



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

navrhovatelky: **E. D. s.r.o., IČO X**
sídlem D. 469, X D.
zastoupená advokátem Mgr. Tomášem Vsetečkou, LL.M.
sídlem Na Příkopě 814, 755 01 Vsetín

proti
odpůrci: **Zastupitelstvo obce S.**
sídlem S. 8, X P.
zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2022 – územní opatření o stavební uzávěře,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení 8 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrce advokáta Mgr. Jiřího Nezhyby, sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno.

Odůvodnění:

1. Zastupitelstvo obce S. vydalo dne 27. 7. 2022 podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon) územní opatření o stavební uzávěře (dále jen „opatření“), kterým zakázalo umístování a realizaci staveb a terénních úprav (s výjimkou udržovacích prací a umístování a realizace

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

staveb veřejně prospěšné technické infrastruktury) na plochách změn v krajině č. K43 až K46, vymezených v Územním plánu S., který nabyl účinnosti 18. 2. 2020 (dále jen „ÚP S.“). Stavební uzávěra má trvat do dne nabytí účinnosti Změny č. 1 ÚP S., o jejímž pořízení rozhodlo zastupitelstvo dne 20. 12. 2021, nebo do dne, kdy zastupitelstvo rozhodne o ukončení pořizování změny.

Návrh a vyjádření odpůrce

2. Navrhovatelka je vlastníkem pozemků parc. č. X, XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG v k. ú. S., na které se předmětná stavební uzávěra vztahuje. V návrhu uvedla, že na svých pozemcích hodlá umístit a provozovat biofarmu pro chov nosnic. Zdůraznila, že byla v dobré víře v možnost realizovat svůj záměr, neboť jej předem prezentovala obci S. i zpracovateli jejího územního plánu. Obec označila danou plochu jako vyhovující pro záměr a s tímto vědomím byly v územním plánu obce S. plochy K43 až K46 v roce 2020 vymezeny. Návrhové body vymezila navrhovatelka takto:
 - opatření je rozporné s § 18 odst. 1 a § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, neboť nesměruje k dosažení udržitelného rozvoje území a nezohledňuje práva navrhovatelky. Je zcela nedostatečně odůvodněno fakticky jediným argumentem - výsledkem místního referenda. Jeho jediným cílem je zamezit realizaci záměru navrhovatelky. Dle odborné literatury i judikatury by měl být institut stavební uzávěry používán jen výjimečně. Posuzovaný případ ale výjimečný není. Územní plán byl zpracován s vědomím záměru navrhovatelky, je tak zřejmé, že byl její záměr ještě v roce 2020 v souladu s cíli a úkoly územního plánování, s vůlí obce S. a souhlasné stanovisko k němu vydal i dotčený orgán na úseku ochrany přírody a krajiny;
 - rozhodnutí o námitkách je nepřezkoumatelné, neboť neobsahuje všechny náležitosti a odpůrce se v něm nevypořádal s námitkami navrhovatelky. Odpůrce se vůbec nevyjádřil k listinám, které navrhovatelka doložila ke svým tvrzením (koordinovaná závazná stanoviska ze dne 30. 6. 2021 a 21. 7. 2022, souhlas krajského úřadu z 14. 1. 2022 s odnětím půdy ze ZPF a Posouzení souladu záměru ve vztahu k zásahu do krajinného rázu), a odkázal jen na Studii erozního ohrožení lokality S., s níž však navrhovatelku předem neseznámil a k níž se tak nemohla vyjádřit. Nadto podklady dodané navrhovatelkou byly vydány orgány veřejné moci a jedná se tak o veřejné listiny, zatímco studie pořízená odpůrcem má povahu soukromé listiny, byla pořízena na objednávku odpůrce, a tudíž nemůže být relevantním podkladem. V odůvodnění rovněž chybí úvahy o proporcionalitě zásahu do práv navrhovatelky;
 - opatření je neproporcionální. Navrhovatelka již v námitkách uváděla, že jí dochází k zásahu do jejího vlastnického práva i práva na podnikání, jenž není vyvážen jakýmkoli prokázaným veřejným zájmem. Není pravda, že by mělo opatření chránit zemědělskou půdu, neboť ta se v lokalitě nenachází, jelikož byl k záměru navrhovatelky vydán souhlas s odnětím půdy ze ZPF. Jestliže byl stávající plán vyhotoven s vědomím záměru navrhovatelky, ve prospěch jejího záměru byla vydána koordinovaná závazná stanoviska i souhlas s odnětím půdy ze ZPF a navrhovatelka již zahájila řízení o umístění jedné ze staveb, pročez bude muset vynaložit značné prostředky k zajištění projektové přípravy, je nezbytné opatření posoudit z hlediska proporcionality.
3. Navrhovatelka se domáhala zrušení napadeného opatření ke dni vyhlášení rozsudku soudu.

4. Odpůrce požadoval návrh zamítnout a odkázal na odůvodnění napadeného opatření. Nad jeho rámec uvedl, že v minulosti sice usnesením vzal záměr navrhovatelky na vědomí, to ale neznamená, že s ním souhlasil. Navrhovatelka podle něj navíc záměr drůbežárny v průběhu času měnila a prezentovala jej jen rámcově, konkrétní parametry představila až po vydání územního plánu. Právě v důsledku této konkretizace se projevila nedostatečnost podmínek ploch K43 až K46 z hlediska zájmů chráněných zákonem. Obhajoba souladu záměru navrhovatelky s cíli a úkoly územního plánování má dle odpůrce své místo v řízení o umístění stavby, případně snad při pořizování změny územního plánu, nikoliv při vydávání územního opatření o stavební uzávěře. Totéž platí o podkladových stanoviscích. Odpůrce má za to, že na veškerou podstatnou argumentaci uvedenou v námitce reagoval, rozhodnutí o ní tak nelze označit za nepřezkoumatelné. Rovněž poukázal na skutečnost, že k podnětu navrhovatelky se opatřením již zabýval Krajský úřad Olomouckého kraje, který neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení.

Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu a v mezích návrhových bodů podle § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž podle § 101b odst. 3 s. ř. s. vycházel při jeho přezkumu ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání. Krajský soud rozhodl bez jednání podle § 51 s. ř. s. a dospěl k závěru, že návrh není důvodný.
6. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy dle § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. spočívá v 5 krocích: 1) v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2) v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, 3) v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, 4) v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy nebo s jeho částí se zákonem (tzv. materiální kritérium), 5) v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Jednotlivé kroky však soud posuzuje pouze s ohledem na uplatněné návrhové body (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2019, č. j. 8 As 247/2018-70, bod 29). Veškeré námitky směřovaly do posledních dvou kroků, proto se soud zabýval ve světle návrhových bodů zákonností napadeného opatření obecné povahy (krok 4 popsaného algoritmu) a jeho přiměřeností (bod 5 algoritmu).
7. Podle § 97 odst. 1 věta první stavebního zákona platí, že *územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.*
8. Smyslem územního opatření o stavební uzávěře je dočasně omezit či zakázat výstavbu v území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Jedná se tedy o institut, jehož cílem je zachovat území ve stavu, v jakém se ke dni jeho vydání nachází, aby mohlo být dané území podrobeno nové regulaci prostřednictvím územně plánovací dokumentace. Při splnění zákonných podmínek je zcela legitimní, aby obec omezila určitý druh výstavby, který by mohl zabránit budoucímu využití území. S ohledem na smysl opatření o stavební uzávěře

je tak dle krajského soudu zcela nerozhodné, zda byl záměr navrhovatelky ke dni vydání napadeného opatření souladný s dosavadním ÚP S. a s cíli a úkoly územního plánování.

K rozporu opatření s cíli a úkoly územního plánování

9. Ze systematiky stavebního zákona vyplývá, že územní opatření o stavební uzávěře je jedním z nástrojů územního plánování a jako takové musí odpovídat cílům územního plánování, které jsou obecně vymezeny v § 18 a § 19 stavebního zákona.
10. Odpůrci je ale třeba přisvědčit v tom, že právní úprava územního opatření o stavební uzávěře neobsahuje, na rozdíl od § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona vztahujícího se k územním plánům, požadavek na odůvodnění souladu návrhu s cíli a úkoly územního plánování, tudíž nelze dovodit, že by se jednalo o obligatorní obsahovou náležitost odůvodnění územního opatření o stavební uzávěře. Odpůrce tudíž nepochybil, pokud o této problematice při neexistenci žádné námítky nepojednal podrobně, nýbrž jen na str. 2 opatření akcentoval ty cíle územního plánování, které chtěl přijetím opatření naplnit.
11. Navrhovatelka namítla, že opatření je v rozporu s § 18 odst. 1 a § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, z nichž akcentovala, že cílem územního plánování je *vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území*, zejména jeho *hospodárné využití* a jeho úkolem je *prověřovat a posuzovat veřejný zájem na provedení změn v území*.
12. Odpůrce v odůvodnění opatření uvedl, že plochy K43 až K46 byly v územním plánu z r. 2020 upraveny nově jako plochy změnové (v důsledku uplatněných námitek při veřejném projednání) a podmíněně v nich byly připuštěny stavby pro zemědělství umožňující i ustájení zvířat (drůbeže), avšak po nabytí účinnosti územního plánu se ukázalo, že stávající podmínky pro výše uvedené plochy změn v krajině mohou být nedostatečné právě z hlediska naplňování cílů a úkolů územního plánování. Odůvodnění následně obsahuje citaci ze Zásad územního rozvoje Olomouckého kraje, akcentující nutnost zohlednit při vymezování ploch pro podnikatelské aktivity i zásady ochrany životního prostředí, konkrétně respektovat, že mezi priority v oblasti ochrany životního prostředí patří i ochrana půdy před erozemi a ochrana krajinného rázu. Odpůrce pak pod tyto obecné cíle zahrnul i ochranu kvality prostředí místních obyvatel před zvýšeným zápachem ze zemědělských a hospodářských staveb. Dále odpůrce uvedl, že ve stávajícím územním plánu je sice ochrana před erozí i ochrana krajinného rázu obecně zmíněna, avšak stanovené podmínky využití ploch změn K43 až K46 nemohou potřebnou ochranu zaručit, a tudíž vyžadují před umístěním konkrétních staveb do daného území bližší prověření prostřednictvím pořizované změny č. 1 ÚP S. Z důvodu poměrně obecných podmínek funkčního využití stanovených pro dané plochy v ÚP S., mohou dle odpůrce vzniknout i záměry, jež budou mít vzhledem k terénním podmínkám a vazbám s okolními krajinnými prvky dominantní úlohu a narušit jak zvláštní postavení obcí S. a Z. L., tak interakci sídel vesnického typu. Ve vztahu k erozím pak odpůrce zmínil, že po nabytí účinnosti ÚP S. byly aktualizovány Územně analytické podklady ORP P., které zahrnují i obec S., v nichž bylo uvedeno, že u svažitých pozemků existuje zvýšené riziko eroze zemědělské půdy, avšak pro výše uvedené plochy nebyla v ÚP S. žádná konkrétní protierozní opatření jako nezbytná podmínka pro jejich využití stanovena. Pozemky v plochách K43 až K46 jsou přitom dle odpůrce z hlediska ochrany krajinného rázu a rizika erozí výrazně zranitelné, jelikož jsou vyvýšeně situované severně od centra obce a společně tak tvoří celek, který dotváří jedinečný krajinný ráz obce.

13. Odpůrce tedy dle krajského soudu dostatečně konkrétně vysvětlil, proč stávající ÚP S. z důvodu kusé úpravy podmínek využití funkčních ploch neskýtá záruku udržitelného rozvoje území ve smyslu § 18 odst. 1 stavebního zákona. Udržitelný rozvoj území je bez ochrany přírody a krajiny nemyslitelný, a právě proto odpůrce rozhodl, že prostřednictvím Změny č. 1 ÚP S. prověří, zda jsou podmínky využití ploch změn K43 až K46 z pohledu dosažení tohoto atributu daného cíle územního plánování dostatečné. Naopak navrhovatelka nad rámec citace příslušných ustanovení nedoplnila žádnou konkrétní argumentaci, z níž by mohl soud seznat, jak konkrétně má napadené opatření zdůrazněným cílům a úkolům územního plánování odporovat.
14. Tvrzení navrhovatelky, že je opatření odůvodněno jen výsledkem místního referenda, jež zastupitelstvu uložilo učinit kroky, které zabrání navrhovateli realizovat jeho záměr, je výše shrnutým obsahem odůvodnění napadeného opatření vyvráceno. Výsledek místního referenda je sice v odůvodnění zmíněn, nejde ale o jeho stěžejní, natož jediné odůvodnění.
15. Pro úplnost ještě soud uvádí, že u tvrzení navrhovatelky, že *„jednala v dobré víře ve výsledky jednání s obcí S.“*, uvedené na str. 4 žaloby, nebylo soudu zřejmé, jak se tato skutečnost mohla promítnout do případné nezákonnosti napadeného opatření o stavební uzávěře. Jak již soud uvedl výše, ta nebyla vydána proto, že by snad záměr navrhovatelky neodpovídal současnému ÚP S., ale kvůli připravované budoucí regulaci. Ze zcela nekonkrétního tvrzení nelze usuzovat ani to, že by snad měla navrhovatelce vzniknout dobrá víra v to, že její záměr bude možné bezodkladně realizovat. Navrhovatelka ani netvrdí, že by snad byla obcí ujištěna, že nebude nijak zasahovat do územně plánovací dokumentace. Z důvodu nedostatku konkrétních tvrzení proto soud ani neprovedl navržený důkaz v podobě e-mailu, kterým hodlala navrhovatelka prokázat, že její záměr zaslala zpracovatelce územního plánu obce S. Není totiž zřejmé, proč by měla být tato skutečnost relevantní.

K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách

16. Správní orgán, který vydá opatření obecné povahy, je povinen se v jeho odůvodnění vypořádat s uplatněnými připomínkami (§ 172 odst. 4 správního řádu). O námitkách oprávněných osob je pak povinen rozhodnout samostatným rozhodnutím (§ 172 odst. 5 správního řádu), které je součástí odůvodnění samotného opatření obecné povahy. Letitý judikaturní závěr o tom, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je nutné klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS), následně korigoval Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž vyslovil, že požadavky vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, nesmí být přemrštěné. Byť byl tento názor Ústavního soudu vysloven v souvislosti s pořizováním územních plánů, lze jej nepochybně vztáhnout i k procesu vydávání územního opatření o stavební uzávěře. I tam je třeba nároky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách mírnit, trvat je třeba jen na tom, aby se příslušný správní orgán l vypořádal se stěžejní argumentací, na které je příslušná námitka založena.
17. Tomuto požadavku odpůrce v posuzovaném případě dostál.
18. Navrhovatelka uplatnila vůči návrhu námitku, v níž, stejně jako v žalobě akcentovala zmaření svých investic do záměru biofarmy pro chov nosnic, k němuž již získala souhlasné

koordinované stanovisko, dále skutečnost, že ještě v roce 2020 byl její záměr zjevně v souladu s cíli a úkoly územního plánování, a dále označila odůvodnění návrhu protierozními opatřeními za klamavé z důvodu, že se opatření týká jen jejích pozemků. Rovněž uvedla, že postrádá konkretizaci zemědělské půdy, která se má v lokalitě nacházet a která má být předmětem ochrany.

19. Ze správního spisu vyplývá, že uvedené dokumenty navrhovatelka skutečně ke své námitce přiložila. Koordinovaná závazná stanoviska a souhlas s vynětím půdy ze ZPF v námitce zmínila v souvislosti s probíhajícím společným řízením a měly vypovídat o tom, že její záměr je v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Dokument posuzující soulad záměru ve vztahu k ochraně krajinného rázu v textu námitky navrhovatelka nezmínila.
20. Odpůrce námitce nevyhověl. Uvedl, že probíhá-li už příslušné povolovací řízení, které by umožnilo realizaci záměru navrhovatelky, je to další důvod pro vydání předmětného opatření. Realizace záměru navrhovatelky by totiž mohla ohrozit účel připravované změny územního plánu. Právě tomu má obecně tento institut zabránit. Dále odpůrce poukázal na to, že připravované opatření o stavební uzávěře má prověřit ochranu krajinného rázu, kvality prostředí, pohody bydlení a zejména ochranu zemědělské půdy před erozí. Po vydání územního plánu obce totiž došlo k aktualizaci Územně analytických podkladů ORP P., ke konání místního referenda, jehož výsledek je proti realizaci záměru navrhovatelky, a také k vydání vyhlášky č. 240/2021 Sb., o ochraně zemědělské půdy před erozí, která nabyla účinnosti až dne 1. 7. 2021. Odpůrce si nechal zpracovat Studii erozní ohroženosti lokality S., ze které vyplývá nutnost výrazně přísnější ochrany zemědělské půdy v plochách, pro které byla stavební uzávěra vydána. Z této studie dle odpůrce rovněž vyplynulo, že záměr navrhovatelky nezajišťuje dosažení přípustné ztráty půdy z hlediska eroze. Odpůrce zdůraznil, že omezení vlastnického práva je zákonem předvídaným důsledkem stavební uzávěry. Jedná se ovšem ze své podstaty pouze o dočasné omezení trvající v daném případě pouze do doby nabytí účinnosti změny č. 1 územního plánu obce S., která je navíc pořizována zkráceným postupem. Stavební uzávěra byla stanovena pouze v nezbytném rozsahu, jelikož zahrnuje pouze ty plochy změn v krajině, ve kterých může podle platného územního plánu vzniknout nějaká podstatnější výstavba a které jsou zároveň problematické z hlediska krajinného rázu a rizika eroze.
21. Krajský soud výše stručně shrnuté odůvodnění rozhodnutí o námitce za nepřezkoumatelné nepovažuje. Odpůrce srozumitelně vysvětlil, že cílem opatření o stavební uzávěře je zachovat stav v území do doby, než bude prověřena změna ve využívání území v rámci připravované změny územního plánu. Probíhající společné řízení je dle odpůrce naopak důvodem pro přijetí regulace, protože výstavba by mohla ohrozit připravovanou změnu regulace v rámci územního plánu. Z toho zřetelně vyplývá, že odpůrce podklady zaslané navrhovatelkou považoval za relevantní jen do té míry, že svědčí o reálnosti rizika brzké realizace navrhovatelčina záměru. Na tomto místě považuje krajský soud za případně připomenout, že podle judikatury NSS lze nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů shledat pouze tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, body 61 a 66). Správní orgány však nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Za popsané situace nebyl odpůrce povinen vyjádřit se výslovně k jednotlivým podkladům zaslaným navrhovatelkou, neboť z jeho argumentace je zřejmé, že obsah závazných stanovisek ani

posouzení souladu záměru navrhovatelky se stávajícím ÚP S. nepovažoval za relevantní. Navíc dokument posuzující vliv záměru navrhovatelky na krajinný ráz v textu námitky vůbec nezmínila a nebylo tak zřejmé, jakou relevantní skutečnost ve vztahu k návrhu stavební uzávěry jím měla prokázat. Odpůrce v odůvodnění vysvětlil, že vedle krajinného rázu má být prověřena též ochrana zemědělské půdy před erozí, tedy veřejný zájem zcela odlišný.

22. S navrhovatelkou nelze souhlasit ani v tom, že by se odpůrce nevyjádřil k přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelky. Odpůrce poukázal na to, že opatření o stavební uzávěře je pojmově spjato se zásahem do vlastnického práva, avšak pouze dočasným. Odpůrce vysvětlil, proč byly přijatým opatřením regulovány toliko pozemky navrhovatelky a že její záměr představuje nebezpečí zejména pro ochranu zemědělské půdy z hlediska nebezpečí eroze, které nedokáže zabránit, resp. jí omezit, přitom eroze zemědělské půdy je dle odpůrkyně hlavní veřejný zájem, jehož ochrana bude prověřována v rámci probíhající změny územního plánu obce S. Z toho lze jednoznačně usoudit, že odpůrce považoval přijaté opatření za nezbytné, tudíž přiměřené. Nutno také říci, že odpůrce reagoval na velmi obecnou námitku nepřiměřenosti, která byla odůvodněna pouze tím, že záměr navrhovatelky je souladný s aktuálním územním plánem a s cíli a úkoly územního plánování, že do přípravy realizace investovala navrhovatelka značné prostředky a že předmětná opatření nesleduje žádný veřejný zájem. Se všemi skutečnostmi se ale odpůrce vypořádal.
23. Krajský soud nevidí důvod, proč by studie vypracovaná soukromou osobou nemohla být relevantním podkladem pro vydání napadeného opatření. Za podklad totiž může sloužit vše, co pro řešenou věc přináší relevantní skutečnosti (přiměřeně srov. § 51 odst. 1 správního řádu).
24. Navrhovatelka dále uvedla, že se k této studii nemohla seznámit a vyjádřit se k ní. Krajskému soudu ale není zřejmé, zda touto námitkou chtěla navrhovatelka poukázat na procesní vadu (neseznámení s podklady) nebo zda se jedná jen o další důvod nepoužitelnosti studie jakožto podkladu pro rozhodnutí o námitce (čemuž by napovídal celkový obsah námitky a její označení). Soudní řízení správní je ale ovládáno zásadou dispoziční, dle které soud přezkoumá napadené opatření obecné povahy v rozsahu uplatněných návrhových bodů. Platí přitom zásada, že čím obecněji je návrhový bod vymezen, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posoudit jej. Není na místě, aby soud za navrhovatele domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které návrh podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci navrhovatelova advokáta (rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Proto soud jen stručně uvede, že ani tato skutečnost nemůže být důvodem pro nepoužitelnost dané studie jakožto podkladu pro rozhodnutí o námitce. Žádný právní předpis nestanoví správnímu orgánu, aby v rámci procesu schvalování územního opatření o stavební uzávěře umožnil před vydáním rozhodnutí o námitce podateli námitky seznámit se s podklady pro rozhodnutí o ní. Toto právo dle názoru soudu nelze dovodit ani z přeměřené aplikace § 36 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu. Proces vydávání opatření obecné povahy totiž není správním řízením, které by mělo své účastníky. Existuje zde toliko okruh blíže neurčených, tzv. dotčených osob, které mohou podle svého procesního postavení uplatňovat připomínky nebo námitky (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS, bod 30). Proto jakákoliv ustanovení

upravující práva účastníků ve správním řízení, nebude možno ani přiměřeně aplikovat v procesu vydávání opatření obecné povahy (přiměřeně srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2021, č. j. 18 A 79/2020-34, č. 4245/2021 Sb. NSS). Skutečnost, že Studie erozní ohroženosti lokality S. nebyla navrhovatelce k dispozici a nemohla se k ní vyjádřit, není ani vadou řízení. Námitka není důvodná.

K přiměřenosti územního opatření o stavební uzávěře

25. K hodnocení nepřiměřenosti zásahu do práv osob lze předně poukázat na ustálenou judikaturu NSS, dle které *zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Jakkoliv se jedná o právní názor vyslovený ve vztahu k územním plánům, lze jej nepochybně vztáhnout v obecné rovině také k územnímu opatření o stavební uzávěře. Koneckonců podmínku jejich přiměřenosti stanoví výslovně stavební zákon v § 97 odst. 1, který připouští omezení stavební činnosti pouze v *nezbytném rozsahu*.
26. Navrhovatelka spatřuje nepřiměřenost napadeného opatření v tom, že dochází k zásahu do jejího vlastnického práva, aniž by to bylo vyváжено jakýmkoliv veřejným zájmem. ÚP S. byl pořízen s vědomím jejího záměru, že k němu byla vydána kladná koordinovaná stanoviska a souhlas s odnětím půdy ze ZPF a že již bylo zahájeno společné řízení a na přípravu dokumentace žalobce vynaložila finanční náklady.
27. Jak již soud vysvětlil výše, aktuální soulad záměru navrhovatelky s ÚP S. a s cíli a úkoly územního plánování, není relevantní. Proto je v rámci hodnocení přiměřenosti nelze vůbec vzít v potaz. Není pravdou, že by odpůrce neidentifikoval žádný veřejný zájem, který by vyvážil zásah do vlastnického práva navrhovatelky. Odpůrce zcela jasně identifikoval zejména veřejný zájem na ochraně zemědělské půdy před erozí a ochranu krajinného rázu. Vůči nim žádné konkrétní námitky vzneseny nebyly. Zbylé důvody namítané nepřiměřenosti (zejména finanční náklady) jsou vymezeny natolik obecně, že se s nimi soud prakticky nemůže zabývat.
28. Tvrzení, že se v lokalitě nenachází zemědělská půda, a tudíž ji není třeba opatřením chránit, vyvrací sama navrhovatelka v téže větě tvrzením, že jí byl vydán souhlas s jejím odnětím ze ZPF.
29. Nutno říci, že návrh postrádá jakoukoliv bližší argumentaci týkající se nepřiměřenosti napadeného opatření, např. že jiné řešení by umožnilo realizaci záměru navrhovatelky a současně by zachovalo stav v územní v nejvyšší možné míře aj. Jak již soud uvedl výše, rozhodně není jeho úkolem, aby za navrhovatelku domýšlel argumenty, které by jí byly ku prospěchu.
30. Soudu proto jen ve stručnosti odkáže na odůvodnění napadeného opatření, ve kterém odpůrce identifikoval nepochybně zásadní veřejné zájmy, které mají být chráněny pomocí změny územního plánu, resp. jejich ochrana má být prověřena v rámci pořizování změny. Odpůrce též srozumitelně vysvětlil, proč bylo nutné napadené opatření vztáhnout toliko na pozemky navrhovatelky a že záměr navrhovatelky nemůže bez patřičné regulace zabránit či zmírnit erozi půdy. Úvahy odpůrce nepochybně mají své *ratio* a nelze je posoudit jako na první pohled nepřiměřené. Ani poslední námitka není důvodná.

Závěr a náhrada nákladů řízení

31. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 101d odst. 2 s. ř. s. návrh zamítl.
32. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého vzniklo právo na náhradu nákladů řízení odpůrci, který byl v řízení plně úspěšný. Odpůrce je sice správním orgánem, kterým se v zásadě náhrada nákladů řízení nepřiznává (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015 č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS), avšak je současně malou obcí (dle webových stránek má přibližně 156 obyvatel), resp. orgánem malé obce a obhajoba jí vydaných opatření obecné povahy zjevně nespadá do její běžné správní činnosti (srov. odst. 29 zmíněného rozsudku NSS). Proto soud odpůrci přiznal náhradu nákladů řízení. Ty spočívají v nákladech za právní služby advokáta stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“). Ty jsou tvořeny odměnou za zastupování ve výši 6 200 Kč za 2 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení a podání vyjádření k návrhu při odměně 3 100 Kč za úkon. Dále jsou náklady právního zastoupení tvořeny paušální náhradou hotových výdajů zástupce odpůrce podle § 13 odst. 4 AT ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby, tj. celkem 600 Kč. Jelikož je zástupce odpůrce plátcem DPH, náleží mu také náhrada za DPH ve výši 21 % z částky 6 800 Kč. Celkové náklady právního zastoupení činí 8 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 15. března 2023

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu