



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph. D., a Olgy Stránské ve věci navrhovatelky: **Ing. V. T.**, bytem X, zastoupena Mgr. Annou Dokoupilovou, advokátkou se sídlem Krohova 2354/50, 160 00 Praha 6, proti odpůrci: **Město Buštěhrad**, se sídlem Revoluční 1/4, 273 43 Buštěhrad, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) J. H.**, bytem X, a **2) Ing. M. S.**, bytem X, oba zastoupeni Mgr. Annou Dokoupilovou, advokátkou se sídlem Krohova 2354/50, 160 00 Praha 6, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, č.1/2015/OOP, územní opatření o stavební uzávěře, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce dne 27. 5. 2015,

t a k t o :

- I. Návrh zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelka se žalobou, doručenou Krajskému soudu v Praze dne 4. 1. 2017, podle části třetí, hlavy druhé, dílů prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 20. 10. 2016, č. j. 156779/2016/KUSK, sp. zn. SZ 141672/2016/KUSK REG/Bu, jímž bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Kladna, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 7. 7. 2016, č. j. OV/3288/14-81/Br, sp. zn. Výst./3288/14/328/Br, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Dále se navrhovatelka domáhá zrušení (či částečného zrušení ve vztahu ke svým pozemkům) v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy - územního opatření o stavební uzávěře, která se vztahuje k plochám „průmyslová výroba a klady“ (dále jen „stavební uzávěra“).

Navrhovatelka ve svém návrhu uvádí, že je (spolu s osobami zúčastněnými na řízení) podílovou spoluvlastnicí pozemků parc. č. xxx v katastrálním území B., obci B., přičemž

součástí pozemku parc. č. x je stavba (sklad). Zmíněné pozemky jsou vedeny v územním plánu odpůrce jako plochy určené pro průmyslovou výrobu a sklady. Dne 30. 7. 2014 navrhovatelka podala stavebnímu úřadu žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby (přístavby administrativní budovy a rekonstrukci stávající haly na uvedených pozemcích). Dne 25. 2. 2015 stavební úřad žádosti navrhovatelky vyhověl rozhodnutím č. j. Výst./3288/14-46/Br. Proti tomuto rozhodnutí bylo – nikoli ze strany navrhovatelky – podáno odvolání.

Dne 27. 5. 2015 nabyla stavební uzávěra účinnosti. Ta dopadá i na zmíněné pozemky navrhovatelky. V návaznosti na to vydal krajský úřad dne 16. 12. 2015 rozhodnutí č. j. 160881/2015/KUSK, jímž územní rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Navrhovatelka v mezidobí dvakrát – neúspěšně – žádala odpůrce o výjimku ze stavební uzávěry. Stavební úřad poté dne 7. 7. 2016 vydal rozhodnutí č. j. OV/3288/14-81/Br, kterým řízení zastavil. Navrhovatelka se proti tomuto rozhodnutí odvolala, avšak krajský úřad odvolání zamítl. Navrhovatelka tvrdí, že byla zkrácena na svých právech, a to za prvé napadeným rozhodnutím krajského úřadu, jež trpí vadami, za druhé pak vydáním stavební uzávěry, která nebyla vydána postupem souladným se zákonem a která nepřiměřeně omezuje její vlastnické právo.

Soud usnesením ze dne 11. 8. 2017, č. j. 50 A 1/2017 – 69, vyloučil řízení o žalobě proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 10. 2016, č. j. 156779/2016/KUSK, sp. zn. SZ 141672/2016/KUSK REG/Bu, k samostatnému projednání. Tato věc je projednávána pod sp. zn. 45 A 115/2017.

Návrhové body ve vztahu k opatření obecné povahy

Navrhovatelka poukazuje na to, že podkladem rozhodnutí krajského úřadu byla stavební uzávěra, která je samo o sobě nezákonná. Navrhovatelka se domnívá, že s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, má v dané situaci, kdy navrhla zrušení rozhodnutí krajského úřadu, možnost iniciovat tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy. Navrhovatelka ve své argumentaci postupuje podle algoritmu (testu) soudního přezkumu opatření obecné povahy, jak jej užil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98.

Co se týká prvního a druhého kroku algoritmu přezkumu, navrhovatelka uvádí, že pravomoc ani příslušnost odpůrce k vydání stavební uzávěry nečiní spornou.

Pokud jde o třetí krok algoritmu přezkumu, tedy otázku, zda byla stavební uzávěra vydána zákonem stanoveným způsobem, uvádí navrhovatelka, že podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) lze stavební uzávěrou ve vymezeném území stavební činnost omezit či zakázat jen v nezbytném rozsahu. Navrhovatelka si je vědoma toho, že od 1. 1. 2013 po novele stavebního zákona není již v § 97 odst. 1 stanovena jako jedna z podmínek pro vydání stavební uzávěry uvedeno schválení zadání územního plánu, avšak přesto se domnívá, že lze odkázat na závěry Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, podle nichž je na místě vydat územní opatření o stavební uzávěře až tehdy, kdy jsou přesně známy základní cíle a požadavky na využití daného území. Navrhovatelka se domnívá, že je v důsledku stavební uzávěry omezena nad nezbytnou míru, a to v době, kdy odpůrce nemá dosud jasno v tom, jaká je alespoň uvažovaná podoba nového územního plánu, aniž by tento – byť zákonný, avšak nikoli standardní – postup odůvodnil. V odůvodnění stavební uzávěry se sice konstatuje hrozící vážná újma veřejnému zájmu; to však bez bližšího vysvětlení neobstojí. Odpůrce nadto navrhovatelce připsal ze dne 14. 7. 2016 sdělil, že v rámci nového územního plánu dojde k přeměně funkčního využití jejích pozemků na funkci „smíšené území“. Z § 8 odst. 2 vyhlášky 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, je však zjevné, že ve smíšeném území mohou být umístěny

stavby a zařízení pro výrobu a služby, pokud nesnižují kvalitu prostředí a svou kapacitou nezvyšují dopravní zátěž.

Dále navrhovatelka tvrdí, že při vydání stavební uzávěry postupoval odpůrce v rozporu s § 172 odst. 1 a 2 správního řádu. Ačkoli byla dne 22. 4. 2015 na úřední desce odpůrce zveřejněna veřejná vyhláška ze dne 21. 4. 2015, č. j. 798/2015, v níž bylo uvedeno, že návrh stavební uzávěry v úplném znění bude vyvěšen od 23. 4. 2015 do 22. 5. 2015, nestalo se tak, což lze doložit *print screenem* úřední desky. V uvedené době byla spolu s vyhláškou vyvěšena pouze mapa s vyznačením území, jehož se stavební uzávěra bude týkat. Navrhovatelka ani jiné dotčené osoby neměly možnost podat námítky či připomínky, neboť se nemohly seznámit s přesným obsahem a odůvodněním stavební uzávěry. Navrhovatelka uzavírá, že návrh stavební uzávěry nebyl řádně oznámen.

Dále navrhovatelka namítá rozpor postupu při vydávání stavební uzávěry s § 173 odst. 1 správního řádu, v jehož čtvrté větě stojí, že opatření obecné povahy může nabýt účinnosti již dnem vyvěšení, pokud zde hrozí vážná újma veřejnému zájmu. Z článku 9 napadené stavební uzávěry se podává, že nabývá účinnosti vyvěšením, aniž by bylo jakkoli odůvodněno, v čem odpůrce vážnou újmu hrozící veřejnému zájmu spatřuje. Navrhovatelka uzavírá, že ve světle výše uvedeného lze konstatovat, že stavební uzávěry byla vydána v rozporu se zákonným postupem, a proto nemůže v rámci třetího kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy obstát.

Co se týká čtvrtého kroku algoritmu přezkumu, tedy otázky souladu stavební uzávěry s hmotným právem, uvádí navrhovatelka, že ze strany odpůrce došlo ke zneužití pravomoci. Svůj závěr zakládá na sledu úkonů v souběžně probíhajícím správním řízení o územním rozhodnutí a postupu vydávání stavební uzávěry. Navrhovatelka uvádí, že rozhodnutí stavebního úřadu, jímž jí bylo původně povoleno umístění stavby na jejích pozemcích, bylo vydáno dne 25. 2. 2015. Toto rozhodnutí bylo v souladu s územním plánem odpůrce, vydaným dne 30. 3. 2005. O pořízení nového územního plánu rozhodl odpůrce na zasedání zastupitelstva konaného dne 3. 12. 2014 (podle tohoto usnesení má být nový územní plán vydán do roku 2020), avšak ode dne tohoto usnesení neučinil odpůrce ve věci územního plánu žádné kroky, až do dne 27. 5. 2015, kdy nabyla účinnosti stavební uzávěra, tedy v době, kdy by za dodržení zákonné lhůty k předání správního spisu již bylo o odvolání rozhodnuto. Rovněž podle přesvědčení navrhovatelky není jasné, proč nepřikročil odpůrce ke stavební uzávěře současně s usnesením o pořízení nového územního plánu, nýbrž až dne 17. 12. 2014.

Navrhovatelka je na základě uvedeného sledu událostí přesvědčena o tom, že není jen náhodný a že odpůrce účelově vydal stavební uzávěru, aby zabránil jejímu stavebnímu záměru. Této možnosti využil z důvodu, že jeho pozice vůči navrhovatelce je při vydání stavební uzávěry silnější, než je role běžného účastníka ve standardním stavebním řízení. O tom, že se jednalo o účelový krok zaměřený proti navrhovatelce, svědčí jak doba vydání stavební uzávěry, tak jeho nedostatečné odůvodnění. Navrhovatelka rovněž tvrdí, že o tom svědčí i způsob, jakým se o stavební uzávěře vyjádřila starostka odpůrce na jednání zastupitelstva dne 26. 5. 2015, kdy prohlásila, že stavební uzávěra je mířena na výstavbu vedle hřbitova (tedy na pozemky navrhovatelky).

Navrhovatelka dále poukazuje na to, že z čl. 6 stavební uzávěry plyne, že důvodem pro přijetí nového územního plánu odpůrce je skutečnost, že stávající územní plán nereflakuje u vymezení a podmínek využití ploch označených jako „průmyslová výroba a sklady“ posouzení vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj území. Přestavba, jíž navrhovatelka plánuje, však nepodléhá režimu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí. Pokud by skutečným důvodem pro stavební uzávěru byla ochrana životního prostředí v katastrálním území Buštěhrad, měla být navrhovatelce udělena výjimka ze stavební uzávěry, o níž dvakrát neúspěšně odpůrce žádala. Ze skutečnosti, že jí výjimka

udělena nebyla, navrhovatelka opět spatřuje účelovost postupu odpůrce. Navrhovatelka uzavírá, že stavební uzávěra nemůže s ohledem na výše uvedené v rámci čtvrtého kroku algoritmu přezkumu obstát.

Pokud jde o pátý krok algoritmu přezkumu, tedy otázku, zda stavební uzávěra obстоjí z hlediska proporcionality, uvádí navrhovatelka následující: stavební uzávěra nabyla účinnosti dne 27. 5. 2015 a platit by měla až do doby přijetí nového územního plánu. Ten má být hotov do roku 2020, přičemž dosud nebyl ani zadán. Ke dni podání žaloby omezovala stavební uzávěra práva navrhovatelky již rok a půl a nebude-li zrušeno, bude je omezovat ještě několik dalších let. Navrhovatelka v této souvislosti opětovně poukazuje na závěry Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, podle nichž je na místě vydat územní opatření o stavební uzávěře až tehdy, kdy jsou přesně známy základní cíle a požadavky na využití daného území.

Navrhovatelka je toho názoru, že stavební uzávěra nemůže z hlediska proporcionality obstát, protože zasahuje do jejích práv ve vyšší než nezbytné míře, přičemž pro ni představuje dva škodlivé následky: omezení jejího vlastnického práva a peněžitou újmu ve formě peněz vynaložených na připravovaný stavební projekt, který nyní nemůže realizovat.

Navrhovatelka proto navrhuje zrušení stavební uzávěry jako celku. Pokud by soud nedospěl k závěru, že je třeba zrušit celou stavební uzávěru, domáhá se navrhovatelka zrušení stavební uzávěry alespoň v té části, v níž se týká pozemků parc. č. x v katastrálním území B.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve vyjádření uvádí, že si navrhovatelka jeho jednání mylně vykládá jako účelový postup zaměřený na poškození jejích práv. V první řadě odpůrce podotýká, že jakkoli žádný právní předpis nestanoví, jak rychle má postup tvorby a přijímání územního plánu probíhat, v dané věci tvorba územního plánu odpůrce probíhá standardně. Tvzení navrhovatelky, že od doby schválení usnesení o pořízení nového územního plánu, nebyly učiněny žádné kroky, není pravdivé; naopak, v současné době intenzivně probíhá spolupráce pořizovatele a určené zastupitelky na návrhu zadání územního plánu. Odpůrce rovněž dne 7. 12. 2015 vyzval veřejnou vyhláškou své občany k zasílání návrhů změn oproti současnému územnímu plánu.

Dále odpůrce odmítá tvrzení navrhovatelky, že sled úkonů při přijímání stavební uzávěry svědčí o účelovém postupu vůči navrhovatelce. Dne 17. 12. 2014 (tedy pouhých 14 dní od jednání zastupitelstva, kdy bylo schváleno pořízení nového územního plánu) se konalo druhé jednání zastupitelstva, které odpůrci uložilo připravit návrh stavební uzávěry, a to právě s ohledem na skutečnost, že stávající územní plán nereflexuje u vymezení a podmínek využití ploch „průmyslová výroba a sklady“ posouzení vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj území. Když dne 25. 2. 2015 vydal stavební úřad navrhovatelce pozitivní rozhodnutí, stalo se tak až dva měsíce poté, co zastupitelstvo odpůrce uložilo připravit návrh stavební uzávěry; tedy je vyloučeno, že by se jednalo o reakci na toto rozhodnutí stavebního úřadu. V té době nadto odpůrce o úmyslu navrhovatelky stavět ani nevěděl. Důvodem, proč došlo k zahájení řízení o návrhu stavební uzávěry až čtyři měsíce po rozhodnutí zastupitelstva, je skutečnost, že jeho vypracování bylo zadáno třetí osobě (společnosti P., s. r. o.) a že rozhodnutí zastupitelstva ze dne 17. 12. 2014 nastalo velmi krátce po obecních volbách, které v případě odpůrce znamenaly podstatnou politickou i personální proměnu.

Snaha odpůrce regulovat záměry na průmyslových a skladových plochách je dlouhodobá, o čemž již několik let dává jasné signály – v minulosti se o to pokusil formou změny územního plánu, která však byla zrušena, a to rozsudkem zdejšího soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 50 A 16/2014 – 88, v němž soud mj. doporučil odpůrci využívat k tomu institut stavební uzávěry. V dané věci pak odpůrce poukazuje na to, že v době, kdy

navrhovatelka podala svou žádost, platila ještě změna územního plánu č. 5, přičemž odpůrce nepovažuje za pravděpodobné, že by v tomto režimu navrhovatelka povolení získala. Povolení bylo vydáno v období mezi zrušením změny územního plánu č. 5 a účinností stavební uzávěry, přičemž toto krátké období bylo pouhou prolukou v jinak dlouhodobé (tedy nikoli na navrhovatelku cílené) strategii odpůrce regulovat výstavbu na průmyslových a skladových plochách. Odpůrce nadto podotýká, že přípravu a proces přijímání stavební uzávěry měla navrhovatelka možnost sledovat na úřední desce.

K jednotlivým krokům algoritmu soudního přezkumu, jak jej provedla navrhovatelka, uvádí odpůrce následující: ve vztahu ke třetímu kroku algoritmu nedošlo k porušení zákona při přijímání stavební uzávěry. Odpůrce se nedomnívá, že by z argumentace navrhovatelky vyplývalo porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona. Co se týká § 172 odst. 1 a 2 správního řádu, odpůrce se domnívá, že k porušení nedošlo, neboť na úřední desce byl text stavební uzávěry vyvěšen, a to spolu s výkresem a dokumentem s názvem Stavební uzávěra, což je pro každého (tím méně vysokoškolsky vzdělanou osobu zabývající se stavební činností, jíž navrhovatelka je) srozumitelné a jednoznačné. Pokud jde o dřívější nabytí účinnosti stavební uzávěry z důvodu hrozící vážné újmy veřejnému zájmu, zákon nestanoví povinnost toto zdůvodňovat. Nadto dřívější nabytí účinnosti stavební uzávěry nemělo žádný vliv na danou věc.

Co se týče tvrzeného zneužití pravomoci odpůrcem, tedy čtvrtého kroku algoritmu přezkumu, odpůrce uvádí, že se tato žádným způsobem neprokázala. Jak již bylo uvedeno výše, vydání stavební uzávěry bylo zcela logickým vyústěním postupu, který byl započat doporučením zdejšího soudu ve zmiňovaném rozsudku.

Pokud jde o pátý krok algoritmu přezkumu, tedy otázku proporcionality stavební uzávěry, odpůrce je toho názoru, že je třeba brát v úvahu také zájmy města jako celku a zájmy jeho obyvatel. V poslední době dochází k tomu, že řada obyvatel města se v něm trvale usídluje a mají vyšší nároky na kvalitu prostředí. Odpůrce se pokouší najít rovnováhu mezi rezidenční funkcí města a jeho hospodářským rozvojem, což je i nejvlastnějším cílem územního plánování, jak plyne z § 18 stavebního zákona. V současnosti platný územní plán vykazuje řadu urbanistických přešlapů, které se odpůrce pokouší napravit (např. absence výškové regulace v plochách pro průmyslovou výrobu a sklady v těsném sousedství rezidenčních nízkopodlažních domů a etickém pásmu hřbitova). Odpůrce tak uzavírá, že zde nesporně veřejný zájem města a jeho obyvatel na vydání stavební uzávěry, která zabrání znehodnocení části území do doby, než vznikne nový územní plán, je. Tento veřejný zájem nemůže být přehlušen ekonomickým zájmem navrhovatelky, která nadto občankou města není. Není zřejmé, na čem se zakládá představa navrhovatelky, že plánovaná stavba bude s novým územním plánem nepochybně v souladu, když dosud není zveřejněn ani jeho návrh. Lze však předpokládat, že dojde-li ke změně funkce pozemků z funkce „průmyslová výroba a sklady“ na „smíšené obytné území“, dojde ke zvýšení tržní ceny pozemků, což navrhovatelce kompenzuje výdaje, jež vynaložila na současný – nerealizovaný – záměr.

Odpůrce s ohledem na shora uvedené navrhuje, aby soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

Replika navrhovatelky k vyjádření odpůrce

Navrhovatelka v replice uvádí, že jí bylo známo usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 17. 12. 2015, jímž zastupitelstvouložilo městskému úřadu připravit návrh stavební uzávěry, avšak jeho vypovídací hodnota je velmi nízká, neboť nestanoví žádnou lhůtu pro vypracování návrhu, ani blíže nevymezuje pozemky, na něž se bude vztahovat, ani způsob, jakým výstavbu omezí. Ani v průběhu správního řízení odpůrce nikdy plánovaným vydáním stavební uzávěry neargumentoval, a to ani ve svém odvolání ze dne 17. 3. 2015 (tedy 3 měsíce po výše zmíněném usnesení zastupitelstva). Dále navrhovatelka uvádí, že úřední desku

odpůrce sledovala, avšak v době, kdy stavební úřad rozhodoval o jejím záměru, neobsahovala žádnou informaci, z níž by mohla vyvodit rozpor svého stavebního záměru s (zamýšlenými) regulativy odpůrce. Konečně navrhovatelka poukazuje na to, že se odpůrce ve svém vyjádření nijak nevypořádal s prohlášením starostky ze dne 26. 5. 2015, na něž navrhovatelka poukazovala už v žalobě.

Navrhovatelka trvá na tom, že odpůrce nevyvěsil na úřední desce úplné znění stavební uzávěry (pouze to, že tak učiní, uvedl ve veřejné vyhlášce ze dne 21. 4. 2015, č. j. 798/2015, zveřejněné na úřední desce dne 22. 4. 2015). V tomto ohledu však § 97 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 172 odst. 1 správního řádu hovoří zcela jasně. Tuto zákonnou povinnost při přijímání stavební uzávěry odpůrce porušil. Skutečnost, že byla na úřední desce vyvěšena mapa s vyznačenou výsečí, nelze pokládat z hlediska zákona za dostačující.

Současně na úřední desce nebylo vyvěšeno odůvodnění návrhu stavební uzávěry, což vylučuje možnost podat fundované námítky, resp. připomínky. O důvodech vydání stavební uzávěry, mezi kterými byl mj. požadavek, aby zástavba v lokalitě neodporovala předpisům na ochranu životního prostředí, se navrhovatelka dozvěděla až dnem vydání stavební uzávěry, tedy dne 27. 5. 2015. Pokud by si tohoto odůvodnění byla vědoma dříve, mohla např. argumentovat tím, že plánovaná stavba nespadá do režimu zákona č. 100/2001 Sb.; tuto možnost však neměla.

Dále se navrhovatelka neztotožňuje s názorem odpůrce, že neměl povinnost odůvodňovat, proč využil možnosti stanovit účinnost stavební uzávěry již dnem vyhlášení; právě naopak i z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že každé opatření obecné povahy musí mít všechny zákonné náležitosti a musí být řádně odůvodněno. Navrhovatelka dále poukazuje na skutečnost, že mezi rozhodnutím zastupitelstva o vydání územního plánu a vydáním stavební uzávěry uběhlo půl roku – tím spíše pak není zjevné, v čem odpůrce spatřoval vážnou újmu hrozící veřejnému zájmu. Dřívější účinnost přitom danou věc zásadně ovlivnila, neboť v kombinaci s nedodržením zákonné lhůty k předání spisu nadřízenému orgánu ve správním řízení o navrhovatelčině žádosti rozhodoval odpůrce o odvolání již v době účinnosti stavební uzávěry.

Navrhovatelka uvádí, že se o urbanistické záměry odpůrce zajímá, v průběhu řízení o své žádosti s představiteli odpůrce opakovaně jednala a je přesvědčena, že její stavební záměry berou ohled i na zájmy ostatních obyvatel města. Nesouhlasí tak s tvrzením odpůrce, že navrhovatelka svým jednáním narušuje sousedské vztahy (naopak poukazuje na narušování sousedských vztahů ze strany sousedů, kteří si na hranici navrhovatelčiných pozemků postavili různé nepovolené stavby).

Stavební záměr navrhovatelky (administrativní budova) v budoucnu nabídne kancelářské prostory, díky čemuž obyvatelé města nebudou muset za prací dojíždět. Navrhovatelka dále uvádí, že byly-li její pozemky dlouhodobě vedeny s funkcí „průmyslová výroba a sklady“, pak mohla legitimně očekávat, že je bude moci pro tento účel i užívat. Nevyužívaná budova, která na navrhovatelčiných pozemcích dlouhodobě stojí (a již navrhovatelka hodlá zrenovovat a přistavět), nadto vznikla dávno předtím, než začala v okolí vznikat rezidenční zástavba, přičemž zdaleka ne všichni sousedé s výstavbou nesouhlasí, neboť se odvolali jen někteří z nich a o obsahu jejich odvolání nebylo nikdy meritorně rozhodováno. Co se týče námítky o narušení etického pásu hřbitova, tato byla již na počátku správního řízení zamítnuta, neboť je hřbitov od navrhovatelčiných pozemků vzdálen 75 metrů.

Závěrem navrhovatelka odmítá poznámku odpůrce, že není občankou města, neboť tato skutečnost jí nemůže být přičítána k tíži a nadto není v dané věci vůbec relevantní.

Osoby zúčastněné se vyjádřily tak, že se plně ztotožňují s žalobním návrhem navrhovatelky.

Správní spis a výsledky dokazování

Ze správního spisu vyplývá, že dne 17. 12. 2014 rozhodlo zastupitelstvo odpůrce o pořízení stavební uzávěry, jejímž zpracováním pověřilo Městský úřad Buštěhrad. Současně zastupitelstvo schválilo uzavření příkazní smlouvy se společností P., s. r. o., která ve spolupráci s městským úřadem zajistí veškeré úkony potřebné k vydání stavební uzávěry. Odpůrce pak přípisem ze dne 20. 3. 2015 požádal dotčené orgány o uplatnění stanoviska podle § 98 odst. 2 stavebního zákona a připojil k tomu návrh stavební uzávěry. O sdělení stanoviska byly požádány: Hasičský záchranný sbor Středočeského kraje, Krajská hygienická stanice Středočeského kraje, Krajská veterinární správa, Krajský úřad Středočeského kraje (odbor dopravy, odbor životního prostředí a zemědělství), magistrát statutárního města Kladna (odbor dopravy a služeb, odbor výstavby – oddělení památkové péče, odbor životního prostředí), Ministerstvo dopravy, Ministerstvo obrany, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo životního prostředí, Obvodní báňský úřad, Státní energetická inspekce a Státní pozemkový úřad. Dotčené orgány se buď nevyjádřily, nebo neměly námitek.

Dne 22. 4. 2015 byla na úřední desce vyvěšena na dobu 33 dní (do 25. 5. 2015) veřejná vyhláška, kterou se oznamuje zahájení řízení o návrhu stavební uzávěry „o vydání územního opatření o stavební uzávěře, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře v území v rozsahu pro všechny plochy s funkčním využitím „průmyslová výroba a sklady“ vymezené takto územním plánem města Buštěhrad, ve znění změn č. 1 až č. 4.“ Ve veřejné vyhlášce se mj. uvádí, že návrh stavební uzávěry bude po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení zveřejněn na Městském úřadu Buštěhrad a na internetových stránkách <http://www.x.cz>. Dále je zde obsaženo poučení, že „ve lhůtě do 30 dnů ode dne vyvěšení tohoto oznámení o zahájení řízení o návrhu opatření obecné povahy o vydání územního opatření o stavební uzávěře, tj. do 22. května může kdokoli, jehož práva, povinnosti, nebo zájmy mohou být návrhem opatření obecné povahy dotčeny, uplatnit písemné připomínky podle § 172 odst. 4 správního řádu. Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být návrhem opatřením obecné povahy přímo dotčeny (§ 172 odst. 4 správního řádu) a zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní předpis (§ 98 odst. 3 správního řádu) jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou ve stejné lhůtě podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky, přičemž zmeškání úkonu nelze prominout. Námitky a připomínky se podávají u Městského úřadu Buštěhrad, písemně nebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem podle § 37 odst. 4 správního řádu. Vypořádání připomínek a rozhodnutí o námitkách včetně vlastního odůvodnění bude součástí odůvodnění opatření obecné povahy vydaného Zastupitelstvem města Buštěhrad.“ Tato veřejná vyhláška spolu s katastrální mapou s vyznačením území, jichž se stavební uzávěra týká, byla vyvěšena způsobem umožňující dálkový přístup od 22. 4. 2015 do 25. 5. 2015.

Zastupitelstvo odpůrce návrh stavební uzávěry projednalo dne 26. 5. 2015 a přijalo usnesení č. 16 tohoto znění „**Zastupitelstvo města Buštěhrad a) Bere na vědomí** 1. informaci městského úřadu k návrhu vydání územního opatření o stavební uzávěře v plochách s funkčním využitím „průmyslová výroba a sklady“ (dále také jen „stavební uzávěra“) vymezených takto v platném ÚPM Buštěhrad jako opatření obecné povahy podle § 171 zákona č. 522/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. 2. sdělení městského úřadu, že ke zveřejněnému návrhu územního opatření o stavební uzávěře nebyly uplatněny žádné námitky ani připomínky ve smyslu § 172 odst. 4 a 5 správního řádu a § 89 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“); b) **Vydává** územní opatření o stavení uzávěře uvedené v příloze tohoto usnesení jako opatření obecné povahy č. 1/2015/OOP

v souladu s § 6 odst. 6 písm. c) a § 97 odst. 1 stavebního zákona; c) **Ukládá městskému úřadu** oznámit veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu vydání opatření obecné povahy č. 1/2015/OOP v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu a vyznačit jeho účinnost.“ Ode dne 27. 5. 2015 do dne 11. 6. 2015 byla na úřední desce vyvěšena veřejná vyhláška o oznámení o vydání stavební uzávěry „Územní opatření o stavební uzávěře Buštěhrad – plochy „průmyslová výroba a sklady“, přičemž bylo oznámeno, že stavební uzávěra nabývá účinnosti dnem vyhlášení, a to „z důvodu hrozící vážné újmy veřejnému zájmu v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu“. Ve stejném časovém rozmezí byla vyvěšena i napadena stavební uzávěra a její příloha „Výkres území stavební uzávěry“.

Stavební uzávěra v čl. 1 vymezuje území, na něž se vztahuje, a to tak, že „platí pro všechny plochy s funkčním využitím „průmyslová výroba a sklady“ vymezené takto územním plánem města Buštěhrad schváleným dne 30. března 2005, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou města Buštěhrad č. 2/2005, ve znění změny č. 1, účinné dne 26. prosince 2008, změny č. 2, účinné dne 19. února 2010, změny č. 3, účinné dne 15. července 2011 a změny č. 4, účinné dne 3. ledna 2014 (dále jen „ÚPM Buštěhrad“), v zastavěném území a zastavitelném území či zastavitelných plochách na celém území města Buštěhrad tvořené katastrálním územím Buštěhrad (dále jen „území stavební uzávěry“).“ V témže článku odkazuje na katastrální mapu v měřítku 1: 5000, která tvoří přílohu č. 1 stavební uzávěry, na níž jsou vyznačeny plochy, na něž se stavební uzávěra vztahuje. Čl. 2 zakazuje umístování, povolování a realizaci veškeré stavební činnosti, mimo seznam výjimek, který je rovněž v tomto ustanovení obsažen. Čl. 3 konstatuje, že stavební uzávěra byla projednána s dotčenými orgány, které nevznesly žádné připomínky. Čl. 4 stanoví dobu trvání stavební uzávěry do účinnosti nového územního plánu odpůrce. Čl. 5 stanoví možnost požádat zastupitelstvo o výjimku ze stavební uzávěry, s tím, že tato může být povolena, neohrozí-li účel sledovaný stavební uzávěrou. V odůvodnění stavební uzávěry (čl. 6) se uvádí, že jejím účelem je omezit či zakázat stavební činnost, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle nového územního plánu. Konkrétně je třeba v území stavební uzávěry zabránit realizaci záměrů, které by mohly zatížit životní prostředí a poškodit rezidenční charakter města, a to do té doby, než nový územní plán stanoví parametry nové výstavby v souladu s posouzením vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je i posouzení vlivů na životní prostředí. Stávající územní plán stanovil plochy s funkcí „průmyslová výroba a sklady“, aniž blíže zkoumal vliv na životní prostředí, což bylo dáno i podobou právní úpravy v době jeho přijímání. Stavební uzávěra petrifikuje současnou situaci do doby, než bude vliv na životní prostředí a další aspekty klíčové pro rozvoj města přezkoumány a než nový územní plán stanoví nová pravidla. Zastupitelstvo města Buštěhrad rozhodlo o pořízení nového územního plánu Buštěhradu podle usnesení č. 20a zápisu ze zasedání zastupitelstva č. 2/2014 ze dne 3. prosince 2014. Články VII a VIII konstatují, že nebyly uplatněny žádné námitky ani připomínky. Článek 9 stanoví účinnost stavební uzávěry, již nabylo dne 27. 5. 2015, tedy dnem vyvěšení, a to „z důvodu hrozící vážné újmy veřejnému zájmu“. Článek 10 stavební uzávěry stanoví, že se vztahuje na všechna správní řízení dosud neukončená pravomocným rozhodnutím. Článek 11 obsahuje poučení a článek 12 odkazuje na přílohu – katastrální mapu s vyznačením území dotčených stavení uzávěrou.

Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva odpůrce ze dne 3. 12. 2014, který soud provedl k důkazu při jednání soud zjistil, že zastupitelstvo rozhodlo o pořízení nového územního plánu. Z archivu elektronické úřední desky odpůrce pak soud zjistil, že pod odkazem „MěÚ Buštěhrad: Veřejná vyhláška - oznámení o zahájení řízení o návrhu opatření obecné povahy o vydání územního opatření o stavební uzávěře“ vyvěšeným dle dne 22. 4. do 25. 5. 2015 se nachází veřejná vyhláška, kterou se oznamuje zahájení řízení o návrhu stavební uzávěry, a katastrální mapou s vyznačením území, jichž se stavební uzávěra týká. Z webových stránek odpůrce, (konkrétně z odkazu <http://www.x.cz/meu/uzemni-plan/>) soud zjistil, že pod

položkou Stavební uzávěra 2014-2015 se nachází pouze konečné dokumenty, tedy Veřejná vyhláška - územní opatření o stavební uzávěře - Buštěhrad - plochy „průmyslová výroba a sklady“, Opatření obecné povahy Zastupitelstva města Buštěhrad č. 1/2015/OOP - územní opatření o stavební uzávěře - Buštěhrad - plochy „průmyslová výroba a sklady“ a Příloha č. 1 stavební uzávěry - výkres území stavební uzávěry.

Soud naopak neprováděl důkaz žádostmi o udělení výjimek ze stavební uzávěry ze dne 26. 1. 2016 a 15. 3. 2016, neboť takové dokazování považoval v dané věci za nadbytečné.

Posouzení důvodnosti návrhu

Územní opatření o stavební uzávěře se v souladu s ustanovením § 97 odst. 1 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadená stavební uzávěra byla schválena zastupitelstvem odpůrce dne 26. 5. 2015 a posléze vydána formou opatření obecné povahy; o existenci napadeného opatření obecné povahy tudíž není pochyb.

Navrhovatelka svoji legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků parc. č. x v katastrálním území B. v obci B., které soud ověřil z výpisů z katastru nemovitostí (LV č. x pro k. ú. B.). Dotčení těchto nemovitostí napadenou stavební uzávěrou je zcela zjevné, a proto k podání návrhu v dané věci je navrhovatelka legitimována; ostatně mezi účastníky aktivní legitimace navrhovatelky k podání návrhu nebyla sporná.

Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Návrh musí kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Soud konstatuje, že z návrhu vyplývají tři okruhy námitek, a to a) nedodržení stanoveného postupu při vydání stavební uzávěry, b) rozpor stavební uzávěry se zákonem, c) rozpor stavební uzávěry s principem proporcionality.

V rámci prvního okruhu navrhovatelka namítá porušení § 172 odst. 1 a 2 správního řádu s tím, že byla na úřední desce odpůrce zveřejněna veřejná vyhláška, avšak nikoli vlastní návrh stavební uzávěry. V této souvislosti je třeba odděleně zkoumat dvě následující otázky: zda byl návrh stavební uzávěra řádně doručen podle § 172 odst. 1 správního řádu a zda byly naplněny podmínky stanovené § 172 odst. 2 správního řádu. Co se týče otázky doručování, soud připomíná, že podle § 172 odst. 1 správního řádu se návrh opatření obecné povahy s odůvodněním doručuje veřejnou vyhláškou, kterou správní orgán vyvěsí na úřední desce. Doručování veřejnou vyhláškou je upraveno § 25 správního řádu, podle jehož odst. 2 se provede tak, že se „*písemnost, popřípadě oznámení o možnosti písemnost převzít, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje*“ (zdůrazněno soudem). Soud konstatuje, že ze správního spisu odpůrce vyplynulo, že návrh stavební uzávěry byl veřejnou vyhláškou řádně doručen, neboť veřejná vyhláška byla na úřední desce vyvěšena po dobu 33 dnů, a to jak fyzicky, tak na elektronické úřední desce na internetových stránkách odpůrce, kde se s ní každý mohl seznámit. Návrh stavební uzávěry tedy byl řádně doručen.

Pokud jde o otázku, zda byly naplněny požadavky § 172 odst. 2 správního řádu, tedy zda byla adresátům dána možnost seznámit se s obsahem návrhu stavební uzávěry; podle první věty tohoto ustanovení platí, že „*není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné*

povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit.“ Jak již bylo řečeno, vlastní návrh stavební uzávěry na úřední desce zveřejněn nebyl, pouze veřejná vyhláška. Z této veřejné vyhlášky jasně vyplývalo, o jaké opatření obecné povahy se jedná (stavební uzávěra), čímž zájmů se přímo dotýká (vlastníků ploch s funkčním využitím „průmyslová výroba a sklady“) a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit (po dobu 30 dnů od vyvěšení, na Městském úřadě Buštěhrad). Soud tak konstatuje, že požadavkům prvním věty § 172 odst. 2 správního řádu učinil odpůrce zadost. Podle druhé věty tohoto ustanovení pak platí, že *„úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.“* Ačkoli odpůrce 2 ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že *„text OOP spolu s výkresem byl na úřední desce zveřejněn“*, nevyplývá tato skutečnost ze správního spisu odpůrce ani z elektronické úřední desky na internetových stránkách odpůrce www.x.cz a ani z jiných důkazů. Lze tedy uzavřít, že povinnosti zveřejnit úplné znění návrhu způsobem umožňujícím dálkový přístup odpůrce nedostál.

Soud je však toho názoru, že tato vada řízení způsobená porušením § 172 odst. 2 správního řádu nemůže v dané věci sama o sobě způsobit nezákonnost stavební uzávěry, tím spíše pokud byly z veřejné vyhlášky podstata stavební uzávěry a okruh osob, do jejichž práv může zasáhnout, jasně seznatelné. Není pravdou, že by se v důsledku nesplnění této povinnosti neměla navrhovatelka a ostatní dotčené osoby možnost se s obsahem stavební uzávěry seznámit a podat námitky či připomínky. V této souvislosti připomíná soud zásadu, že právo svědčí bdělým. Pokud navrhovatelka sledovala úřední desku, pak nepochybně věděla, jaký je zhruba obsah návrhu stavební uzávěry a že se dotýká právě jejích pozemků, a to jednak proto, že byly ve veřejné vyhlášce jasně specifikovány svou funkcí (soud předpokládá, že vlastník ví, jaká funkce je přiřazena jeho pozemkům v územním plánu, tím spíše hodlá-li na nich vbrzku stavět), a jednak jejich vyznačením na přiložené katastrální mapě. S vlastním návrhem stavební uzávěry se navrhovatelka mohla seznámit na městském úřadě odpůrce a rovněž mohla podat námitky či připomínky (i kdyby jejich obsahem mělo být pouze to, že návrh stavební uzávěra není zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup). Do jejích práv v důsledku nedodržení zákonného postupu zasaženo nebylo. Soud uzavírá, že byť nelze tento postup odpůrce považovat za vstřícný vůči adresátům a jakkoli lze odpůrci do budoucna důrazně doporučit zveřejňování návrhů opatření obecné povahy tak, jak vyžaduje § 172 odst. 2 správního řádu, nejedná se o natolik závažnou vadu v procesu přijímání stavební uzávěry, aby způsobila její nezákonnost.

Další navrhovatelčinou námitkou je rozpor s § 97 odst. 1 stavebního zákona, přičemž je toho názoru, že stavební uzávěra omezuje její vlastnické právo nad míru nezbytně nutnou. Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona 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.

Z uvedeného ustanovení plynou pro vydání územního opatření o stavební uzávěře tři základní předpoklady, které jsou současně jedinými dovolenými cíli vydání stavební uzávěry.

Prvním předpokladem je, že bylo rozhodnuto o pořízení nové územně plánovací dokumentace nebo její změny ve smyslu § 44 stavebního zákona, což je úprava plynoucí ze stavebního zákona ve znění novely č. 350/2012 Sb. Předtím bylo vyžadováno schválení zadání podle § 47 stavebního zákona, tedy bylo zapotřebí při přípravě nové územně plánovací dokumentace pokročit do pozdější fáze. Tato první podmínka je v dané věci splněna. Mezi

účastníky totiž není sporu o tom, že bylo rozhodnuto o zpracování nového územního plánu (a to dne 3. 12. 2014), byť dosud nebylo zpracováno jeho zadání (příčemž – podle slov odpůrce – se na něm již pracuje).

Druhým předpokladem pro vydání územního opatření o stavební uzávěře je, že stavební činnost zakázaná stavební uzávěrou by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Typicky se bude jednat o stavební činnost na plochách určených stávající územně plánovací dokumentací jako zastavitelné plochy, avšak podle připravované územně plánovací dokumentace zamýšlených do budoucna jako nezastavitelné území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008-86).

Soudu je z úřední činnosti známo, že snaha odpůrce o přijetí nového územního plánu je motivována ochranou životního prostředí. Jak uvedl odpůrce v předchozím řízení, jež skončilo rozsudkem ze dne 6. 11. 2014, č. j. 50 A 16/2014 – 88, ve stávajícím územním plánu byly plochy pro průmyslovou výrobu a sklady vymezeny před 1. 5. 2004, tj. v době, kdy ještě nenabyl účinnosti stavební zákon a kdy ani zákon o posuzování vlivů na životní prostředí ještě neupravoval posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, tudíž nedošlo k jakémukoliv posouzení s tím spjatých vlivů na životní prostředí, zejména pak nebylo provedeno vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů jednotlivých záměrů v průmyslové zóně Kladno-východ se záměry v průmyslové zóně na území odpůrce. Takové vyhodnocení bude možné až při zpracování nového územního plánu města. Odpůrce se snaží přijetím nového územního plánu reagovat na to, že se v průběhu posledních 5ti let počet obyvatel města zdvojnásobil a je třeba se nově zabývat otázkou budoucího rozvoje města v horizontu příštích 10 až 15 let, přičemž dominujícím prvkem bude s ohledem na požadavky občanů (např. petice proti záměru výstavby bioplynové stanice) a na jednoznačnou deklaraci zastupitelstva města ochrana životního prostředí a minimalizace dopadů průmyslových investic do života obyvatel, tj. zvýšený akcent na rezidenční charakter města. Z tohoto hlediska nelze podle odpůrce dosavadní územně plánovací dokumentaci považovat za dostatečnou záruku příznivého rozvoje území. Soud shrnuje, že v novém územním plánu zřejmě dojde ke změně funkcí pozemků, které mají v současnosti funkci „průmyslová výroba a sklady“, přičemž bude kladen důraz na soulad celého územního plánu s životním prostředím. Pokud by tak odpůrce spolu s pořízením územního plánu nevydal stavební uzávěru, mohla by v mezidobí vzniknout řada staveb, které by byly v rozporu s novou koncepcí územního plánu. Tato druhá podmínka je tedy v dané věci splněna.

Třetím a posledním předpokladem pro vydání územního opatření o stavební uzávěře je, že toto bude stavební činnost ve vymezeném území omezovat nebo zakazovat pouze v nezbytném rozsahu, což je třeba chápat jako podmínku jeho územní a časové úměrnosti. Z prostorového hlediska tedy musí rozsah stavební uzávěry konvenovat s rozsahem plochy, ve vztahu ke které je nově zvažována změna regulace. Nelze tak například kvůli potřebě pozastavit výstavbu na jediném pozemku, vymezit stavební uzávěru na řadu pozemků sousedních. To se v souzené věci nenastalo. Při posuzování územní úměrnosti nelze také pominout, že stavební uzávěra ve vymezených plochách „průmyslová výroba a sklady“ vcelku velkoryse připouští celou řadu staveb; například jednoduché stavby, stavební úpravy, atd. (viz čl. 2 odst. 1 stavební uzávěry). Ani prozatímní doba trvání stavební uzávěry ze zákonného rámce nevybočuje, což je však moment, který by se s časem mohl měnit a v případě dalšího neodůvodněně dlouhého trvání stavební uzávěry judikatura nevylučuje možnost podání nového návrhu. Nicméně i v případě třetí podmínky nemá soud za to, že by napadenou stavební uzávěrou odpůrce z daných mantinelů vykročil.

Dále navrhovatelka namítá rozpor postupu při vydávání stavební uzávěry s § 173 odst. 1 správního řádu, v jehož čtvrté větě stojí, že opatření obecné povahy může nabýt účinnosti již dnem vyvěšení, pokud zde hrozí vážná újma veřejnému zájmu. Soud konstatuje, že z článku 9

stavební uzávěry se podává, že nabývá účinnosti vyvěšením, aniž by bylo odůvodněno, v čem odpůrce vážnou újmu hrozící veřejnému zájmu spatřuje. Odpůrce se mylí, pokud ve svém vyjádření k žalobě uvádí, že nemá zákonnou povinnost uvedené zdůvodňovat; tato povinnost vyplývá z § 68 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu. I opatření obecné povahy musí být odůvodněno a nedostatek důvodů má za následek vadu nepřezkoumatelnosti. Současně ale požadavky na podobu odůvodnění nesmí být přehnané (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, který se sice přímo týkal požadavků na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy, avšak aplikovatelný je i obecně).

Pojmy „vážná újma“ a „veřejný zájem“ jsou neurčitými právními pojmy, které se v právním řádu vyskytují proto, aby bylo možné pod ně subsumovat co nejvíce různých životních situací. Je proto nezbytné, aby správní orgán, který neurčitý právní pojem aplikuje na konkrétní situaci, současně tento pojem vyložil a osvětlil tak úvahu, jíž dospěl k závěru, proč lze zjištěné pod daný pojem subsumovat. To je klíčové nejen pro účastníky řízení, ale i pro soud v případě soudního přezkumu. Byť odpůrce v čl. 9 stavební uzávěry pouze konstatoval, že stavební uzávěry nabývá účinnosti dnem vyvěšení oznámení veřejnou vyhláškou na úřední desce z důvodu hrozící vážné újmy veřejnému zájmu, aniž by přímo zde konkretizoval, v čem v dané věci spatřuje veřejný zájem a jaká vážná újma hrozí, pokud by stavební uzávěra nabyla účinnosti až patnáctý den po vyvěšení, nemůže soud přehlédnout čl. 6 stavební uzávěry, který obsahuje věcné odůvodnění stavební uzávěry a ze kterého lze seznat i důvody, proč odpůrce považoval za důležité, aby stavební uzávěry nabyla účinnosti již dnem vyhlášení. Těmito důvody je snaha o okamžitou stabilizaci současného stavu stavební uzávěrou dotčeného území. Za vážnou újmu veřejnému zájmu na zachování stávajícího stavu pro účely přechodu na novou regulaci (budoucí územní plán) tedy odpůrce zjevně považoval riziko prosazení záměrů s budoucí regulací nekompatibilních. Proto také odpůrce v čl. 10 stavební uzávěry vztáhl stavební uzávěru i na dosud pravomocně neukončená správní řízení. Soud stavební uzávěry v rozsahu odůvodnění představené účinnosti proto nepovažuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

I kdyby soud dospěl k opačnému závěru, tedy, že odůvodnění v této části nemůže obstát, neměla by tato vada žádný dopad do práv navrhovatelky. Soud by totiž s ohledem na zásahu minimalizace zásahů mohl přistoupit toliko ke zrušení článku 9 stavební uzávěry. I bez tohoto ustanovení by však stavební uzávěra plnohodnotně obstála a jedinou změnou po zrušení tohoto článku by bylo to, že by platil standardní počátek účinnosti podle § 173 odst. 1, věta čtvrtá správního řádu. Byl by jím patnáctý den po vyvěšení na úřední desce (v dané věci by šlo o 11. 6. 2015). O odvolání v souběžném územním řízení přitom krajský úřad poprvé rozhodoval až dne 16. 12. 2015, tedy i při posunutí účinnosti stavební uzávěry by jím již byl vázán.

Dalším okruhem námitek je rozpor stavební uzávěry s hmotným právem, konkrétně námitka, že při vydávání stavební uzávěry odpůrce zneužil své pravomoci, pokud vydání stavební uzávěry účelově načasoval tak, aby zmařil navrhovatelčin stavební záměr na jejích pozemcích. Soud konstatuje, že dne 29. 10. 2013 vydalo zastupitelstvo odpůrce změnu územního plánu č. 5 pod č. 1/2013/OOP. Ve dnech 10. a 11. 10. 2014 proběhly komunální volby. Ustavující zastupitelstvo se konalo dne 5. 11. 2014. Dne 6. 11. 2014 byl vydán rozsudek zdejšího soudu č. j. 50 A 16/2014 – 88, jímž byla zrušena změna č. 5 stávajícího územního plánu. Na nejbližším dalším jednání zastupitelstva dne 3. 12. 2014 schválilo zastupitelstvo pořízení nového územního plánu a na dalším dne 17. 12. 2014 uložilo městskému úřadu vypracování stavební uzávěry. Příprava stavební uzávěry trvala zhruba tři měsíce a dne 30. 3. 2015 byly dotčené orgány požádány o vyjádření. Dne 22. 4. 2015 byla vyvěšena veřejná vyhláška a 26. 5. 2015 byla stavební uzávěra vydána zastupitelstvem; účinnosti nabyla 27. 5. 2015.

Žadatelka podala svou žádost o umístění stavby dne 30. 7. 2014, tedy v době, kdy dosud platila změna č. 5 územního plánu. Dne 25. 2. 2015 jí byla stavba povolena. Dne 27. 5. 2015 nabyla účinnosti stavební uzávěra. Dne 16. 12. 2015 proto krajský úřad povolení vydané stavebním úřadem zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení (přičemž prodlevu mezi vydáním povolení a rozhodnutím o odvolání krajský úřad odůvodňuje tím, že oprávněná osoba obdržela spis až dne 20. 11. 2016). Na to dne 7. 7. 2016 stavební úřad řízení zastavil a dne 16. 10. 2016 krajský úřad toto rozhodnutí potvrdil.

Soud se nedomnívá, že by výše uvedené prokazovalo, že uvedený sled úkonů odpůrce je účelový a zaměřený proti navrhovatelce. Naopak se soudu jeví, že se odpůrce začal snažit o dočasnou regulaci výstavby již dlouho před tím, než navrhovatelka podala žádost a bylo zahájeno řízení; nejpozději dne 29. 10. 2013, kdy byla vydána změna územního plánu č. 5. Zastupitelstvo odpůrce začalo činit kroky k vydání nového územního plánu a záhy i k vydání stavební uzávěry bezprostředně poté, co byla uvedeným rozsudkem zrušena změna č. 5 stávajícího územního plánu a co zdejší soud odpůrci doporučil využít pro dočasnou regulaci výstavby právě institut stavební uzávěry. Poté probíhala příprava návrhu stavební uzávěry, která trvala zhruba tři měsíce, než byl návrh odeslán k vyjádření dotčeným orgánům, což se soudu jeví jako adekvátní doba na přípravu stavební uzávěry, nadto záhy po komunálních volbách. Soud neshledal žádnou návaznost kroků odpůrce na navrhovatelčinu procesní aktivitu ve stavebním řízení. Stavební uzávěra ostatně necílí jen na navrhovatelku, ale obecně na plochy „průmyslová výroba a sklady“, což je racionálně a přesvědčivě odůvodněno. Ve vztahu k navrhovatelce nejde o diskriminaci ani o svévoli. Tato námitka je tedy nedůvodná.

Skutečnost, že navrhovatelce nebyla zastupitelstvem odpůrce dvakrát udělena výjimka ze stavební uzávěry, rovněž nesvědčí o tom, že jde o postup zaměřený výlučně proti ní. Z čl. 5 stavební uzávěry v první řadě vyplývá diskreční pravomoc zastupitelstva odpůrce, na udělení této výjimky tedy neexistuje právní nárok. Ani navrhovatelčina námitka, že odpůrce účelově využil institut opatření obecné povahy, kde má silnější postavení než navrhovatelka, není důvodná. Vydávání opatření obecné povahy v záležitostech územního plánování je právem každé obce, a pokud jej využívá, nelze jí to žádným způsobem klást k tíži. Z povahy věci každá stavební uzávěra zasáhne do probíhajících stavebních řízení. V dané věci se však neprokázalo – jak rozebráno výše –, že by se jednalo o šikanu navrhovatelky. Soud rovněž neshledává nic neobvyklého na skutečnosti, že o pořízení nového územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrce dne 3. 12. 2014 a o vypracování stavební uzávěry až na dalším jednání zastupitelstva dne 17. 12. 2014. Ze zápisů z obou zastupitelstev vyplývá, že obě měla plnohodnotný program, ani jedno tedy nebylo svoláno pouze za účelem schválení konkrétního usnesení. Konání dvou jednání zastupitelstva v jednom měsíci, zejména v situaci bezprostředně po komunálních volbách a před koncem kalendářního roku (kdy je třeba mj. schválit rozpočet na další kalendářní rok) není nijak podezřelou okolností. Způsob, jímž na jednání zastupitelstva dne 26. 5. 2015 v diskusi starostka odpůrce na přímý dotaz zastupitelům zjednodušeně vysvětlila vymezení území stavební uzávěry, soud rovněž nepovažuje za důkaz toho, že by byla stavební uzávěra zaměřena na navrhovatelku. Ostatně je vlastní povahou stavební uzávěry, aby suspendovala povolovací řízení týkající se dotčených ploch.

Pokud jde o pátý krok algoritmu přezkumu, tedy otázku, zda stavební uzávěra ob stojí z hlediska proporcionality, soud připomíná, že navrhovatelka v průběhu přijímání stavební uzávěry nepodala žádné námitky ani připomínky (tato skutečnost nevyplynula ani ze správního spisu odpůrce ani z tvrzení navrhovatelky). Pasivita navrhovatelky v průběhu přijímání stavební uzávěry sice nevylučuje její aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, avšak má vliv na úspěšnost její námitky nepřiměřenosti stavební uzávěry. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011,

č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, „v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.“

Podle téhož rozsudku platí, že „nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“ Navrhovatelka neuvádí, žádné objektivní důvody, proč nemohla napadnout proporcionalitu stavební uzávěry v průběhu jeho přijímání. Jak bylo uvedeno výše, navrhovatelce byl návrh stavební uzávěry řádně doručen; vědět o něm tedy mohla a měla. Soud tedy s ohledem na uvedené konstatuje, že se navrhovatelčinou námitkou ve vztahu k přiměřenosti stavební uzávěry nemůže vůbec zabývat, neboť by byl v dané věci vůbec prvním, kdo se k této otázce vyjádří, aniž by – kvůli pasivitě navrhovatelky – tuto možnost měl i odpůrce. Ostatně obecně je přiměřenost stavební uzávěry hodnocena jako podmínka její zákonnosti. Tuto námitku tedy považuje za nedůvodnou.

Návrh není důvodný. Soud jej proto zamítl (§ 101d odst. 2, věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jde o větší město, které by mělo disponovat dostatečným zázemím k tomu, aby svá opatření obecné povahy v soudním řízení uhájil vlastními zaměstnanci (přiměřeně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012-35). Proto pokud se odpůrce nechal zastoupit advokátem, považuje soud s tím spjaté náklady za nedůvodně vynaložené.

Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim v tomto soudním řízení správní soud neuložil žádné povinnosti, v souvislosti s nimiž by jim nějaké náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo

jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 8. září 2017

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
B. K.