STANOVISKO K RIZIKŮM SPOJENÝM S VYDÁNÍM ÚZEMNÍHO OPATŘENÍ O STAVEBNÍ UZÁVĚŘE V OBCI VELKÉ PŘÍTOČNO

KGS LEGAL

Obsah

I. Úvod ... 3
II. Použité zdroje ... 4
II.1. Právní předpisy ... 4
II.2. Judikatura ... 4
II.3. Podklady předané klientem ... 4
III. Východiska stanoviska ... 5
III.1. Územní plán Velké Přítočno ... 5
III.2. Návrh zprávy o uplatňování územního plánu z roku 2024 ... 7
III.3. Návrh územního opatření o stavební uzávěře ... 8
III.4. Smluvní závazky ... 8
III.5. Současný stav využití lokalit s uvažovaným dotčením ... 9
III.5.1. Plochy Z 01 – Z 06 ... 9
III.5.2. Plocha Z 12 ... 9
III.5.3. Plocha Z 28 ... 9
IV. Posouzení ... 11
IV.1. Návrh zprávy o uplatňování Územního Plánu ... 11
IV.1.1. Postup při zajišťování Zprávy o uplatňování Územní Plánu (dílčí dotaz) ... 11
IV.1.2. K obsahu zprávy o vyhodnocení Územního Plánu ... 11
IV.1.3. Potřeba změny nebo nového Územního Plánu ... 12
IV.2. Použití územního opatření o stavební uzávěře ... 13
IV.2.1. Postup při pořízení územního opatření o stavební uzávěře ... 13
IV.2.2. Splnění podmínek pro vydání územního opatření o stavební uzávěře ... 13
IV.2.3. Návrh vypořádání námitek k územnímu opatření o stavební uzávěře ... 15
IV.3. Závazky plynoucí z uzavřených smluv ... 15
IV.3.1. Smlouva Z 03 – Z 06 ... 16
IV.3.2. Smlouva Z 12 ... 16
IV.3.3. Smlouva Z 28 ... 16
IV.4. Nároky vlastníků pozemků při změně pozemků na nezastavitelné ... 17
IV.4.1. Nároky na náhradu plynoucí z územního opatření o stavební uzávěře ... 17
IV.4.2. Nároky na náhradu za změnu v území plynoucí ze změny zastavitelnosti pozemků ... 18
IV.5. Riziko trestně právní odpovědnosti ... 18
V. Shrnutí zjištění a rizik ... 20
VI. Závěr ... 22
VI.1. Přílohy stanoviska ... 22

I. Úvod

[1] Obec Velké Přítočno, IČO: 00235091, se sídlem Vítězná 16, 273 51 Velké Přítočno (dále jen „**Zadavatel**"), oslovila společnost KGS legal s.r.o., advokátní kancelář, IČO: 06295525, se sídlem Národní 416/37, Staré Město, 110 00 Praha 1 (dále jen „**Zpracovatel**") se zadáním posouzení a vymezení rizik plynoucích ze změny územně plánovací dokumentace pro funkčně vymezené plochy v Územním plánu Velké Přítočno Z01 – Z06, Z12 a Z28, zejména:

a) při pořízení zprávy o uplatňování územního plánu;

b) při vydání stavební uzávěry;

c) při provedení změny funkčního využití v rámci vydání změny či nového územního plánu;

d) ve vztahu k uzavřeným smlouvám o spolupráci mezi Zadavatelem a developery uvedených ploch.

[2] Zadavatel dále oslovil Zpracovatele s dílčími dotazy, a to ohledně:

a) zda je rizikem a případně jakým opomenutí výslovného určení Obecního úřadu Velké Přítočno jako pořizovatele zprávy o uplatňování územního plánu Velké Přítočno v uplynulém období v Usnesení zastupitelstva Zadavatele č. 4/2023/12 ze dne 13. 12. 2023;

b) možné trestní odpovědnosti zastupitelů Zadavatele spojené s použitím nástrojů podle předpisů stavebního práva.

[3] Primárním cílem tohoto stanoviska je tak posouzení rizik spojených se změnou územně plánovací dokumentace za účelem ovlivnění rychlosti rozvoje území Zadavatele a s použitím zákonných nástrojů k ochraně zájmů Zadavatele v oblasti územního plánování.

II. POUŽITÉ ZDROJE

II.1. Právní předpisy

[4] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**stavební zákon**“);

[5] zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákon (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o posuzování vlivů na životní prostředí**“);

[6] zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**stavební zákon 2021**“);

[7] zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“);

[8] zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**obecní zřízení**“);

[9] zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**trestní zákoník**“);

[10] vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**vyhláška č. 500/2006 Sb.**“).

[11] V případě použití právních předpisů v jiném než aktuálním znění, bude u takového použití uvedena datace použitého znění.

II.2. Judikatura

[12] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č.j. 6 As 231/2015-44;

[13] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2023 č.j. 8 As 251/21-91;

[14] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2023, č.j. 8 As 81/2022-52.

II.3. Podklady předané klientem

[15] Zpracovatel dále vycházel z podkladů předaných klientem nebo které jsou veřejně dostupné, přičemž tyto podklady jsou jmenovány v relevantních částech tohoto stanoviska.

III. VÝCHODISKA STANOVISKA

[16] Tato část Stanoviska shrnuje základní vstupní informace, které je nezbytné představit pro další výklad stanoviska, přičemž se jedná o část převážně popisnou, nikoliv hodnotící.

III.1. Územní plán Velké Přítočno

[17] Stávající Územní plán Velké Přítočno byl vydán jako opatření obecné povahy č. 1/2018 (dále jen „**Územní Plán**“) usnesením zastupitelstva Zadavatele č. 266/2018/26 ze dne 11. 6. 2018, zveřejněn veřejnou vyhláškou ze dne 12. 6. 2018 a v souladu s § 173 správního řádu nabyl účinnosti dne 28. 6. 2018.

[18] K Územnímu Plánu byly přijaty celkem dvě změny, a to:

a) Změna č. 1 Územního plánu byla vydána jako opatření obecné povahy č. 1/2019 (dále jen „**Změna 1**“) usnesením zastupitelstva Zadavatele č. 63/2019/4 ze dne 22. 5. 2019, zveřejněna veřejnou vyhláškou ze dne 26. 6. 2019 a v souladu s § 173 správního řádu nabyla účinnosti dne 12. 7. 2019; a

b) Změna č. 2 Územního plánu byla vydána jako opatření obecné povahy č. 1/2020 (dále jen „**Změna 2**“) usnesením zastupitelstva Zadavatele č. 176/2020/11 ze dne 2. 9. 2020, zveřejněna veřejnou vyhláškou ze dne 3. 9. 2020 a v souladu s § 173 správního řádu nabyla účinnosti dne 19. 9. 2020.

[19] Územní Plán v původním znění vymezil ve vztahu k dotazům Zadavatele relevantní zastavitelné plochy v kapitole C2. textové části, a to:

a) Plochy Z 01 a Z 02 jako část zastavitelné plochy z původního územního plánu;

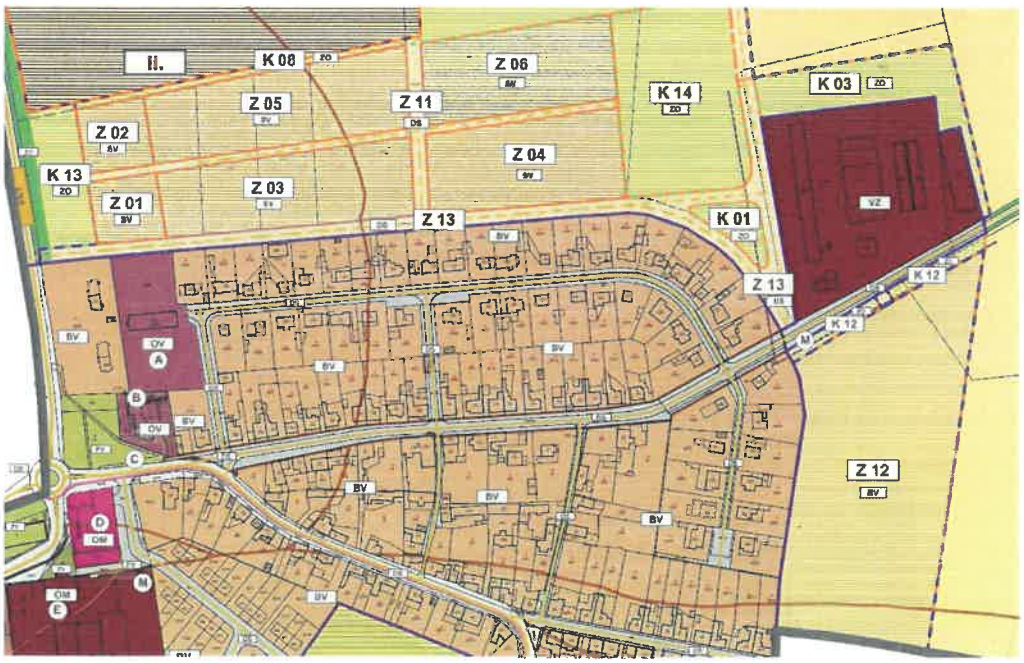
b) Plochy Z 03, Z 04, Z 05 a Z 06 jako zastavitelné plochy z původního územního plánu;

c) Plochu Z 12 jako novou zastavitelnou plochu, rozšíření zastavěného území; a

d) Plochu Z 28 jako novou zastavitelnou plochu pro bydlení.

[20] Hlavní výkres Územního Plánu vymezil plochy, co do rozsahu takto:

a) Plochy Z 01 – 06 a Z 12



b) Plochu Z 28

[21] Územní plán v původním znění stanovil ve své části K. textové části plochy, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, a to pro plochy Z 12 a Z 28, s tím, že stanovil podrobně otázky k řešení ve studiích a stanovil čtyřletou lhůty od účinnosti územního plánu pro jejich vložení do evidence územně plánovací činnosti.

[22] Změnou 1 nedošlo ke změně ve stanovení podmínek pro využití ploch v části F textové části Územního Plánu, ani ve změně vymezení ploch Z 01 – 06, Z 12 a Z 28 v grafické části územního plánu.

[23] Změnou č. 2 došlo k větší aktualizaci textové části Územního Plánu ve znění Změny 1, avšak změny se netýkaly vymezení zastavitelných ploch Z 01 – 06, Z 12 a Z 28, ani vymezení jejich funkčního využití. Co do podmínek využití ploch došlo k vypuštění podrobného zadání územních studií, které se týkaly ploch Z 12 a Z 28, při zachování čtyřleté lhůty od účinnosti územního plánu pro jejich vložení do evidence územně plánovací činnosti.

[24] Změna č. 2 hlavní výkres Územního Plánu aktualizovala a grafické vyobrazení tak bylo zavedeno pro:

a) Plochy Z 01 – 06, Z 12

b) Plochu Z 28

[25] Grafická část Změny 2 pracuje s označením návrhových zastavitelných ploch ve formátu „Z01" namísto označení „Z 01", které by bylo shodné s textovou částí, kterou Změna 2 však v tomto ohledu neupravuje. Nedochází však ke kolizi mezi označením jednotlivých ploch, a proto bude v tomto stanovisku používáno označování ploch ve formátu dle textové části.

[26] Z evidence územně plánovací činnosti je veřejně zjistitelné[1], že pro plochu Z 28 byla pod č. 973891953082 zavedena územní studie pořizovatele Magistrátu města Kladna na základě rozhodnutí jejího pořizovatele č.j. SMKL/021050/2024/OAUR ze dne 31. 1. 2024.

[27] Územní studie pro plochu Z 12 dosud nebyla do evidence územně plánovací činnosti zavedena.

III.2. Návrh zprávy o uplatňování územního plánu z roku 2024

[28] Usnesení zastupitelstva Zadavatele č. 4/2023/12 ze dne 13. 12. 2023:

a) ve svém čl. I odst. 4. schválilo smlouvu o dílo s Ing. Petrem Topinkou, Nám. T. G. Masaryka 28, Smečno, IČO 464312276, na zajištění územně plánovací činnosti při pořízení zprávy o uplatňování územního plánu Velké Přítočno v uplynulém období a při pořízení územního plánu Velké Přítočno;

b) ve svém čl. II. odst. 1 jmenovalo určeným zastupitelem pro pořízení územního plánu a zprávy o uplatňování územního plánu Velké Přítočno v uplynulém období Ing. Jana Matouška;

c) ve svém čl. III. odst. 1 uložilo Ing. Jaroslavu Hráskému, starostovi, podepsat smlouvu o dílo s Ing. Petrem Topinkou, Nám. T. G. Masaryka 28, Smečno, IČO 464312276, na zajištění územně plánovací činnosti při pořízení zprávy o uplatňování územního plánu Velké Přítočno v uplynulém období a při pořízení územního plánu Velké Přítočno; a

d) ve svém čl. III. odst. 2 uložilo Ing. Janu Matouškovi, místostarostovi, předložit zastupitelstvu zprávu o uplatňování územního plánu Velké Přítočno v uplynulém období.

[29] Veřejnou vyhláškou Zadavatele ze dne 30. 4. 2024 byl zveřejněn návrh zprávy o uplatňování územního plánu Velké Přítočno s možností podání připomínek do 30. 5. 2024.

[1] Dostupné na odkazu: https://eupc.uur.cz/reglist?id=65882

III.3. Návrh územního opatření o stavební uzávěře

[30] Usnesením zastupitelstva Zadavatele č. 5/2023/12 ze dne 13. 12. 2023 bylo schváleno:

a) Záměr pořízení územního opatření o stavební uzávěře dle § 97 zákona č. 183/2006 Sb., Stavební zákon pro zastavitelné plochy Z01 – Z06, Z12 a Z28, vymezené v účinném Územním plánu Velké Přítočno;

b) Zpracování návrhu územního opatření o stavební uzávěře pro zastavitelné plochy Z01 – Z06, Z12 a Z28, vymezené v účinném Územním plánu Velké Přítočno dle ustanovení § 97 odst.1 zákona č. 183/2006 Sb., Stavební zákon;

c) Projednání návrhu územního opatření o stavební uzávěře pro zastavitelné plochy Z01 – Z06, Z12 a Z28, vymezené v účinném Územním plánu Velké Přítočno dle ustanovení § 98 a § 99 zákona č. 183/2006 Sb., Stavební zákon tak, aby opatření o stavební uzávěře mohlo být vydáno v nejbližším možném termínu str. 3/7 4. Smlouvu o dílo s Ing. arch. Libuší Hadravovou, Nerudova 35/239, Praha 1, IČO 41833821 na zpracování a zajištění projednání návrhu Územního opatření o stavební uzávěře v zastavitelných plochách Z01 – Z06, Z12 a Z28, vymezených v účinném Územním plánu Velké Přítočno.

[31] Návrh územního opatření o stavební uzávěře byl zveřejněn veřejnou vyhláškou – oznámením o zahájení řízení o návrhu Územního opatření o stavební uzávěře pro zastavitelné plochy Z01 – Z06, Z12 a Z28, vymezené v účinném Územním plánu Velké Přítočno č.j. OUVP-041/2024 ze dne 25. 1. 2024 (dále jen „**Návrh Stavební Uzávěry**"), ve kterém byla stanovena lhůta pro podání námitek do 30 dnů od zveřejnění návrhu, přičemž tato byla v textu poučení vypočtena do 26. 2. 2024.

[32] Proti Návrhu Stavební Uzávěry byly doručeny celkem 4 námitky, pro které byl připraven návrh rozhodnutí o námitkách proti Návrhu Stavební Uzávěry, aby o nich mohlo zastupitelstvo Zadavatele rozhodnout.

III.4. Smluvní závazky

[33] Zadavatel uzavřel s vlastníky pozemků v ploše Z 03 – Z 06 Smlouvu o vybudování nové, úpravě stávající veřejné, dopravní a technické infrastruktury dne 23. 10. 2020 (dále jen „**Smlouva Z 03 – Z 06**"), ve které byly dohodnuty konkrétní podmínky pro přípravu a realizaci stavební záměru „*Velké Přítočno – příprava území pro výstavbu BD na pozemcích parc. č. 121/4, 121/5 a 121/82 v k.ú. Velké Přítočno*".

a) V předmětu Smlouvy Z 03 – Z 06 jsou v čl. III vymezeny následující stavby, jichž se Smlouva Z 03 – Z 06 týká:

i) SO 01 – Komunikace vč. chodníků a odst. stání;

ii) SO 02 – Dešťová kanalizace – odvodnění komunikace;

iii) SO 03 – Vodovod vč. přípojek (6 ks);

iv) SO 04 – Splašková kanalizace vč. přípojek (6 ks);

v) SO 05 – STL plynovod vč. přípojek (6 ks);

vi) SO 06 – Veřejné osvětlení;

vii) SO 07 – Chránička pro vedení optické telekomunikační sítě;

viii) SO 08 – Dešťová kanalizace – likvidace srážkových vod z objektů;

ix) SO 09 – Distribuční rozvody elektrické energie;

s tím, že pro potřeby Smlouvy Z 03 – Z 06 jsou stavby SO 01 až SO 08 označovány jako technická infrastruktura.

b) Zadavatel se v čl. VI. Smlouvy Z 03 – Z 06 zavázal k tomu, že poskytne nezbytnou součinnost v rámci úřední činnosti a kompetencí Zadavatele k zajištění „technické infrastruktury" a podpisem Smlouvy Z 03 – Z 06 vyjádřil souhlas s projektovou dokumentací a stavebním záměrem.

[34] Zadavatel uzavřel s vlastníkem pozemků v ploše Z 28 dne 1. 7. 2019 kupní smlouvu jejímž předmětem byla koupě pozemku parc. č. 254/1 v k.ú. Velké Přítočno (dále jen „**Smlouva Z 28**"), a to za kupní cenu 520 Kč/m^2.

a) V preambuli Smlouvy Z 28 je uveden zájem kupujícího na vybudování zástavby „podrobněji specifikované ve studii A69".

b) Ve Smlouvě Z 28 není řešeno poskytnutí součinnosti pro realizaci stavebního záměru kupujícího.

[35] Zadavatel předložil Zpracovateli návrh plánovací smlouvy se zástupcem vlastníků pozemků v ploše Z 12 bez podpisů (dále jen „**Smlouva Z 12**"), jejímž předmětem mělo být nastavení podmínek spolupráce pro realizaci inženýrských sítí ke stavebnímu záměru využití plochy Z 12 pro bydlení.

a) V preambuli Smlouvy Z 12 odst. 2 je popsán projekt využití plochy pro bydlení se 40 rodinnými domy.

b) V čl. V. odst. 6 Smlouvy Z 12 je uveden závazek Zadavatele k poskytnutí nezbytné součinnosti pro realizaci projektu.

III.5. Současný stav využití lokalit s uvažovaným dotčením

III.5.1. Plochy Z 01 – Z 06

[36] Stavební záměr v plochách Z 03 – Z 06 je ve fázi zajišťování veřejnoprávních titulů k realizaci výstavby, které narážejí především na nedostatky veřejné technické infrastruktury, respektive její nedostatečnou kapacitu zejména v oblasti likvidace odpadních vod.

[37] Podle předložených podkladů a sdělení Zadavatele by pro plochy Z 03 – Z 06 měla být vydána veřejnoprávní povolení pro:

a) pozemní komunikace s právní mocí k 1. 3. 2022;

b) dešťovou kanalizaci s právní mocí k 20. 12. 2022;

c) vodovod s právní mocí k 7. 3. 2023; a

d) splaškovou kanalizaci.

Přičemž zahájení výstavby již povolených sítí měla být příslušnému stavebnímu úřadu nahlášena k 13. 11. 2023.

[38] Veřejnoprávní oprávnění pro realizaci výstavby staveb pro bydlení nemělo být dosud vydáno.

III.5.2. Plocha Z 12

[39] V ploše Z 12 je stavební záměr ve fázi zajištění veřejnoprávního opatření pro výstavby, které se má týkat rozdělení pozemků, výstavby nezbytných inženýrských sítí a staveb pro bydlení.

[40] Zadavatel v tomto případě na žádost stavebníka o zaslání stanoviska k projektové dokumentaci souhlasné stanovisko nezaslala, mimo jiné s ohledem na již zmíněnou nedostatečnou kapacitu likvidace odpadních vod v obci Velké Přítočno.

III.5.3. Plocha Z 28

[41] Stavební záměr vlastníka pozemků v ploše Z 28 je ve stádiu zajišťování nezbytných vyjádření k projektové dokumentaci.

[42] Stavební záměr v ploše Z 28 byl předán k posouzení podle zákona o posuzování vlivů na životním prostředí, kdy závěr zjišťovacího řízení vydaný Krajským úřadem Středočeského kraje, Odborem životního prostředí a zemědělství č.j. 136235/2023/KUSK ze dne 11. 12. 2023 je: *„záměr „Velké Přítočno – rodinné domy" v k. ú. Velké Přítočno může mít významný vliv na životní prostředí a bude dále posouzen podle zákona.*" Přičemž ke dni uzavření tohoto stanoviska nebylo posouzení podle zákona o posuzování vlivům na životní prostředí dosud ukončeno.

[43] Záměr v ploše Z 28 dle dostupných informací a stavu řízení dosud nedisponuje pravomocným veřejnoprávním titulem k realizaci výstavby staveb pro bydlení.

IV. POSOUZENÍ

[44] Právní posouzení bude provedeno s ohledem na zadání stanoviska provedeno v linii posouzení

a) zprávy o uplatňování Územního plánu,

b) použití územního opatření o stavební uzávěře,

c) smluvních závazků Zadavatel v souvislosti s využitím ploch Z 01 – Z 06, Z 12 a Z 28,

d) nároků oprávněných osob z titulu náhrad při změně území,

e) trestní odpovědnosti zastupitelů při správě majetku Zadavatele,

kdy tato linie vychází ze vzájemné provázanosti výkladu a navazujících souvislostí.

[45] Zpracovatel předesílá, že jeho úkolem je především posouzení souladu s právními předpisy, a toto posouzení je předmětem tohoto stanoviska, kdy Zpracovatel nemůže posuzovat správnost zvoleného řešení v dokumentech předložených od třetích osob v jiné než právní odbornosti.

IV.1. Návrh zprávy o uplatňování Územního Plánu

IV.1.1. Postup při zajišťování Zprávy o uplatňování Územní Plánu (dílčí dotaz)

[46] Zadavatel vymezil ve svém zadání tohoto stanoviska dotaz, zda není ohrožena zákonnost zprávy o uplatňování Územního Plánu tím, že v usnesení zastupitelstva Zadavatele č. 4/2023/12 ze dne 13. 12. 2023 není výslovně označen Obecní úřad Velké Přítočno jako pořizovatel zprávy o uplatňování územního plánu Velké Přítočno v uplynulém období.

[47] Podle § 55 odst. 1 stavebního zákona platí, že „*Pořizovatel předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. Na projednání návrhu této zprávy se použije přiměřeně § 47 odst. 1 až 4 a její schválení se použije obdobně § 47 odst. 5. Na základě požadavku uvedeného ve zprávě může být zpracován nový návrh územního plánu nebo návrh změny územního plánu. V takovém případě se dále postupuje podle ustanovení § 50 až 54 obdobně.*“

[48] Podle § 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, platí, že: „*Obecní úřad obce s rozšířenou působností jako orgán územního plánování (dále jen "úřad územního plánování") v přenesené působnosti pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce,*“ a podle § 6 odst. 2 stavebního zákona platí, že: „*Obecní úřad, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24, vykonává přenesenou působnost podle odstavce 1 písm. a), d), f), g) a pořizuje územní studii...*“

[49] Podle § 24 odst. 1 věty druhé stavebního zákona platí, že: „*Obecní úřad, který není úřadem územního plánování, vykonává územně plánovací činnost podle § 6 odst. 2 prostřednictvím úředníka nebo jiné fyzické osoby, kteří splňují kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti.*“

[50] Ze zákonné dikce je patrné, že zprávu o uplatňování Územního Plánu má zpracovat pořizovatel, který funguje v režimu pořizovatele územního plánu. Aby Zadavatel mohl funkci pořizovatele zajistit, musí naplnit podmínku § 6 odst. 2 stavebního zákona, zajištěním osoby podle § 24 stavebního zákona. Požadavek na výslovné stanovení obecního úřadu jako pořizovatele není nezbytně nutný, a to s ohledem na skutečnost, že se jedná o výkon přenesené působnosti, kterou obecní úřad vykonává podle § 109 odst. 3 písm. b) obecního zřízení.

IV.1.2. K obsahu zprávy o vyhodnocení Územního Plánu

[51] Členění a obsah zprávy o uplatňování Územního Plánu je zpracován podle vyhlášky č. 500/2006 Sb., splňuje tak zákonné nároky a je tak způsobilá být dostatečným podkladem pro územní plánování.

[52] Zpráva se logicky a srozumitelně věnuje Územnímu Plánu, Změně 1 a Změně 2, přičemž důsledně sleduje jeho konzistentnost s ohledem na provedené změny.

[53] Pro toto stanovisko je významné zmínit, že v kapitole 3 „ZÁVĚR POSOUZENÍ UPLATŇOVÁNÍ ÚP" je vymezen základní problém *„s koncepcí rozvoje, která předpokládá nárůst obyvatel o + cca 320 ob, jsou v nesouladu regulativy ploch bydlení, které umožňují výstavbu pro nárůst počtu obyvatel v rozmezí od +1789 ob., max. až + 2756 ob., tj. téměř trojnásobné zvětšení obce. (Nejednoznačnost regulativu může toto zvětšení ještě zvýšit."* a z tohoto vycházející relevantní požadavky:

a) prověřit úpravu regulativů resp. změnu regulativu vymezených zastavitelných ploch určených pro bydlení při zachování jejich rozlohy vymezené v účinném územním plánu. Přitom prověřovaná úprava regulativů vyloučí extrémní nárůst počtu obyvatel, který je v rozporu s veřejným zájmem obce pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a se zájmem zachovat rozvolněný venkovský charakter obce s tím, že přírůstek bytů bude převažující formou individuální výstavby rodinných domů;

b) prověřit řešení odkanalizování splaškových i dešťových vod z nové výstavby;

c) prověřit možnosti likvidace splaškových vod (ve stávající ČOV nebo možnosti zvýšení její kapacity, příp. potřebu nové ČOV a vymezení plochy pro její umístění);

d) stanovit pořadí výstavby (etapizaci) tak, aby výstavba vyvolané veřejné infrastruktury předcházela bytové výstavbě;

e) prověřit možnost uzavření plánovacích smluv, které zajistí spoluúčast investorů na vybavení obce veřejnou infrastrukturu, vyvolanou novou výstavbu pro bydlení.

[54] Výše uvedené požadavky z hlediska Zpracovatele představují důvod, proč je zapotřebí ochránit území Zadavatele územním opatřením o stavební uzávěře, jelikož vymezují kritické otázky, které je zapotřebí vyřešit.

IV.1.3. Potřeba změny nebo nového Územního Plánu

[55] V návrhu zprávy o uplatňování Územního Plánu je obsažena kapitola 8 „VYHODNOCENÍ POTŘEBY POŘÍZENÍ NOVÉHO ÚZEMNÍHO PLÁNU", která vymezuje potřebnost zpracování nového územního plánu, kdy srozumitelně a přehledně vymezuje jak změnu právních předpisů, která směřuje ke standardizaci jevů v územně plánovací dokumentaci, tak problémy zjištěné při zhodnocení uplatňování Územního plánu.

[56] Zprávou vymezený okruh problémů Územního Plánu a požadavků by sám o sobě mohl být způsobilý zavdat důvod pro pořízení nového územního plánu podle § 55 odst. 1 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že Zadavatel již o pořízení nového územního plánu rozhodl svým usnesením č. 4/2023/12 ze dne 13. 12. 2023, tedy podle § 55 odst. 2 stavebního zákona, pak není zadání nového územního plánu zapotřebí. Požadavky zprávy by však měly být reflektovány v zadání nového územního plánu.

[57] Zpracovatel zde z opatrnosti uvádí, že v případě, kdy by bylo sporováno rozhodnutí o pořízení územního plánu před projednáním zprávy o uplatňování Územního Plánu, tedy bez prokázání potřebnosti, pak se této linii argumentace dá bránit ve dvou liniích:

a) předpisy stavebního práva nepodmiňují pořízení změny nebo nového územního plánu projednáním zprávy o uplatňování územního plánu;

b) zpráva o uplatňování Územního Plánu nepotřebnost pořízení změny nebo nového územního nepotvrdila, naopak uzavřela potřebnost nového územního plánu, a proto zvolený postup potvrzuje znalost Zadavatele o problémech a potřebách jeho území, a zároveň účelně a efektivně používá prostředky předpisů stavebního práva k ochraně veřejných zájmů Zadavatele.

IV.2. Použití územního opatření o stavební uzávěře

[58] Návrh Stavební Uzávěry je s ohledem na skutečnost, že o jeho pořízení bylo rozhodnuto zastupitelstvem Zadavatele dne 13. 12. 2023, územním opatřením o stavební uzávěře ve smyslu § 97 a násl. stavebního zákona, přičemž na toto se podle § 326 odst. 5 stavebního zákona 2021 použije dosavadní úprava stavebního zákona.

IV.2.1. Postup při pořízení územního opatření o stavební uzávěře

[59] Veřejná vyhláška s Návrhem Stavební Uzávěry byla podle § 172 odst. 1 správního řádu vyvěšena na úřední desce Zadavatele. Lhůta pro podání připomínek byla vypočtena na 30 dní ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky, tedy do 26. 2. 2024.

[60] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č.j. 6 As 231/2015-44 platí, že: „*Návrh opatření obecné povahy musí být podle § 172 odst. 1 správního řádu zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů; dnem zveřejnění (ve smyslu dokonání tohoto úkonu) podle § 172 odst. 5 věty první správního řádu se proto rozumí patnáctý den ode dne vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na příslušné úřední desce (tedy způsobem stanoveným v § 25 téhož zákona). Teprve po uplynutí 15 dnů ode dne vyvěšení návrhu počíná běžet lhůta 30 dnů pro podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy.*“

[61] S ohledem na výše uvedené je nezbytné označit riziko nesprávného procesního postupu při vydání územního opatření o stavební uzávěře, a to pro stanovení lhůty pro podání námitek v rozporu s § 172 odst. 5 správního řádu.

[62] Pro posouzení závažnosti rizika je nezbytné zmínit závěr z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č.j. 6 As 231/2015-44, který uvádí: „*Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů uzavírá, že námitka stěžovatelů je opodstatněná, neboť třicetidenní lhůta počala běžet následujícím dnem po uplynutí patnáctidenní lhůty ode dne vyvěšení návrhu, tedy dnem 21. 2. 2015 a skončila dnem 23. 3. 2015. Podali-li stěžovatelé námitky proti návrhu dne 23. 3. 2015, podali je včas a odpůrce byl povinen se s nimi vypořádat a rozhodnout o nich v meritu, nikoliv k nim nepřihlédnout. Rozhodnutí o námitkách je součástí opatření obecné povahy. Odpůrce v daném případě o námitkách nerozhodl a v opatření obecné povahy toto rozhodnutí (včetně odůvodnění) absentuje. Nesprávné posouzení včasnosti uplatněných námitek je vadou, která má za následek nezákonnost přezkoumávaného opatření obecné povahy. Odpůrce vydal napadené opatření dříve, než uplynula lhůta k podání námitek. Procesní pochybení mělo za následek nezákonnost napadeného opatření a zkrácení práv stěžovatelů, a proto představuje i důvod, pro který měl krajský soud napadené opatření zrušit. Nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem tak má za následek i nezákonnost jeho rozsudku.*“ Z této citace je patrné, že stanovení lhůty v rozporu se zákonem samo o sobě nevyvolá neplatnost územního opatření o stavební uzávěře, ale musí dojít k nezákonnému omezení práv dotčeného adresáta, přičemž k dotčení práv dojde neuznáním oprávněných námitek pro jejich opožděnost. Dle sdělení Zadavatele však takové námitky nebyly podány, a proto lze mít důvodně za to, že k porušení práv adresátů územního opatření o stavební uzávěře nedošlo.

IV.2.2. Splnění podmínek pro vydání územního opatření o stavební uzávěře

[63] Základní podmínky pro územní opatření o stavební uzávěře jsou stanoveny v § 97 stavebního zákona, který stanoví, že územní opatření „*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.*“

[64] Pořízení nového územního plánu bylo zastupitelstvem Zadavatele schváleno usnesením č. 4/2023/12 ze dne 13. 12. 2023, čímž byla splněna podmínka, aby bylo rozhodnuto o pořizování nového územního plánu Zadavatele.

[65] Další podmínkou je ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravovaného územního plánu. Přestože nebylo dosud schváleno zadání připravovaného územního plánu, obsahuje Návrh Stavební Uzávěry v odůvodnění základní cíl nového územního plánu k zajištění podmínek pro udržitelný rozvoj území za předpokladu zachování venkovského charakteru sídla v zastavěném území i v území určeném pro novou výstavbu. V odůvodnění dále identifikuje problémy k řešení v podrobnějším měřítku.

[66] Co okamžiku, kdy je územní opatření o stavební uzávěře přijímáno, není překážkou, že dosud není vyhotoveno zadání nového územního plánu, jak plyne z nedávné judikatury Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku č.j. 8 As 251/21-91 ze dne 21. 2. 2023 uvedl: „*Je legitimní, aby obec za splnění zákonných podmínek omezila určitý druh výstavby, který by mohl zabránit budoucímu využití území. Nejvyšší správní soud neshledává nic závadného na tom, že by mělo jít např. o dočasné zabránění výstavby v průmyslových plochách, pakliže by tato výstavba mohla kolidovat s budoucím (chystaným) využitím území. Taktéž není podle okolností věci nezbytně nutné, aby budoucí využití území bylo v době vydání stavební uzávěry již zcela konkrétně definováno. Jde totiž o to, že při úvaze, zda je stavební uzávěry s ohledem na připravovanou územně plánovací dokumentaci zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územní plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu (fáze) této přípravy (rozsudek NSS z 20. 7. 2009, čj. 8 Ao 1/2009-142, č. 1941/2009 Sb. NSS). V tomto smyslu lze akceptovat méně konkrétní odůvodnění stavební uzávěry, pakliže ještě nedošlo k přesnější formulaci chystané územně plánovací dokumentace. V nynějším případě bylo přijato toliko rozhodnutí (usnesení) o pořízení nového územního plánu (dle § 97 odst. 1 stavebního zákona postačuje právě rozhodnutí o pořízení nové územně plánovací dokumentace jako jeden z předpokladů pro vydání stavební uzávěry).*“

[67] Zároveň nelze pominout skutečnost, že v době schvalování Návrhu Stavební Uzávěry je k dispozici návrh zprávy o uplatňování Územního Plánu, ve kterém je kromě jiného obsažen závěr, že je vyžadováno „*prověřit úpravu regulativů resp. změnu regulativu vymezených zastavitelných ploch určených pro bydlení při zachování jejich rozlohy vymezené v účinném územním plánu. Přitom prověřovaná úprava regulativů vyloučí extrémní nárůst počtu obyvatel, který je v rozporu s veřejným zájmem obce pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a se zájmem zachovat rozvolněný venkovský charakter obce s tím, že přírůstek bytů bude převažující formou individuální výstavby rodinných domů*“

[68] Návrh zprávy o uplatňování Územního Plánu je relevantním podkladem pro vydání územního opatření o stavební uzávěře, jak seznal sám Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 8 As 251/21-91 ze dne 21. 2. 2023 uvedl: „*Nad rámec toho Nejvyšší správní soud dodává, že nespatřuje pochybení krajského soudu v tom, že při přezkoumávání důvodů pro vydání stavební uzávěry vycházel také z návrhu zprávy o uplatňování územního plánu. I tento dokument považuje Nejvyšší správní soud za relevantní. Stavební zákon totiž předpokládá, že ke zpracování nového návrhu územního plánu nebo návrhu změny územního plánu se přistupuje také na základě zprávy o uplatňování územního plánu (§ 55 stavebního zákona). V posuzovaném případě je souvislost mezi stavební uzávěrou a kroky obce směřujícími k pořízení nového územního plánu zjevná. Význam proto může mít i návrh zprávy o uplatňování územního plánu, o který obec opírá rozhodnutí o pořízení nové územně plánovací dokumentace. Pokud pak krajský soud prováděl dokazování samotnou pozdější zprávou o uplatňování územního plánu, sice se věcí zabýval i z hlediska stavu, který tu byl až po vydání stavební uzávěry, ale tento postup krajského soudu nebyl pro jeho rozhodování zásadní a krajský soud jej provedl spíše „pro jistotu“.*“

[69] Vzhledem k tomu, že Návrh Stavební Uzávěry je řešen v přímé časové provázanosti s pořizováním nového územního plánu, kdy se zadáním nového územního plánu je vyčkáváno na schválení zprávy o uplatňování Územního Plánu, lze mít za to, že se jedná o postup logický a důvodný, byť nepříliš obvyklý. Důvodnost tohoto postupu je dána potřebou rychlého zajištění veřejného zájmu, jenž má

Zadavatel na starost, kdy minimálně identifikování problematiky skokového nárůstu obyvatelstva je silným tématem k řešení v novém územním plánu.

[70] V tomto ohledu nelze přehlédnout skutečnost, že plochy Z 01 – Z 06, Z 12 a Z 28 byly součástí Územního Plánu ve znění z roku 2018, a proto od účinnosti opatření, kterým byly (znovu)zavedeny do územního plánu jako návrhové plochy rozvoje uplynulo již více jak 5 let. Tuto pětiletou lhůtu je s ohledem na textaci § 102 odst. 3 stavebního zákona (a § 133 odst. 3 stavebního zákona 2021) nezbytné vnímat jako dobu, po kterou má být využitelnost dle územně plánovací dokumentace garantována, jelikož je ze změn v této lhůtě odvozen nárok dotčených osob na náhradu za změnu v území. Návrh Stavební Uzávěry skutečnost, že od účinnosti Územního Plánu uběhlo více jak 5 let, sám zmiňuje, čímž se do jeho odůvodnění dostává i potřeba nového posouzení potřebnosti rozvojových ploch.

IV.2.3. Návrh vypořádání námitek k územnímu opatření o stavební uzávěře

[71] Návrh vypořádání námitek k Návrhu Stavební Uzávěry nemá typickou strukturu správního rozhodnutí, nicméně to nezpůsobuje neplatnost případného rozhodnutí o námitkách. Z návrhu vypořádání námitek je po obsahové stránce seznatelné, o které a jak se o námitce rozhoduje, jaké je zdůvodnění rozhodnutí. Toto je v souladu s požadavkem na srozumitelnost rozhodnutí o námitce, kterou popsal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 9. 2023, č.j. 8 As 81/2022-52: *„K zodpovězení zůstává otázka, zda formulace „S námitkou nesouhlasíme." představuje jasný a srozumitelný výrok. Je sice pravdou, že výroky rozhodnutí o námitkách navrhovatelky v tomto znění nejsou ideální a jistě mohly být formulovány jasněji a přesněji (např. „námitka se zamítá" či „námitce se nevyhovuje"). Nicméně, jak uvedeno výše, formulační neobratnost sama o sobě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Formulaci „S námitkou nesouhlasíme." (uvedenou u každé námitky vždy jako první reakci, stejně jako u výroku rozhodnutí) užitou ve vztahu ke všem námitkám navrhovatelky [s výjimkou námitky, jíž bylo částečně vyhověno] Nejvyšší správní soud neshledal nesrozumitelnou ani nejasnou, neboť je z ní zřejmý negativní postoj stěžovatele k uplatněným námitkám. Plyne to i z kontextu celého rozhodnutí, v němž ve vztahu k námitkám, s nimiž stěžovatel nesouhlasil, není uvedeno, že by jim mělo být jakkoli (částečně) vyhověno, jako je tomu u námitky.*" V návrhu na vypořádání námitek se používá spojení „námitce nebude vyhověno", což s ohledem na citovaný judikát Nejvyšší správního soudu lze označit za dostatečně srozumitelný výrok.

[72] Z hlediska procesní správnosti lze však jen doporučit, aby při označení účastníků byla dodržena pravidla pro jejich označování podle § 68 odst. 2 správního řádu, tedy fyzické osoby označovat údaji v rozsahu jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, právnické osoby označovat jejích názvem a sídlem. Neoznačení účastníků údaji ve stanoveném rozsahu lze označit jako mírné riziko pro nesrozumitelnost rozhodnutí o námitkách pro nedostatečné označení účastníků v rozhodnutí.

[73] Ačkoliv námitky označené v návrhu na vypořádání námitek č. 3 a 4 nesplňují veškeré náležitosti pro jejich uplatnění, jsou textově totožné s námitkou č. 1. V návrhu rozhodnutí o námitkách je uvedeno řešení, které se námitkami pro jejich vady samostatně nezabývá, přesto srozumitelně odkazuje na skutečnost, že jsou řešeny v rámci rozhodnutí o námitkách č. 1. Tímto řešením, kdy územní opatření o stavební uzávěře obsahuje obsahové vypořádání námitek k proti Návrhu Stavební Uzávěry, lze mít za to, že tím dochází k eliminaci rizika plynoucího z nereflektování oprávněných námitek a tím zkrácení práv dotčených osob.

IV.3. Závazky plynoucí z uzavřených smluv

[74] Vzhledem k tomu, že od vlastníků, potencionálních osob či osob jinak zainteresovaných na využití ploch Z 01 – Z 06, Z 12 nebo Z 28 (v tomto stanovisku dále obecně označovány jako **„developeři"**), byl Zadavatel vyzván ke zvážení vydání územního opatření o stavební uzávěře, aby nedošlo k porušení

jeho smluvních závazků, je zapotřebí posoudit i závazky ze Smlouvy Z 03 – Z 06, Smlouvy Z 12 a Smlouvy Z 28.

IV.3.1. Smlouva Z 03 – Z 06

[75] Smlouva Z 03 – Z 06 je smlouvou řádně uzavřenou, kterou zastupitelstvo Zadavatele schválilo usnesením č. 180/2020/11 ze dne 2. 9. 2020. Závazky ze Smlouvy Z 03 – Z 06 jsou vymezeny ve vztahu k vybudování „technické infrastruktury". Smlouvu Z 03 – Z 06 je tak zapotřebí vnímat jako smlouvu s vlastníkem veřejné dopravní a technické infrastruktury ve smyslu § 88 stavebního zákona.

[76] Ve Smlouvě Z 03 – Z 06 je „technická infrastruktura" řešena ve vztahu k „výstavbě BD na pozemcích parc. č. 121/4, 121/5 a 121/82 k.ú. Velké Přítočno", jak plyne z čl. II této smlouvy, avšak výstavba není jinde ve smlouvě dále specifikována ani řešena.

[77] Pro výklad právních jednání se uplatní § 555 a násl. občanského zákoníku, přičemž platí, že podle § 555 odst. 1 občanského zákoníku *„Právní jednání se posuzuje podle svého obsahu."* a podle § 556 odst. 1 občanského zákoníku: *„Co je vyjádřeno slovy nebo jinak, vyloží se podle úmyslu jednajícího, byl-li takový úmysl druhé straně znám, anebo musela-li o něm vědět. Nelze-li zjistit úmysl jednajícího, přisuzuje se projevu vůle význam, jaký by mu zpravidla přikládala osoba v postavení toho, jemuž je projev vůle určen."*

[78] Zadavatel se v čl. VI. odst. 3 Smlouvy Z 03 – Z 06 zavázal k poskytnutí součinnosti k zajištění „technické infrastruktury". Z tohoto závazku však nelze dovozovat závazek Zadavatele k podpoře celého záměru výstavby developera, jelikož zní výhradně na „technickou infrastrukturu".

[79] Z obsahu Smlouvy Z 03 – Z 06 a vymezení závazků nelze dovozovat povinnost Zadavatele nebránit využití ploch Z 03 – Z 06 pro výstavbu staveb pro bydlení. Pokud by mělo být obsahem závazku více než jen nezbytná součinnost pro technickou infrastrukturu, pak by musel tuto skutečnost prokázat developer.

[80] S ohledem na přístup developerů nelze vyloučit, že u příslušného soudu uplatní nárok z odpovědnosti za porušení Smlouvy Z 03 – Z 06, a to pro neposkytnutí součinnosti v rozsahu, který přesáhne skutečně vymezenou součinnost ve Smlouvě Z 03 – Z 06. Jako riziko lze identifikovat možný neúspěch v soudním řízení, nicméně toto riziko je možné snížit až eliminovat řádným uplatňováním práv Zadavatele v případném soudním řízení tak, aby nedošlo k uplatnění nároků, ke kterým se Zadavatel nezavázal, případně aby právní jednání Zadavatele nebylo vykládáno jinak, než jak bylo zamýšleno.

[81] Z hlediska již vydaných veřejnoprávních oprávnění pro realizaci „technické infrastruktury" ve smyslu Smlouvy Z 03 – Z 06 by však bylo možné uvažovat o zmaření účelu smlouvy, avšak pouze za předpokladu, že nedojde k udělení výjimky ze stavební uzávěry, o kterou developer musí požádat.

IV.3.2. Smlouva Z 12

[82] Smlouva Z 12 nebyla uzavřena, a proto z ní nelze vyvozovat závazky Zadavatele. K obsahu návrhu Smlouvy Z 12 lze však uvést, že v ní je navržen závazek, který by Zadavateli k součinnosti při realizaci výstavby v ploše Z 12 zavazoval, a to nejen pro technickou infrastrukturu. Hypoteticky by tak mohla nastat situace, kdy by developer mohl uplatňovat nároky z odpovědnosti za porušení smlouvy, respektive za zmaření jejího účelu v důsledku jiného jednání.

IV.3.3. Smlouva Z 28

[83] Smlouva Z 28 je smlouvou kupní ve smyslu § 2128 a násl. občanského zákoníku. V preambuli této smlouvy je toliko uveden zájem developera vybudovat na kupovaném pozemku zástavbu blíže specifikovanou ve studii A69, avšak neobsahuje jakýkoliv závazek Zadavatele, jako strany prodávající, tuto výstavbu podpořit, garantovat či k ní jinak poskytnout součinnost.

[84] Nelze opomenou skutečnost, že Smlouva Z 28 byla uzavřena před 5 lety, a proto k naplnění záměru developera byl z pohledu předpisů stavebního práva dostatek času.

[85] Pokud by mělo být uvažována odpovědnost Zadavatele za vadu kupované věci ve smyslu § 2099 a násl. občanského zákoníku, pak podle § 2099 odst. 1 občanského zákoníku platí, že: „*Věc je vadná, nemá-li vlastnosti stanovené v § 2095 a 2096. Za vadu se považuje i plnění jiné věci. Za vadu se považují i vady v dokladech nutných pro užívání věci.*", podle § 2095 občanského zákoníku platí, že: „*Prodávající odevzdá kupujícímu předmět koupě v ujednaném množství, jakosti a provedení. Nejsou-li jakost a provedení ujednány, plní prodávající v jakosti a provedení vhodných pro účel patrný ze smlouvy; jinak pro účel obvyklý.*"

[86] Vlastnost prodávaného pozemku s určením k zástavbě, lze posoudit jako jakost věci ve smyslu § 2095 občanského zákoníku, byla v okamžiku předání, které mělo proběhnout do 4. 7. 2022, splněna, protože pozemek je ještě ke dni vydání tohoto stanoviska určen k zastavění.

[87] Podle § 2100 odst. 1 občanského zákoníku platí, že „*Právo kupujícího z vadného plnění zakládá vada, kterou má věc při přechodu nebezpečí škody na kupujícího, byť se projeví až později. Právo kupujícího založí i později vzniklá vada, kterou prodávající způsobil porušením své povinnosti.*"

[88] Vzhledem k tomu, že pozemek, jenž byl Smlouvou Z 28 převeden, netrpí vadou, ani se Zadavatel nezavázal k závazku nezměnit zastavitelnost pozemku v budoucnu, není dán základ pro odpovědnost Zadavatele vůči kupujícímu ze Smlouvy Z 28 pro odpovědnost z vadného plnění kupní smlouvy podle § 2099 a násl. občanského zákoníku.

IV.4. Nároky vlastníků pozemků při změně pozemků na nezastavitelné

[89] Vzhledem k tomu, že územní opatření o stavební uzávěře bude vydáno po 1. 7. 2024, tedy za účinnosti stavebního zákona 2021, a přechodná ustanovení v § 312 a násl. stavebního zákona 2021 neobsahují speciální ustanovení pro posuzování nároku na náhradu za změnu v území, lze mít za to, že na posouzení nároku na náhradu za změnu v území se uplatní právní úprava obsažená v § 133 a násl. stavebního zákona 2021.

IV.4.1. Nároky na náhradu plynoucí z územního opatření o stavební uzávěře

[90] Podle § 133 odst. 2 stavebního zákona 2021 vlastníkovi pozemku nebo oprávněnému z věcného břemene „*náleží dále náhrada, byla-li její práva k pozemku nebo stavbě významně omezena územním opatřením o stavební uzávěře a byla-li jí tím způsobena škoda*". Přičemž právo na tuto náhradu je omezeno v § 133 odst. 3 stavebního zákona 2021 tak, že „*Náhrada oprávněné osobě nenáleží, došlo-li ke zrušení nebo významnému omezení zastavitelnosti pozemku na základě jejího návrhu nebo po uplynutí doby 5 let od nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace, která zastavění dotčeného pozemku ke stanovenému účelu umožnila. Do této doby se nezapočítává doba, po kterou bylo zastavění pozemku znemožněno v důsledku stavební uzávěry nebo jiného dočasného omezení zastavitelnosti pozemku stanoveného územně plánovací dokumentací.*"

[91] Vzhledem k tomu, že v rámci tohoto stanoviska již byla identifikována skutečnost, že k zařazení ploch Z 01 – Z 06, Z 12 a Z 28 došlo Územním Plánem v původním znění před více jak 5 lety, je splněna liberační podmínka k náhradě za změnu v území z důvodu omezení práv k pozemku územním opatřením o stavební uzávěře.

[92] Nelze však nezmínit, že u ploch Z01 – Z06 a Z28 sám developer nechal zpracovat znalecký posudek. Z něj jsou vždy nejdůležitější závěry znalce obsažené v kapitole 7. znaleckých posudků, ze kterých je patrné, že roční újma developerů se pohybuje v řádech nižších desítek milionů.

[93] Závěry znaleckého posudku by však bylo vhodné nechat případně prověřit revizním znaleckým posudkem, a to zejména s ohledem na skutečnost, kdy výpočty náhrady na obsluhu finančního dluhu společnosti (5.1.2 znaleckých posudků) a ušlý zisk z důvodu „časově posunuté" investice (5.1.3

znaleckých posudků) budou skutečně vzniklou škodou, mimo jiné z důvodu, že sám developer přispěje ke vzniku této škody v rozporu s péčí řádného hospodáře. Vzhledem k tomu, že zpracování revizního posudku by mohlo být nákladné, je s ohledem na naplnění liberačního důvodu od náhrady za změnu v území ve smyslu § 133 odst. 3 stavebního zákona 2021 ponechat jeho pořízení jako procesní návrh v případném soudním sporu o náhradu za změnu v území, pokud k němu developer přistoupí.

[94] Pokud by měl být uvažován hypotetický scénář, podle kterého by se náhrada za změnu v území měla posuzovat podle § 102 stavebního zákona, který liberační důvod pro náhradu za změnu v území v důsledku omezení plynoucího z územního opatření o stavební uzávěře výslovně neupravuje, pak nelze opominout, že takový případ nebyl judikaturní praxí dosud řešen. Nicméně i s ohledem na novou právní úpravu náhrady za změnu v území je na místě argument, že liberační důvod je dán pro případ významnějšího zásahu do vlastnického práva k pozemku podle § 102 odst. 3 stavebního zákona, a proto je logické, aby se stejně tak uplatnil liberační důvod jen na pouhé omezení vlastnického práva, když omezení zpravidla slouží k naplnění zrušení zastavitelnosti pozemku. Tato úvaha je ve stanovisku uvedena z opatrnosti a jako návod na případnou obranu v hypotetickém soudním sporu s developerem, za předpokladu, že uplatní argumentaci o aplikaci § 102 stavebního zákona namísto § 133 stavebního zákona 2021.

IV.4.2. Nároky na náhradu za změnu v území plynoucí ze změny zastavitelnosti pozemků

[95] Okamžik, kterému by měl vzniknout nárok na náhradu za změnu v území v důsledku změny zastavitelnosti území vydáním změny nebo nového územního, není v nejbližší budoucnosti, a proto se následující výklad vztahuje ke stavu právní úpravy podle stavebního zákona 2021.

[96] U změny zastavitelnosti pozemků již nelze mít pochyb, že se bude jednat o situaci, na kterou se uplatní pravidla pro náhradu za změnu v území podle § 133 a násl. stavebního zákona 2021. Podle § 133 odst. 1 stavebního zákona 2021 platí, že „*Vlastníkovi pozemku nebo stavby a osobě, která má jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě (dále jen „oprávněná osoba") a které vznikla škoda v důsledku zrušení nebo významného omezení zastavitelnosti pozemku na základě změny územně plánovací dokumentace nebo vydáním nové územně plánovací dokumentace, náleží náhrada škody spočívající v nákladech vynaložených na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo za snížení hodnoty pozemku, který slouží k zajištění dluhu.*"

[97] Podle § 133 odst. 3 stavebního zákona 2021 platí, že „*Náhrada oprávněné osobě nenáleží, došlo-li ke zrušení nebo významnému omezení zastavitelnosti pozemku na základě jejího návrhu nebo po uplynutí doby 5 let od nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace, která zastavění dotčeného pozemku ke stanovenému účelu umožnila. Do této doby se nezapočítává doba, po kterou bylo zastavění pozemku znemožněno v důsledku stavební uzávěry nebo jiného dočasného omezení zastavitelnosti pozemku stanoveného územně plánovací dokumentací.*"

[98] I v tomto případě je naplněn liberační důvod od náhrady za změnu v území podle § 133 odst. 3 stavebního zákona 2021, přesto Zpracovatel z opatrnosti upozorňuje na druhou větu označeného ustanovení, které nezapočítává dobu, po kterou bylo znemožněno využití území v důsledku stavební uzávěry. Pro Zadavatele to však nepředstavuje riziko, jelikož k naplnění liberačního důvodu došlo před vydáním územního opatření o stavební uzávěře.

IV.5. Riziko trestně právní odpovědnosti

[99] Ve vyjádření developerů ze dne 13. 12. 2023 byla kromě jiného zmíněna odpovědnost jednotlivých zastupitelů obce podle § 220 trestního zákoníku. Základní vymezení trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku je obsaženo v § 220 odst. 1 trestního zákoníku: „*Kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.*"

[100] Lze potvrdit, že zastupitel obce přejímá na sebe odpovědnost za správu cizího majetku, a proto může být pachatelem tohoto trestného činu. Aby byla dána trestní odpovědnost, je zásadní podmínkou, že musí být způsobena škoda v důsledku porušení povinnosti opatrovat nebo spravovat cizí majetek.

[101] Podle § 2 odst. 2 obecního zřízení platí, že *„Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“*

[102] S ohledem na posouzení provedené tímto stanoviskem, ve kterém bylo zjištěno, že postup Zadavatele je důvodný, řádně podložený a v souladu s § 2 odst. 2 obecního zřízení, kdy nároky tvrzené developery nejsou založeny na porušení právní povinnosti ze smlouvy nebo ze zákona.

[103] Zároveň pokud škodou způsobenou Zadavateli jeho zastupitelem mělo být způsobení okolnosti, která založí nárok oprávněné osoby na náhradu za změnu v území, pak by tento institut byl nevyužitelný a v předpisech stavebního práva nadbytečný, jelikož by jej nikdo nemohl využít. Samotná existence institutu náhrady za změnu v území je projevem zásady omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu jen za náhradu. V případě Zadavatele však nejsou splněny podmínky, aby tento nárok developerům vůbec vznikl. Lze tak uzavřít, že trestní odpovědnost zastupitelů při schválení územního opatření o stavební uzávěře nemá oporu v trestním zákoníku, za předpokladu, že budou dodrženy právní předpisy pro její vydání.

V. SHRNUTÍ ZJIŠTĚNÍ A RIZIK

[104] V procesu pořizování zprávy o uplatňování Územního Plánu, který je v současné ve fázi zveřejněného návrhu zprávy o uplatňování Územního Plánu, nebyly shledány zásadní nedostatky, které by ohrožovaly důvěryhodnost či zákonnost této zprávy. Případné pochybnosti výslovným neoznačením pořizovatele zprávy o uplatňování Územního Plánu jsou rozptýleny výkladem relevantních právních předpisů vymezujících pravomoc k pořízení této zprávy.

[105] V postupu při vydání územního opatření o stavební uzávěře bylo identifikováno riziko **nesprávného procesního postupu při vydání územního opatření o stavební uzávěře**, a to pro stanovení lhůty pro podání námitek v rozporu s § 172 odst. 5 správního řádu – lhůty kratší. Pro zákonnost územního opatření o stavební uzávěře je nezbytné, aby Návrh Stavební Uzávěry byl na úřední desce zveřejněn po dobu nejméně 15 dní, přičemž z obsahu veřejné vyhlášky je patrné, že tomu tak skutečně bylo. Při vydání územního opatření o stavební uzávěře je nezbytné ověřit, že v době od 27. 2. 2024 do 12. 3. 2024 nebyly podány námitky, ke kterým by se nepřihlíželo. **V případě, že námitky:**

a) **podány nebyly, a/nebo**

b) **podány byly, ale bylo s nimi naloženo jako s námitkami řádně uplatněnými,**

pak lze riziko neplatnosti územního opatření o stavební uzávěře označit jako velmi nízké s ohledem na skutečnost, že nedošlo k poškození práv adresátů územního opatření o stavební uzávěře.

[106] Pro rozhodnutí o námitkách proti Návrhu Stavební Uzávěry se podpůrně uplatňuji ustanovení správního řádu, a proto je nezbytné upozornit na **mírné riziko neplatnosti rozhodnutí o námitkách proti Návrhu Stavební Uzávěry pro nesrozumitelnost rozhodnutí o námitkách pro nedostatečné označení účastníků v rozhodnutí**, které lze však zhojit doplněním údajů ze samotné námitky.

[107] **Riziko plynoucí z případného nereflektování oprávněných námitek,** a tím zkrácení práv dotčených osob, je s ohledem na formulaci rozhodnutí o námitkách proti Návrhu Stavební Uzávěry, které ač vadné námitky odkazuje na zdůvodnění obsažené v obsahově totožných námitkách. Tímto dojde k jejich faktickému vypořádání v rámci řízení o vydání územního opatření o stavební uzávěře a tím i **podstatnému snížení až eliminaci rizika zrušení územního opatření pro jejich nereflektování.**

[108] **Rizikem, které musí být reflektováno je skutečnost, že se dotčené osoby mohou bránit.** Byly zde řádně uplatněny námitky, o kterých musí být v rámci procesu vydání opatření o stavební uzávěře rozhodnuto, přičemž jejich odůvodnění je srozumitelné, logické a řádně zdůvodněné. Prostor pro jejich napadnutí tak bude primárně:

a) obsahový – jak již bylo uvedeno výše, potřeba stavební uzávěry zde je podložena potřebou změny územního plánu;

b) procesní – je zapotřebí očekávat, že proces vydání opatření musí být zcela bezchybný; neschválení zprávy o uplatňování Územního Plánu před vydáním územního opatření o stavební uzávěře, tak není ideální, ale judikaturně je dovozeno, že i zveřejněný návrh zprávy o uplatňování Územního Plánu bude dostatečným podkladem.

[109] **Následným rizikem, je pak povinnost k náhradě za změnu v území plynoucí z opatření o stavební uzávěře.** Lze očekávat, že ze strany developerů bude uplatňována roční újma v řádech nižších desítek milionů korun českých. Závěry znaleckého posudku by však bylo vhodné nechat prověřit revizním znaleckým posudkem, a to zejména s ohledem na skutečnost, kdy výpočty náhrady na obsluhu finančního dluhu společnosti (5.1.2 znaleckých posudků) a ušlý zisk z důvodu „časově posunuté" investice (5.1.3 znaleckých posudků) budou skutečně vzniklou škodou, mimo jiné z důvodu, že sám developer přispěje ke vzniku této škody v rozporu s péčí řádného hospodáře, nicméně toto postačí

v rámci eventuálního soudního řízení. Je důležitou skutečností, která značně riziko uplatnění nároku na náhradu za změnu v území významně snižuje až eliminuje, že **je naplněn liberační důvod od náhrady za změnu v území pro uplynutí 5 let od účinnosti Územního Plánu**.

[110] V případě, že by kterákoliv z ploch Z 01 – Z 06, Z 12 a Z 28 byla funkčně přeřazena tak, že by nadále nebyla zastavitelnou plochou, pak je nezbytné počítat s **následným rizikem k povinnosti k náhradě za změnu v území pro zrušení nebo významné omezení zastavitelnosti pozemku**. Stejně jako u předchozího rizika i zde je důležitou skutečností, která značně riziko uplatnění nároku na náhradu za změnu v území významně snižuje až eliminuje, že **je naplněn liberační důvod od náhrady za změnu v území pro uplynutí 5 let od účinnosti Územního Plánu**.

[111] Jako riziko lze identifikovat **možný neúspěch v soudním řízení pokud developer uplatní nárok z odpovědnosti za porušení Smlouvy Z 03 – Z 06**, a to pro neposkytnutí součinnosti v rozsahu, který přesáhne skutečně vymezenou součinnost ve Smlouvě Z 03 – Z 06, nicméně toto **riziko je možné snížit až eliminovat řádným uplatňováním práv Zadavatele v případném soudním řízení** tak, aby nedošlo k uplatnění nároků, ke kterým se Zadavatel nezavázal, případně aby právní jednání Zadavatele nebylo vykládáno jinak, než jak bylo zamýšleno. **Z hlediska realizace „technické infrastruktury" je zapotřebí poskytnout developerovi náležitou součinnost, jelikož k této je Zadavatel zavázán**.

[112] Z hlediska odpovědnosti za porušení Smlouvy Z 28 nebyly zjištěny takové okolnosti, které by byly způsobilé založit odpovědnost Zadavatele z vadného plnění smlouvy nebo z jejího jiného porušení.

[113] Trestní odpovědnost zastupitelů za trestný čin porušení povinností při správě cizího majetku by nastala v případě, že by došlo ke vzniku škody, kterou nepředvídají předpisy stavebního práva. Nárok na náhradu za změnu v území však zpravidla nebude škodou způsobenou na majetku Zadavatele, pokud vede k naplnění jeho povinnosti pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem.

VI. ZÁVĚR

[114] Územní plán Velké Přítočno nabyl účinnosti 28. 6. 2018, přičemž již v původním návrhu byly vymezeny plochy Z01 – Z06 a Z28 jako plochy SV – Smíšené obytné venkovské a Z12 jako plocha BV – bydlení venkovské. Od účinnosti jejich vymezení k zástavbě uplynulo více jak 5 let.

[115] Návrh zprávy o uplatňování Územního Plánu systematicky a logicky prověřuje prvky územního plánu. Ze zprávy jasně vyplývá potřeba úpravy kapacity zastavitelných ploch, přičemž tento závěr není v kontextu zprávy překvapivý. Skutečnost, že návrh zprávy o uplatňování Územního Plánu již byl zveřejněn z něj činí relevantní podklad pro územní plánování, jak dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu.

[116] Návrh opatření o stavební uzávěře vychází z potřeby úpravy územního plánu, kterou potvrzuje zpráva o uplatňování územního plánu. Ačkoliv návrh opatření o stavební uzávěře nebyl vytvořen až po vydání zprávy o uplatňování územního plánu, přesto obsahuje zprávou popsané nedostatky stávajícího územního plánu, a proto dotčené subjekty měly dostatečnou možnost se vyjádřit k obsahu návrhu opatření o stavebního uzávěře. **Návrh opatření o stavební uzávěře se tak jeví jako řádně odůvodněný, srozumitelný a v souladu s právními předpisy**, kdy nedostatek při stanovení lhůty pro podání námitek není překážkou pro vydání územního opatření, pokud nedojde k omezení práv dotčených osob.

[117] Vzhledem k tomu, že je zamýšlena změna funkčního využití ploch v novém územním plánu, je zapotřebí reflektovat i riziko povinnosti k náhradě za změny v území. Obecně nejvíce problematický je okruh změny ze zastavitelné na nezastavitelnou funkční plochu. Ve vztahu k územnímu plánu Zadavatele je však podstatné, že je naplněna liberační podmínka k náhradě, a to uplynutí 5 let od účinnosti územního plánu, který pozemek k zastavění určil – v tomto ohledu není zapotřebí reflektovat změny územního plánu, které funkční využití neměnily. **Lze mít důvodně za to, že s vysokou pravděpodobností by developeři nemohli žádat náhradu škody za změnu v území pro svou vlastní nečinnost.**

[118] Ve vztahu ke smlouvám, které Zadavatel s developery uzavřel je pak nezbytné uvést, že tyto zavazují Zadavatele k nesourodým závazkům a je zapotřebí věnovat se jejich vzájemné odlišnosti. Nejsou dotčeny povinnosti Zadavatele plynoucí z jeho pozice ochránce veřejného zájmu a zájmů jeho občanů, které mimo jiné upravují právní předpisy k územnímu plánování. **Je nezbytné počítat s rizikem, že developeři s ohledem na nemožnost náhrady podle stavebně právních předpisů budou uplatňovat občanskoprávní odpovědnost Zadavatele za jim způsobenou újmu.** Nicméně v tomto ohledu je zásadní otázkou, zda dokáží správně vymezit a doložit svůj nárok, určit výši případné škody a zda unesou své důkazní břemeno. V rámci posouzení byla většina nároků vyloučena. Případný spor však i tak může být vleklý, který bude pro Zadavatele minimálně představovat náklady na právní zastoupení před soudem, pokud nezajistí zastupování svým zaměstnancem.

[119] **Postup Zadavatele, byť jakkoliv se může zdát překotný, potvrzuje znalost Zadavatele o problémech a potřebách jeho území. Zadavatel účelně a efektivně používá prostředky předpisů stavebního práva k ochraně veřejných zájmů Zadavatele, tak jak je mu ukládáno právními předpisy.**

VI.1. Přílohy stanoviska

[120] Předpoklady a omezení

V Praze dne 9. července 2024

Za **KGS legal s.r.o., advokátní kancelář**

Mgr. Miroslav Kučerka, LL.M. advokát, ev. č. ČAK 15955

PŘÍLOHA STANOVISKA – PŘEDPOKLADY A OMEZENÍ

Toto Stanovisko je vydáno výhradně za těchto předpokladů a s následujícími omezeními:

[1] Předpokládáme, že informace, které nám poskytl Klient pro účely vypracování tohoto Stanoviska, jsou ve všech podstatných ohledech pravdivé, aktuální, správné, a že nejsou zavádějící.

[2] Toto Stanovisko vychází dále z předpokladu, že informace z veřejných zdrojů i dokumentů jsou úplné, přesné a správné a že neexistují žádné jiné dokumenty ohledně námi prověřovaných oblastí právních vztahů, pokud není ve Stanovisku uvedeno jinak. Nelze vyloučit, že mohou existovat i jiné informace či dokumenty, které nám nebyly předloženy a které nám nejsou známé, a které by mohly obsah tohoto Stanoviska podstatným způsobem ovlivnit.

[3] Předpokládáme, že všechny dokumenty předložené v kopii odpovídají originálu a že všechny podpisy jsou pravé.

[4] Vycházíme z předpokladu, že podpisy na právních dokumentech jsou autentické a byly učiněny osobami oprávněnými právně zavazovat osoby v těchto dokumentech uvedené.

[5] Toto Stanovisko bylo vypracováno na základě neúplných podkladů a informací a některé skutečnosti jsou tak pouze předpokládány či dovozovány. Nevylučujeme, že předpoklady o těchto skutečnostech jsou mylné a mohou mít významný vliv na závěry v tomto Stanovisku učiněné.

[6] Stanovisko popisuje a zahrnuje právní otázky identifikované na základě naší revize veřejných zdrojů a dokumentů.

[7] Předmětem tohoto právního posouzení jsou výlučně otázky uvedené v předmětu právního posouzení. Není-li shora výslovně uvedeno jinak, toto posouzení je vyhotoveno výhradně na základě právních předpisů České republiky publikovaných ve Sbírce zákonů České republiky k datu vyhotovení tohoto Stanoviska a v souladu s obvyklou interpretací těchto předpisů k témuž dni. Nelze zcela vyloučit, že by se v budoucnu obvyklá interpretace právních předpisů mohla změnit a nelze ani vyloučit, že by se v konkrétním případě soudy, rozhodci či jiné orgány mohly od obvyklé interpretace právních předpisů odchýlit. Ne všechny otázky řešené v tomto Stanovisku byly posuzovány v rozhodovací praxi soudů či jiných orgánů.

[8] V tomto právním posouzení se nevyjadřujeme k žádným otázkám týkajícím se daňových, účetních a celních právních předpisů a jejich interpretace. Není-li výslovně uvedeno jinak, nevyjadřujeme se k faktickým otázkám, včetně otázek obchodní (ekonomické) (ne)výhodnosti jednotlivých dokumentů či záměrů. Ohledně shora uvedených otázek ekonomické povahy jsme vycházeli ze správnosti a úplnosti poskytnutých informací.

[9] Upozorňujeme, že bez konkrétního zadání ze strany Klienta nebudeme aktualizovat nebo doplňovat toto právní posouzení, aby zohledňovalo jakékoli skutečnosti nebo okolnosti, o nichž se dozvíme po datu jeho vyhotovení, ani jakékoli změny právních předpisů nebo jiných skutečností, k nimž dojde po vydání tohoto právního posouzení.

[10] V tomto Stanovisku se zaměřujeme pouze na nejvýznamnější otázky, které jsme identifikovali po přezkoumání nám poskytnutých informací a dokumentů a které považujeme z právního hlediska za významné a účelné.

[11] Pro odstranění pochybností, daňové záležitosti nebyly předmětem jakéhokoli posouzení.

[12] Toto Stanovisko není kompletním auditem dokumentů. Za prověření a analýzu obchodních, technických, daňových nebo účetních aspektů námi posuzovaných dokumentů neodpovídáme.

[13] Toto Stanovisko bylo vydáno podle práva České republiky, a pokud není v tomto Stanovisku uvedeno jinak, nebere v úvahu právo jiných států.

[14] Závěry tohoto Stanoviska nejsou závěry právně závaznými. Závěry obsažené v tomto Stanovisku vyjadřují náš právní názor, který se může od právního názoru orgánů veřejné moci (zejména soudů) odlišovat. Náhrada škody je limitována částkou zákonného pojištění advokáta dle platných právních předpisů k datu vypracování Stanoviska.

[15] Toto Stanovisko je založeno na informacích Klientem poskytnutých nám do doby jeho vydání a nezahrnuje žádné záležitosti nebo informace, které se stanou známé nebo nám budou poskytnuty po tomto datu.

[16] Zpracovatel Stanoviska není povinen informovat Klienta o následných změnách právních předpisů oproti stavu, ze kterého vycházel, jež by mohly ovlivnit závěry ve Stanovisku uvedené. To se vztahuje rovněž na právní závěry, které by mohly být na základě uvedených změn učiněny.

[17] Závěry a doporučení ve Stanovisku uvedené mohou být použity výlučně ze strany Klienta a neslouží žádným způsobem jako podklad pro vstup do jakéhokoliv sporu.

[18] Zpracovatel Stanoviska neodpovídá Klientovi ani jiné osobě za škodu či újmu způsobenou v důsledku použití závěrů a doporučení ve Stanovisku obsažených jinými osobami než Klientem.

[19] Pokud v průběhu zpracovávání Stanoviska poskytl zpracovatel Stanoviska Klientovi jakékoliv pracovní návrhy Stanoviska či jiné předběžné komentáře nebo právní názory, ať již v písemné nebo ústní podobě, jsou tyto pracovní návrhy, předběžné komentáře a právní názory k okamžiku předání tohoto Stanoviska Klientovi nahrazeny tímto Stanoviskem a zpracovatel Stanoviska není za informace obsažené v uvedené komunikaci odpovědný