



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Faisala Husseiniho a Petra Mikeše v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. J. O., b) Mgr. Z. O.**, oba zast. Mgr. Josefem Švandou, advokátem se sídlem Buzulucká 678/6, Praha 6, **c) AutoBinck Real Estate CZ s.r.o.**, se sídlem Na Chodovci 2457/1, Praha 4, zast. JUDr. Petrem Mrázkem, advokátem se sídlem Pod Klaudiánkou 271/4a, Praha 4, proti odpůrkyni: **Rada obce Zdiby**, se sídlem Průběžná 11, Zdiby, zast. Mgr. Martinem Mládkem, advokátem se sídlem Ostrovní 2064/5, Praha 1, o návrzích na zrušení opatření obecné povahy obce Zdiby č. 1/2019/OOP – územního opatření o stavební uzávěře, o kasačních stížnostech navrhovatelů a) až c) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2021, čj. 54 A 22/2020-160,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnosti navrhovatelů a), b) a c) **se zamítají.**
- II.** Navrhovatelé a) a b) a c) **jsou povinni**, a to **každý** z nich, zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **1 371,33 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Martina Mládka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval zákonností opatření obecné povahy obce Zdiby č. 1/2019/OOP – územního opatření o stavební uzávěře, vydaného usnesením Rady obce Zdiby č. 79/15/2019 ze dne 16. 9. 2019 (dále také jen „opatření obecné povahy“ nebo „stavební uzávěra“). Tato stavební uzávěra se týkala ploch, v nichž se nacházejí pozemky navrhovatelů.

[2] Navrhovatelé se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Krajského soudu v Praze domáhali zrušení stavební uzávěry. Navrhovatelé a) a b) tak učinili jednak vůči celému opatření obecné povahy a alternativně ve vztahu k pozemkům zapsaným na listu vlastnictví č. 1974, vedeným Katastrálním úřadem pro Středočeský kraj pro katastrální území Zdiby (všechny dotčené pozemky se nacházejí právě v tomto katastrálním území). Navrhovatel c) svůj návrh obdobně formuloval jako návrh na zrušení celého opatření obecné povahy, anebo alespoň ve vztahu k pozemkům zapsaným na listu vlastnictví č. 2043, které jsou součástí plochy Z19 (ta představuje jednu z ploch dotčených stavební uzávěrou).

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem výroky I. a II. návrhy zamítl a výroky III. a IV. rozhodl o nákladech řízení o návrzích.

[4] K námitkám navrhovatele c) krajský soud uvedl, že označení daného opatření obecné povahy nebylo matoucí a bylo zjevné, že je vydala odpůrkyně. Zároveň však konstatoval, že se odpůrkyně dopustila pochybení tím, že dotčené osoby nevyzvala k podání připomínek či námitek k návrhu napadeného opatření obecné povahy a tím porušila svou povinnost vyplývající z § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Do práv žádného z navrhovatelů tím ale nebylo kvalifikovaně zasaženo, neboť námitky přesto podali. Hájení práv jiných osob navrhovateli c) nepřislúší. Kromě toho odpůrkyně neporušila povinnost plynoucí z § 98 odst. 2 věty třetí zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť návrh územního opatření o stavební uzávěře byl dohodnut s příslušným dotčeným orgánem.

[5] Ke společné námitce všech navrhovatelů krajský soud sdělil, že napadené opatření obecné povahy bylo zveřejněno v souladu se zákonem. Soud dospěl k závěru, že bylo vyvěšeno na fyzické úřední desce. V případě zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup (tzv. na elektronické úřední desce) tu byly jisté pochybnosti, avšak s ohledem na zvláštní ustanovení § 173 odst. 1 věty třetí správního řádu by ani takové nezveřejnění nemělo vliv na účinnost a zákonnost opatření obecné povahy. Na věc neměla vliv ani skutečnost, zda při zveřejnění napadeného opatření obecné povahy byla společně s ním vyvěšena listina formálně označená jako „veřejná vyhláška“.

[6] Krajský soud shledal ve vztahu ke společným námitkám navrhovatelů a) a b) a také k námitkám navrhovatele c) zákonnost účelu a rozsahu stavební uzávěry. Pro její vydání totiž byly naplněny podmínky a cíle dle § 97 odst. 1 stavebního zákona. Nebyla to, jak tvrdili navrhovatelé, „pouze“ ochrana životního prostředí, která dle navrhovatelů není důvodem pro vyhlášení stavební uzávěry. Odůvodnění opatření obecné povahy uvádí, že stávající územní plán není schopen zajistit udržitelný rozvoj obce, pročez zastupitelstvo obce Zdiby rozhodlo o pořízení nového. Stávající územní plán umožňuje v průmyslových plochách, tj. v plochách s funkčním využitím OK, TI1 a DS, další výstavbu (skladovacích či logistických areálů, výrobních areálů, parkovacích ploch, dopravních staveb a areálů umožňujících nakládání s odpady). Ta by však přinesla zvýšení už v současnosti neúměrného zatížení životního prostředí, dopravní zátěže a překročení hlukových a imisních limitů. Odpůrkyně ji proto pokládala za neúnosnou. Nový územní plán výstavbu v této oblasti nově zhodnotí, přičemž zohlední relevantní kritéria. Za tím účelem bylo třeba přijmout územní opatření o stavební uzávěře, a to do doby přijetí nového

pokračování

územního plánu. Toto dočasné znemožnění výstavby v průmyslových plochách má smysl i v případě pozemků, na kterých stavby již stojí nebo jsou tam alespoň pravomocně umístěny a povoleny.

[7] Opatření obecné povahy nelze podle krajského soudu považovat ani za diskriminační. Diskriminaci není možné spatřovat v tom, že i když se bude nový územní plán týkat celého území obce, dopadá stavební uzávěra jen na plochy s určitým funkčním využitím. Naopak se navrhovatelé mylí, pokud dovozují, že nediskriminační by byla jen stavební uzávěra dopadající na celé území obce. Stavební uzávěra má totiž výstavbu znemožňovat jen v nezbytném rozsahu. Je i v souladu se svým deklarovaným cílem. Tím je dle odůvodnění napadeného opatření obecné povahy skutečnost, že v dotčených průmyslových plochách lze za stávajícího územního plánu umístit skladovací, logistické či výrobní areály, parkovací plochy, dopravní stavby či sběrné dvory – tedy stavby, u nichž lze předpokládat, že výrazně zatíží dopravní a technickou infrastrukturu obce a přispějí ke zvýšení hluku a imisí. To jsou právě problémy, jejichž vyřešení si klade za cíl nový územní plán. Rovněž omezení stavební činnosti pouze na území v severovýchodní části katastru obce není diskriminační. Je to pouze důsledek toho, že stávající územní plán soustředí průmyslové plochy právě do této části obce.

[8] Krajský soud nepřisvědčil ani námitkám o neproporcionalitě napadeného opatření obecné povahy, a to zejména proto, že takové námitky uplatnili navrhovatelé a) a b) před soudem opožděně. Navíc je neuplatnili ani v průběhu projednávání návrhu daného opatření obecné povahy. I kdyby se jimi však soud mohl zabývat, nepovažoval by je s ohledem na své další závěry za důvodné.

II. Obsah kasačních stížností a dalších podání

[9] Proti rozsudku krajského soudu podali společnou kasační stížnost navrhovatelé a) a b) [dále „stěžovatelé a) a b)“]. Předně uvedli, že zjevným cílem stavební uzávěry je dle jejího odůvodnění ochrana obyvatel proti nepříznivým ekologickým vlivům. Institut stavební uzávěry však není nástrojem, který by měl a mohl sloužit k dosažení tohoto cíle. Přípustné cíle vyplývají z § 97 odst. 1 stavebního zákona, takové však obec Zdiby neuvádí. Není doložené tvrzení, že v obci dochází k blíže nespecifikované neúměrné dopravní zátěži a překračování hlukových a imisních regulativů. Stavební uzávěra zásadně zasahuje do vlastnických práv. Nelze ji užívat k jiným účelům, než ke kterým má dle zákona sloužit. Nadto dopady jednotlivých záměrů mají být z hlediska dopadů na životní prostředí a život a zdraví obyvatel obce posuzovány ve zvláštních řízeních, a nemají být řešeny stavebními uzávěrami. Odůvodnění stavební uzávěry je nepřesvědčivé. Dopravní zátěž a další negativní vlivy zřejmě způsobují spíše obyvatelé rezidenčních čtvrtí, a ne stavby v průmyslových oblastech. Takové stavby by z tohoto pohledu naopak mohly mít pozitivní vliv. Sám krajský soud neúmyslně potvrdil, že hlavním cílem stavební uzávěry je znemožnit výstavbu v průmyslových plochách. To je však v rozporu s účelem, pro který zákon stavební uzávěru připouští.

[10] Stěžovatelé a) a b) rovněž uvedli, že cíle stavební uzávěry nedávají smysl ve vztahu k jejich pozemkům. Ty jsou již z větší části tak jako tak zastavěné skladovými halami, resp. budou zastavěny stavbami, pro které již byla vydána územní a stavební rozhodnutí.

Případná výstavba na zbytku pozemků by nemohla s ohledem na konkrétní okolnosti věci zmařit případné jiné záměry obce s tímto územím.

[11] Dále stěžovatelé a) a b) popsali vývoj územního plánování a stavebních aktivit v místě a předchozí postupy obce. Z toho vyvozují, že uvalením stavební uzávěry na jejich pozemky obec Zdiby nesleduje ani deklarovaný cíl ochrany životního prostředí, ale toliko získání nátlakového nástroje k donucení, aby obci zaplatili „dobrovolný“ příspěvek na rozvoj infrastruktury v obci. Obec dává stěžovatelům a) a b) jasně najevo, že pokud „dobrovolný příspěvek“ neposkytnou, tak jejich stavby životnímu prostředí škodí. Pokud by však příspěvek poskytli, tak už ty stejné stavby životnímu prostředí škodit nebudou a obec jejich umístění a výstavbu výjimkou ze stavební uzávěry umožní.

[12] Stěžovatelé a) a b) trvají na diskriminační povaze stavební uzávěry. Tvrzení odpůrce o problémech s životním prostředím v obci nebyla nijak doložena. Negativní dopady může mít spíše výstavba v plochách určených pro bydlení apod., naproti tomu stavby v průmyslových plochách mohou mít příznivý dopad. Na rezidenční část obce nemohou mít stavby v průmyslové zóně vliv. Navíc bylo porušeno legitimní očekávání stěžovatelů s ohledem na vývoj územního plánu a kladné stanovisko obce Zdiby k výstavbě plánované stěžovateli a) a b). Nelze pominout ani formální vady při vydání opatření obecné povahy. Není zřejmé, kdy bylo opatření obecné povahy zveřejněno, jakou to bylo formou, zda a kdy nabylo účinnosti. Nesprávný způsob zveřejnění mohl být veden úskočnými motivy. Nelze souhlasit s názorem krajského soudu, že doložka o vyvěšení a sejmutí je jako veřejná listina nadána presumpcí správnosti. Je to dáno tím, že na rozdíl od běžných situací je zde obec (resp. odpůrce) v postavení strany sporu.

[13] Navrhovatel c) [dále „stěžovatel c)“] vytýká rozsudku krajského soudu nezákonnost spočívající mj. v tom, že i přes podstatnou vadu procesu přijímání opatření obecné povahy (nepoučení o tom, že lze podat námitky a připomínky k návrhu stavební uzávěry) údajně nedošlo ke zkrácení na právech stěžovatele c). Za normálních okolností by stěžovatel c) měl jasnou lhůtu k formulování námitek a připomínek. Jelikož se však o opatření obecné povahy dozvěděl náhodně, měl lhůtu výrazně zkrácenou a nejistou. Nemohl tak učinit kvalifikované podání. Při řádném poučení by připravil své námitky podrobněji, včetně otázek proporcionality. Krajský soud přitom stěžovateli c) vytýká právě to, že námitku neproporcionality neuplatnil. Paradoxně by pro stěžovatele c) bylo výhodnější, kdyby žádné námitky nepodal, než když se snažil aktivně hájit svá práva. Jde ze strany krajského soudu o absurdní překroucení zásady, že „práva přejí bdělým“.

[14] Krajský soud dle stěžovatele c) také při posouzení cíle stavební uzávěry toliko přejal argumentaci odpůrkyně. Je ale zřejmé, že cílem stavební uzávěry bylo omezit údajné vlivy na životní prostředí (ty ale odpůrkyně nijak nedokládá). Institut stavební uzávěry však není nástrojem, který by mohl k dosažení tohoto cíle sloužit. K tomu jsou určena jiná řízení a postupy. S ohledem na znění § 97 odst. 1 stavebního zákona není jasné, zda má obec s územím nějaký konkrétní záměr. Tím by zpravidla měla být připravovaná veřejně prospěšná stavba.

[15] Před vydáním opatření obecné povahy sice zastupitelstvo obce rozhodlo usnesením z 27. 6. 2019, č. 15/2/2019, o pořízení nového územního plánu a vzalo na vědomí návrh

pokračování

zprávy o uplatňování územního plánu Zdib, ale tento dokument je pouze návrh a neposkytuje závazné rozhodnutí o budoucím využití území dotčeného stavební uzávěrou. Pokud pak krajský soud porovnával návrh dané zprávy a konečnou zprávu, dopustil se procesního pochybení, neboť nemohl vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl až po vydání stavební uzávěry. Nadto se regulativy dle návrhu zprávy neliší od regulativů ve stávajícím územním plánu (ve znění změny č. 1) a i v případě stanovení přísnějších regulativů musí obec respektovat dosud vydaná pravomocná územní a stavební rozhodnutí. Také je třeba vzít v potaz, že ke dni vydání stavební uzávěry nebylo zřejmé, jakým způsobem může stavební činnost na dotčené ploše Z19 omezit, resp. ztížit budoucí využití plochy Z19. Ke dni jejího vydání bylo zřejmé, že na ploše Z19 nemůže proběhnout taková stavební činnost, která by budoucí využití tohoto území omezila či ztížila, a to také s ohledem na nutnost vypracování územní studie, jak plyne ze současného územního plánu. Nebyly proto splněny zákonné podmínky pro stavební uzávěru dle § 97 odst. 1 stavebního zákona, alespoň co se týče plochy Z19 a opatření obecné povahy je tedy ohledně plochy Z19 nezákonné. V těchto souvislostech stavební uzávěra neobstojí ani z hlediska její potřeby, jakožto jednoho z kritérií zákonnosti opatření obecné povahy.

[16] Stěžovatel c) také trvá na diskriminační povaze opatření stavební uzávěry. Nedoložené potíže s překračováním ekologických limitů nelze přisoudit ani tak provozu spojenému s průmyslovými zónami, jako spíše provozu spojenému s rezidenčními čtvrtěmi. Jsou důvody pro to, aby stavební uzávěra byla vyhlášena přinejmenším pro vybrané rezidenční lokality.

[17] Stěžovatel c) konečně považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný. Soud dle něj totiž nerozhodl o celém rozsahu návrhu. Týká se to zejména eventuálního (alternativního) petitu, který stěžovatel c) formuloval tak, že by soud měl opatření obecné povahy zrušit alespoň ve vztahu k ploše Z19 (pozn. NSS: v návrhu hovořil o vztahu k pozemkům na listu vlastnictví č. 2043 – viz bod [2]), pokud tedy stavební uzávěru nezruší jako celek. Výrok soudu je tudíž neurčitý, neboť z něj nevyplývá, jaký návrh se zamítá.

[18] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasačním stížnostem navrhla, aby je Nejvyšší správní soud zamítl. I přes vady procesu přijímání opatření obecné povahy totiž nebyla materiálně porušena práva stěžovatelů. Stěžovatelům také nepřisluší hájit práva třetích osob. Nadto obec Zdiby jak o stavební uzávěře, tak o celém procesu územního plánování rozsáhle informuje nejen na úřední desce, ale zejména na svých internetových stránkách, místním zpravodaji či sociální síti. O tom, jak kvalitní připomínky by např. stěžovatel c) uvedl, kdyby došlo k bezvadnému poučení o možnosti podat námitky a připomínky k návrhu opatření obecné povahy, lze jen spekulovat.

[19] Rovněž o legitimních cílech stavební uzávěry není pochyb. Ty plynou z odůvodnění návrhu a odpůrkyně se k nim vyjádřila i v řízení před soudem. Se všemi těmito otázkami se krajský soud zcela správně vypořádal. Byly splněny i hmotněprávní podmínky pro vydání opatření obecné povahy a předmětem sporu nyní není osud pravomocných rozhodnutí vydaných v územním a stavebním řízení či další rozhodování o souvisejících záměrech. Ve věci není relevantní nový stavební zákon a ani otázky týkající se „nepřímých“ stavebních uzávěr, které mohou být představovány požadavkem na vypracování územní studie či regulačního plánu pro konkrétní plochu. Námitku

neproporcionalitu uplatnil stěžovatel c) až v kasační stížnosti, a také stěžovatelé a) a b) ji již dle krajského soudu uplatnili opožděně. Stavební uzávěra dává smysl i ve vztahu k pozemkům, na nichž již stavby stojí, nebo je výstavba pravomocně povolena. Odpůrkyně odmítá spekulace stěžovatelů a) a b) o „skutečných cílech“ stavební uzávěry a také se domnívá, že nebylo dáno žádné jejich legitimní očekávání.

[20] Rozsudek krajského soudu se dle odpůrkyně řádně vypořádal s údajnou diskriminační povahou stavební uzávěry. Byly zřejmé důvody, proč byl územní rozsah stavební uzávěry zvolen v dané podobě.

[21] Dle odpůrkyně není důvodná ani námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Je evidentní, že soud návrh stěžovatele c) zamítl v celém rozsahu. Příslušná argumentace stěžovatele c) není případná a ani hypotetické zrušení rozsudku krajského soudu by na celkovém posouzení věci nemohlo v posledku nic změnit.

[22] K vyjádření odpůrkyně se vyslovili jak stěžovatel c), tak ve společném podání stěžovatelé a) a b). Stěžovatel c) trvá na tom, že nedostatky v procesu přijímání opatření obecné povahy měly zásadní vliv na jeho práva. Nebyl naplněn účel stavební uzávěry dle § 97 odst. 1 stavebního zákona. To se týká i hmotněprávních podmínek pro vydání opatření obecné povahy a přiměřenosti stavební uzávěry. Tato stavební uzávěra je také diskriminační a odpůrkyně nepředložila žádné studie či jiné podklady, které by dosvědčovaly její tvrzení o překračování hlukových a imisních limitů apod. Rozsudek krajského soudu je nezákonný, neboť soud nerozhodl o jednom z petitů návrhu. Obdobné výhrady uplatnili ve svém vyjádření i stěžovatelé a) a b).

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti a dospěl k závěru, že nejsou důvodné.

III.1 Nepřípustné kasační námitky

[24] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

III.1 a) Nepřípustné námitky stěžovatelů a) a b)

[25] Stěžovatelé a) a b) v části kasační stížnosti označené jako „2. Cíle stavební uzávěry ve vztahu k pozemkům stěžovatelů“ prakticky jen přebírají část (iv) návrhu, označenou jako „Využití území“. Stěžovatelé a) a b) na obou místech popisují jaké pozemky v dotčené lokalitě vlastní, a že stavební uzávěra nemá ve vztahu k těmto pozemkům smyslu, neboť na nich již jsou stavby postaveny, nebo jsou pro ně stavby pravomocně povoleny, nebo se jedná jen o marginální část areálu, přičemž toto území nelze nijak využít.

[26] V případě kasační stížnosti však stěžovatel musí zásadně reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném

pokračování

rozhodnutí uvedl, nesprávné. Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v žalobě (návrhu), aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS z 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, z 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43, nebo ze 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

[27] Krajský soud v bodě 65 napadeného rozsudku uvedl, že napadené opatření obecné povahy předjímá i situace, s nimiž stěžovatelé a) a b) ve své argumentaci nepočítají, ovšem pokud by nastaly, mohly by ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Podle krajského soudu stěžovatelé a) a b) či jiný vlastník daných pozemků totiž mohou na jejich využití kdykoli změnit názor, a to i ve světle připravovaného územního plánu, u kterého lze očekávat zpřísnění odpovídající regulace. Dle krajského soudu by vlastník pozemků – pokud by v tom nebyl stavební uzávěrou omezen – mohl teoreticky požádat namísto stávajících skladovacích hal o umístění a povolení stavby, která by byla ještě vyšší, objemnější nebo kladoucí vyšší požadavky na veřejnou infrastrukturu, aby tak dotčené pozemky více využil, dokud mu to stávající územní plán umožňuje. Nelze vytýkat odpůrkyni, že by v tomto směru jednala nerozumně či nesmyslně, jestliže při stanovení rozsahu stavební uzávěry počítala se všemi eventualitami, jež mohou potenciálně mít vliv na budoucí využití území. V bodě 66 rozsudku pak krajský soud dodal, že ani kdyby připravovaný územní plán stanovil pro pozemky stěžovatelů a) a b) jiné funkční využití než nyní, nemělo by to vliv na možnost nadále provozovat již stojící stavby stávajícím způsobem. Omezovalo by to však jejich využití do budoucna, např. jestliže by později stěžovatelé a) a b) chtěli stávající stavby přestavět nebo rozšířit či podstatně změnit jejich využití – to by mohli učinit pouze tehdy, pokud by to bylo v souladu s (novým) územním plánem. Z podstaty věci pak plyne, že tato argumentace krajského soudu dopadá i na část dotčené plochy, která je dosud nezastavěná (nebo nejsou ve vztahu k ní vydána příslušná rozhodnutí a povolení).

[28] Jak plyne z předchozího bodu tohoto rozsudku, krajský se podrobně zabýval argumentací, podle které nemá stavební uzávěra ve vztahu k pozemkům uváděným stěžovateli a) a b) smysl, protože se jedná jen o marginální část areálu a toto území nelze nijak využít způsobem, který by mohl ovlivnit životní prostředí v obci. Nejvyšší správní soud již výše zmínil, že stěžovatelé na shora uvedenou argumentaci krajského soudu nijak nereagují a pouze takřka doslovně opakují svůj návrhový bod. Výše uvedenou kasační námitku proto nelze projednat, neboť nesměřuje proti rozhodovacím důvodům krajského soudu. Je tak nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Nejedná se totiž pouze o setrvání na jiném názoru, ale o nereagování na výslovně vypořádanou námitku krajským soudem, proti které původní argumentace stěžovatelů nemůže obstát.

[29] Totéž se týká námitky legitimního očekávání. V návrhu a v jeho doplnění z 22. 10. 2020 stěžovatelé a) a b) uváděli, že v minulosti již dal „odpůrce“ (stěžovatelé tím mají zřejmě na mysli samotnou obec) kladné stanovisko k plánované výstavbě na jejich pozemcích, a to budov označených jako E a F. K tomu se krajský soud vyslovil v bodě 67 napadeného rozsudku. Dospěl k závěru, že určitý postoj obce Zdiby (popř. odpůrkyně)

někdy v minulosti zaujatý k výstavbě na určitém území (a to i z hlediska územního plánování) v zásadě nezakládá legitimní očekávání, že stávající využití území bude zachováno nebo že bude možné realizovat zamýšlenou výstavbu. Takové legitimní očekávání principálně zakládá až pravomocné územní rozhodnutí. V případě staveb, k nimž již takové rozhodnutí bylo vydáno, nepředstavuje stavební uzávěra překážku jejich uskutečnění. V případě staveb, k nimž obec někdy v minulosti v průběhu jejich přípravy nevyjádřila výhrady, žádné legitimní očekávání nevzniklo. Na tyto závěry krajského soudu však stěžovatelé a) a b) opět nijak konkrétně nereagují. Zčásti totiž opakuji návrhovou argumentaci a zčásti se dokonce ztotožňují se závěrem krajského soudu, že legitimní očekávání v takové situaci zakládá až pravomocné územní rozhodnutí nebo stavební povolení. I tato námitka je tedy nepřijatelná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 103 s. ř. s.

[30] Za nepřijatelné považuje Nejvyšší správní soud i dílčí námitky týkající se „skutečného cíle stavební uzávěry“ (viz bod [11]). Ten měl spočívat ve vytvoření nátlakového prostředku na vlastníky dotčených nemovitostí, aby obci zaplatili „dobrovolný“ příspěvek. Obdobné, ale daleko obecnější, námitky stěžovatelé a) a b) uplatnili v řízení před krajským soudem v replice z 22. 10. 2020. V této replice je dávali do souvislosti s tvrzením o diskriminačním postupu odpůrkyně (resp. obce jako takové) při vydání stavební uzávěry.

[31] K tomu je třeba uvést, že námitku diskriminační povahy stavební uzávěry uvedli stěžovatelé a) a b) v návrhu pouze v souvislosti s dopadem stavební uzávěry toliko na „selektivně vybranou malou část pozemků na severovýchodním okraji obce“. Je ovšem nutné vzít v potaz, že § 101b odst. 2 s. ř. s. zakotvuje tzv. zásadu koncentrace řízení. Dle ní platí, že *návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí 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.* Návrh z 24. 8. 2020 bylo třeba považovat za perfektní v tom smyslu, že obsahoval obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s. a obsahoval vlastní argumentaci (návrhové body) brojící proti napadené stavební uzávěře.

[32] Námitku týkající se tvrzeného nátlaku na vlastníky za účelem vymožení příspěvků na rozvoj obce tak stěžovatelé a) a b) vnesli v rozporu s § 101b odst. 2 s. ř. s. a krajský soud k ní neměl přihlížet. Nelze přitom hovořit ani o pouhém rozšíření včas v návrhu podané námitky diskriminace, neboť v návrhu ji stěžovatelé a) a b) formulovali zcela jinak (bod [31]). Argumentace uvádějící problematiku příspěvku na rozvoj obce je skutkově i právně zcela odlišná od tvrzení stěžovatelů a) a b) o teritoriálním rozsahu a vymezení stavební uzávěry (obdobně rozsudek NSS z 23. 4. 2015, čj. 10 As 96/2014-62 (body 34 a 35)). Tyto námitky jsou proto nepřijatelné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že brání i uplatnění jiných námitek než těch, které byly včas uplatněny v řízení před krajským soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač je v tomto řízení stěžovatel uplatnit mohl (rozsudek NSS z 3. 9. 2008, čj. 1 Afs 102/2008-39).

III.1 b) Nepřijatelné námitky stěžovatele c)

pokračování

[33] Stěžovatel c) namítá, že pro plochu Z19 je v současném územním plánu stanovena podmínka vypracování územní studie. Podle stěžovatele tato podmínka sama od sebe supluje stavební uzávěru, neboť po dobu vypracovávání územní studie nelze na ploše Z19 činit žádné změny již povolených projektů. Jelikož na ploše Z19 byla stavební činnost již fakticky zakázána kvůli podmínce vypracovat územní studii, není naplněn princip přiměřenosti (resp. potřeby) stavební uzávěry.

[34] Uvedenou námitku, související s proporcionalitou opatření obecné povahy, stěžovatel c) nijak neuplatnil v řízení před krajským soudem. Jinak řečeno, nedal svými návrhovými námitkami krajskému soudu možnost vypořádat se s otázkou nutnosti územní studie pro plochu Z19 a v této souvislosti z širšího pohledu ani s otázkou proporcionality stavební uzávěry. Tyto námitky jsou proto nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. (srov. obdobě bod [30]). K související argumentaci stěžovatele c), že nemohl námitky týkající se proporcionality uplatnit v procesu pořizování stavební uzávěry, a proč jsou ve spojení s tím některé závěry krajského soudu mylné, odkazuje Nejvyšší správní soud na bod [57] a násl. tohoto rozsudku.

III.2 Kasační stížnost stěžovatelů a) a b)

[35] Podle § 97 odst. 1 věty první 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.*

[36] Z citovaného ustanovení vyplývají některé podmínky, za nichž je možné vydat územní opatření o stavební uzávěře, a za jakým účelem se tak má stát. Odborná literatura k tomu uvádí, že „[s]myslem stavební uzávěry je v nezbytném rozsahu zakázat nebo omezit stavební činnost, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace nebo jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Pro vydání územního opatření stačí, aby bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny. Územní opatření o stavební uzávěře je institutem, který má své opodstatnění pro mezidobí, kdy je rozhodnuto o pořízení územního plánu, anebo pro řešení situace, kdy je zjištěno, že dosavadní územní plán již přestal vyhovovat požadavkům doby nebo ve vztahu k rozvoji území, a je nutné pořízení jeho aktualizace. Vzhledem ke složitosti procedury jeho pořizování a následnému vydání, kdy není možné platný územní plán ihned nahradit novým územním plánem či změnou jeho řešení, je možné využít územní opatření o stavební uzávěře, které právě po přechodnou dobu rezervuje určité plochy pro budoucí jiné využití.“ (Machačková, J. § 97 [Charakteristiky jednotlivých druhů územních opatření]. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 720)

III.2. a) Námitky týkající se „skutečného cíle“ stavební uzávěry souvisejícího s ochranou životního prostředí

[37] Stěžovatelé a) a b) namítají, že deklarovaným cílem stavební uzávěry je dle jejího odůvodnění snaha omezit nepříznivé vlivy na životní prostředí a na zdraví obyvatel, které způsobuje neúměrná dopravní zátěž a překračování hlukových a imisních regulativů v obci. Podle stěžovatelů a) a b) však stavební uzávěra nemá dle stavebního zákona sloužit k ochraně obyvatel obce proti nepříznivým ekologickým vlivům. Navíc obec Zdiby nemá žádné plány týkající se budoucího využití území. Jediným důvodem pro přijetí stavební uzávěry mělo být znemožnění jakékoli výstavby na dotčeném území, a to z důvodů ničím nepodložených tvrzení o překračování hlukových a jiných regulativů. Na chybné úvahy odpůrkyně dle stěžovatelů a) a b) navázal i krajský soud, který splnění podmínek podle § 97 odst. 1 stavebního zákona posoudil nesprávně.

[38] Uvedené námitky stěžovatelů a) a b) jsou nedůvodné. Krajský soud se s danou problematikou vypořádal přehledně a podrobně, a to zejména v bodech 58 až 63 svého rozsudku. Tam se zabýval odůvodněním stavební uzávěry a jeho vazbou na další dokumenty a podklady (zejména návrh zprávy o uplatňování územního plánu a usnesení zastupitelstva obce z 27. 6. 2019, č. 15/2/2019, o pořízení nového územního plánu, včetně důvodové zprávy). Nelze také souhlasit s tím, že by krajský soud neuvedl žádné jiné cíle stavební uzávěry, než je ochrana životního prostředí. Zde Nejvyšší správní soud odkazuje např. na konstatování o blízkosti plánované tramvajové trasy či kulturních památek, popř. o nutnosti řešit dopravní infrastrukturu.

[39] Navíc samo zohledňování „ekologických“ hledisek nemusí být z pohledu stavební uzávěry chybné. Stěžovatelé a) a b) poněkud kategoricky uvádějí, že institut stavební uzávěry nemůže sloužit k řešení problematiky nepříznivých ekologických vlivů. Zde je třeba připomenout, že územní opatření o stavební uzávěře je jedním z nástrojů územního plánování (viz část třetí, hlava třetí stavebního zákona). Cíle územního plánování jsou stavebním zákonem vymezeny velmi široce. Lze odkázat např. na § 18 odst. 1 stavebního zákona, dle kterého *cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.* Stavební zákon tedy ekologický rozměr územního plánování přímo předvídá. Podobně tak činí např. i v § 18 odst. 4, kde stanoví, že *územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.* Enviromentální rozměr územního plánování se odráží i v jeho úkolech dle § 19 stavebního zákona.

[40] Krajský soud tato hlediska zcela správně posoudil s ohledem na to, že podle odůvodnění opatření obecné povahy (a usnesení zastupitelstva obce o pořízení nového územního plánu) sleduje stavební uzávěra zájem na dočasném znemožnění výstavby v průmyslových plochách, a to do vydání nového územního plánu obce. V něm mají být jednotlivé regulativy stanoveny tak, aby lépe odpovídaly směřování obce. Rozhodnutím o pořízení nového územního plánu zároveň obec předjímala koncepční změny, které by měly vést například ke zvýšení koeficientu zeleně a omezení vzniku plošně rozsáhlých

pokračování

staveb. Z odůvodnění opatření obecné povahy je možné vysledovat zájem na „harmoničtějším“ rozvoji obce. K tomu se krajský soud poměrně podrobně vyjádřil zejména v bodech 60 až 62 napadeného rozsudku. Lze tak říci, že stavební uzávěra sloužila k zajištění cílů a úkolů územního plánování, jak obecně vyplývají z § 18 a § 19 stavebního zákona, a konkrétně z § 97 odst. 1 stavebního zákona.

[41] Je legitimní, aby obec za splnění zákonných podmínek omezila určitý druh výstavby, který by mohl zabránit budoucímu využití území. Nejvyšší správní soud neshledává nic závadného na tom, že by mělo jít např. o dočasné zabránění výstavby v průmyslových plochách, pakliže by tato výstavba mohla kolidovat s budoucím (chystaným) využitím území. Taktéž není podle okolností věci nezbytně nutné, aby budoucí využití území bylo v době vydání stavební uzávěry již zcela konkrétně definováno. Jde totiž o to, že při úvaze, zda je stavební uzávěra s ohledem na připravovanou územně plánovací dokumentaci zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územní plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu (fáze) této přípravy (rozsudek NSS z 20. 7. 2009, čj. 8 Ao 1/2009-142, č. 1941/2009 Sb. NSS). V tomto smyslu lze akceptovat méně konkrétní odůvodnění stavební uzávěry, pakliže ještě nedošlo k přesnější formulaci chystané územně plánovací dokumentace. V nynějším případě bylo přijato toliko rozhodnutí (usnesení) o pořízení nového územního plánu (dle § 97 odst. 1 stavebního zákona postačuje právě rozhodnutí o pořízení nové územně plánovací dokumentace jako jeden z předpokladů pro vydání stavební uzávěry). Odůvodnění obsažené v usnesení z 27. 6. 2019, č. 15/2/2019, o pořízení nového územního plánu, bylo dostatečné, jak ostatně konstatoval i krajský soud v bodech 59 a násl. svého rozsudku. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy s ním pak koresponduje. Stěžovatelé zároveň nijak relevantně nenamítají, že by tomu bylo jinak, popř. že by usnesení o pořízení nového územního plánu bylo účelově formulováno příliš obecně apod.

[42] Úvahy o požadavcích na konkrétnost odůvodnění stavební uzávěry uvedené v předcházejícím odstavci jsou relevantní také v souvislosti s námitkami stěžovatelů a) a b), že se tvrzení odpůrkyně o překračování hlukových a dalších imisních limitů a regulativů neopírá o žádnou věrohodnou studii nebo jiný podklad. Těmto námitkám soud nepřisvědčuje, neboť problematický stav v obci lze vysledovat ze závěrů návrhu zprávy o uplatňování územního plánu, jehož autorem byl Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav. Tento návrh vzalo zastupitelstvo obce Zdiby na vědomí při rozhodování o pořízení nového územního plánu (viz bod 59 rozsudku krajského soudu). K otázce přezkumu důvodů, které obec Zdiby vedly k zahájení přípravy nového územního plánu, se krajský soud vyjádřil v bodě 63 svého rozsudku. Tam správně poznamenal, že to nebylo předmětem řízení. Ostatně sám přezkum důvodů, které vedou obec k přípravě nové územně plánovací dokumentace, v zásadě není předmětem přezkumu územního opatření o stavební uzávěře (rozsudek Krajského soudu v Praze z 29. 7. 2014, čj. 50 A 6/2014-74). Dále také krajský soud uvedl, že rozhodování o budoucím rozvoji obce (jehož součástí je i přijetí nové územně plánovací dokumentace), je výkonem ústavou zaručeného práva na samosprávu, v jehož rámci obec má širokou diskreci (rozsudek NSS ze 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, bod 30). Lze dodat, že do této diskrece lze obecně zařadit i úvahy o tom, zda v rámci vyváženého rozvoje obce bude do budoucna preferován rozvoj rezidenčních nebo průmyslových částí obce. V této fázi územního plánování (k tomu srov. bod [41]) lze

akceptovat úvahy odpůrkyně o zátěži území spojené s fungováním průmyslových ploch a provozem s nimi souvisejícím. Poznatek, že provoz průmyslových ploch a doprava se k nim vážící zpravidla způsobuje některé negativní externality, je možné považovat za notorietu. Neznačená to samozřejmě, že tyto vlivy nikdy není třeba exaktně zkoumat. Záleží na konkrétních okolnostech věci. Jak však již bylo řečeno, v současné fázi územního plánování, a ve vztahu k příslušné stavební uzávěře, lze i takto obecná tvrzení odpůrkyně akceptovat. Soud má pochybnosti o správnosti argumentace stěžovatelů a) a b), že stavby v průmyslové zóně mohou mít pozitivní vliv na hluk v obci apod. (mají působit jako bariéra proti hluku z dálnice). I kdyby tomu tak bylo, neznačená to, že by obec do budoucna nemohla preferovat na pozemcích vystavených hluku či jiným imisím odlišnou (efektivnější) formu odhlučnění nebo zmírnění jiných imisí (například zvýšení podílu zeleně formou jiného koeficientu zeleně či vymezením plochy izolační zeleně, neboť zeleně současně pohlcuje i prachové částice).

[43] K míře konkrétnosti představ o budoucím využití území soud dodává, že se nemusí jednat jen o „*připravované veřejně prospěšné stavby*“ a podobné záměry, jak naznačují stěžovatelé a) a b). Pojem „budoucího využití území“ je třeba interpretovat daleko širěji. Může jím být například i „jen“ změna zastavitelné plochy na nezastavitelnou (rozsudek NSS z 16. 7. 2008, čj. 6 Ao 1/2008-86).

III.2 b) Námitky týkající se tvrzené diskriminační povahy stavební uzávěry

[44] Není důvodná ani námitka tvrdící diskriminační povahu stavební uzávěry.

[45] Diskriminační povahu stavební uzávěry stěžovatelé a) a b) v návrhu uplatnili jen ve velmi stručné a obecné rovině. Konkretizovali ji v replice k vyjádření odpůrkyně ze dne 22. 10. 2020. Jádrem této argumentace spočívalo v tom, že se stavební uzávěra vztahuje jen na malou část obce, a to v její části na severovýchodním okraji.

[46] S údajným diskriminačním rozměrem stavební uzávěry se krajský soud adekvátně vypořádal v bodech 93 až 96 napadeného rozsudku, zejména pak v bodě 94. Zde krajský soud uvedl, že je naopak v souladu s požadavky na minimalizaci zásahu, pokud se stavební uzávěra týká nikoli celého území obce, nýbrž jen její části, která je důležitá z pohledu dosažení vytčeného cíle. Tyto cíle odpůrkyně v souvislosti s připravovaným pořízením nového územního plánu vymezila (k tomu srov. bod [40] tohoto rozsudku). Jak již bylo řečeno, v rámci diskrečního oprávnění obce (resp. zde odpůrkyně) bylo pochopitelné, že ta vycházela z předpokladu zatížení obce další zástavbou v průmyslových plochách (viz bod 94 napadeného rozsudku a bod [42] shora). Nejvyšší správní soud také souhlasí s krajským soudem, že nejde o diskriminaci, neboť pozemky určené pro stavební uzávěru byly zvoleny podle jednotného klíče (jejich funkčního využití pro průmysl), přičemž důvody pro omezení stavební činnosti na nich vyplývají výlučně z charakteristik záměrů, které na ně lze umístit, nikoli z povahy jejich vlastníků.

[47] K těmto závěrům krajského soudu neprezentují stěžovatelé a) a b) rovnocennou oponenturu. Lze s nimi souhlasit, že i průmyslová zóna může být z pohledu rozvoje obce důležitá a přinášet jí mnohá dobrodíní. Na druhou stranu je odpovědností obce, aby jednotlivé aspekty rozvoje území i prostřednictvím územního plánování harmonizovala a v souladu se svou politickou vůlí dala některému z nich přednost, pakliže tak činí

pokračování

z legitimních a nediskriminačních důvodů. K tomuto diskrečnímu oprávnění se soud shora opakovaně vyjádřil (srov. zejména bod [42]). Podobně se tomu má se souvisejícími úvahami o pravděpodobné zátěži území obce způsobené další výstavbou v průmyslových zónách (opět bod [42]). Stěžovatelé a) a b) také nijak relevantně nezpochybňují klíčový závěr krajského soudu, že území pro stavební uzávěru bylo zvoleno právě s ohledem na funkční využití jednotlivých ploch, nikoli s ohledem na osoby vlastníků příslušných pozemků.

III.2 c) Formální vady při vydání opatření obecné povahy

[48] Stěžovatelé a) a b) se vyslovují také k otázce formálních vad při vydání stavební uzávěry. Jádrem této skupiny námitek je tvrzení, že stěžovatelé již v návrhu uvedli, že ke zveřejnění opatření obecné povahy zákonem požadovaným způsobem nikdy nedošlo, neboť na úřední desce obce Zdiby bylo zveřejněno pouze usnesení rady obce Zdiby z 16. 9. 2019, č. 79/15/2019. Přílohou tohoto usnesení byl sice odpůrkyní schválený návrh opatření obecné povahy, samotné opatření obecné povahy ale zveřejněné ve formě veřejné vyhlášky nikdy nebylo. Pro tuto zásadní vadu se stěžovatelé nedozvěděli, kdy byl proces vydání stavební uzávěry formálně dokončený, a kdy nastane účinnost stavební uzávěry.

[49] Argumentace stěžovatelů a) a b) není způsobila vyvrátit správnost závěrů krajského soudu. Ten v bodě 53 rozsudku uvedl, že o vyvěšení opatření obecné povahy na úřední desce ve smyslu § 173 odst. 1 správního řádu svědčí doložka o vyvěšení na s. 14 stavební uzávěry. Totéž platí o odpovědi obecního úřadu Zdiby z 25. 2. 2020, kterým k žádosti stěžovatele a) o informace sdělil tajemník úřadu, že opatření obecné povahy bylo oznámeno veřejnou vyhláškou na úřední desce obce Zdiby s vyvěšením od 16. 9. 2020 a svěšením 2. 10. 2020 (o tomtéž dle krajského soudu svědčí sjetina označená jako „detail vyvěšení“, která se vztahuje k vyvěšení způsobem umožňujícím dálkový přístup).

[50] Za základní východisko lze v tomto směru stále považovat závěr krajského soudu, že vyznačená doložka o vyvěšení a sejmutí písemnosti má povahu veřejné listiny nadané presumpcí správnosti a v případě jejího zpochybnění leží důkazní břemeno na tom, kdo tvrdí, že písemnost v uvedeném časovém rozmezí na úřední desce vyvěšena nebyla. Na to poukázal krajský soud v bodě 53 napadeného rozsudku, přičemž k tomu podpůrně odkázal na shodné závěry odborné literatury (*Marek, D.* § 25 [Doručování veřejnou vyhláškou]. In: *Potěšil a kol.* Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 157, marg. č. 10; tamtéž odkaz na odpovídající usnesení Městského soudu v Praze z 22. 11. 2007, čj. 11 Ca 27/2007-75, č. 1519/2008 Sb. NSS).

[51] V řízení před krajským soudem stěžovatelé a) a b) nepředložili žádný důkaz, jímž by správnost doložky o vyvěšení zpochybnili. Jím není ani zmíněná odpověď z 25. 2. 2020. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že z ní nelze dovodit, že by opatření obecné povahy nebylo řádně zveřejněno, ani že bylo zveřejněno toliko jako příloha usnesení odpůrkyně. Plyne z něj toliko to, že opatření obecné povahy bylo přílohou usnesení odpůrkyně z 16. 9. 2019, č. 79/15/2019, přičemž toto usnesení, jímž odpůrkyně opatření obecné povahy schválila, bylo rovněž vyvěšeno. Zároveň jím odpůrkyně uložila obecnímu úřadu zajistit uveřejnění na úřední desce obce. Z ničeho také neplyne, že by byl uveřejněn toliko návrh.

[52] Na shora uvedených východiscích a na důkazním břemeni stěžovatelů nic nemění ani tvrzení o zainteresovanosti odpůrkyně na „správnosti“ zmíněné doložky. Zároveň

Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že nebylo nutné (i když by to zřejmě bylo vhodné), aby společně s napadeným opatřením obecné povahy byla na úřední desce vyvěšena i listina formálně označená jako „veřejná vyhláška“. Krajský soud správně uvedl, že tento pojem je třeba vykládat rovněž jako postup orgánů veřejné moci při zveřejňování (vyhlašování) jakéhokoli sdělení tak, aby veřejnost mohla být seznámena s jeho obsahem. Právě takto odpůrkyně při oznámení opatření obecné povahy postupovala.

III.3 Kasační stížnost stěžovatele c)

III.3 a) Procesní vady návrhu opatření obecné povahy

[53] Stěžovatel c) se na prvním místě vyjadřuje k procesním vadám návrhu opatření obecné povahy. Zdůrazňuje, že sám krajský soud v tomto směru shledal pochybení. To spočívalo v tom, že při zveřejnění návrhu opatření obecné povahy, tedy při jeho vyvěšení na úřední desce obce, nebyla v rozporu se zákonem vyvěšena výzva obsahující procesní poučení pro vlastníky a jiné dotčené osoby o tom, že mají právo podat námitky a připomínky k návrhu opatření obecné povahy a v jaké lhůtě tak mají učinit. Tím odpůrkyně i dle krajského soudu porušila svoji povinnost dle § 172 odst. 1 věty první správního řádu, a nelze proto vyloučit, že v důsledku tohoto pochybení nemohly dotčené osoby využít svého práva podat námitky a připomínky, neboť o tomto právu nebyly poučeny. Krajský soud však dovodil, že i přes tuto vadu procesu přijímání opatření obecné povahy nebyl stěžovatel c) zkrácen na svých právech, neboť v zákonné lhůtě podal kvalifikované připomínky k návrhu opatření obecné povahy. S takovým závěrem stěžovatel c) nesouhlasí (k tomu také viz bod [13] shora).

[54] Nejvyšší správní soud tento stížností bod nepovažuje za důvodný. Krajský soud se k věci podrobně vyslovil v bodech 48 až 50 napadeného rozsudku. Je nepochybné, že se odpůrkyně dopustila pochybení uvedeného v předchozím bodě, tedy porušení povinnosti vyplývající z § 172 odst. 1 věty první správního řádu. Zároveň ani argumentace stěžovatele c) není s to vyvrátit správnost závěru krajského soudu, že toto pochybení není důvodem pro zrušení stavební uzávěry, neboť nezasáhlo do práv stěžovatele c), který využil svých procesních práv a podal včasné připomínky.

[55] Stěžovatel c) totiž již v řízení o návrhu tvrdil pouze to, že vlastníci dotčených pozemků byli zkráceni na svých právech podat proti návrhu opatření obecné povahy námitky včas. K tomu krajský soud správně uvedl, že hájit práva třetích osob stěžovateli c) nepřísluší. Pokud pak jde přímo o stěžovatele c), ten včasné námitky uplatnil, a proto nedošlo k zásadnímu dotčení jeho práv.

[56] Závěry krajského soudu uvedené v předešlém bodě stěžovatel c) v kasační stížnosti rozporuje především tvrzením, že mu popsané pochybení odpůrkyně znemožnilo formulovat svoje námitky k návrhu opatření obecné povahy perfektním způsobem, neboť byl v nejistotě. Alespoň v rychlosti a z opatrnosti podal námitky v té formě, v jaké jsou obsahem správního spisu. Nakonec sám krajský soud stěžovatelům a) a b) vytkl, že neuvedli žádné námitky týkající se proporcionality opatření obecné povahy. Stěžovatel c) by při zachování svých procesních práv uvedl podrobnější námitky a zabýval by se i otázkou proporcionality opatření obecné povahy.

pokračování

[57] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že ani tato argumentace není způsobilá zpochybnit závěry krajského soudu. Stěžovatel c) se totiž již v námitkách proti návrhu stavební uzávěry problematiky proporcionality přinejmenším nepřímo dotkl. O „*přiměřenosti*“ opatření obecné povahy se zmínil v souvislosti s tím, že

- i) ze zprávy o uplatňování územního plánu ani z návrhu stavební uzávěry není zřejmé, jakým způsobem mají být změněny regulativy u plochy Z19; z toho, a z neexistence návrhu nového územního plánu, plyne, že stavební uzávěra představuje nepřiměřený a neodůvodnitelný zásah do práv vlastníků dotčených nemovitostí

- ii) stavební uzávěra je nepřiměřený a neodůvodněný zásah do práv vlastníka pozemků, které jí mají být dotčeny, a vede k znehodnocování pozemků ve vlastnictví stěžovatele c) a jeho projektu, který hodlá na pozemcích realizovat; škody se mohou pohybovat v řádech stovek milionů korun.

[58] Takto podané námitky odpůrkyně ve stavební uzávěře vypořádala tak, že stavební uzávěra byla přijata v dané podobě s ohledem na konkrétní fázi pořizování územního plánu. Podrobnější regulativy budou přijaty v budoucnu. V souladu se stavebním zákonem a judikaturou má stavební uzávěra prozatím vytvořit prostor, aby chystaná nová územně plánovací dokumentace mohla řešit podstatné problémy v místě (hluk, imise, apod.). Ohledně námitek týkajících se možných škod uvedla odpůrkyně, že tuto tvrzenou újmu stěžovatel c) nijak nevyčíslil, ani konkrétně neprokázal. Nad rámec těchto námitek se odpůrkyně vyjádřila ještě k tvrzenému zmaření záměrů, které již byly schváleny v územním či stavebním řízení – v souvislosti s těmito námitkami však stěžovatel otázku přiměřenosti (proportionality) nezmiňoval.

[59] Argumentaci týkající se dosud neznámých regulativů a neexistence návrhu územního plánu převzal stěžovatel c) i do návrhu podaného u krajského soudu. Dále v návrhu zmínil nepřiměřenost stavební uzávěry v tom, že se dotýká i pozemků, na nichž je již výstavba pravomocně umístěna či povolena.

[60] Výše uvedené svědčí o tom, že se stěžovatel c) ve vztahu k proporcionalitě stavební uzávěry vyslovoval jak v průběhu jejího přijímání, tak v řízení před soudem. Na tyto argumenty se mu dostalo odpovědi od odpůrkyně (bod [58]) i od krajského soudu (bod 88 k regulaci pozemků, na nichž byla výstavba již pravomocně umístěna či povolena; body 77 až 82 k nejasným regulativům a neexistenci návrhu nového územního plánu). Z toho pro nyní posuzovanou věc vyplývá, že konstatovaná vada procesu přijímání stavební uzávěry neměla vliv na zákonnost tohoto opatření obecné povahy. Krajský soud se totiž s námitkami souvisejícími s přiměřeností stavební uzávěry plně zabýval. Zároveň stěžovatel c) ohledně proporcionality neuváděl ani v návrhu k soudu, pro jehož formulování měl již dostatek času a jednoznačnou lhůtu, žádnou další argumentaci, která by šla výrazně nad námitky k návrhu stavební uzávěry, nebo kterou by se krajský soud odmítl zabývat (např. s odůvodněním, že ji měl uplatnit v průběhu přijímání opatření obecné povahy). Pouze v situaci, kdyby v návrhu uváděl další relevantní argumenty k otázce proporcionality, u nichž by tvrdil, že je v důsledku pochybení odpůrkyně nemohl uplatnit při přijímání stavební uzávěry, a které by soud odmítl vypořádat proto, že tyto námitky nebyly uplatněny v rámci procesu vedoucího k vydání stavební uzávěry, by bylo

na místě uvažovat o vadě mající vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Tak tomu však v dané věci nebylo.

III.3 b) Námitky týkající se cíle (účelu) stavební uzávěry

[61] V případě námitek, které se týkají cíle (účelu) stavební uzávěry, se jedná o obdobné námitky, jaké uvedli stěžovatelé a) a b). Stěžovatel c) také rozporuje, že by stavební uzávěra byla institutem určeným k omezování nepříznivých vlivů na životní prostředí, přičemž právě tímto směrem napadené opatření obecné povahy míří. Stěžovatel c) rovněž namítá, že obec nemá žádné konkrétní plány ohledně budoucího využití území, jímž by zpravidla měly být veřejně prospěšné stavby, a že není zřejmé, na základě čeho se odpůrkyně domnívá, že umístěním staveb v průmyslové zóně by došlo k dalšímu zhoršení situace v obci.

[62] Jelikož zde zmíněné námitky, jak již bylo řečeno, představují obdobu námitek stěžovatelů a) a b), odkazuje soud i ve vztahu ke stěžovateli c) na část III.2 a) tohoto rozsudku. Nad rámec toho Nejvyšší správní soud dodává, že nespatřuje pochybení krajského soudu v tom, že při přezkoumávání důvodů pro vydání stavební uzávěry vycházel také z návrhu zprávy o uplatňování územního plánu. I tento dokument považuje Nejvyšší správní soud za relevantní. Stavební zákon totiž předpokládá, že ke zpracování nového návrhu územního plánu nebo návrhu změny územního plánu se přistupuje také na základě zprávy o uplatňování územního plánu (§ 55 stavebního zákona). V posuzovaném případě je souvislost mezi stavební uzávěrou a kroky obce směřujícími k pořízení nového územního plánu zjevná. Význam proto může mít i návrh zprávy o uplatňování územního plánu, o který obec opírá rozhodnutí o pořízení nové územně plánovací dokumentace. Pokud pak krajský soud prováděl dokazování samotnou pozdější zprávou o uplatňování územního plánu, sice se věcí zabýval i z hlediska stavu, který tu byl až po vydání stavební uzávěry, ale tento postup krajského soudu nebyl pro jeho rozhodování zásadní a krajský soud jej provedl spíše „pro jistotu“.

III.3 c) Námitky o diskriminační povaze opatření obecné povahy

[63] Nedůvodné jsou i námitky tvrdící diskriminační povahu opatření obecné povahy. Již v návrhu se stěžovatel c) vyjádřil tak, že stavební uzávěra diskriminačně zahrnuje pouze část pozemků v jedné lokalitě, přestože opatření obecné povahy bude regulovat celé území obce. To je v podstatě totéž, co namítali i stěžovatelé a) a b). S tím se krajský soud vypořádal příhodným způsobem (viz bod 94 a také bod [46] shora).

[64] V kasační stížnosti stěžovatel c) opět podobně jako stěžovatelé a) a b) diskriminační charakter stavební uzávěry rozvádí tak, že stavby v rezidenčních čtvrtích mohou mít negativnější dopady na okolí než stavby v průmyslových zónách. Stěžovatel c) rovněž doplňuje, že odpůrkyně ničeho nedoložila k tvrzením o environmentálních problémech v místě a překračování příslušných limitů. Nelze navíc vyloučit pozitivní dopad staveb v průmyslových zónách na své okolí a vyloučit veškerou výstavbu na vybraných pozemcích jen proto, že je tu dána možnost umístit zde v souladu s územním plánem stavbu, která by případně mohla mít dopad na životní prostředí v obci.

[65] S ohledem na již konstatovanou podobnost těchto námitek s námitkami stěžovatelů a) a b) odkazuje soud přiměřeně na body [40] až [42] a [46] až [47] tohoto rozsudku.

pokračování

III.3 d) *Tvrzená nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu*

[66] Konečně považuje stěžovatel c) napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť jeho výrok má být neurčitý. Není zřejmé, jaký návrh stěžovatele c) se zamítá, jelikož stěžovatel c) formuloval petit směřující ke zrušení celého opatření obecné povahy a, jak uvádí, „*pravděpodobně eventuální petit*“, jímž navrhl zrušení stavební uzávěry toliko ve vztahu k ploše Z19. Dle stěžovatele na věc analogicky dopadají závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu z 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS, resp. ze 4. 5. 2006, čj. 7 As 11/2005-149, č. 1108/2007 Sb. NSS. V rozsudku čj. 4 Aps 3/2005-35 Nejvyšší správní soud uvedl: „*Stěžovatel navrhuje eventuální petit. Soud by se tak ve spojení se skutkovým zjištěním a právním posouzením věci měl postupně zabývat uplatněnými žalobními návrhy ve smyslu a v pořadí uvedeném stěžovatelem v žalobě, popř. v upřesnění žaloby.*“ Z rozsudku NSS čj. 7 As 11/2005-149 pak vyplývá, že pokud rozhodnutím krajského soudu nebyl vyčerpán celý žalobní petit, neboť nebylo rozhodnuto ve vztahu ke všem správním rozhodnutím, která byla napadena žalobou, je postup krajského soudu stížen vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[67] Argumentace stěžovatele c) týkající se nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu ve vztahu ke shora specifikovanému eventuálnímu petitu není důvodná. Závěry jím uváděných rozsudků na věc nedopadají. V případě rozsudku čj. 7 As 11/2005-149 totiž řešil Nejvyšší správní soud specifickou situaci, kdy městský soud odmítl pro údajný nedostatek pravomoci žalobu proti aktu, jehož povaha nebyla zřejmá (rozhodnutí, nečinnost či zásah). V případě rozsudku čj. 7 As 11/2005-149 se Nejvyšší správní soud zabýval tím, že krajský soud nerozhodl o žalobě proti jednomu ze společně napadených správních rozhodnutí. Jde o kvalitativně jinou situaci, neboť v prvním z připomínaných rozsudků dával Nejvyšší správní soud městskému soudu procesní návod k dalšímu postupu v nezvyklé situaci, kdy šlo také o určení žalobního typu. V případě druhého citovaného rozsudku zase bylo zjevné, že o jednom z napadených rozhodnutí nebylo rozhodnuto vůbec.

[68] Naproti tomu nyní z výroku rozsudku krajského soudu ve spojení s jeho odůvodněním jasně vyplývá, že krajský soud zamítl návrh stěžovatele c) jako celek [„*II. Návrh navrhovatelky c) se zamítá.*“]. V bodě 101 uzavřel, že „*[j]elikož soud neshledal žádný z návrhových bodů uplatněných navrhovatelem důvodným, ani nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, návrhy na zrušení opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).*“ O tom, jak soud rozhodl, nelze mít pochyb, a to i s přihlédnutím k tomu, že žádný z návrhových bodů nebyl důvodný a v tomto smyslu tak nepřicházelo v úvahu zrušení stavební uzávěry ani zčásti. Jedná se tedy o opačnou situaci, než jakými se již Nejvyšší správní soud ve vztahu k vyčerpání předmětu řízení v minulosti zabýval. Tam shledal, že předmět řízení nebyl vyčerpán, neboť krajský soud opatření obecné povahy zrušil v užším rozsahu, než v jakém to navrhovatel navrhoval (rozsudek NSS z 29. 8. 2019, čj. 8 As 247/2018-70, body 12 a 13, a rozsudek NSS z 13. 6. 2018, čj. 3 As 112/2016-37, č. 3771/2018 Sb. NSS, bod 27). V nyní posuzované věci však krajský soud rozhodl tak, že zamítnutím „širšího“ návrhu byl konzumován i návrh „užší“.

IV. Závěr a náklady řízení

[69] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné. Ze shora uvedených důvodů proto kasační stížnosti podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[70] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, právo na náhradu nákladů řízení jim proto nenáleží.

[71] Pokud jde o náhradu nákladů řízení odpůrkyně, vychází Nejvyšší správní soud ze závěrů obsažených v rozsudku z 25. 8. 2020, čj. 8 As 102/2018-62. V jeho bodě 58 Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud „*nebude prokázán opak, lze vycházet z toho, že obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, standardně nemají vlastního právníka (osobu s vysokoškolským právníckým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno k výkonu advokacie, viz § 105 odst. 2 s. ř. s.), který by jim byl schopen při obhajování územně plánovací dokumentace pomoci v řízení před Nejvyšším správním soudem. Náklady na advokáta, který je bude zastupovat, tak budou náklady účelně vynaloženými, i pokud nepůjde o stěžovatele, u něhož je takové zastoupení povinné.*“ Odpůrkyně byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná. Představuje orgán obce, která není obcí s rozšířenou působností. Za této situace již krajský považoval za vhodné přiznat odpůrkyni náhradu nákladů řízení a úkony učiněné za odpůrkyni jejím advokátem zjevně považoval za důvodně vynaložené.

[72] Zástupce odpůrkyně v řízení o kasační stížnosti učinil jeden úkon právní služby, kterým je vyjádření ke kasačním stížnostem [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Za tento úkon náleží zástupci odpůrkyně mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy 3 400 Kč. K tomu dále náleží náhrada daně z přidané hodnoty v sazbě 21 % z částky 3 400 Kč, tj. 714 Kč, neboť zástupce odpůrkyně je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštního předpisu upravujícího výkon advokacie, která je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkem činí náklady řízení odpůrkyně částku 4 114 Kč. Stěžovatelé a) a b) a c) jsou tak povinni uhradit každý částku 1 371,33 Kč, představující jednu třetinu celkových nákladů řízení odpůrkyně, a to ve všech případech do 30 dní od nabytí právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 21. února 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu