



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D., ve věci

navrhovatele: **H.**
IČ: X
sídlem X

proti

odpůrci: **Krajský úřad Zlínského kraje**
Odbor územního plánování a stavebního řádu
oddělení územního plánování
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti:

- I) **Z.**
IČ: X
se sídlem X
zastoupené JUDr. Vojtěchem Dolinou, advokátem
JURÁŠ A PARTNEŘI, advokátní kancelář v.o.s.
sídlem Lešetín IV/777, 760 01 Zlín
- II) **J. T.**
bytem X
- III) **J. T.,**
bytem tamtéž
- IV) **T. P.**

bytem X

V) W.
IČ:
se sídlem X

v řízení o návrhu ze dne 28. 5. 2020 na zrušení opatření obecné povahy vydaného rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování, ze dne 27. 5. 2020, č. j. KUZL 35187/2020, sp. zn. KUSP 72000/2019 ÚP,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy vydané rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování, ze dne 27. 5. 2020, č. j. KUZL 35187/2020, sp. zn. KUSP 72000/2019 ÚP, **se zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení v částce **6000,- Kč**, a to k rukám jeho předsedkyně ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Odpůrce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

1. Návrhem ze dne 28. 5. 2020 doručeným Krajskému soudu v Brně dne 12. 6. 2020 brojil navrhovatel proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování, ze dne 27. 5. 2020, č. j. KUZL 35187/2020, sp. zn. KUSP 72000/2019 ÚP (dále jen „napadené opatření“ či „napadené OOP“), jímž bylo zrušeno v přezkumném řízení podle ustanovení § 94 a násl. ve spojení s ustanovením § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), opatření obecné povahy č. 1/2019, kterým Rada obce H. vydala Územní opatření o stavební uzávěře s nabytím účinnosti dne 12. 10. 2019 (dále též „stavební uzávěra obce H.“ nebo „ÚOSU“).
2. Napadené opatření nabylo právní moci (a tedy i účinnosti) dne 11. 6. 2020.

II. Napadené opatření

3. V odůvodnění napadeného opatření odpůrce nejprve shrnul průběh přezkumného řízení, které bylo zahájeno z několika podnětů, na základě nichž bylo provedeno

předběžné posouzení věci. Následně odpůrce veřejnou vyhláškou oznámil zahájení přezkumného řízení v předmětné věci na své úřední desce a rovněž úřední desce Obecního úřadu H.. Obdržená podání vyhodnotil jako námitky v případě vlastníků nemovitostí i navrhovatele, obce H. a také Petičního výboru petice „*Proti výstavbě Haly povrchových úprav*“. Ostatní podání vyhodnotil jako připomínky. Řízení bylo vedeno v režimu přiměřeného použití ustanovení o zkráceném přezkumném řízení.

4. Dále odpůrce uvedl, že přezkoumal stavební uzávěru obce H. v intencích algoritmu zavedeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Konstatoval, že stavební uzávěra obce H. byla vydána v rámci pravomoci Rady obce H. a tento správní orgán při jejím vydání nevybočil z mezí své působnosti.
5. Ve vztahu k důvodům pro zrušení ÚOSU odpůrce uvedl následující. V třetím kroku algoritmu se zabýval odpůrce postupem, který Rada obce H. zvolila při vydání ÚOSU. Zjistil, že návrh ÚOSU byl dne 24. 6. 2019 rozeslán dotčeným orgánům a následně byl doručen veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce Obecního úřadu H. v době od 30. 7. 2019 do 15. 8. 2019. K podaným námitkám Rada obce H. schválila usnesením rozhodnutí o námitkách k návrhu ÚOSU a následně usnesením č. 3/30 vydala samotné opatření obecné povahy.
6. Odpůrce odkázal na ustanovení § 172 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 2 správního řádu a dovodil, že návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů. Krajský úřad dospěl k závěru, že tato minimální patnáctidenní doba zveřejnění nebyla dodržena. Přitom poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 231/2015-44, jakož i závěr č. 20 zasedání poradního sboru ministra vnitra ze dne 5. 12. 2005.
7. Odpůrce podrobněji ke svému závěru o porušení pravidel vydání opatření obecné povahy uvedl, že okamžik zveřejnění opatření obecné povahy je potřeba odvíjet od ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu. Dovodil, že návrh opatření obecné povahy je zveřejněn až patnáctým dnem po jeho vyvěšení a má být zveřejněn nejméně 15 dnů (a více), z čehož plyne, že těchto 15 dnů se přičte k těm prvním (s překryvem jednoho dne). Podle názoru odpůrce má být tedy k patnácti dnům určeným jako lhůta pro určení počátku jeho zveřejnění připočtena doba dalších 15 dnů (počítaných ovšem včetně posledního dne předchozí patnáctidenní lhůty, který je dnem zveřejnění).
8. To znamená, že pokud veřejná vyhláška s návrhem byla vyvěšena dne 30. 7. 2019 a doručena dnem 14. 8. 2019, návrh ÚOSU byl tedy zveřejněn dne 14. 8. 2019 a minimální patnáctidenní lhůta pro jeho zveřejnění skončila dne 28. 8. 2019. Tímto postupem nebyla splněna minimální lhůta pro zveřejnění návrhu ÚOSU stanovená v ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu. Krajský úřad shledal nezákonnost v postupu správního orgánu při vydání ÚOSU spočívající v nedodržení lhůt podle ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu, přičemž tento nezákonný postup je prvotním důvodem pro zrušení ÚOSU.
9. Dále odpůrce ve IV. kroku algoritmu posuzoval formální náležitosti ÚOSU a dospěl k závěru, že lpění na výslovném oddělení jednotlivých částí (výrok,

odůvodnění a poučení) by bylo přepjatým formalizmem. Vydané ÚOSU v tomto ohledu splňuje požadavky stanovené právními předpisy.

10. Ohledně druhého důvodu pro zrušení stavební uzávěry obce H. odpůrce uvedl, že v článku VII. jsou uvedeny důvody, proč byla stavební uzávěra vydána pro pozemky v účinném územním plánu vymezené v rámci ploch V a VD. Vzhledem k tomu, že územní rozsah ÚOSU není totožný s územním rozsahem připravované změny územního plánu, je v souladu s ustanovením § 97 odst. 1 stavebního zákona potřeba také vyhodnotit, zda by nemělo být obdobně přistoupeno i k dalším pozemkům, které jsou předmětem připravované změny územního plánu. Protože takové zhodnocení v ÚOSU chybí, lze to považovat za nedostatečné zdůvodnění územního rozsahu ÚOSU. Nelze tak v rámci přezkumného řízení jednoznačně posoudit, zda se skutečně jedná o nezbytný rozsah vymezeného území a zároveň o nediskriminační přístup při jeho vymezení. Z toho důvodu je zdůvodnění územního rozsahu ÚOSU nedostatečné a rozporné s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu, přičemž nelze ani posoudit ani splnění požadavku nezbytného rozsahu podle ustanovení § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
11. Odpůrce konečně hodnotil v pátém kroku algoritmu přiměřenost zásahu rozhodnutí do práv nabytých vydáním opatření obecné povahy. V případě ÚOSU nedošlo k nabytí práv, ale naopak k zákazu umístování a realizace staveb s výjimkou udržovacích prací, přičemž k omezení práv může dojít pouze za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Odpůrce dospěl k závěru, že v daném případě došlo k omezení práv vlastníků nemovitostí nezákonným postupem a že k porušení zákona došlo v nezanedbatelné míře. Protože vydáním ÚOSU nedošlo k nabytí žádných práv, nemohou být ani žádná práva poškozena jeho zrušením.

III. Návrhové body

12. Navrhovatel tvrdí, že napadené OOP je v rozporu se zákonem, neboť důvody, pro které byla zrušena stavební uzávěra obce H., nemají oporu v právních předpisech. Napadeným OOP tak došlo k nezákonnému zrušení stavební uzávěry obce H..
13. Podle názoru navrhovatele odpůrce pochybil ve výkladu lhůt, které jsou dle navrhovatele legislativně v pořádku. Dle navrhovatele neměl odpůrce právo provést zkrácené přezkumné řízení a vydat napadené OOP, které navíc obsahuje chybná tvrzení.
14. Ke své aktivní legitimaci navrhovatel uvedl, že je spolkem s hlavním cílem ochrany životního prostředí, což je doloženo stanovami spolku. Má sídlo v obci H.. Navrhovatel je napadeným rozhodnutím přímo zkrácen na svých právech a zájmech, zejména na svém právu na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 Listiny základních práv a svobod.
15. Stavební uzávěra obce H. byla vydána v souvislosti se zahájením pořizování změny územního plánu obce H., kterou mají být doplněny regulativy na plochách výroby a skladování, které jsou ve stávajícím územním plánu obce zcela nedostatečné. Ostatní plochy jsou regulovány, kdežto plochy výroby a skladování dostatečná

regulativa postrádají. Plochy výroby a skladování v H. jsou rozsáhlými plochami často nacházejícími se ve středu obce, na kterých za současných podmínek může být umístěno téměř cokoli.

16. Navrhovatel připomněl, že obec H. se nachází v CHKO Beskydy, EVL Beskydy a Ptačí oblasti Horní Vsacko – NATURA 2000. Stěhovali se sem i lidé z měst a hledali zde útočiště před městy a průmyslovými oblastmi. Kvůli „přísnosti“ Správy CHKO Beskydy navrhovatel nepředpokládal, že by Správa CHKO Beskydy dovolila stavby velikých průmyslových staveb a úplné zastavění ploch výroby a skladování apod.
17. Do doby, než bude nový územní plán platný, je podle navrhovatele existence stavební uzávěry nutností, aby se již nyní zatěžující stav nestal skutečně neúnosným, bez možnosti nápravy. Zrušením ÚOSU došlo opět k deregulaci území, čímž vzniklo větší riziko jak pro občany, tak pro firmy, než ponechání stavební uzávěry v platnosti.
18. Navrhovatel uplatnil v souladu s § 98 odst. 3 stavebního zákona ve spojení se zákonem č. 114/1992 Sb., námitku vůči návrhu napadeného OOP, který je součástí usnesení č. j. KUZL 11770/2020 jako příloha P1. O této námitce bylo rozhodnuto v odůvodnění napadeného OOP na straně 25 až 29, přičemž námitka byla zcela zamítnuta.
19. Navrhovatel konkretizoval body svého návrhu na zrušení napadeného OOP následovně. Předně namítá, že odpůrce nepostupoval v souladu se zákonem v následujících ohledech: 1. odpůrce se v napadeném OOP nevypořádal s námitkou navrhovatele opírající se o přiměřené použití § 94 odst. 4 správního řádu; 2. odpůrce nesprávně vyložil ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu a nesprávně shledal nezákonnost v postupu správního orgánu při vydání ÚOSU spočívající v údajném nedodržení lhůty dle ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu, což bylo důvodem zrušení ÚOSU odpůrcem; 3. odpůrce nesprávně vytýká ÚOSU nedostatečné odůvodnění, které má být v rozporu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu; 4. nepřiměřenost zásahu do práva na ochranu osobních údajů.
20. K **prvnímu návrhovému bodu** navrhovatel uvádí, že vydání ÚOSU bylo se zákonem zcela souladné a ke zrušení stavební uzávěry není zákonný důvod. Zrušením ÚOSU došlo k významnému zásahu do práva na samosprávu obce H., jelikož to bylo právě Zastupitelstvo obce H. (v samostatné působnosti), které rozhodlo o doplnění změny územního plánu a vyzvalo Radu obce H., aby pořídila stavební uzávěru. Ačkoliv tedy stavební uzávěru vydala Rada obce H. v přenesené působnosti, stalo se tak na výzvu Zastupitelstva obce H., prostřednictvím Usnesení 6/6/2019.
21. Navrhovatel poukázal na nepříznivé důsledky zrušení ÚOSU. Zrušením stavební uzávěry dojde k deregulaci území a tím k podstatnému zásahu do práv obce, vlastníků nemovitostí, ale i investorů (zrušení ÚOSU s sebou nese velkou míru právní nejistoty, investoři budou ještě ve větší nejistotě, co se bude na daném území dít, pročez nemohou zodpovědně plánovat své záměry na daném území). Zachování ÚOSU do doby pořízení změny územního plánu je pro všechny strany

- nejtransparentnějším řešením. Již v procesu pořizování ÚOSU upozorňoval navrhovatel a další subjekty na nedostatečnost regulace současného územního plánu v plochách výroby a skladování. Uvedené je zřetelné i ze samotného ÚOSU, který zavádí regulaci v daných plochách tím, že stavební činnost v těchto plochách umožňuje pouze na základě výjimky po posouzení, zda tato stavební činnost neohrožuje ÚOSU sledovaný účel.
22. Jelikož bylo ÚOSU vydáno k ochraně budoucího využití území dle připravované změny územního plánu H., o jejímž pořízení bylo rozhodnuto zastupitelstvem obce v samostatné působnosti, dochází zrušením ÚOSU k zásahu do ústavního práva územního samosprávného celku na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 Ústavy ČR).
23. Konečně v rámci tohoto návrhového bodu navrhovatel namítl, že odpůrce nepostupoval v souladu s ustanovením § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, protože porušil princip přiměřenosti. Újma, která zrušením ÚOSU vznikla, je nepoměrně větší než újma, která by v důsledku porušení zákona vznikla jinému. Zrušení ÚOSU navíc odporuje veřejnému zájmu.
24. Ke **druhému návrhovému bodu** navrhovatel uvedl, že odpůrce zaujal nesprávný výklad § 172 odst. 1 správního řádu (s. 5 napadeného OOP). Navrhovatel má za to, že den zveřejnění, tedy 15. den po vyvěšení, je dnem dokonání aktu zveřejnění, a proto již tudíž žádné další zveřejňování není legislativně nutné. Při určení lhůt odpůrce vychází jen z vlastního právního uvážení a ve svém rozhodnutí se opírá o nezávazný závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ze dne 5. 12. 2005, neboť například na s. 9 rozhodnutí uvádí postup při použití lhůt v souladu s výše uvedeným závěrem. Najednou však v poslední větě odpůrce dovozuje dle navrhovatele zcela chybný závěr: *"Krajský úřad vychází z toho, že návrh opatření obecné povahy je zveřejněn až patnáctým dnem po jeho vyvěšení a má být zveřejněn nejméně patnáct dnů (možno mít i více), a dovozuje tedy, že oněch 15 dnů se přičte k těm prvním (s překryvem jednoho dne)."*
25. Navrhovatel má za to, že cílem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy je, aby každý mohl nahlédnout a seznámit se s návrhem opatření obecné povahy, popřípadě jsou-li dotčena práva a povinnosti takové osoby, aby se vyjádřila v podobě písemných připomínek. Minimální dobou, po kterou musí být návrh územního opatření zveřejněn, je 15 dnů. Navrhovatel poukázal na výkladovou nejasnost užitých právních pojmů (§ 172 odst. 1 a 5 správního řádu), kdy na jedné straně se hovoří o „doručení“ návrhu a na druhé straně o jeho „zveřejnění“, což může činit jisté interpretační potíže, které se pravděpodobně i v případě výkladu krajského úřadu staly zásadními pro jeho rozhodnutí.
26. Stran správného výkladu předmětných ustanovení správního řádu navrhovatel poukázal v první řadě na závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 20, který se nezabýval přímo § 172 odst. 1 správního řádu. Zabýval se jím pouze nepřímou skrze ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu za účelem určení okamžiku počátku lhůty pro podání námitek. Patnáctý den po dni vyvěšení je tak dnem zveřejnění, od kterého se dle § 172 odst. 5 správního řádu odvíjí lhůta pro

podání námitek. V závěru však není uvedeno, že by po dobu patnácti dnů, kdy je návrh vyvěšen, nedocházelo k jeho „zveřejňování“. K tomu navrhovatel připomněl také závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu pod č. j. 6 As 231/2015 – 44.

27. Navrhovatel se domnívá, že pokud by se vyšlo z názoru odpůrce, že okamžikem zveřejnění je patnáctý den vyvěšení s tím, že poté musí následovat dalších minimálně patnáct dnů, po kterou musí být návrh, resp. vydané opatření obecné povahy, zveřejněno, pak by vydaná opatření obecné povahy musela být s ohledem na obdobnou aplikaci ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu vyvěšena na úřední desce po dobu minimálně 30 dnů. Tak se však v praxi neděje a ani krajský úřad tak sám nepostupuje. Předmětná věta nabádá příslušné správní orgány k dobré praxi, tedy že mohou mít návrh vyvěšený i déle. Tak učinila rovněž obec H., když návrh ÚOSU měla vyvěšený po dobu 17 dnů.
28. Každý má možnost se s vyvěšeným - zveřejněným - dokumentem seznámit. Navrhovatel namítá, že krajský úřad nesprávně pochopil užití lhůt, neboť ÚOSU je opravdu dle ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu doručeno patnáctý den od vyvěšení. Krajský úřad chybně této lhůtě zveřejnění přidává „tzv. druhou“ lhůtu zveřejnění 14 dnů, tedy celkem 29 dnů, což nemá oporu v platné legislativě ani judikatuře.
29. Dále navrhovatel odkázal na relevantní judikaturu, především na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, přičemž v tomto případě soud nevyžadoval, aby opatření obecné povahy bylo na úřední desce zveřejněno dalších patnáct dnů po jeho oznámení. K výkladu odpůrcem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 231/2015-44, navrhovatel uvedl, že je naprosto srozumitelné, že lhůta, po kterou má být návrh zveřejněn a po kterou se mohou adresáti s návrhem seznámit, činí 15 dnů, přičemž po uplynutí této lhůty počne běžet lhůta 30 dnů k podání námitek. Časový úsek pro seznámení se s návrhem (15 dnů) předchází časovému úseku, v kterém mohou dotčené osoby podávat námitky (30 dnů).
30. Odpůrce si však právní úpravu nesprávně vykládá, pokud dovozuje, že lhůta pro seznámení se s návrhem začne běžet až poté, co je návrh po dobu 15 dnů vyvěšen a že zde tedy dochází po dobu 15 dnů k překryvu lhůty pro seznámení se s návrhem a lhůty pro uplatnění námitek. Na podporu uvedených závěrů navrhovatel poukázal i na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 2. 2016, č. j. 65 A 1/2015 – 131, a k němu se vážící potvrzující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 7 As 39/2016 – 47, přístupný na www.nssoud.cz).
31. Kromě judikatury navrhovatel připomněl i názory doktríny k tomuto problému, které podporují jeho stanovisko (Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, dále také komentář Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1047). Navrhovatel shrnul ke druhému návrhovému bodu, že při pořizování stavební uzávěry obce H. byly dodrženy veškeré zákonné lhůty a nebyl zde tak dán důvod pro její zrušení.

32. Ve **třetím návrhovém bodě** navrhovatel brojil proti závěru odpůrce, že napadené opatření je nedostatečně zdůvodněno (§ 68 odst. 3 správního řádu), a nelze tak přezkoumat splnění požadavku nezbytného rozsahu podle ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona.
33. Navrhovatel je přesvědčen, že odůvodnění uvedené v článku VII. a VIII. ÚOSU je zcela v souladu se zákonem. V ÚOSU je jasně stanoveno, že regulace ploch V a VD je nedostatečná, což v rámci ostatních ploch nenastalo, proto se uzávěra týká jen ploch V a VD. Kromě toho navrhovatel poukazuje na zodpovědnost vůči občanům, kteří na nedostatečnou regulaci ploch výroby a skladování ve stávajícím územním plánu obce poukazují.
34. Vydání ÚOSU do doby pořízení změny územního plánu je tedy ve veřejném zájmu. Obec H. již vydala i několik výjimek ze stavební uzávěry, pokud nebyly v rozporu s účelem stavební uzávěry, nejedná se tedy o diskriminační přístup při vymezení stavební uzávěry, jen o nutný rozsah. Stavební zásahy na plochách V a VD bez potřebné regulace by mohly znemožnit či ztížit budoucí využití území a zapracování potřebných změn v rámci pořizování Změny č. 1 Územního plánu H..
35. Pokud odpůrce uvádí, že z ÚOSU není zřejmé, zda nemělo být obdobně přistupováno k dalším pozemkům, které jsou předmětem připravované změny územního plánu, což je třeba považovat za nedostatečné zdůvodnění územního rozsahu ÚOSU a zároveň o nediskriminační přístup při jeho vymezení, navrhovatel proti tomu namítá, že odpůrce nijak blíže nezkoumal, co je skutečně předmětem připravované změny územního plánu.
36. V článku VII. ÚOSU je mimo jiné uvedeno, že *„Z důvodu ochrany krajinného rázu a zajištění kvality bydlení a celkově příznivého životního prostředí se jeví současná regulace ploch V a VD jako nedostatečná.“* Nedostatečnost regulace ploch V a VD v platném územním plánu se naplno projevila v souvislosti s chystaným záměrem výstavby lakovny v průmyslovém areálu společnosti Z., spol. s r.o.
37. V době vydání ÚOSÚ bylo tedy jisté, že předmětem připravované změny územního plánu jsou pozemky zařazené v plochách V a VD dle platného územního plánu, neboť tento předmět připravované změny územního plánu byl doplněn z rozhodnutí samotné obce. Ohledně dalších pozemků, které jsou obsahem žádostí jednotlivých občanů průběžně podávaných obci, dosud rozhodnuto nebylo. Je tak zcela absurdní požadavek odpůrce, aby rada obce při vydávání ÚOSÚ posuzovala, zda by se neměla stavební uzávěra vztahovat i na další pozemky, u nichž ani není jisté, zda budou předmětem změny územního plánu.
38. V odůvodnění rozhodnutí o dalších námitkách se v ÚOSU uvádí, že: *„Naopak zákaz stavební činnosti v jiných typech ploch či dokonce na celém území obce by mohl představovat již nepřiměřený zásah do práv dotčených vlastníků.“* Dle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu se rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, uvede jako součást odůvodnění opatření obecné

povahy (§ 173 odst. 1 správního řádu). Odůvodnění stavební uzávěry obce H. tak bylo zcela dostatečné a v souladu se správním řádem a stavebním zákonem, protože nebyl dán důvod pro její zrušení.

39. Ke **čtvrtému návrhovému bodu** (porušení zásad ochrany osobních údajů) navrhovatel uvedl, že k osobám, které uplatnily svou námitku či připomínku (případně jen elektronický dotaz k problematice) jsou v napadeném OOP uvedena nejen celá jména (rodná jména včetně příjmení) či úplná adresa, ale odpůrce uvádí i čísla listů vlastnických těchto osob, které si sám vyhledal a zveřejnil v rozhodnutí. Listy vlastnické jsou uvedeny přímo za jménem a adresou vlastníka nemovitostí (chybně je uváděno vlastnictví či spoluvlastnictví nemovitostí u jednotlivých listů vlastnictví). U některých osob je rovněž uvedena e-mailová adresa.
40. Ze všech uvedených důvodů navrhovatel v petitu svého návrhu požádal, aby soud zrušil napadené OOP dnem vyhlášení rozsudku a uložil odpůrci povinnost k náhradě nákladů řízení.

IV. Vyjádření odpůrce a replika navrhovatele

41. Ve svém **vyjádření** k návrhu ze dne 30. 6. 2020 odpůrce uvedl následující argumentaci. V první řadě navrhovateli přisvědčil, že napadené OOP je třeba přezkoumávat v režimu § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“). Nesouhlasil však s tím, že navrhovatel byl na svých právech napadeným opatřením zkrácen, neboť územním opatřením o stavební uzávěře nedochází k nabytí práv, ale k jejich omezení. K dotčení na subjektivních právech navrhovatele nedošlo ani samotným ÚOSU, které není samo o sobě nástrojem regulace v území. Obdobně ani nemůže dojít k neregulované zástavbě v plochách výroby a skladování, protože i účinný územní plán má v současné době stanoveny podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití.
42. Rozhodnutí odpůrce zahájit přezkumné řízení nebylo odvozeno od podání podnětů, ale došlo k němu z úřední povinnosti, a to na základě důvodných pochybností, které odpůrce získal studiem kompletního spisového materiálu.
43. K prvnímu návrhovému bodu odpůrce uvedl, že napadené OOP nemohlo způsobit žádnou újmu na právech navrhovatele. Dále uvedl, že svým rozhodnutím nezasáhl do samosprávy obce. Napadeným rozhodnutím není odepřeno radě obce vydat územní opatření o stavební uzávěře zákonným postupem znovu. Odpůrce nesouhlasí s tím, že ÚOSU zavedlo regulaci na dotčených plochách, neboť zákaz stavební činnosti nelze považovat za regulaci.
44. Ke druhému návrhovému bodu odpůrce v podstatné míře zopakoval svou argumentaci z napadeného OOP, přičemž zdůraznil, že okamžik „zveřejnění“ návrhu opatření obecné povahy je třeba odvíjet od ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu, podle kterého je zveřejněno patnáctým dnem po jeho vyvěšení.

Jinými slovy, okamžik zveřejnění není totéž co okamžik vyvěšení návrhu opatření obecné povahy.

45. V daném případě tedy vzhledem k časové souslednosti úkonů orgánů obce H. nebyla splněna minimální lhůta pro zveřejnění návrhu územního opatření o stavební uzávěře stanovená v § 172 odst. 1 správního řádu.
46. Podle odpůrce se judikatura zatím k otázce lhůty pro zveřejnění návrhu opatření obecné povahy přímo nevyjádřila. Dosavadní judikáty se týkaly stanovení začátku lhůty pro uplatnění námitek vůči návrhu opatření obecné povahy. Odpůrce je přesvědčen o správnosti své úvahy. Dále odpůrce uvedl obsáhlou polemiku s názorem navrhovatele na výklad ustanovení § 172 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 25 odst. 2 správního řádu, jejímž leitmotivem je odlišení okamžiku doručení opatření obecné povahy a jeho zveřejnění.
47. Ke třetímu návrhovému bodu odpůrce zopakoval svou argumentaci z odůvodnění napadeného OOP. K tvrzené nepřiměřenosti zásahu do práva na ochranu osobních údajů pak uvedl, že u osob, které uplatnily v rámci projednání návrhu své námitky, musel odpůrce zjišťovat vlastnictví nemovitostí. Označení těchto osob slouží k doložení rozdílného jejich postavení. Uvedené údaje jsou zjistitelné z katastru nemovitostí.
48. Ze všech uvedených důvodů odpůrce navrhl zamítnutí návrhu jako nedůvodného.
49. V **replíce** k vyjádření odpůrce ze dne 15. 7. 2020 navrhovatel rozporoval závěr odpůrce, že územní opatření o stavební uzávěře svými účinky nedopadá pouze na tuto skupinu, ale i na celou řadu dalších subjektů. To je patrné již jen z toho, že zákonodárce v ustanovení § 98 odst. 3 stavebního zákona výslovně uvedl, že námitky proti návrhu územního opatření o stavební uzávěře může podat též zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Z povahy věci se tyto osoby budou zpravidla vydání územního opatření o stavební uzávěře domáhat. Tak tomu bylo ostatně i v tomto případě, kdy proti výstavbě v plochách výroby a skladování (tedy v plochách, na něž se vztahovalo územní opatření o stavební uzávěře) byla v loňském roce podepsána petice 1816 obyvateli obce H., majiteli nemovitostí v obci H. a obyvateli přilehlého okolí. Zástupce veřejnosti a spolky tedy zpravidla nebudou podávat námitky proti návrhu územního opatření o stavební uzávěře, ale budou dotčení ve svých právech právě až zrušením územního opatření o stavební uzávěře.
50. Dále byl v replíce zpochybněn názor odpůrce, že navrhovatel se rovněž neztotožňuje s optimistickým postojem odpůrce, který má za to, že dotčené orgány hájící zájmy vyplývající ze zvláštních právních předpisů zajistí dostatečnou ochranu území před výstavbou s negativním dopadem na životní prostředí. Pokud by tomu tak bylo, pak by pozbyla na významu územně plánovací dokumentace, která má mimo jiné chránit přírodní hodnoty území a stanovovat podmínky pro příznivé životní prostředí. S ohledem na tyto cíle a úkoly vyjádřené v ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona pořizuje obec H. změnu stávajícího územního plánu, kterou

hodlá napravit současnou nedostatečnou regulaci území v plochách výroby a skladování.

51. Podmínky využití území v plochách výroby a skladování stanovené současným územním plánem jsou zcela minimalistické (z hlediska plošné a prostorové regulace a ochrany krajinného rázu je v plochách V stanovena pouze maximální výška 15 m od upraveného terénu, v plochách VD výška 10 m). Územní plán však nestanoví žádné jiné podmínky stran intenzity využití území nebo nepřipustných typů výroby. Zrušením územního opatření o stavební uzávěře tak jednoznačně dochází k umožnění neregulované zástavby v těchto plochách. To potvrzuje aktuální vývoj. Dne 1. 7. 2020 bylo u Městského úřadu Vsetín zahájeno společné územní a stavební řízení na stavbu nazvanou „výrobní závod H. – Linka povrchových úprav – prášková lakovna“, která má být umístěna právě v ploše výroby a skladování.
52. Dále navrhovatel obsáhle rozebral kritéria pro přiznání aktivní legitimace spolku v soudním řízení, a to v návaznosti na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14. Závěrem navrhovatel setrval na petitu svého návrhu.

V. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

53. Svými podáními se do věci přihlásily osoby zúčastněné na řízení [dále jen „OZNŘ I), II) III, IV a V“]. Krajský soud všechny tyto osoby akceptoval jako osoby zúčastněné, neboť prokázaly, že vlastní nemovitosti v území, které bylo předmětem úpravy ÚOSU, což soud ověřil z údajů uvedených v katastru nemovitostí.

V.1 Vyjádření OZNŘ I) – Z., spol. s.r.o.

54. OZNŘ I) předně uvedla, že napadené OOP považuje za správné a vydané v souladu s právními předpisy. Napadeným OOP byla správně dovozena nezákonnost stavební uzávěry. OZNŘ I) je toho názoru, že stavební uzávěra je nezákonná z více důvodů než konstatoval odpůrce v napadeném OOP. Hlavním důvodem je výše uvedená účelovost stavební uzávěry a zneužití tohoto institutu pro to, aby bylo zabráněno realizaci záměru OZNŘ I). Pokud jde o další důvody nezákonnosti, OZNŘ I) odkazuje pro stručnost na podaný podnět k zahájení přezkumného řízení a zrušení stavební uzávěry, v němž důvody nezákonnosti podrobně popisuje.
55. K jednotlivým bodům návrhu na zrušení napadeného OOP uvádí OZNŘ I) následující.
56. OZNŘ I) není toho názoru, že by navrhovateli svědčila aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení napadeného OOP. OZNŘ I) se nedomnívá, že by navrhovatel disponoval veřejným subjektivním právem spočívajícím v tom, že bude prostřednictvím stavební uzávěry zakázána všem vlastníkům pozemků v plochách výroby a skladování (V a VD) veškerá stavební činnost. Byli to právě OZNŘ I) a další vlastníci dotčených pozemků (vesměs podnikatelé), kteří byli vydáním stavební uzávěry nezákonně omezeni na jejich právech, proto se obrátili na odpůrce, který nezákonnost stavební uzávěry potvrdil.

57. Navrhovatel se svým návrhem v podstatě domáhá obnovy protiprávního stavu nastoleného vydáním nezákonné stavební uzávěry Radou obce H.. Lze se rovněž pozastavit nad tím, že navrhovatel vznikl necelý rok před podáním předmětného návrhu na zrušení napadeného OOP, přičemž jeho statutární orgán tvoří pouze jedna osoba a celkem tvoří navrhovatele nejspíše pouze další dva lidé, jak vyplývá ze spolkového rejstříku.
58. Aktivní legitimaci by bylo možné dovodit za situace, kdy by např. mělo dojít ke změně územního plánu, která by znamenala zařazení pozemků zemědělského půdního fondu do zastavitelných ploch. Taková situace však v nyní projednávané věci nenastala. Napadené OOP zrušilo stavební uzávěru, kterou bylo nezákonně zasaženo do práv vlastníků pozemků výroby a skladování (V a VD). Stavební uzávěra a ostatně ani navrhovatel neuvádí, z jakého důvodu by měly být regulovány toliko plochy výroby a skladování (navíc plošně všechny tyto plochy bez konkrétního vymezení) a nikoliv také plochy další. I z toho je zjevné, že postup rady obce spočívající ve vydání stavební uzávěry byl veden s cílem zamezit realizaci konkrétního záměru OZNŘ I).
59. Záměr OZNŘ I) přitom podléhá posouzení správních orgánů a musí splňovat přísné podmínky vyplývající z toho, že jde o oblast CHKO Beskydy. Ani to radě obce a navrhovateli nestačí a vydáním stavební uzávěry hodlají suplovat činnost správních orgánů a převzít pravomoc rozhodovat o tom, jaké záměry budou a nebudou v daném území realizovány. Kromě OZNŘ I) jsou však postupem rady obce ohroženi také další podnikatelé mající provozovny právě v plochách výroby a skladování. Jak vyplývá z podaných podnětů u odpůrce, také pro ně by stavební uzávěra měla likvidační účinky. Zrušením stavební uzávěry (vydáním napadeného OOP) nebylo přímo dotčeno veřejné subjektivní právo navrhovatele. Doplnit je třeba také to, že OZNŘ je již od roku 2007 vlastníkem certifikátu ISO 1400, který se týká ochrany životního prostředí.
60. OZNŘ I) poukázala na vývoj kauzy předcházející celému procesu vydání stavební uzávěry. OZNŘ I) zakoupila v roce 2006 areál, v němž hodlá realizovat její záměr a který se nachází na pozemcích dotčených stavební uzávěrou. Areál v obci H. zaručoval do budoucna možnost rozvoje společnosti, a to jak svou polohou, dlouhodobou historií, tak i zaužívaným způsobem využití – jedná se o bývalý vojenský areál, který tímto způsobem sloužil již od roku 1930, zejména jako sklad pohonných hmot. Od pořízení areálu vybudovala OZNŘ I) několik výrobních a skladovacích hal v souladu s dlouhodobě ustáleným územním plánem, v němž jsou pozemky související s areálem vedeny jako plochy výroby a skladování (VD). Prozatím poslední vybudovaná hala byla zkolaudována v loňském roce a nebyly zaznamenány jakékoliv připomínky ze strany občanů, obce H. nebo jejích orgánů a stejně tak ze strany kontrolních orgánů.
61. Výstavba lakovny, která rozpoutala proces vedoucí k vydání stavební uzávěry, má nahradit a doplnit stávající zastaralé provozy. Jedná se o moderní, plně automatizovaný provoz, jenž splňuje ty nejprísnější požadavky jak v oblasti kvality

nanášení barev, tak zejména v oblasti ekologie. Bez této technologie není OZNŘ I) schopna v budoucnu se světovými společnostmi spolupracovat, tak jak tomu je doposud. Platnou a účinnou stavební uzávěrou by rada obce zamezila potřebnému rozvoji této OZNŘ a následnou změnou územního plánu, kterou obec H. připravuje, by pak hrozila úplná likvidace společnosti. Ostatně již stávající několikaměsíční trvání stavební uzávěry přineslo OZNŘ I) obrovské komplikace, jelikož bránění ve stavební činnosti či údržbě a renovaci stávajících provozů znemožňuje plánování budoucího rozvoje OZNŘ I), včetně jednání o případných nových zakázkách, které jsou pro budoucí činnost dané společnosti zásadní. Proces změny územního plánu, po dobu něhož by trvala stavební uzávěra, může trvat i řadu let. Za těchto okolností čelí OZNŘ I) již nyní, v závislosti na rozhodnutí soudu, hrozbě úpadku.

62. Na projekt lakovny je z loňského roku přiznána Ministerstvem průmyslu a obchodu investiční pobídka ve výši 104 mil. Kč, kdy tento projekt byl schválen v souladu se zákonem o investičních pobídkách příslušnými institucemi (Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo financí apod.).
63. Kroky Rady obce H. jsou dle názoru OZNŘ I) zásahem nejen do jejího práva na podnikání, ale také jsou zásahem do práva na podnikání ostatních podnikatelů v obci, kteří taktéž projevíli nesouhlas s dosavadními kroky obce H., resp. jejích orgánů.
64. Postoj členů orgánů obce H. se však zásadně změnil po vlně nevole spuštěné několika jedinci poté, co OZNŘ I) představila podrobnosti svého záměru spočívajícího (stručně shrnuto) ve výstavbě nové haly a pořízení toliko potřebné technologie práškového a kataforézního lakování. Postoj členů orgánů obce se změnil jednostranně a nekompromisně v neprospěch OZNŘ I). K důkazům předkládá OZNŘ I) na prvním místě audionahrávku z Českého rozhlasu, na které prezentuje starosta obce názor celého zastupitelstva obce: *„My tady nechceme obrovský objekt, který nám bude hyzdit střed obce, který jsme se snažili v minulosti revitalizovat. A v těsné blízkosti toho místa, kde my plánujeme vybudovat bytové domy a rodinné domy by měl stát tady tenhle provoz.“*
65. Výše uvedené z pohledu OZNŘ I) jednoznačně svědčí o účelovosti stavební uzávěry, prostřednictvím které si obec H., resp. její orgány snaží uzurpovat pravomoc k tomu, aby mohly rozhodovat o stavebních záměrech a zejména aby „za každou cenu“ zamezily realizaci záměru OZNŘ I). Činí tak neférově namísto toho, aby se zákonným způsobem účastnily povolovacích procesů, uplatňovaly v nich námitky a ponechaly rozhodnutí na nezávislých orgánech.
66. Shora uvedené skutečnosti potvrzují i další doprovodné články zveřejněné v médiích, ilustrativně zejména článek uveřejněný v MF DNES: *Lakovnu lidé v obci nechťejí. Zastupitelé je vyslyšeli.* Z výše uvedeného je jednoznačně patrné, že návrh změny územního plánu a stavební uzávěra nemají za cíl chránit životní prostředí a jeho jednotlivé složky, jak tvrdí navrhovatel. Ostatně v takovém případě by byly podrobeny prověření také ostatní plochy územního plánu, nikoliv pouze plochy

výroby a skladování. Cílem stavební uzávěry bylo od počátku zabránit realizaci záměru OZNŘ I).

67. S názorem odpůrce na neaplikaci ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu se OZNŘ I) zcela ztotožňuje a považuje jej za správný. Ostatně navrhovatel žádnou vážnou újmu (s výjimkou obecné argumentace) netvrdí ani neprokazuje. Vážnou újmu jsou naopak ohroženi OZNŘ I) a další vlastníci nemovitostí (vesměs podnikatelé) v plochách výroby a skladování (V a VD), kterým by stavební uzávěrou byla nezákonně zakazována stavební činnost. Tito se ostatně rovněž obrátili na odpůrce s podnětem k jejímu zrušení.
68. OZNŘ I) pak důrazně odmítá tvrzení navrhovatele o tom, že „[o]byvatelé H. si přejí uzávěru [...]“. O vydání stavební uzávěry usiluje toliko několik jednotlivců. Proti jejich štvavému postupu se naopak řada obyvatel H. důrazně ohradila, vč. zaměstnanců OZNŘ I), kteří sepsali prohlášení, jímž se za OZNŘ I) a její činnost postavili a snažili se vysvětlit podstatu jejího záměru včetně toho, že jde o modernizaci a ekologizaci stávající výroby.
69. OZNŘ I) je ve shodě s odpůrcem toho názoru, že nebyl splněn požadavek uvedený v ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu, dle kterého musí být návrh opatření obecné povahy zveřejněn na úřední desce po dobu 15 dnů. Návrh stavební uzávěry, jak je v něm výslovně uvedeno, byl vyvěšen na úřední desce dne 30. 7. 2019 a sňat z ní byl dne 15. 8. 2019. Požadovaná lhůta tak nebyla dodržena, jelikož den zveřejnění i dle ustálené judikatury správních soudů není totožný se dnem jeho vyvěšení. Odpůrce tedy posoudil právní otázku nedodržení procesní lhůty správně a námitky navrhovatele, které směřují ke zkrácení veřejných subjektivních práv jiných osob, jsou v tomto ohledu liché.
70. Ohledně druhého rozhodovacího důvodu napadeného opatření OZNŘ I) uvedla, že tento závěr považuje za správný, nicméně je toho názoru, že zhodnocení, zda by nemělo být obdobně (tj. zákazem stavební činnosti) přístupováno i k dalším pozemkům, by se mělo týkat všech dalších pozemků umístěných i v dalších plochách vymezených platným územním plánem. V odůvodnění stavební uzávěry je uvedeno, že regulace ploch výroby a skladování je údajně nedostatečná. Není však již uvedeno, z jakého důvodu je nedostatečná plošně na všech pozemcích výroby a skladování, a proč je na všech ostatních plochách vymezených územním plánem regulace dostatečná. Takové zdůvodnění stavební uzávěra postrádá, což způsobuje její nezákonnost. Tvrzení, že na plochách výroby a skladování „*mohou nejpravděpodobněji vznikat stavby zhoršující kvalitu bydlení či životního prostředí*“, není přezkoumatelný ani ničím podložený.
71. OZNŘ I) uzavřela, že ÚOSU nemohlo naplnit požadavek nezbytnosti uvedený v ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona. Za stávajících okolností je stavební uzávěra zjevně diskriminačního charakteru a zcela nepřiměřená. Územní opatření o stavební uzávěře je krajním způsobem eliminace potenciální hrozby vzniku nové výstavby v místě, pro které obec nebo kraj plánují alternativní využití a tyto plány se doposud neprojevíly v územně plánovací dokumentaci. Stavební uzávěra tudíž

musí splňovat základní zákonnou podmínku, a sice že musí jít o prostředek *ultima ratio* sloužící k ochraně ploch, pro které je plánováno jiné využití. Tato podmínka v dané věci zjevně nenastala.

72. OZNŘ I) uzavřela, že ÚOSU bylo v rozporu s § 97 odst. 1 stavebního zákona, kdy nerespektuje požadavek na nezbytný rozsah stavební uzávěry, a dále je rovněž v rozporu s jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů zakotvené v § 2 odst. 3 správního řádu, podle které je třeba šetřit práva nabytá v dobré víře i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu dotýká. Správní orgán do těchto práv a oprávněných zájmů může dle citované zásady zasahovat pouze za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu, což v dané věci splněno nebylo.
73. Vzhledem k výše uvedenému by tudíž měl být návrh navrhovatele zamítnut a napadené OOP jako správné a zákonné potvrzeno. Zároveň by mělo být navrhovateli uloženo zaplatit OZNŘ I) náklady řízení.
74. Jako přílohu svého vyjádření předložila OZNŘ I) soudu jednak trvalý nosič dat s nahrávkou rozhovoru se starostou obce H. v rozhlasu (Český rozhlas) a dále kopii prohlášení svých zaměstnanců vyjadřujících obavy pro případ, že by nový provoz lakovny nebyl postaven, jakož i kopii článku z regionálního tisku (Dnes) „*Lakovnu lidé v obci nechťejí. Zastupitelé je vyslyšeli.*“

V.2 Vyjádření OZNŘ II) – V)

75. Na podporu odpůrce vstoupily dále do řízení OZNŘ II), III), IV) a V) (dále jen „další OZNŘ“). Jejich vyjádření jsou z hlediska svého obsahu vystavěna na obdobné argumentaci. Jedná se o vlastníky pozemků a staveb umístěných v oblasti dotčené ÚOSU, kteří na těchto nemovitostech provozují své podnikání.
76. Další OZNŘ především vyjádřily své znepokojení nad tím, že i po zrušení ÚOSU odpůrcem by mohla být stavební uzávěra znovu obnovena, ať už v důsledku rozhodnutí soudu, anebo na základě nového rozhodnutí Rady obce H. Navrhovatel podle jejich názoru nereprezentuje vůli obyvatel H.
77. V této souvislosti si další OZNŘ nepřejí blokaci veškeré stavební činnosti týkající se jejich nemovitostí, neboť chtějí provozovat svou podnikatelskou činnost a v případě poptávky a potřeb svých zákazníků příp. rozšiřovat své provozy.
78. Souhrnně vzato považují další OZNŘ stavební uzávěru za účelovou, neodůvodněnou a nezákonnou, jakož i nepřiměřenou (je stanovena na všech nemovitostech umístěných v plochách výroby a skladování). Další OZNŘ tedy soudu navrhuje, aby návrh byl zamítnut jako nedůvodný.

V.3 Replika navrhovatele k vyjádření OZNŘ I)

79. Navrhovatel zaslal soudu repliku k vyjádření OZNŘ I), jejímž smyslem bylo reagovat na některá tvrzení OZNŘ I) týkající se vystupování navrhovatele v řízeních a kontextu jeho činnosti. Navrhovatel poukázal na skutečnost, že i když obec H. plánuje vydání další, v pořadí druhé stavební uzávěry, opět osoba zúčastněná proces vydávání stavební uzávěry napadla, respektive obvinila členy orgánu obce z podjatosti, není tedy jisté, zda obec H. vůbec bude moci tuto uzávěru (v dohledné době) vydat. Dle názoru žalobce je právě i z tohoto důvodu nutné ochránit dané území stavební uzávěrou, která dle navrhovatele byla nezákonně zrušena.
80. Záměr OZNŘ I) je posuzován Městským úřadem ve Vsetíně, což však nemusí nutně znamenat, že navrhovatel bude mít možnost účastnit se tohoto řízení a prosazovat své cíle a práva, jakožto i práva svých členů. K tomu navrhovatel poznamenal, že podle jeho informací prozatím všem, co oznámili své účastenství v prvním případě, bylo doručeno usnesení Městského úřadu Vsetín, že nejsou účastníky řízení, neboť nejsou stavbou dotčeni (i když dle vyjádření majitelů okolních nemovitostí jim zápach z mokré lakovny, případně hluk z dopravy negativně zasahuje do jejich vlastnických práv).
81. Není tak zřejmé, zda-li navrhovatel (či jednotliví členové samostatně) budou moci uplatnit své právo na účastenství v některém z výše uvedených řízení, a zda-li bude stavební úřad posuzovat v územním a stavebním řízení jen samotnou stavbu s práškovou lakovnou či bude posuzovat celkový záměr celé stavby, tedy včetně doplnění technologiemi, která jsou nyní součástí posuzování EIA (záměr ZLK 895). Navrhovateli tak hrozí upření práv, na které by měl právo při řádném posouzení stavby jako celku v procesu EIA a následném stavebním řízení.
82. Navrhovatel, i když mu bylo známo probíhající řízení o dodatečném povolení přístaveb směřujících k využití stavby na mokrou lakovnu a svařovnu v době podání návrhu na předběžné opatření, nepodal soudu návrh na předběžné opatření i na tuto stavbu. OZNŘ I) tak měla možnost nelegální přístavby dodatečně povolit a získat kolaudační souhlas, což svědčí o tom, že navrhovatel neusiluje o celkové zamezení záměrů či dokonce likvidaci dané osoby zúčastněné na řízení.
83. Navrhovatel dále obsáhle objasňoval své aktivity na poli ochrany životního prostředí v obci H. a vnitřní poměry spolku. Navrhovatel tedy není právnickou osobou, která by tzv. stála na jedné osobě, ale právnickou osobou, která má podporu veřejnosti na území, ve kterém působí.
84. Stran charakteru obce H. navrhovatel rozporoval tvrzení OZNŘ I) o průmyslovém charakteru obce. H. se neodlišuje z hlediska výrobních aktivit od okolních obcí, např. Nového Hrozenkova, Huslenek, Hovězí, apod. Srovnávat město Karolinka, kde byla sklárna, s obcí H., je zavádějící. V H. byla vždy tradiční výroba ze dřeva, právě kvůli dostupnosti této vstupní suroviny. Obec H. není průmyslovou obcí, ale obcí turisticky velmi atraktivní zejména díky vesnickému a přírodnímu charakteru obce, přičemž je součástí zvláště chráněných území z hlediska životního prostředí.
85. Stran argumentace udělenou investiční pobídkou navrhovatel uvedl, že v rozhodnutí o příslibu investiční pobídky je uvedena podmínka, že příjemce bude

realizovat investiční akci v souladu se zcela jiným záměrem – záměrem ZLK1227P, Skladu hotových výrobků, který je již postaven, zkolaudován a užíván.

86. Diskriminační účinky stavební uzávěry žalobce ve stavební uzávěře neshledává i právě proto, že se stavební uzávěra týká všech ploch výroby a skladování, kde by mohl díky nedostatečné regulaci vzniknout provoz, který by mohl ohrozit budoucí využití území v souladu s trvale udržitelným rozvojem. Nejedná se jen o pozemky této osoby zúčastněné na řízení, ale všechny plochy výroby a skladování, kde by mohlo dojít k možné neregulované výstavbě. Navíc když OZNŘ I) žádala o výjimku ze stavební uzávěry na stavbu posuvné brány, Obec H. ji vyhověla.
87. K důkazům předloženým OZNŘ I) – článku z regionálního tisku a prohlášení zaměstnanců Z. s.r.o. navrhovatel uvedl, že OZNŘ I) od počátku věděla, že její pozemek se nachází v centru obce H., uprostřed zastavěného území v CHKO Beskydy. V územním plánu se však nepočítalo s rozšířením výroby, ale s plochou stávající výroby a skladování, což mohlo být důvodem celkově nedostatečné regulace ploch výroby a skladování v územním plánu obce.
88. Navrhovatel v závěru repliky setrval na svém návrhu na zrušení napadeného OOP dnem vyhlášení rozsudku a přiznání náhrady nákladů řízení.

VI. Správní spis

89. Zastupitelstvo obce H. schválilo na svém zasedání dne 5. 6. 2019 doplnění návrhu na změnu č. 1 územního plánu schválenou již dříve usnesením Zastupitelstva obce H. ze dne 11. 5. 2019 v rozsahu obsahu doplnění. Uvádí se zde potřeba prověření podmínek využití ploch výroby a skladování (plochy V a VD).
90. Návrh ÚOSU byl schválen na zasedání Rady obce H. dne 21. 6. 2019 a rozeslán dotčeným orgánům. Podle stejnopisu vyvěšeného formou veřejné vyhlášky na úřední desce Obecního úřadu H. byl návrh ÚOSU vyvěšen dne 30. 7. 2019 a sňat dne 15. 8. 2019, přičemž zároveň byl zpřístupněn na elektronické úřední desce dálkovým přístupem. Na zasedání Rady obce H. dne 23. 9. 2019 bylo schváleno rozhodnutí o námitkách (mezi nimiž byly i všechny OZNŘ I)-V) a následně usnesením č. 3/30 schválila vydání samotné ÚOSU.
91. Ve správním spisu jsou založena souhlasná stanoviska dotčených orgánů a koordinované závazné stanovisko Městského úřadu Vsetín, odboru životního prostředí, odboru územního plánování, stavebního řádu a dopravy.
92. ÚOSU vydané jako opatření obecné povahy č. 1/2019 usnesením Rady obce H. č. 2/19 ze dne 26. 9. 2019 bylo oznámena veřejnou vyhláškou vyvěšenou dne 27. 9. 2019 a nabylo účinnosti dne 12. 10. 2019. V odůvodnění ÚOSU Rada obce H. mj. uvedla, že pozemky dotčené stavební uzávěrou se nachází v podle platné územní plánovací dokumentace v plochách výroby a skladování, tj. plochách označených jako „V“ a plochách pro drobnou výrobu a výrobní služby označených jako „VD“, které se díky historickému vývoji zachovaly převážně v centru obce.

93. Podrobněji se uvádí, že stávajícím územním plánem nebyly vymezeny žádné nové plochy výroby a skladování. Stávající územní plán stanoví podmínky pro využití ploch V a VD, jakož i podmínky prostorového uspořádání včetně stanovení základních podmínek ochrany krajinného rázu (výšková regulace). Dále se zde odkazuje na struktury ochrany životního prostředí, do nichž obec H. spadá, a to zejm. CHKO Beskydy a Horní Vsacko (ptačí oblast). Z důvodu ochrany a krajiny a zajištění kvality bydlení a celkově příznivého životního prostředí se jeví regulace ploch V a VD jako nedostatečná. V rámci porřízení změny č. 1 bude prověřeno vymezení ploch (podrobnější regulace na základě regulačního plánu či zpracování územní studie), a to za účelem zabezpečení racionální výstavby a udržitelného rozvoje území obce. Stavební uzávěra je z tohoto důvodu nezbytná, neboť pokud by došlo v mezidobí k zastavění ploch v souladu se stávajícími regulativy, nepochybně by došlo k znemožnění či ztížení budoucího využití.
94. Po jeho vydání byla rozhodnutím ze dne 16. 12. 2019, č.j. 1054/2019, udělena společnosti Z., spol. s.r.o. výjimka z ÚOSU na záměr opravy brány do areálu. Odpůrce vydal usnesení ho zahájení přezkumného řízení dne 12. 2. 2020, které doručoval veřejnou vyhláškou. Písemnost byla vyvěšena dne 12. 2. 2020 a sňata dne 2. 4. 2020 z úřední desky obce H. a na úřední desce odpůrce dne 13. 2. 2020 a sňata dne 30. 3. 2020. Přílohou tohoto usnesení byl návrh rozhodnutí, tzn. napadeného OOP, v němž bylo navrženo zrušení ÚOSU ode dne 12. 10. 2019.
95. Ve správním spisu jsou založeny podané námítky a připomínky proti usnesení o zahájení přezkumného řízení, přičemž nechybí ani námítky navrhovatele datované dnem 27. 3. 2020, v nichž navrhovatel požadoval, aby ÚOSU zůstala v platnosti. Dále je třeba zmínit námítky podané Petičním výborem petice „Proti výstavbě Haly povrchových úprav“, které jdou proti záměru OZNŘ I) vystavět na pozemcích dotčených ÚOSU Halou povrchových úprav.

VII. Posouzení věci krajským soudem

VII.1 Podmínky řízení

96. V první řadě se krajský soud zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Shledal, že návrh byl podán včas v zákonné lhůtě a nebyl ani podán předčasně. Obecně lze za podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a s. ř. s. považovat existenci opatření obecné povahy, dodržení zákonem stanovené lhůty pro podání návrhu a aktivní a pasivní legitimaci. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je obsažena v ust. § 101a a násl. s. ř. s.
97. Jelikož napadené OOP je po formální stránce rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení, kterým bylo zrušeno ÚOSU vydané Radou obce H. podle ustanovení § 97 a násl. stavebního zákona, je třeba na něj nahlížet z materiálního pohledu rovněž jako na akt smíšené povahy, tedy opatření obecné povahy (viz k tomu rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7.

2016, čj. 5 As 85/2015-36, přístupný na www.nssoud.cz). Krajský soud shledal, že napadené opatření je opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 171 a násl. správního řádu ve spojení s ustanovením § 97 stavebního zákona, čemuž odpovídá složení soudu i režim přezkumu v této věci.

98. Zdejší soud při posuzování aktivní legitimace navrhovatele k předmětnému řízení vychází z ustanovení § 101a s. ř. s., dle něhož návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (přístupný na www.nssoud.cz), potom platí, že „*Přípustný je ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry*“.
99. Podmínka aktivní procesní legitimace je dle názoru krajského soudu splněna, neboť navrhovatel kromě nezákonného postupu při vydání napadeného opatření obecné povahy tvrdí také zkrácení na svých subjektivních právech. Jak vyložil Ústavní soud ČR ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 (přístupný na <https://nalus.usoud.cz>), spolek může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy za splnění dvou podmínek: 1) tvrzení, že bylo zasaženo do jeho práv (zde zejm. právo na příznivé životní prostředí pro občany obce H.), a za 2) vztah k lokalitě regulované opatřením obecné povahy a věcný vztah činnosti spolku k předmětu regulace tohoto opatření.
100. Navrhovatel ve svých procesních podáních dostatečně osvědčil splnění uvedených podmínek, neboť sdružuje občany obce H. za účelem ochrany životního prostředí v této obci, kde má rovněž své sídlo. Jak je patrné ze správního spisu odpůrce a Rady obce H., byl tento spolek aktivní jak v procesu pořizování ÚOSU, tak i v přezkumném řízení vedeném odpůrcem. Podle svého tvrzení se pak navrhovatel aktivně účastní i řízení týkajících se jiných záměrů v obci H..
101. Nad rámec uvedeného krajský soud podotýká, že mu nepřísluší zkoumat vnitřní poměry existující právnické osoby (navrhovatele), není-li z jiných okolností zřejmé, že by jeho činnost a procesní aktivita naplňovala znaky obstrukčního jednání. Tak tomu v případě navrhovatele není, neboť ten využívá pouze procesních práv, která jsou spolkům na ochranu přírody naším právním řádem a judikaturní praxí přiznána.

VII.2 Přezkum napadeného OOP

102. Krajský soud v Brně na základě podaného návrhu přezkoumal napadené opatření obecné povahy v mezích návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání, přičemž byl vázán uplatněnými důvody návrhu.

103. Při přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy lze přiměřeně uplatnit algoritmus přezkumu dovozený Nejvyšším správním soudem v jeho starší judikatuře před tzv. velkou novelou soudního řádu správního účinnou od 1. 1. 2012. Jde o algoritmus vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 (přístupný na www.nssoud.cz). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích: 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 (jednání ultra vires); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy); 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).
104. Krajský soud dále obecně uvádí, že jakkoliv rozumí snaze OZNŘ I) zpochybnit postup obce H. při vydání ÚOSU, z čehož plyne jeho podpora pozice odpůrce, pro krajský soud nehraje v předmětné věci pro posouzení návrhových bodů významnou roli ani existence stavebního záměru OZNŘ I) v území dotčeném ÚOSU, ani mediální výměna názorů ohledně tohoto projektu (předložený novinový článek a nahrávka z rozhovoru se starostou obce H. v Českém rozhlase). Tyto skutečnosti mohou nabýt většího významu při eventuálním přezkumu samotné změny Územního plánu obce H., bude-li přijata a následně přezkoumávána. Obdobného charakteru je i předložené prohlášení zaměstnanců OZNŘ I) na podporu výstavby nové lakovny. Proto soud nepřikročil k tomu, aby tyto zdroje informací pojal jako důkazy v projednávané věci.
105. Ve věci nebylo tím pádem nutno nařizovat jednání, neboť účastníci souhlasili s tím, aby krajský soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, a nebylo tak prováděno dokazování (§ 51 s. ř. s.).
106. Navrhovatel brojil proti napadenému OOP pouze z důvodů podřaditelných pod body 3), 4) a 5) výše vymezeného algoritmu. Krajský soud se tedy postupně zabýval jednotlivými návrhovými body a dospěl k závěru, že návrh je **důvodný**, neboť napadené opatření obecné povahy odpůrce nebylo vydáno v souladu se zákonem. K tomuto závěru soud dovedly následující úvahy.

VII.3 První návrhový bod (ochrana práva na samosprávu a legitimní očekávání)

107. Navrhovatel namítal, že v přezkumném řízení došlo k zásahu do práva obce H. na samosprávu, přičemž měl být porušen také princip právní jistoty (předvídatelnosti a legitimního očekávání).
108. K tomu krajský soud uvádí, že do práva územních samosprávních celků na samosprávu (čl. 8, čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR) lze podle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR zasáhnout prostředky státní moci za podmínek stanovených zákonem, vyžaduje-li to ochrana zákona (princip zákonnosti).

109. Jedním z těchto případů, kdy je v sázce zákonnost činnosti orgánů územních samosprávních celků, je také jejich rozhodování v procesech při výkonu veřejné správy. Podle ustanovení § 7 odst. 4 stavebního zákona pak krajské úřady vykonávají státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu. Podle § 5 odst. 2 stavebního zákona platí, že *Orgány obce a kraje vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje.*“ Ve smyslu ustanovení § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona vydává územní opatření o stavební uzávěře rada obce, příp. zastupitelstvo v obcích, kde se rada nevolí.
110. Z uvedené právní úpravy v první řadě jasně vyplývá, že samotné řízení o vydání územního opatření o stavební uzávěře i jeho vydání formou opatření obecné povahy se děje v působnosti přenesené a jde tedy o zprostředkovaný výkon státní správy, nikoliv samosprávy obce. Stejně tak je výkonem státní správy postup odpůrce v přezkumném řízení podle ustanovení § 93 a násl. správního řádu, jehož výsledkem bylo vydání napadeného OOP. V předmětné věci se tedy pojmově nejedná o bezprostřední kolizi státní moci s právem obce na samosprávu, jak se snaží tvrdit navrhovatel.
111. Je samozřejmě pravda, že územní opatření o stavební uzávěře má význam jako dočasná (přechodná) úprava stavebních poměrů v území do doby, než dojde k změně územně plánovací dokumentace (srov. § 97 odst. 1 stavebního zákona), která je již projevem samosprávy obce (regulační plán, územní plán). Nicméně samotná stavební uzávěra není projevem samosprávy obce, protože jsou námitky tohoto druhu liché.
112. Ohledně zachování principu předvídatelnosti (resp. dobré víry v nastolené právní poměry) v přezkumném řízení krajský soud uvádí, že vážení tohoto principu je v přezkumném řízení zákonem předvídáno. Ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu uvádí, že: *„Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabytá práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.* Podle ustanovení § 94 odst. 5 správního řádu platí, že: *„Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99)“.*
113. Podle názoru krajského soudu lze souhlasit s názorem odpůrce v tom směru, že ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu není aplikovatelné pro rozhodnutí, kterým se zrušuje stavební uzávěra, neboť ani samotné ÚOSU, ani zrušující rozhodnutí (materiálně OOP) nemá vůči konkrétním dotčeným osobám efekt konstitutivního rozhodnutí, tedy nikdo z těchto správních aktů nenabývá individuální subjektivní práva, která by zasluhovala ochranu ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu.

114. Odlišně je však třeba vnímat efekt § 94 odst. 5 téhož zákona, který má mnohem širší dopad a stanoví povinnost správního orgánu vážit princip dobré víry při rozhodování v přezkumném řízení v zásadě vždy, zejm. ve vyjmenovaných případech (reformační rozhodnutí a fixace účinků zrušujícího rozhodnutí k určitému datu). V tomto směru bylo tedy i povinností odpůrce vážit princip dobré víry při přezkumu ÚOSU.
115. Z tohoto principu však rozhodně nevyplývá, že by odpůrce nemohl při nalezení zákonných důvodů pro zrušení ÚOSU toto opatření obecné povahy zrušit, a to v duchu zmíněného principu zákonnosti (ochrany zákona), který v tomto případě dominuje nad principem legitimního očekávání, jenž může efekt ochrany zákonnosti pouze korigovat.
116. Krajský soud uzavírá, že námitky sdružené v prvním bodě nepředstavují důvod pro zrušení napadeného OOP, jak požaduje navrhovatel.

VII.4 Druhý návrhový bod (procesní postup při vydání ÚOSU)

117. Navrhovatel ve druhém návrhovém bodě brojil proti tomu, že odpůrce vyhodnotil v přezkumném řízení postup Rady obce H. při vydání ÚOSU jako nezákonný. Jedná se o první rozhodovací důvod napadeného OOP, neboť odpůrce uzavřel, že návrh ÚOSU nebyl řádně podle zákona zveřejněn a doručen, tudíž došlo nejen k procesnímu pochybení, ale i k zásahu do procesních práv dotčených osob (zejm. podatelů námitek).
118. Právní úprava doručení a zveřejnění návrhu opatření obecné povahy je obsažena v ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu, přičemž je třeba přihlížet k příp. odchylkám ve zvláštních (složkových) předpisech. Podle tohoto ustanovení platí, že *„návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.“*
119. Podle ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu platí, že *„doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.“*
120. O výklad těchto ustanovení existuje mezi stranami spor. Odpůrce založil napadené OOP na právním názoru, že doručení a zveřejnění návrhu opatření obecné povahy nejsou stejné postupy a pro každý se uplatní určitá lhůta (či doba). První lhůta vyplývá z ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu a činí patnáct dnů od vyvěšení

(tzn. oznámení) návrhu opatření obecné povahy a druhá lhůta ke zveřejnění návrhu činí ve smyslu § 172 odst. 1 věty poslední téhož zákona minimálně 15 dnů. Navrhovatel na druhé straně tvrdí, že „doručení“ návrhu opatření obecné povahy a jeho „zveřejnění“ jsou z hlediska mechanismu provedení tímž úkonem správního orgánu, který je uskutečněn vyvěšením návrhu opatření obecné povahy na úřední desce správního orgánu a uplynutím lhůty patnácti dnů (§ 25 odst. 2 správního řádu).

121. Obě strany založily své argumenty v podstatě na obdobných zdrojích. Klíčovým pro zodpovězení sporné právní otázky je nejen jazykově-logicko-systematický výklad obou aplikovaných ustanovení správního řádu (§ 172 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 2 správního řádu), ale také navazující doktrinární a judikurní závěry.
122. Jak navrhovatel, tak i odpůrce se odvolávají na závěry poradního sboru ministra vnitra č. 20 ze dne 5. 12. 2005. Uvedený názor zní takto: „*Dnem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy je podle § 172 odst. 1 správního řádu den, kdy byl návrh opatření obecné povahy doručen veřejnou vyhláškou při splnění požadavků § 25. Dnem zveřejnění návrhu opatření je tedy patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který jej doručuje. Podmínkou přitom je, aby v této lhůtě byl návrh opatření zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Podle stejných pravidel bude určen i den oznámení opatření obecné povahy podle § 173 odst. 1 správního řádu.*“ Je potřeba zdůraznit, že poradní sbor ministra vnitra se tu zabýval otázkou výkladu pojmu „zveřejnění“ ve vztahu k povinnosti správního orgánu publikovat návrh opatření obecné povahy též dálkovým přístupem (viz k tomu Černín, K. s. 891-892 In. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019).
123. Uvedený právní názor (který má povahu metodiky) našel své uplatnění i v korespondující judikatuře správních soudů i komentářové literatuře. Klíčovým je v tomto ohledu právní názor vtělený do rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne č. j. 6 As 231/2015 – 44, na nějž se v předmětné věci odkazují obě strany. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku, který se věcně týkal přezkumu opatření obecné povahy – místní úpravy provozu na pozemních komunikacích - vyložil aplikovanou právní úpravu následujícím způsobem: „*Ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu výslovně stanoví, že je nutno doručit návrh opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou. Požaduje tak, aby se návrh dostal do právní sféry jeho adresátů (byl jim oznámen), a to způsobem stanoveným v § 25 téhož zákona, aby na výzvu v něm učiněnou mohli reagovat. Výslovně zavazuje, aby byl návrh „zveřejněn“ po dobu 15 dnů. Jde o časový úsek, v němž je možno se s návrhem opatření seznámit, a ve smyslu § 25 správního řádu patnáctý den je dnem oznámení návrhu („doručení“). Až od následujícího dne po „zveřejnění“ návrhu tímto způsobem stanoveným zákonem, je možno odvíjet počátek lhůty k podání námitek. Skutečnost, že zákonodárce v § 172 odst. 5 správního řádu stanovil, že námítka lze proti návrhu podat ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho „zveřejnění“ akcentuje v případě návrhu opatření obecné povahy toliko skutečnost, že jde o akt mířený k neurčitému okruhu adresátů, jimž je oznamován.*“

124. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále uvádí, že: „Nelze opomenout, že situace upravená v ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu je obdobná situaci upravené v § 173 správního řádu, o čemž jednoznačně svědčí též normativní odkaz obsažený v tomto ustanovení (viz k tomu např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, publ. pod č. 2606/2012 Sb. NSS, bod 37 odůvodnění).[42] Nejvyšší správní soud tak sdílí (s výhradou užití pojmu „doručení“, které ve smyslu shora uvedeného usnesení rozšířeného senátu znamená „oznámení“) závěr poradního sboru ministra vnitra pro správní řád (Závěr č. 20 ze dne 5. 12. 2005), že dnem zveřejnění návrhu (ve smyslu dokonání tohoto úkonu) je podle § 172 odst. 1 ve spojení s § 25 správního řádu patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který jej vydal. Podle stejných pravidel je určen i den oznámení opatření obecné povahy podle ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu.“
125. Krajský soud tedy zcela sdílí právní názor navrhovatele, že ve smyslu ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 25 odst. 2 téhož zákona je nutno pojem zveřejnění vykládat tak, že jde o proces, který počíná vyvěšením návrhu opatření obecné povahy na úřední desce orgánu, který vede řízení o jeho vydání. Zároveň by měl být návrh vyvěšen i na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, což ovšem dle judikatury Nejvyššího správního soudu nemá na plynutí patnáctidenní lhůty pro zveřejnění vliv. Podstatné je, že celá argumentace v citovaném rozsudku je založena (zčásti implicitně) na premise, že „doručení“ návrhu opatření obecné povahy s sebou zároveň přináší efekt jeho zveřejnění, a to v téže patnáctidenní lhůtě požadované zákonem. Krajský soud z tohoto právního názoru vycházel i v navrhovatelem zmíněném rozsudku ze dne 3. 2. 2016, č. j. 65 A 1/2015 – 131, kde se ovšem jednalo o názor vyslovený v kontextu posouzení běhu lhůty pro podání námitek. Závěry krajského soudu v tomto rozsudku potvrdil svou argumentací i Nejvyšší správní soud (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 7 As 39/2016 – 47).
126. Smyslem a účelem poslední věty ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu hovořící o „minimálně patnáctidenní době zveřejnění“ tedy není odlišit od sebe doručení návrhu opatření obecné povahy ve smyslu odkazovaného § 25 odst. 2 správního řádu a jeho zveřejnění, ale zdůraznit, že teprve patnáctým dnem lhůty běžící podle § 25 odst. 2 správního řádu je návrh opatření obecné povahy zveřejněn (srov. dikci Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku – „dokonání zveřejnění“). Následujícím dnem poté pak počíná běžet lhůta k podání námitek. Dokonáním aktu zveřejnění však podle přesvědčení krajského soudu již nemá běžet žádná další lhůta k dalšímu „zveřejnění“ návrhu, neboť již byl po stanovenou dobu „zveřejněn“ za podmínek § 25 odst. 2 správního řádu.
127. Z předloženého správního spisu je jednoznačně průkazné a není to ani mezi účastníky sporné, že návrh ÚOSU byl vyvěšen dne 30. 7. 2019 a sňat dne 15. 8. 2019, přičemž zároveň byl zpřístupněn na elektronické úřední desce dálkovým přístupem. Z toho jasně plyne, že návrh ÚOSU byl publikován (tedy zveřejněn) na úřední desce správního orgánu, který následně vydal ÚOSU, po dobu minimálně patnácti dnů.

128. Odpůrce založil svůj výklad na mylném názoru, že pojmy „doručení“ a „zveřejnění“ návrhu opatření obecné povahy je třeba od sebe odlišit, což má efekt na celkovou lhůtu, kterou musí návrh opatření obecné povahy být vyvěšen na úřední desce (15 + 15 dnů s případnou korekcí jednoho dne při zápočtu posledního dne lhůty pro doručení do lhůty pro zveřejnění návrhu). Tento výklad však jde zcela nad rámec znění i smyslu předmětné úpravy. Odpůrce tak uložil radě obce H. jako správnímu orgánu vedoucímu řízení o vydání ÚOSU povinnost, která není zákonem stanovena (*praeter legem*) a kterou z něho nelze v souladu s jeho smyslem a účelem řádným výkladem dovodit.
129. Dokladem tohoto závěru krajského soudu je, že s takovým výkladem nepracuje žádný ze současných komentářů ke správnímu řádu ani k soudnímu řádu správnímu (srov. kupř. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. Správní řád. Komentář. 1. vyd., Praha, C.H.Beck, 2015, s. 745; dále Průcha, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 1. vyd., s. 436; dále Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019; také skrze výklad ustanovení § 101d s. ř. s. viz Černín, K. s. 891-892 In. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019). Z uvedené literatury v podstatě vyplývá, že návrh opatření obecné povahy se považuje za doručený patnáctým dnem po vyvěšení, pokud je v této lhůtě zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup, přičemž je rozhodné vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který opatření obecné povahy vydává. Žádný z uvedených zdrojů však neuvádí, že by návrh opatření obecné povahy měl být vyvěšen dalších minimálně patnáct dnů podle § 172 odst. 1 *in fine* správního řádu, aby byl nejen „doručen“, ale také dodatečně „zveřejněn“ na dalších alespoň patnáct dnů, jak tvrdí odpůrce.
130. Krajský soud tedy shledal návrhový bod 2) jako důvodný, neboť odpůrce zatížil své rozhodnutí v přezkumném řízení (napadené OOP) nezákonným výkladem klíčové právní otázky.

VII.5 Třetí návrhový bod (nedostatečné zdůvodnění ÚOSU)

131. V tomto bodě navrhovatel zpochybnil závěr odpůrce (druhý rozhodovací důvod pro zrušení ÚOSU), že ÚOSU je nedostatečně zdůvodněno (§ 68 odst. 3 správního řádu), a nelze tak přezkoumat splnění požadavku nezbytného rozsahu podle § 97 odst. 1 stavebního zákona.
132. Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona platí, že *„územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územní opatření o stavební uzávěře lze vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně*

plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce“.

133. Základní náležitosti územního opatření o stavební uzávěře upravuje § 99 stavebního zákona. Podle něj platí, že: *„Územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry, popřípadě podmínky pro povolení výjimek. Součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením dotčeného území.“* Další náležitosti pak stanoví vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., ve které se uvádí (§ 17), že *„územní opatření o stavební uzávěře obsahuje a) vymezení území s uvedením katastrálního území a parcelních čísel pozemků a staveb na nich podle katastru nemovitostí, pro které platí stavební uzávěra, b) rozsah a obsah omezení nebo zákazu stavební činnosti, c) podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů, d) dobu trvání stavební uzávěry, je-li ji možno předem stanovit.“* Součástí územního opatření o stavební uzávěře je ověřený výkres na kopii katastrální mapy s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra. Týká-li se územní opatření o stavební uzávěře zvláště rozsáhlého území, nahradí se údaj podle odstavce 1 písm. a) popisem dotčeného území a jeho hranic a příloha podle odstavce 2 se nahradí mapovým podkladem v měřítku 1 : 5 000 s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra.
134. ÚOSU podle názoru krajského soudu uvedené formální náležitosti splňuje, neboť obsahuje jasně specifikované vymezení území prostřednictvím identifikace pozemků dle katastrálních údajů, tak i vyznačení dotčeného území v kopii katastrální mapy (příloha). Návaznost na pořizovanou změnu č. 1 Územního plánu obce H. je zdůvodněna v čl. IV. ÚOSU a čl. VII. obsahuje odůvodnění ve vztahu k nezbytnosti jeho vydání a rozsahu dotčeného území. Konkrétně se odkazuje na důvody zpracování změny č. 1 Územního plánu obce H., jakož i cíle podrobnější regulace ploch V a VD. Nezbytnost stavební uzávěry na těchto plochách se zdůvodňuje tím, že by došlo k znemožnění či ztížení budoucího využití. Ve vztahu k jednotlivým pozemkům a jejich vlastníkům obsahuje ÚOSU poměrně podrobné rozhodnutí o námitkách.
135. Krajský soud vycházel i z platného Územního plánu obce H. přístupného na internetových stránkách obce H., kde se v odůvodnění textové části územního plánu nachází ve vztahu k plochám V a VD mj. úvaha, že *„nové plochy výroby a skladování v územním plánu H. navrženy nebyly. Stávající plochy jsou (vzhledem k ostatním urbanistickým funkcím řešené obce) značně předimenzovány. Pro malé podnikání je možno využít ploch SO.3 umožňujících umístění výrobních a nevýrobních služeb a zemědělství. Pro plochy výroby byla stanovena výšková regulace ve formě výškového omezení na 5 m od upraveného terénu.“*
136. Krajskému soudu nepřísluší hodnotit či jakkoliv nahrazovat úvahu příslušných orgánů obce H., jakým způsobem změnit do budoucna nastavené parametry využití ploch V a VD. Tento nový způsob regulace využití včetně zavedení dalších omezení je však předmětem pořizování a projednání změny č. 1 územního plánu. ÚOSU v tomto ohledu představuje pouze nástroj pro dočasné pozastavení zásadních změn

v tomto vymezeném území, což krajský soud považuje za účel souladný s nastavením územního opatření o stavební uzávěře jako určité regulace vztahů v území.

137. Pokud odpůrce v napadeném OOP požadoval, aby bylo více zdůvodněno, proč se omezení týká všech ploch V a VD, eventuálně proč se netýká dalších ploch, které již nebyly vymezeny, krajský soud s jeho požadavky nesouhlasí. Předně je třeba poukázat na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které je poměrně podrobné a obsahuje vypořádání s jednotlivými argumenty dotčených vlastníků nemovitostí [mezi nimi také OZNŘ I)-V)]. Samozřejmě si lze představit podrobnější zdůvodnění územního opatření o stavební uzávěře, ale z hlediska nezbytných zákonných náležitostí nelze usuzovat, že je ÚOSU nepřezkoumatelné, resp. rozporné se zákonem.
138. Drobné nedostatky odůvodnění nelze považovat za nepřezkoumatelnost ÚOSU, přičemž krajský soud podotýká, že ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu je koncipováno pro řízení o vydání správního rozhodnutí, nikoliv opatření obecné povahy. Lze je užít přiměřeně na základě odkazu uvedeného v ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu a ve vztahu k ustanovení § 99 stavebního zákona podpůrně. Způsob, jakým odpůrce v napadeném OOP vyhodnotil náležitosti ÚOSU a parametry jejího odůvodnění, lze ovšem vzhledem k okolnostem považovat spíše za přepjatě formalistický.
139. Vzhledem k uvedenému krajský soud ke třetímu návrhovému bodu uzavírá, že je důvodný, což znamená, že ani druhý rozhodovací důvod napadeného OOP, na němž je zbudován výrok o zrušení ÚOSU pro nezákonnost, neobstojí.

VII.6 Čtvrtý návrhový bod (ochrana osobních údajů)

140. Poslední návrhový bod se netýká samotné ÚOSU a její zákonnosti, ale osobních údajů jednotlivých dotčených osob. Navrhovatel má za to, že odpůrce s osobními údaji nakládá nesprávně, pokud uvádí u podatelů námitek údaje zjistitelné z katastru nemovitostí.
141. Krajský soud v první řadě uvádí, že uvedenou argumentací není možné zpochybnit zákonnost napadeného OOP jako celku, a to ani z pohledu meritorního, ani z pohledu procesního.
142. Navrhovatel navíc vůbec neuvádí, s jakou právní úpravou by měl být postup odpůrce v rozporu. Identifikace podatele námitek je přitom klíčová, neboť je třeba prověřit jeho vztah k předmětu regulace sledovanému návrhem opatření obecné povahy.
143. Vzhledem k tomu, že napadené OOP je po formální stránce rozhodnutí vydané v přezkumném řízení, lze pro posouzení náležitostí užít přiměřeně ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu, které uvádí, že ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a

označení účastníků podle § 27 odst. 1 téhož zákona. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2 správního řádu); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem.

144. Podle ustanovení § 18 odst. 2 správního řádu se údaji umožňujícími identifikaci fyzické osoby rozumějí jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jiný údaj podle zvláštního zákona. Takovým zvláštním zákonem je v tomto případě zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje rozsah evidence osobních údajů tak, že „fyzické osobě se do katastru zapisuje a) jméno, popřípadě jména, a příjmení, b) rodné číslo, a nemá-li je, datum narození, c) adresa místa trvalého pobytu, a nemá-li ji, adresa bydliště. O právnické osobě se do katastru zapisuje a) název nebo obchodní firma, b) identifikační číslo osoby nebo jiný obdobný identifikační údaj, je-li přidělen, c) sídlo.“
145. V případě napadeného OOP sice nejsou tyto osoby uvedeny ve výrokové části, nýbrž v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, ale krajský soud má za to, že lze vycházet podpůrně z citované právní úpravy i pro toto užití identifikačních údajů dotčených osob. Pokud navíc u některých dotčených osob uvedl odpůrce e-mailovou adresu, není to zásadní exces ze zákonem stanovených identifikačních údajů osob.
146. V tomto ohledu krajský soud neshledal, že by bylo napadené OOP v rozporu se zákonem a tato argumentace navrhovatele (i z povahy věci pouze podpůrná) není důvodná.

VIII. Závěr a náhrada nákladů řízení

147. Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud dospěl k závěru, že návrh je důvodný, neboť odpůrce zatížil napadené OOP v obou svých rozhodovacích důvodech nezákonnou právní úvahou (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).
148. Úkolem odpůrce bude za současného stavu věci nastoleného vyhlášením tohoto rozsudku posoudit, zda dále může vést přezkumné řízení o nově obživnutém ÚOSU. Vzhledem k tomu, že oba důvody pro zrušení ÚOSU byly shledány jako nesprávné, mohl by tak učinit při zachování zákonných lhůt limitujících vedení přezkumného řízení pro příp. existující jiné vady ÚOSU, anebo musí přezkumné řízení zastavit v souladu s ustanovením § 97 odst. 1 správního řádu.
149. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle skutečností zjevných ze správního spisu. Přiznal navrhovateli právo na náhradu účelně a nezbytně vynaložených nákladů, za něž považuje v této věci soudní poplatek za návrh ve výši 5000 Kč a dále soudní poplatek za návrh na vydání předběžného opatření ve výši 1000 Kč. Celkem náleží na náhradě nákladů řízení navrhovateli částka 6000 Kč, kterou mu odpůrce uhradí za podmínek uvedených ve výroku II. tohoto rozsudku.

150. Nabytím právní moci tohoto rozsudku dále pozbude účinků předběžného opatření vydané usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2020, č.j. 65 A 5/2020-206, jímž krajský soud zakázal Městskému úřadu Vsetín, aby rozhodl ve společném řízení o žádosti o povolení stavby „výrobní závod H.-Linka povrchových úprav-prášková lakovna“.
151. Odpůrce nebyl v řízení úspěšný, přičemž navíc je orgánem státní správy, kterému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.
152. Osobám zúčastněným na řízení nebyla v řízení uložena soudem žádná povinnost, v důsledku níž by musely nést náklady. Pokud OZNŘ I) využila v řízení služeb advokáta, nejde o náklad, který by jí měl být přiznáno proti neúspěšnému účastníku řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud zde nevidí ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné pro nahrazení těchto nákladů řízení (výrok IV).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 9. září 2020

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
K. M.