyně nepostupovala přísně tak, jak jí ukládá § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb. a skutečně obě alternativní možnosti vymezení rozsahu stavební uzávěry zkombovala namísto toho, aby si na základě jejího rozsahu posoudila, zda je na místě ten či onen postup, a podle toho se řídila. (Dle názoru soudu by byly dány důvody pro postup odpovídající § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., a to s ohledem na rozsah stavební uzávěry zahrnující podstatnou část zastavěného či zastavitelného území v katastrálním území X.) Je ovšem třeba si položit otázku, zda mohl (či nikoliv) mít zvolený postup vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Soud má za to, že nikoli, neboť zvolený postup sám o sobě nemohl adresáty napadeného OOP nikterak zkrátit na jejich právech. Naopak to, že odpůrkyně rozsah stavební uzávěry vymezila jak obecně popisem doplněným mapou zachycující rozsah stavební uzávěry, tak i konkrétně parcelními čísly dotčených pozemků, a tedy postupovala nad rámec svých zákonných povinností, by pro adresáty regulace představoval vyšší komfort, protože – ač by byly splněny podmínky pro aplikaci § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. – by nemuseli na základě obecného vymezení stavební uzávěry sami dovozovat, zda na určitý pozemek dopadá či nikoli, a mohli by si jednoduše ověřit, zda se tento pozemek nachází v uvedeném výčtu. (Soud nyní odhlíží od vadného postupu souvisejícího se záměnou příloh.) Soud proto není toho názoru, že by zvolený způsob vymezení rozsahu stavební uzávěry představoval sám o sobě vadu, jež by mohla mít vliv na zákonnost napadeného OOP. Proto by v případě zveřejnění správného výčtu dotčených pozemků nemělo žádný vliv na zákonnost napadeného OOP ani nedodržení měřítka mapového podkladu vyžadovaného § 17 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb.

33. Další z námitek se týkala pochybení odpůrkyně spočívajícím ve zveřejnění nesprávného znění přílohy návrhu napadeného OOP obsahujícího výčet dotčených pozemků. Ze správního spisu plyne, že Úřad městyse Štěchovice (dále jen „úřad městyse“) dne 12. 9. 2019 vyvěsil na fyzické i elektronické úřední desce veřejnou vyhlášku, kterou byl doručen návrh napadeného OOP. Její přílohou byl návrh územního opatření o stavební uzávěře, jež byla vymezena v jeho bodě 1 tak, že platí pro území vymezené jednak v grafické příloze, jednak výčtem pozemků uvedených v tabulkové příloze. Tyto přílohy byly na fyzické i elektronické úřední desce rovněž zveřejněny, což není mezi účastníky sporné. Nejpozději dne 16. 9. 2019 však zjistil úřad městyse, že příloha návrhu napadeného OOP obsahující výčet dotčených pozemků byla na úřední desce zveřejněna v nesprávném znění, resp. označovala nesprávné pozemky. Z tohoto důvodu byla příloha zveřejněná na elektronické úřední desce obsahující nesprávný výčet dotčených pozemků nahrazena dne 16. 9. 2019 přílohou správného znění, o čemž svědčí protokol o změnách obsahu elektronické úřední desky, který je součástí správního spisu. O tom, zda došlo k nahrazení vadné přílohy návrhu napadeného OOP jejím správným zněním i na fyzické úřední desce, ale nelze ze správního spisu nic zjistit. Dne 14. 10. 2019 byla veřejná vyhláška z elektronické i z fyzické úřední desky sňata.
34. Za účelem zjištění skutkového stavu ohledně otázky, zda došlo k nahrazení vadné přílohy návrhu napadeného OOP na fyzické úřední desce a k jakému dni, provedl soud na návrh účastníků dokazování jednak fotografiemi zachycujícími obsah úřední desky, a dále též účastnickým výsledkem navrhovatelky a) a výslechy svědků R. O. a L. J.
35. Navrhovatelka a) uvedla, že na úřední desce městyse Štěchovice visela mapa, které nerozuměla, a seznam pozemků, kterých se týkala stavební uzávěra. Na tomto seznamu jejich pozemek p. č. X nenašla. Proto to již neřešila. Bylo to v druhé polovině září roku 2019 a podruhé viděli obsah úřední desky v prvním týdnu měsíce října 2019. Obsah byl pořád stejný. Nepamatuje si na jiné listiny, které byly na úřední desce vyvěšeny. V obou případech s ní byl u úřední desky manžel. Internetové stránky obce nesledovala, vůbec ji to nenapadlo. Proto brala za bernou minci obsah kamenné úřední desky. Stavební uzávěry (míněno zjevně návrhu napadeného OOP) si na úřední desce všimla proto, že v té době již na osadě, kam se jezdí rekreovat, začaly prosakovat informace o tom, že se něco chystá, a proto se šli na úřední desku podívat cestou na procházku. Jinak si v poslední době nevšimla žádného jiného zveřejněného dokumentu, který by si zapamatovala. O vydání stavební uzávěry se dozvěděla někdy na jaře roku 2020 od známých a byla překvapena, že její pozemek byl zahrnut do stavební uzávěry. Pozemek p. č. X je stavební pozemek, je zasítovaný, bylo vydáno stavební povolení na stavbu na tomto pozemku.
36. Svědkyně R. O. uvedla, že je zaměstnankyní městyse Štěchovice na pozici asistentky starosty a výkonu stavební agendy v samosprávné činnosti. K vyvěšování písemností ve věcech stavební uzávěry uvedla, že to pro ni není standardní vyvěšování. Jelikož to bylo ožehavé téma, které vyvolávalo rozpory, tak k této práci přistupovala svědomitě, protože věděla, že můžou vzniknout problémy. Došlo k tomu, že odpůrkyně při projednávání zkontrolovala již asi potřetí podklady, včetně seznamu pozemků. Pak byla vytvořena zkontrolovaná verze, která byla předána úřadu s tím, že se bude vyvěšovat. Zpracovatelem byl pan F., který byl pověřen obcí jako znalec problematiky a s nímž spolupracovala. On jí dal pokyn, že dojde k vyvěšení, tak to vyvěsila. Následně ji hned druhý den telefonicky upozornili tři lidé, že je tam chyba, pozemky byly špatně označené a přecíslované. To ji vyděsilo. Proto hned psala email panu F., bylo to v pátek, a upozornila ho na chyby. On uznal, že jí omylem poslal úplně jinou tabulku, která byla v pracovní verzi. Následně jí slíbil, že pošle správnou tabulku ke zveřejnění, ale v pátek k tomu nedošlo. V pondělí jí poslal opravenou tabulku a dal jí pokyn, že to má opravit. Ona se ptala, zda nemá dojít k prodloužení doby vyvěšení o čtyři nebo pět dnů. On jí řekl, že stačí vyvěsit opravenou tabulku a není nutno dobu vyvěšení prodlužovat. Svědkyně to tak udělala a je si jista, že šla vyvěsit opravenou tabulku. Neumí si představit, že by to po těch nervech neudělala. To se týká elektronické i pevné úřední desky. Prováděla to fyzicky ona sama. Oprava se týkala asi dvou listů,

na nichž byla tabulka. Původní text návrhu OOP zůstával, měnila se jen přílohová tabulka. K opravě došlo po víkendu asi 16. 9., tj. 4 až pět dnů po vyvěšení. Návrh zůstal vyvěšen v původním režimu, lhůta se neprodloužila. Na elektronické úřední desce jsou všechny úkony a manipulace evidovány a uchovávány, přičemž opravy jsou zaznamenány ve výpise vyvěšení. Opravovala i elektronickou úřední desku. Na kamenné úřední desce není moc možností poznat, že došlo ke změně. Záznam či listinu o tom, že došlo ke změně, nevyhotovovala. Údaje o vyvěšení a svěšení uvedené na veřejné vyhlášce (obsažené ve správním spise a předložené svědkyní soudem) představují ověření svědkyně o tom, co vyvěšovala a svěšovala na úřední desce. Dokument založený ve spise ovšem představuje pouze duplikát listiny, která byla vyvěšena. Ten vznikl poté, co byla veřejná vyhláška sejmuta z úřední desky, její text je však stejný s listinou vyvěšenou na úřední desce. Někdy se stane, že doložka není vyplněna v den sejmutí, ale pokud je např. poslední den lhůty vyvěšení v pátek, tak zaznamenaná doložku v pondělí, avšak zaznamenaná poslední den lhůty podle správního řádu, i když byla písemnost sejmuta až později. Pokud jde o rukou psanou poznámku na příloze návrhu napadeného OOP založeného ve správním spise, svědkyně uvedla, že jde o její poznámky a vznikly z toho důvodu, že jde o duplikáty, neboť skutečně vyvěšené listiny se standardně nepoužívají z důvodu jejich snížené kvality v důsledku vyvěšení. Jde jen o její poznámky, aby v budoucnu věděla, jak to bylo. Poznámka o opravě učiněné dne 16. 9. 2019 odkazuje na dokument z elektronické úřední desky. Dále dodala, že s kolektivem v práci věc řešili, věděli, že jde o problém, že by se taková chyba neměla stát, přičemž kolektiv úřadu si pamatuje, že k fyzickému vyvěšení došlo a že tam opravdu šla. Bere to jako osobní zklamání, je si jista, že by v takové situaci nepochybila, navíc u stavební uzávěry. K dalším dotazům soudu uvedla, že správné znění přílohy vyvěšila na úřední desce určitě někdy v dopoledních hodinách, neboť čekala, až jí pan F. opravený dokument zašle, a potom šla hned dokument vyvěsit jak na fyzické, tak na na úřední desce. Určitě to bylo kolem poledne. V tomto konkrétním případě si nepamatuje, co se stalo se sejmutými listinami. Žádný z navrhovatelů se na ni ohledně nejasností o obsahu stavební uzávěry neobrátil. O změně vyvěšených listin nepsala žádný záznam. Oznamovala to e-mailem panu F., ústně starostovi a místostarostovi. Evidence fyzické úřední desky není samostatně vedena, používají se záznamy vyvěšení na elektronické úřední desce. K dotazům zástupce navrhovatelů uvedla, že k fyzické úřední desce není samostatný deník veden. Svědkyně nikterak neinformovala veřejnost o vyvěšení nesprávného dokumentu. Odpůrkyně byla seznámena se stanoviskem pana F., který jí sdělil, že došlo k opravě a že je to dostatečné. Odpůrkyně nevydala žádné opatření a shodla se, že je oprava dostatečná. Grafická příloha návrhu napadeného OOP byla na úřední desce po celou dobu vyvěšena ve správné verzi, byla celou dobu čitelná. K dotazům zástupkyně odpůrkyně uvedla, že tabulka s výčtem pozemků existovala ve správné verzi již v okamžiku vyvěšení veřejné vyhlášky, došlo k záměně pouze u přílohy s výčtem pozemků. Veřejná vyhláška o návrhu napadeného OOP nebyla svěšena dříve než 14. 10. 2019. Nikdo jiný ji nemohl svěsit. V praxi se stane, že existuje rozdíl mezi dokumenty vyvěšenými na elektronické a fyzické úřední desce, a to v případech, kdy jde o rozsáhlé dokumenty. Na fyzické úřední desce vše nelze vyvěsit, ale většinou se upozorňuje na to, že jsou dohledatelné na elektronické úřední desce. K dotazům osoby zúčastněné na řízení svědkyně uvedla, že úřad městyse nemá žádnou interní směrnici týkající se vyvěšování dokumentů na úřední desce. Odpůrkyně schvalovala seznam pozemků, na něž se má vztahovat stavební uzávěra. Seznam vypracoval pan F., který není zaměstnancem úřadu. Uzávěra byla zpracována na základě návrhu nového územního plánu. Seznam byl podkladem pro jednání odpůrkyně.

37. Svědek L. J. uvedl, že navrhovatelka c) je jeho matka a navrhovatelka d) jeho sestra. V září roku 2019 dostali informaci od známého ze Štěchovic, že je na internetu vyvěšena stavební uzávěra. Když se na ni podívali, tak zjistili, že jde o návrh územního opatření o stavební uzávěře. S obsahem elektronické úřední desky se seznámili dne 12. 9. 2021 se sestrou, které to sdělil telefonicky, když se mu ozval známý. Zjistili, že se tam uvádí úplně jiné číslo pozemku navrhovatelek c) a d), a to p. č. X namísto p. č. X. Byla tam malá nesrozumitelná mapa. Následně

se začátkem října (později však svědek uvedl konkrétně den 3. 10. 2021) dívali znovu na internet a zjistili, že došlo k naprosté změně výčtu pozemků. Nicméně srovnali internet s pevnou úřední deskou, a to začátkem října. Zjistili, že na pevné úřední desce visí původní špatné znění. Nevěděli, co platí. Následně již přemýšleli o kontaktování advokáta. Dne 5. 10. 2021 jela ještě sestra se synem za matkou a vyfotili přitom kamennou úřední desku, jelikož už spekulovali, že je tam problém, tak aby měli důkaz. Následně někdy po týdnu to viděl ještě sám svědek. Poté oslovily navrhovatelky a) a b) advokáta a podaly se námitky. Svědek předložil soudu složku listin a zdůraznil, že na lístku psaném asi rok před výsledkem měl poznamenána data, aby měl k dispozici údaje. Sestra je od listopadu vážně nemocná a maminka je již stará, tak jim s tím pomáhá. To, že je ve výčtu uveden nesprávný pozemek, zjistil porovnáním s mapou. U focení úřední desky nebyl, fotografie pořizoval synovec, když s ním sestra – navrhovatelka d) jela na návštěvu za matkou a cestou zpátky se zastavili na úřední desce. Na úřední desce to zůstalo po celou dobu stejně špatně. Na internetu se to potichu vyměnilo. Sám se zúčastnil s navrhovatelkou d) zastupitelstva, na němž byl projednáván návrh napadeného OOP. Po jednání zastupitelstva už se nebyl na úřední desku podívat, až po roce, když šel na stavební úřad.

38. K obsahu fyzické úřední desky provedl soud rovněž důkaz fotodokumentací předloženou navrhovateli. Z té je patrné, že na fyzické úřední desce městyse Štěchovice byl vyvěšena veřejná vyhláška obsahující mj. poučení o právu podat námitky proti návrhu napadeného OOP a vlastní text návrh napadeného OOP včetně příloh. Vyvěšené listiny se shodující až na přílohu obsahující výčet dotčených pozemků se zněním návrhu napadeného OOP, jež je součástí správního spisu a jež bylo nakonec převzato do textu napadeného OOP. Z fotografií tabulkové přílohy návrhu napadeného OOP nicméně plyne, že v seznamu jsou uvedeny odlišné pozemky, přičemž pozemky žádného z navrhovatelů nebyly v této příloze uvedeny. Z údajů o pořízení jednotlivých fotografií (tzv. metadat) pak dále plyne, že byly pořízeny dne 5. 10. 2019 v době před 5. hodinou odpoledne. Soud dále považuje za významné, byť na to nebyli účastníci při jednání výslovně upozorněni, jelikož si toho soud povšiml až dodatečně, že na fotografii zachycující celkový náhled na úřední desku (soubor tabule.jpg) je vedle návrhu napadeného OOP vyvěšena též další listina, a to konkrétně pozvánka na zasedání Zastupitelstva městyse Štěchovice dne 14. 10. 2019. Tato listina je označena datem 25. 9. 2019 a jednacím číslem 3268/19/UMSKRo.
39. V rámci hodnocení důkazů považuje soud za klíčové zejména výsledky svědků. Je třeba připustit, že oba svědci vypovídali v zásadě obsahově koherentně a bez závažných logických rozporů. Je však zcela zjevné, že jeden z nich soudu musel lhát, neboť jejich výpovědi jsou logicky neslučitelné. Zatímco svědkyně R. O. uvedla, že z fyzické úřední desky městyse Štěchovice sejmula dne 16. 9. 2009 přílohu návrhu napadeného OOP obsahující nesprávný seznam pozemků a vyvěsila správnou verzi, svědek L. J. naopak uvedl, že na fyzickou úřední desku opakovaně nahlížel on sám, navrhovatelka d) a její syn, přičemž až do úplného sejmutí veřejné vyhlášky byla přílohová tabulka vyvěšena v chybném znění.
40. Svědek L. J. vypovídal koherentně, logicky a bez vnitřních rozporů. I v případě opakovaných dotazů líčil časovou posloupnost odpovídající skutečnostem plynoucím ze správního spisu. Soudu vyličil přesvědčivě důvody a okolnosti, proč se o obsah úřední desky zajímal, kdy konkrétně na ni nahlížel a kdy tak činila jeho sestra – navrhovatelka d). Soud přitom nepřehlédl, že svědek i jako právní laik projevil poměrně detailní znalosti z oblasti územního plánování, přičemž nešlo o prostou znalost elementárních pojmů, ale i procesního postupu vydání územního opatření o stavební uzávěře. Přitom vypovídal spontánně a věrohodně. Nedošlo k tomu, že by okolnosti či pojmy pletl, komolil, vybavoval si je pomalu apod. To podle soudu svědčí o tom, že jak sám uvedl, se seznámil s postupem při vydání stavební uzávěry postupem času, kdy k tomu byl okolnostmi donucen, jelikož vypomáhal matce a sestře s obranou proti napadenému OOP. Tato okolnost nenásvědčuje tomu, že by byl k výpovědi instruován, neboť je nepravděpodobné, že by jako právní laik dokázal projevit tak dobrý přehled o celém procesu vydávání územního opatření o stavební uzávěře, pokud by se o něj hlouběji již dříve nezajímal. O věrohodnosti

svědka a jeho výpovědi svědčí i skutečnost, že si průběžně ve spolupráci se sestrou – navrhovatelkou d) vedl složku s písemnostmi, kam zakládal a zaznamenával písemnosti týkající se připravované stavební uzávěry, přičemž soudu tuto složku při jednání předložil k nahlédnutí. To jen dokládá, že jeho zájem o věc byl autentický a neinscenovaný. Pro soud je též podstatné, že svědek setrval na své výpovědi i poté, co byl upozorněn na to, že svědkyně R. O. vypovídala v rozporu s tím, co sám uvedl.

41. Pravdivost výpovědi svědka L. J. plně potvrzují i předložené fotografie, jež pořídil jeho synovec. Z nich plyne, že ještě v den jejich pořízení, tj. 5. 10. 2019 byla na úřední desce vyvěšena vadná verze tabulkové přílohy návrhu napadeného OOP. To je v přímém rozporu s tím, co uvedla svědkyně R. O., podle níž měla být nesprávná verze přílohy návrhu napadeného OOP nahrazena na fyzické úřední desce správnou verzí již dne 16. 9. 2019. A konečně výpověď svědka L. J. potvrzuje i výpověď navrhovatelky a), která uvedla, že po celou dobu vyvěšení návrhu napadeného OOP nebyl v tabulkové příloze, jež se nacházela na úřední desce, uveden její pozemek p. č. X, a muselo se tedy jednat o vadnou verzi přílohy.
42. Naopak výpovědi svědkyně R. O. soud neuvěřil. Byť i ona vypovídala v zásadě koherentně, logicky a bez vnitřních rozporů, nemohl soud přehlédnout, že její odpovědi na různé doplňující dotazy soudu i účastníků řízení byly často vyhýbavé a obecné. Na množství konkrétních dotazů odpovídala tak, že uvedla, jaká je obecná praxe na úřadě, aniž by poskytla konkrétní informace. Soud rovněž považuje za zarážející, že svůj postup při údajné výměně přílohy návrhu napadeného OOP na úřední desce odůvodňovala tím, že věc konzultovala s panem F., který jí měl sdělit, že není třeba prodlužovat lhůtu vyvěšení návrhu napadeného OOP na úřední desce. Přitom uvedla, že jako pouhý úředník se spolehla na jeho stanovisko, s nímž nemůže polemizovat. Tím fakticky odmítla odpovědnost za jakékoliv pochybení, z něhož se takto pravděpodobně chtěla vyvinut. A to i přestože si musela být vědoma, že jako oprávněná úřední osoba, která byla pověřena úkony v souvislosti s vydáním napadeného OOP, nesla právě ona odpovědnost za zákonnost postupu. Je zarážející, že by jako zkušená úřednice věnující se dlouhodobě různým agendám úřadu městyse, což uváděla i ve výpovědi, slepě následovala stanovisko osoby externě spolupracující s městysem rezignujíc přitom na plnění zákonných povinností. Výpověď svědkyně je v rozporu se skutečnostmi, jež vyplynuly nejen z výpovědi svědka L. J., ale i z výpovědi navrhovatelky a) a především z předložené fotodokumentace. Nad rámec uvedených skutečností, jež samy o sobě k vyvrácení její výpovědi dostačují, tvrzení svědkyně o tom, že došlo k opravě obsahu písemností vyvěšených na fyzické úřední desce již dne 16. 9. 2019, zcela vyvrací také fotografie zachycující celkový náhled na úřední desku. Na této fotografii je vedle návrhu napadeného OOP (v nesprávném znění) vyvěšena úřední desce též pozvánka na zasedání Zastupitelstva městyse Štěchovice dne 14. 10. 2019. Tato listina je označena datem 25. 9. 2019, a byla-li uvedeného dne skutečně vyhotovena a teprve následně vyvěšena na úřední desce, pak nemohlo dojít k vyvěšení správné verze tabulkové přílohy napadeného OOP na úřední desce již dne 16. 9. 2019.
43. Na základě shora uvedeného hodnocení provedených důkazů tedy soud dospěl k závěru, že bylo prokázáno, že ve skutečnosti nedošlo vůbec k vyvěšení tabulkové přílohy návrhu napadeného OOP ve správné verzi na fyzické úřední desce a až do dne sejmutí veřejné vyhlášky dne 14. 10. 2019 se na ní nacházela tabulková příloha obsahující nesprávný výčet pozemků dotčených stavební uzávěrou.
44. Soud proto musí přisvědčit námitce, podle níž nebyl návrh napadeného OOP řádně zveřejněn a doručen. Úřad městyse sice čtvrtý den po vyvěšení veřejné vyhlášky zjistil, že k návrhu napadeného OOP přiložil tabulku obsahující nesprávný výčet dotčených pozemků. V této souvislosti je přitom pro danou věc podstatné, že mezi pozemky označenými v původním znění přílohy napadeného OOP nebyl uveden ani jeden z pozemků vlastněných navrhovatelí. Za této situace by procesně korektním postupem bylo sejmutí vyhlášky z úřední desky a její následné opětovné vyvěšení v opravené verzi se správnou přílohou případně i s vysvětlením obsaženým v textu veřejné vyhlášky, proč došlo k sejmutí původní vyhlášky. Otevřeným přiznáním prvotního

pochybení a zdůvodněním zvoleného procesního postupu by nikdo nemohl nabýt dojmu, že jde o záměrnou manipulaci nebo dokonce lest ze strany odpůrkyně. Úřad městyse se nicméně rozhodl situaci řešit jinak – jak již bylo řečeno, pouze zaměnil nesprávnou přílohu za její upravenou verzi obsahující správný výčet pozemků dotčených stavební uzávěrou, aniž by na to její adresáty jakkoli upozornil. Tato oprava se navíc projevila pouze na elektronické úřední desce úřadu městyse.

45. Za daného stavu nelze než konstatovat, že odpůrkyně postupovala při zveřejnění a doručení návrhu OOP nesprávně, neboť na (fyzické) úřední desce zveřejnila návrh napadeného OOP, resp. jeho přílohu obsahující výčet dotčených pozemků obsahující odlišné pozemky, než na které se ve výsledku stavební uzávěra vztahuje. Tato vada nebyla zhojena ani skutečností, že příloha obsahující nesprávný výčet dotčených pozemků zveřejněná na elektronické úřední desce byla nahrazena dne 16. 9. 2020 přílohou správného znění. Z hlediska doručení návrhu napadeného OOP je totiž rozhodné, v jaké verzi byl zveřejněn společně s veřejnou vyhláškou na fyzické úřední desce (§ 172 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 2 věty třetí a § 26 odst. 1 správního řádu; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009, č. j. 1 As 86/2009-47). Úřední deska je totiž jen jedna (§ 26 odst. 1 věta druhá správního řádu), přičemž existence elektronické úřední desky představuje pouze splnění povinnosti zveřejňovat informace na úřední desce i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obsah fyzické a elektronické úřední desky se tedy musí bezpodmínečně shodovat a nelze očekávat, že bude veřejnost zkoumat, zda správní orgán nedoručil písemnost na (fyzické) úřední desce v jedné verzi a dálkovým přístupem zveřejnil odlišnou verzi téže písemnosti. Proto se odpůrkyně nemůže dovolávat toho, že zjištěná vada byla odstraněna jen tím, že dodatečně zveřejnila správnou verzi návrhu napadeného OOP na elektronické úřední desce.
46. Dále bylo tedy třeba posoudit, zda mohla mít uvedená vada za následek zkrácení práv navrhovatelů v procesu tvorby napadeného OOP, jelikož pouze v takovém případě by mohlo jít o důvod pro jeho zrušení. Soud přitom zohlednil odlišné postavení a skutkové okolnosti týkající se jednotlivých navrhovatelů. Pokud jde o navrhovatelky c) a d), ty podaly proti návrhu napadeného OOP včasné námitky, z jejichž obsahu je zjevné, že se seznámily s jeho obsahem včetně následně vyměněné tabulky s čísly pozemků. V této souvislosti v návrhu samy uvedly, že se s návrhem OOP seznámily na úřední desce, následně však zjistily skutečný rozsah stavební uzávěry, pročež podaly námitky proti jejímu vymezení na pozemku p. č. X. Ač tedy nepochybně musely vynaložit více úsilí než v případě, kdyby odpůrkyně postupovala správně a na úřední desce od počátku zveřejnila návrh napadeného OOP ve správném znění, ve výsledku nebyly pochybením odpůrkyně na svých právech nikterak zkráceny. Vady návrhu napadeného OOP a jeho zveřejnění tím byly ve vztahu k navrhovatelkám c) a d) zhojeny. Jinými slovy, navrhovatelky c) a d) se díky vlastní aktivitě seznámily se skutečným obsahem a rozsahem stavební uzávěry, což jim umožnilo uplatnit právo na podání námitek proti návrhu napadeného OOP. Tento závěr učiněný ve vztahu k navrhovatelkám c) a d) neznáméná, že by soud vadný postup odpůrkyně při zveřejnění návrhu napadeného OOP jakkoli schvaloval. Z návrhu je patrné, že všichni navrhovatelé si z interakce s odpůrkyní v průběhu přijímání napadeného OOP odnesli pocit, že postupuje pokoutně a nedbá ochrany jejich práv. To je pro každý správní orgán velmi špatná vizitka a mělo by to pro odpůrkyni být mementem do budoucna. Úřady vykonávající veřejnou správu by měly za každých okolností pečlivě dbát o dodržování právních předpisů a postupovat s maximální transparentností. Pochopitelně málokdy bude každý z adresátů souhlasit s každým vydaným správním aktem, tím spíše v případech jako je tento, kdy napadeným OOP dochází k zásadnímu, byť dočasnému omezení vlastnického práva. Ovšem i ten, kdo nesouhlasí s výsledkem, by měl mít pocit, že cesta, jež k němu vedla, byla zákonná a férová. I tak ovšem platí, že ve výsledku nebyly navrhovatelky c) a d) v průběhu projednání návrhu napadeného OOP s veřejností reálně zkráceny na svých právech. Možnost uplatnit námitky jim nebyla odeprána.

47. Pokud jde o navrhovatelku a) a navrhovatele b), ti námitky proti návrhu napadeného OOP nepodali. V návrhu doslova uvedli, že „o záměru k vydání OOP v pro ně nepříznivém a zásadním rozsahu nebyli nikterak informováni“ a že „o vydání napadeného OOP se dozvěděli teprve poté, kdy bylo vydáno a zveřejněno“. V replice pak tato tvrzení upřesnili v tom směru, že se s návrhem napadeného OOP seznámili, a to na fyzické úřední desce, na níž po celou dobu visela chybná tabulka, a proto měli důvodně za to, že jejich pozemků se stavební uzávěra netýká. Na grafickou přílohu se proto vůbec nedívali. Soud souhlasí s odpůrkyní, že upřesnění tvrzení navrhovatelů a) a b), jak je uvedli v replice, nepůsobí zcela věrohodně, a to i s ohledem na skutečnost, že toto upřesněné tvrzení poprvé prezentovali až v reakci na argumentaci odpůrkyně obsaženou v jejím vyjádření k návrhu. Nic to však nemění na skutečnosti, že nebylo prokázáno, že by se navrhovatelé a) a b) seznámili se skutečným (opraveným) zněním návrhu napadeného OOP obsahujícím ve výčtu dotčených pozemků i jejich pozemky p. č. X, X a st. X. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že není povinností veřejnosti dohledávat, zda nedošlo při zveřejnění návrhu napadeného OOP k pochybení, zda v průběhu vyvěšení veřejné vyhlášky nedošlo k úpravě jejího obsahu nebo zda se neliší verze napadeného OOP zveřejněné na (fyzické) úřední desce od verze zveřejněné na elektronické úřední desce. Naopak zákon zakládá legitimní očekávání, že obsah (fyzické) úřední desky i elektronické úřední desky se shodují a také odpovídají skutečnosti. Veřejnost tak má právo využít obou informačních zdrojů a spolehnout se na jejich správnost, aniž by musela písemnosti zveřejněné v elektronické a listinné podobě navzájem složitě porovnávat a ověřovat si jejich správnost.
48. Soud tedy zkoumal dopad vnitřní rozpornosti zveřejněného návrhu napadeného OOP do práv navrhovatelů a) a b). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, uvedl, že jsou-li mezi textovou a grafickou částí územně plánovací dokumentace rozpory, v jejichž důsledku není dotčené osobě při běžné míře pozornosti zřejmé, že se dotýká právě jejího pozemku, pak jí nelze klást k tíži, že v procesu přijímání opatření obecné povahy nevyvinula potřebnou aktivitu k hájení svých práv. V rozsudku ze dne 12. 3. 2020, č. j. 10 As 34/2019-50, pak Nejvyšší správní soud podotkl, že i v případech, kdy je možné rozpory mezi jednotlivými částmi územně plánovací dokumentace nakonec vysvětlit a překlenout výkladem, je klíčové, jaký důsledek měla existence těchto rozporů pro dotčenou osobu. Pokud se dotčená osoba v jejich důsledku mylně domnívala, že regulace na její pozemek vůbec nedopadá, a v důsledku spokojenosti s tímto (domnělým) stavem nebyla nadále v procesu přijímání opatření obecné povahy aktivní (nedomnívala se totiž, že by bylo nadále třeba hájit svá práva), pak měly tyto rozpory zásadní dopad do jejich práv.
49. Lze tak shrnout, že je třeba zkoumat, zda bylo možno vnitřní rozpory v územně plánovací dokumentaci odhalit při běžné míře pozornosti, a zabývat se jejich důsledky do procesních práv dotčených osob. Reprodukované právní názory Nejvyššího správního soudu vychází zejména z toho, že proces přijímání jednotlivých nástrojů územního plánování je velmi komplexní a pro laika je obtížné se v něm zorientovat a hájit svá práva i v případě, že neobsahuje žádné chyby ani vnitřní rozpory. Jestliže se naopak pořizovatel nějakých chyb či rozporů dopustí a uvede tím některého z adresátů v omyl a způsobí, že např. nepodá námitky, nelze to zpravidla klást k tíži adresáta (navrhovatele). Nelze totiž předpokládat, že adresát bude návrh územně plánovací dokumentace studovat podrobně, kontrolovat shodu textové a grafické části nebo podrobně pročítat i jeho jiné části než ty, jež se bezprostředně týkají jeho pozemku, a klást si otázku, zda náhodou nejsou v rozporu s regulací dopadající na jeho pozemek.
50. Ve světle uvedeného je třeba konstatovat, že zveřejněním a doručením nesprávné a chyby obsahující verze napadeného OOP byla navrhovatelům a) a b) fakticky upřena možnost podat námitky proti skutečnému rozsahu stavební uzávěry. Na tomto místě je třeba znovu zdůraznit, že nebylo prokázáno, že by se navrhovatelé a) a b) před vydáním napadeného OOP seznámili se skutečným (opraveným) zněním návrhu. I kdyby se tedy navrhovatelé a) a b) seznámili se zveřejněnou (nesprávnou) verzí přílohy napadeného OOP obsahující tabulku s výčtem dotčených

pozemků, shledali by, že jejich pozemky ve výčtu uvedeny nejsou, a za těchto okolností je logické, že by se věci dále nezabývali. V takovém případě by vynaložili dostatečnou míru pozornosti. Ačkoli by bylo jistě možné si představit přístup obezřetnější (zahrnující např. seznámení se všemi částmi návrhu – v posuzované věci ostatně nepříliš rozsáhlého – napadeného OOP včetně příloh), nelze jej pokládat za standard. Nelze totiž od adresátů očekávat, že budou k písemnostem zveřejněným na úřední desce přistupovat s apriorní nedůvěrou a hledat v nich chyby a rozpornosti. Na tomto závěru tedy nemůže nic změnit skutečnost, že – jak poukazuje odpůrkyně – příloha obsahující mapu s vyznačením rozsahu stavební uzávěry vyvěšená na fyzické úřední desce byla bezvadná.

51. Důsledkem je, že i kdyby se navrhovatelé a) a b) seznámili se zveřejněnou (nesprávnou) verzí napadeného OOP, nelze jim vytýkat, pokud by se domnívali, že stavební uzávěra nebude dopadat na jejich pozemky, a neviděli by tudíž důvod k podání námitek a další účasti v procesu přijímání napadeného OOP. Vadný způsob zveřejnění návrhu napadeného OOP tak měl zásadní vliv na možnost uplatnění jejich práv, neboť o možnost podat námitky přišli právě v důsledku procesních pochybení odpůrkyně. Soud proto shledal tento návrhový bod důvodným, avšak pouze ve vztahu k navrhovatelům a) a b).
52. Jelikož navrhovatelé a) a b) nepodali v důsledku vadného postupu odpůrkyně při zveřejnění návrhu OOP námitky, s nimiž by se odpůrkyně byla povinna vypořádat, nemohl se soud zabývat ve vztahu k nim dalšími uplatněnými návrhovými body. Soud totiž není tím orgánem, jenž by měl jako první v pořadí hodnotit relevanci námitek a posuzovat přiměřenost napadeného OOP ve vztahu k navrhovatelům a) a b). Úlohou soudu je toliko přezkum opatření obecného povahy, přičemž nemůže domýšlet, jaké řešení by odpůrkyně v případě uplatnění námitek zvolila. Soud se tak zabýval dalšími uplatněnými návrhovými body pouze ve vztahu k navrhovatelkám c) a d), vůči nimž neshledal shora uvedený návrhový bod důvodným.

Nepřezkoumatelnost odůvodnění napadeného OOP

53. Navrhovatelé tvrdí, že napadené OOP je odůvodněno nepřezkoumatelně.
54. Soud z odůvodnění napadeného OOP shledal, že stavební uzávěra byla vydána proto, aby se zabránilo výstavbě, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle pořizovaného územního plánu, jehož zadání bylo schváleno dne 13. 3. 2014. Cílem odpůrkyně bylo zajištění podmínek pro udržitelný rozvoj X. Ten se dosud stavebně rozvíjel dynamicky až chaoticky. V minulosti zde vzniklo mnoho drobných chatových osad (slovy odpůrkyně „enkláv“), přičemž v nich umístěné stavby pro rodinnou rekreaci se v posledních letech často měnily na stavby pro trvalé bydlení, což dosavadní územní plán umožňoval a dokonce na někdejší chatové osady navázal dalšími zastavitelnými plochami. Výsledkem je, že byly stavebně využity zejména pozemky na okraji sídla, zatímco centrum zůstává nezastavěné. Další rozvoj X je navíc limitován dopravní dostupností (silnice do Štěchovic ani silnice do X a X nejsou dostatečně široké). Nový územní plán počítá s vymezením koridorů umožňujících rozšíření silnic, s vybudováním technické infrastruktury (zásobování vodou a odkanalizování) a s etapizací výstavby, resp. se zařazením některých ploch do územních rezerv. Aby nebyla koncepce nového územního plánu před jeho přijetím znemožněna, vydává se napadené OOP.
55. Uvedené odůvodnění pokládá soud za přezkoumatelné a přiměřeně konkrétní. Navrhovatelé namítají, že od doby schválení stávajícího územního plánu (který výstavbu na jejich pozemcích umožňuje) nedošlo v X k žádným náhlým nebo neočekávaným událostem, které by odpůrkyni k omezení výstavby nutily. Soud však upozorňuje, že to není podmínkou přijetí územního opatření o stavební uzávěře. Obce jistě mohou při rozhodování o svém územní rozvoji reagovat i na neočekávané (dřívější) události či okolnosti, mnohem častěji se však jedná o reakci na určité jevy či tendence, které se v území objevují či probíhají dlouhodobě, zprvu se třeba ani nejeví jako nežádoucí a jejich problematický charakter se ukáže až po čase či v jejich souhrnu. Z odůvodnění

napadeného OOP vyplývá, že to je právě tento případ. V X dlouhodobě docházelo k transformaci chat v chatových osadách na objekty k trvalému bydlení a k dalšímu rozšiřování těchto někdejších osad. Po čase tento trend narazil na obvyklý problém, jímž je takovému rozvoji nedostačující technická infrastruktura, a na skutečnost, že se tím nerozvíjí centrum (části) obce, nýbrž její okrajové části. Je evidentní, že to městys Štěchovice pokládá za nežádoucí a v novém územním plánu si klade za cíl tento trend výrazně zpomalit, a to alespoň do té doby, než vybuduje dostatečnou infrastrukturu. Napadené OOP vydala odpůrkyně proto, aby tento její cíl nebyl ještě před přijetím nového územního plánu zmařen.

56. Navrhovatelům nelze přisvědčit ani v názoru, že schválením napadeného OOP v podobě stavební uzávěry odpůrkyně nerespektuje stávající územní plán, který výstavbu umožňoval. Územní plánování je dynamický proces a územně plánovací dokumentace se v čase mění, stejně jako možnosti vlastníků využít pozemky určitým způsobem. Je naopak povinností odpůrkyně (§ 5 odst. 6 stavebního zákona) vlastní územní plán průběžně vyhodnocovat a upravovat jej v reakci na aktuální potřeby. Jak upozornil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86, proces vedoucí k vydání stavební uzávěry nelze chápat jako samostatný a izolovaný, nýbrž vždy jen v návaznosti na *připravovanou* územně plánovací dokumentaci. Důvodem, proč odpůrkyně vydala stavební uzávěru, která navrhovatelům znemožňuje stavebně využít své pozemky, je skutečnost, že (z důvodů stručně vymezených v odůvodnění napadeného OOP) shledala potřebu nově nastavit podmínky pro územní rozvoj městyse, resp. jeho místní části X a za tím účelem zahájila proces pořizování nového územního plánu. Aby tento záměr nebyl zmařen, vydala pro některé pozemky v X stavební uzávěru. Tento krok však nelze vztahovat ke stávajícímu územnímu plánu a vnímat jej jako jeho „nerespektování“, nýbrž je třeba jej vykládat ve vztahu k připravované územně plánovací dokumentaci, pro jejíž budoucí realizaci vytváří podmínky. Pokud by totiž vlastníci stavebních pozemků v X (včetně navrhovatelů), využili čas před přijetím nového územního plánu, z jehož zadání a návrhu je patrné, že výstavbu hodlá rozložit do delšího časového úseku, k zastavění svých pozemků, pak by se z hlediska veřejné technické infrastruktury mohl X dostat do ještě horšího stavu, než v jakém se nachází nyní, a nový územní plán by to už nemohl nijak napravit.
57. Soud proto neshledal tento návrhový bod důvodným.

Nepřiměřenost dopadu stavební uzávěry do práv navrhovatelů

58. Navrhovatelé namítají, že napadené OOP v podobě stavební uzávěry představuje nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva.
59. Územní opatření o stavební uzávěře je svou povahou dočasným opatřením a – jak vyplývá z § 97 odst. 1 stavebního zákona – má jediný dovolený cíl, a to zastavení stavební činnosti v území, pro které obec připravuje novou regulaci v podobě územního plánu, do doby, než bude tato nová regulace definitivně vydána a nabude účinnosti. Jeho účelem je tedy ponechání volného prostoru obci k dalšímu rozhodování.
60. Z internetových stránek městyse Štěchovice soud ověřil, že proces přijímání nového územního plánu byl v době vydání napadeného OOP (a je i nyní) ve fázi společného jednání, kdy byl zveřejněn jeho návrh, k němuž bylo možno podat připomínky. O tom není mezi účastníky sporu. Z návrhu územního plánu pro společné jednání ze září 2018, resp. z hlavního výkresu 1b1, listu 2, jímž při jednání provedl důkaz, zjistil soud, že pozemek navrhovatele c) a d) je vymezen jako plocha zemědělská, avšak je zároveň veden jako územní rezerva R02 pro bydlení v rodinných domech. Z textové části návrhu územního plánu, již soud při jednání provedl důkaz, pak vyplývá (str. 61), že územní rezerva R02 může být zastavěna až po prověření vlivu na krajinný ráz, dopravní obslužnost a možnosti napojení na technickou infrastrukturu.
61. Soud dále provedl dokazování nyní účinnou územně plánovací dokumentací, jež je obsažena primárně ve změně č. 2 Územního plánu sídelního útvaru Štěchovice z června 2005, již byla

v podstatě nahrazena dřívější verze Územního plánu sídelního útvaru Štěchovice. Podle této územně plánovací dokumentace je pozemek navrhovatelek c) a d) v současnosti zahrnut v zastavitelné ploše OI (plochy individuální obytné zástavby), v níž je přípustná výstavba rodinných domů. Je tedy zřejmé, že návrh nového územního plánu dává tušit (jakkoli se to v průběhu přijímání ještě může změnit), že oproti stávající regulaci nový územní plán velmi pravděpodobně podstatně omezí zastavitelnost pozemku navrhovatelek c) a d) tím, že ji naváže na splnění podmínek, jejichž naplnění není v jejich rukou.

62. Z odůvodnění napadeného OOP, jež je v podrobnostech shrnuto v bodě 54 tohoto rozsudku, dále vyplývá, že cílem stavební uzávěry je právě zabránění výstavbě, která by mohla bránit využití území podle připravovaného územního plánu, jenž si klade za cíl udržitelný rozvoj X, upřednostnění rozvoje centra před rozvojem okrajových částí, zlepšení dopravní dostupnosti a zvýšení kapacity technické infrastruktury. Lze tedy konstatovat, že napadené OOP má zjevně zabránit tomu, aby případná výstavba v lokalitách dotčených stavební uzávěrou (a podle stávajícího územního plánu zastavitelných) neztížila nebo neznemožnila budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, které je v návrhu územního plánu zařazeno do etap výstavby, resp. do územních rezerv. Logickou reakcí navrhovatelek c) a d) na zjištění obsahu návrhu nového územního plánu by bylo pozemky zastavět (resp. alespoň k tomu získat příslušná veřejnoprávní povolení), dokud platí stávající územní plán, který jim to umožňuje. Tím by však nesporně došlo ke znemožnění budoucího využití území, jak jej městys Štěchovice nastínil v návrhu nového územního plánu. Byť tedy napadené OOP – územní opatření o stavební uzávěře představuje významný zásah do vlastnického práva navrhovatelek c) a d), nelze je obecně pokládat za nepřiměřené. Není zde totiž žádný jiný nástroj, kterým by bylo možno dosáhnout téhož výsledku (zachování území X ve stávajícím stavu až do doby přijetí nového územního plánu) a který by současně do práv navrhovatelů zasáhl méně intenzivně.
63. Stavební činnost může být zakázána pouze v nezbytném rozsahu, musí tedy být časově i prostorově přiměřená. Z prostorového hlediska musí rozsah stavební uzávěry odpovídat rozsahu plochy, ve vztahu ke které je nově zvažována změna regulace. Tato podmínka je v právě posuzované věci naplněna, neboť soud srovnáním hlavního výkresu 1b1, listu 2 a výkresu stanovení pořadí změn v území (etapizace) 1d, list 2, zakotveného v návrhu územního plánu, jimiž soud provedl důkaz, s výkresem, jenž je přílohou napadeného OOP, zjistil, že se území, na něž dopadá stavební uzávěra, v zásadě překrývá s územím, které má být podle návrhu napadeného OOP etapizováno, resp. zařazeno do územní rezervy. Ani dosavadní doba trvání stavební uzávěry ze zákonného rámce nevybočuje, což je však aspekt, který by se s časem mohl měnit. Soud upozorňuje, že byť je proces pořízení nového územního plánu komplikovaný a může důvodně trvat i několik let, ve Štěchovicích probíhá už od roku 2014 a dosud, tedy po sedmi letech, je zpracován pouze jeho návrh, což už vybočuje z toho, co bývá v obdobných případech obvyklé. Samotná stavební uzávěra však ke dni vydání tohoto rozsudku trvá pouze jeden rok, nikoli tedy nepřiměřeně dlouho.
64. Obecně tedy pokládá soud regulaci obsaženou v napadeném OOP za přiměřenou.
65. Navrhovatelky c) a d) však shledávají nepřiměřenost napadeného OOP (shodně s námitkami podanými v průběhu přijímání napadeného OOP) také v tom, že se jejich pozemek nachází v intravilánu obce a navazuje na zastavěné území. Navíc se v jeho okolí nachází srovnatelné pozemky (např. p. č. X), na něž stavební uzávěra nedopadá. Soud však musí konstatovat, že nepřiměřený zásah do práv navrhovatelek c) a d) neshledal. Jak vyplývá z odůvodnění napadeného OOP, jedním z problémů X je excesivní rozvoj někdejších chatových osad. Při pohledu na mapové podklady obsažené jak v platném územním plánu, tak v návrhu nového je zjevné, že pozemek ve vlastnictví navrhovatelek c) a d) se nachází právě mezi dvěma někdejšími chatovými osadami Chrástka I a Chrástka II [nikoli tedy v zastavěném území či intravilánu obce, jak jsou navrhovatelky c) a d) mylně přesvědčeny] a zřejmě s ohledem na to byl územním plánem zařazen do územních rezerv. V tomto řízení nicméně soud nehodnotí důvody, které městys

Štěchovice vedly k zahájení procesu pořízení nového územního plánu (to by mohl posoudit až při případném soudním přezkumu tohoto územního plánu). Soud nemá za to, že by odpůrkyně postupovala ve vztahu k navrhovatelkám c) a d) diskriminačně. Naopak stavební uzávěra dopadá téměř na všechny pozemky v X řazené návrhem územního plánu do etapizace nebo do územních rezerv. Soud nepokládá za relevantní, že se pozemek navrhovatelek c) a d) nenachází v koridoru vymezeném pro rozšíření silnic vedoucích z X, neboť z odůvodnění napadeného OOP vyplývá, že důvodem pro vymezení stavební uzávěry není jen zachování koridoru pro jejich rozšíření, nýbrž (vedle dalšího) také snaha nezvyšovat dopravní zátěž těchto silnic až do momentu, kdy skutečně rozšířeny budou. Jak navrhovatelky c) a d) samy v návrhu uvádí, mají sice v plánu pozemek zastavět, ovšem dosud v tomto směru nepodnikly žádné kroky (zejména obstarání příslušných veřejnoprávních povolení, napojení pozemku na inženýrské sítě či realizaci jiných větších investic). Tím se jejich pozemek od sousedního pozemku p. č. X, jehož vlastník (jak vyplývá z rozhodnutí o námitkách, jež je součástí napadeného OOP) doložil, že výstavba na jeho pozemku je již v pokročilé fázi, což byl právě důvod, proč odpůrkyně jeho námitce, jíž se domáhal vynětí svých pozemků z působnosti stavební uzávěry, vyhověla. Soud uzavírá, že odpůrkyně nepřistupovala k pozemku ve vlastnictví navrhovatelek c) a d) nepřiměřeně ani diskriminačně. Tvrzení navrhovatelek c) a d), že o diskriminačním přístupu odpůrkyně svědčí to, že po vydání napadeného OOP schválila velké množství výjimek ze stavební uzávěry, soud nezkoumal, neboť je vázán skutkovým a právním stavem ke dni vydání napadeného OOP.

66. Soud proto shledal i tento návrhový bod nedůvodným.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

67. Soud shledal návrh důvodným ve vztahu k navrhovatelům a) a b). S ohledem na to soud postupoval podle § 101d odst. 1 věty první a napadené OOP zrušil v částech obsahujících regulaci, jež dopadá na jejich pozemky. Ve zbytku návrh navrhovatelek a) a b) zamítl.
68. Soud nepřistoupil ke zrušení napadeného OOP jako celku. V této souvislosti vážil vedle intenzity zjištěné procesní vady předcházející vydání napadeného OOP i rozsah návrhové legitimace navrhovatelů a především zájem na ochraně dobré víry a legitimního očekávání veřejnosti a dotčených osob plynoucích z účinků napadeného OOP. Judikatura správních soudů setrvale zdůrazňuje, že by si soudy při rušení opatření obecné povahy měly počínat zdrženlivě a že zásahy soudu zejména v oblasti územního plánování by měl být spíše výjimečné (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114, ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS, nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, č. 76, sv. 69 Sb. ÚS, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2017, č. j. 50 A 15/2016-131). To platí bezesporu i v případě přezkumu územních opatření o stavební uzávěře, byť nejde o opatření obecné povahy vydávané v samostatné působnosti obce, nýbrž v působnosti přenesené státem na orgány obce. Soud má za to, že by bylo v rozporu se zásadou zdrženlivosti, pokud by v projednávané věci i přes závažnost zjištěné vady bylo napadené OOP zrušeno jako celek. Primárně je třeba poskytnout právní ochranu navrhovatelům, kteří uplatnili návrh důvodně. Avšak lze souhlasit s odpůrkyní v tom, že by nebylo přiměřené zasahovat nad rámec aktivní legitimace úspěšných navrhovatelů i do právních poměrů, jimiž se řídí třetí osoby. Lze předpokládat, že řadě osob dotčených napadeným OOP, včetně městyse Štěchovice, je jeho obsah ku prospěchu, hodlají se jím řídit a nemají důvodu proti této regulaci brojit i při vědomí jeho dílčí nezákonnosti. Naopak osobám, které by na svých právech byly zkráceny v důsledku aplikace napadeného OOP vydáním správního rozhodnutí v konkrétní věci (např. při zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby pro rozpor se stavební uzávěrou), nic nebrání domáhat se zrušení napadeného OOP ve vztahu k nemovitým věcem v jejich vlastnictví návrhem na incidenční přezkum napadeného OOP (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS.) a domoci se tak odstranění následků nezákonnosti, k níž došlo při vydávání napadeného OOP.

69. K argumentaci osoby zúčastněné na řízení týkající se údajné nicotnosti napadeného OOP, jež vychází z tvrzení, že návrh napadeného OOP nebyl před jeho zveřejněním odpůrkyní projednán, resp. že odpůrkyně neměla při projednání podklady, z nichž by bylo zřejmé, na jaké pozemky se má stavební uzávěra vztahovat, je třeba uvést, že jde jen o spekulativní domněnku, která nemá oporu v provedených důkazech ani ve správním spise. Z výpovědi svědkyně R. O., byť ji shledal soud z valné části nevěrohodnou, naopak plyne spíš opak, neboť opakovaně uváděla, že odpůrkyně průběžně jednala o rozsahu stavební uzávěry, jelikož šlo o citlivou záležitost. Podstatné však je, že předestřená analogie s judikaturou soudů rozhodujících v občanském soudním řízení týkající se nicotnosti zveřejnění záměrů obce při nakládání s nemovitými věcmi není uplatnitelná, neboť se jedná o odlišné situace. Nicotnost soukromoprávních úkonů obce nelze srovnávat s nicotností úkonů učiněných orgány obce v oblasti práva veřejného. Vady dílčího úkonu učiněného v rámci přípravy výsledného správního aktu (zde opatření o územní uzávěře), včetně případné nicotnosti, totiž nemusí nutně vést k závěru o nezákonnosti výsledného správního aktu. V každém případě je třeba vždy s ohledem na konkrétní okolnosti hodnotit, zda došlo ke zkrácení práv navrhovatelů takovým způsobem, že vada mohla mít vliv na zákonnost správního aktu. Tak tomu ovšem v tomto případě bylo pouze ve vztahu k navrhovatelům a) a b).
70. Naopak ve vztahu k navrhovatelkám c) a d) soud neshledal důvodným žádný z návrhových bodů a ani nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez námítky, proto ve vztahu k nim návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
71. Soud neprovedl důkazy navržené navrhovateli, není-li jejich provedení zmíněno výše v tomto rozsudku. Většina z navržených důkazů je součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a z jehož obsahu vycházel. Soud neprovedl důkaz námitkami obcí X a X ani koordinovaným stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje a stanoviskem Policie České republiky, neboť se týkají návrhu územního plánu, jehož přezkum není předmětem tohoto soudního řízení. Pro posouzení sporných skutkových otázek nebyly relevantní ani listiny o výjimkách z předmětné stavební uzávěry, jež se týkají skutečností, k nimž došlo až po vydání napadeného OOP. Pro nadbytečnost neprovedl soud dokazování výsledky svědků pana D., pana P., pana Č., paní R., pana F. a posudkem soudního znalce z oboru informatiky, neboť všechny skutečnosti rozhodné pro posouzení věci byly zjištěny již provedenými důkazy, případně z obsahu správního spisu. Ohledně odpůrkyní navrženého znaleckého posudku ohledně obsahu elektronické úřední desky platí, že tato okolnost nebyla mezi účastníky ani sporná, a proto i provedení tohoto důkazu by bylo nadbytečné.
72. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé a) a b) měli ve věci úspěch, a mají proto právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady tvoří odměna advokáta za zastoupení a náhrada hotových výdajů včetně náhrady daně z přidané hodnoty. Zástupce navrhovatelů a) a b) provedl v řízení osm úkonů právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení, tři písemná podání soudu ve věci samé (žaloba, replika ze dne 23. 7. 2020 a triplika ze dne 21. 9. 2020), účast na jednání před soudem dne 11. 3. 2021 v délce do dvou hodin a účast na jednání před soudem dne 15. 4. 2021 v délce přesahující čtyři hodiny. Za každý z těchto úkonů mu náleží odměna za společné zastupování dvou navrhovatelů ve výši 4 960 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) ve spojení s § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. K odměně za právní služby v souhrnné výši 39 680 Kč byla přičtena paušální částka jako náhrada hotových výdajů ve výši 8 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Odměnu za podání ze dne 29. 6. 2020 soud nepřiznal, neboť šlo jen o procesní vyjádření. Součet výše uvedených částek ve výši 42 080 Kč byl dále zvýšen o částku 8 836,80 Kč odpovídající náhradě za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 %, neboť zástupce navrhovatelů a) a b) je plátcem daně z přidané hodnoty. K náhradě nákladů zastoupení ve výši 50 916,80 Kč je třeba přičíst i náhradu zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 x 5 000 Kč. Náhrada nákladů řízení tedy činí v součtu za navrhovatele a) a b) celkem 60 916,80 Kč,

a odpůrkyně je tedy povinna uhradit každému z nich částku 30 458,40 Kč, a to k rukám jejich zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů užitý na základě § 64 s. ř. s.) a ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

73. Navrhovatelky c) a d) ve věci úspěch neměly, soud proto ve vztahu k nim přiznal odpůrkyni náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným k výkonu působnosti orgánu územního plánování (vykonává toliko působnost stavebního úřadu), ani pro její obhajobu v soudním řízení. Tato činnost tedy přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně, a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Náklady řízení vynaložené odpůrkyní tvoří odměna advokátky za sedm úkonů právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení, sepis vyjádření k návrhu a repliky, účast na jednání před soudem dne 11. 3. 2021 v délce do dvou hodin a účast na jednání před soudem dne 15. 4. 2021 v délce přesahující čtyři hodiny. Za každý z těchto úkonů náleží zástupkyni odměna po 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů odpovídající sedmi paušálním částkám po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Součet výše uvedených částek ve výši 23 800 Kč byl dále zvýšen o částku 4 998 Kč odpovídající náhradě za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 %, neboť zástupkyně odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 28 798 Kč jsou navrhovatelky c) a d) povinny uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
74. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, jež jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Jelikož soud v tomto řízení osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil a neshledal pro přiznání náhrady nákladů řízení ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 15. dubna 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu