



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. Michala Jantoše a JUDr. Markéty Fialové ve věci

navrhovatelky: **Z., spol. s r. o., IČO X**
sídlem N. H. 818, X N. H.
zastoupený advokátem JUDr. Vojtěchem Dolinou
sídlem Lešetín IV/777, 760 01 Zlín

proti
odpůrkyni: **R. o. H.**
sídlem H. 655, X H.
zastoupena advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

za účasti: **H. z. s.**
sídlem H. 621, X H.

o návrhu na zrušení „Opatření obecné povahy č. 1/2019, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře pro území ploch výroby a skladování“, vydaného usnesením odpůrkyně č. 3/30 ze dne 23. 9. 2019,

takto:

I. Návrh se **zamítá**.

II. Navrhovatelka je **povinna** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jiřího Nezhyby, sídlem Údolní 33, 602 00 Brno.

III. Osoba na řízení zúčastněná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

A) Vymezení věci

1. Opatřením obecné povahy č. 1/2019, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře pro území ploch výroby a skladování (dále jen „ÚOSU“) zakázala odpůrkyně ve všech plochách výroby a skladování (V a VD) vymezených ve stávajícím Územním plánu H. (dále jen „ÚP H.“) umístování a realizaci staveb a terénních úprav, s výjimkou udržovacích prací, a to do doby nabytí účinnosti Změny č. 1 ÚP H., o jejímž pořízení rozhodlo zastupitelstvo obce, případně do doby, než bude zastupitelstvem rozhodnuto o ukončení pořizování této změny. Současně z ÚOSU vyplývá, že odpůrkyně může sama udělit výjimku ze stanoveného zákazu a omezení stavební činnosti, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel.
2. ÚOSU bylo vydáno podle § 97 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, usnesením odpůrkyně č. 3/30 ze dne 23. 9. 2019 a nabylo účinnosti dne 12. 10. 2019.
3. Napadené ÚOSU již v minulosti neobstálo v přezkumu v rámci veřejné správy. Rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 27. 5. 2020, č. j. KUZL 35187/2020 (dále jen „Rozhodnutí KUZL“), bylo ÚOSU v přezkumném řízení zrušeno pro nezákonnost, k níž mělo dojít v procesu jeho přijímání, a dále z důvodu jeho nedostatečného odůvodnění. K žalobě osoby zúčastněné na tomto řízení (H., z. s.) ale Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 9. 9. 2020, č. j. 65 A 5/2020-271 (dále jen „rozsudek KS Brno“) rozhodnutí krajského úřadu zrušil, neboť dospěl k závěru, že ÚOSU vytykanými nedostatky netrpí. ÚOSU tedy „obživlo“. Navrhovatelka napadla rozsudek Krajského soudu v Brně kasační stížností, proto krajský soud řízení přerušil. Následně však navrhovatelka vzala kasační stížnost zpět.
4. Navrhovatelka je strojírenským podnikem a vlastníkem rozsáhlého výrobního areálu, zahrnujícího soubor pozemků v centrální části obce, které jsou v ÚP H. zařazeny do plochy V a VD, a tudíž se na ně stavební uzávěra vztahuje. O aktivní procesní legitimaci navrhovatelky není sebemenšího sporu. Navrhovatelka také uplatnila v rámci procesu přijímání ÚOSU námitky vůči návrhu v souladu s § 98 odst. 3 stavebního zákona, které odpůrkyně zamítla.

B) Podstata návrhu

5. Návrhem doručeným soudem dne 9. 10. 2020 se navrhovatelka domáhala zrušení celého ÚOSU z důvodu, že závažným (fatálním) způsobem zasahuje do jejího vlastnického práva a práva na podnikání, jakož i do práv dalších podnikatelů. Odpůrkyně dle navrhovatelky institut stavební uzávěry účelově zneužila k dosažení primárního cíle zabránit jejímu záměru vybudovat v zavedeném výrobním areálu novou lakovnu. S veškerými jejími námitkami se odpůrkyně dle navrhovatelky vypořádala zcela nepřesvědčivě.
6. Navrhovatelka poukázala na pětistupňový algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, přičemž ÚOSU dle jejího názoru neobstojí v krocích č. 3 (nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem), č. 4 (jeho obsah je v rozporu s požadavky hmotného práva) a č. 5 (regulace je nepřiměřená). Krajský soud nepovažuje za smysluplné nafukovat tuto narativní část rozsudku reprodukcí všech argumentů obsažených v návrhu, který nadto navrhovatelka ještě rozhojnila dalšími replikami k vyjádřením odpůrkyně. Společně podání všech účastníků řízení čítají bezmála 85 stran textu, v němž se tito věnovali osvětlování širšího pozadí pořizování ÚOSU, historii podnikání navrhovatelky v H., mediálním výstupům a projevům

podpory či naopak nesouhlasu se stavebním záměrem navrhovatelky, a dále se přeli o zdroj obav veřejnosti z provozu lakovny a o charakter zástavby obce a vliv areálu navrhovatelky na něj. Účastníci řízení vzájemně reagovali prakticky na každou větu podání protistrany. Krajský soud proto shrnuje jen zásadní body návrhu, v podrobnostech pak zmíní argumenty navrhovatelky, včetně protiargumentů odpůrkyně až spolu s jejich vypořádáním v oddílu C.

7. Porušení procesních předpisů (krok č. 3 algoritmu) dle navrhovatelky spočívalo v nedodržení lhůt pro zveřejnění návrhu a v nesprávném a nepřehledném členění ÚOSU. Nesoulad ÚOSU s hmotným právem (krok č. 4 algoritmu) dle navrhovatelky spočíval v absenci věcných podmínek pro vydání ÚOSU dle § 97 odst. 1 stavebního zákona a absenci dostatečného odůvodnění, a dále ve zneužití tohoto institutu k zásahu proti konkrétní stavbě, namísto prosazování obecných cílů. V testu proporcionality (krok č. 5) dle navrhovatelky ÚOSU neobstojí proto, že zakazuje stavební činnost ve větším než nutném rozsahu a plošně zakazuje veškerou stavební činnost, je diskriminační a je aktem zjevné libovůle.
8. K věci se vyjádřil také spolek H., z. s. Jelikož se jeho vyjádření argumentačně zcela shoduje s vyjádřením odpůrkyně, soud jeho obsah v rozsudku blíže nerozvádí. Skutečnosti uváděné nad rámec vyjádření odpůrkyně byly zejména líčením historie stavební a podnikatelské činnosti navrhovatelky v H., které ale soud vyhodnotil z hlediska přezkumu ÚOSU jako nepodstatné. Kritiku nepřiznaného právního zastoupení osoby na řízení zúčastněné týmž zástupcem jako odpůrkyně uvedla navrhovatelka jen jako obiter dictum a nijak přesvědčivě nevysvětlila, jaký vliv na zákonnost přezkoumávaného ÚOSU, či na toto soudní řízení, by uvedená skutečnost mohla mít, proto se jí krajský soud nezabýval.

C) Posouzení věci krajským soudem

9. Krajský soud v souladu s § 101d s. ř. s. v rozsahu a v mezích návrhových bodů přezkoumal napadené opatření obecné povahy, přičemž dle § 101b odst. 3 s. ř. s. vycházel při jeho přezkoumání ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání. Krajský soud rozhodl o věci samé bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.
10. Navrhovatelka strukturovala svůj návrh dle pětistupňového algoritmu (testu) přezkumu opatření obecné povahy, který vymezil NSS v rozsudku ze dne 27. 5. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS., ve vztahu k § 101d odst. 1 s. ř. s., ve znění před 1. 1. 2012, dle kterého platilo, že soud není vázán důvody návrhu. Nově formulovaným ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s. došlo k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud proto s účinností od 1. 1. 2012 aplikuje při přezkumu opatření obecné povahy algoritmus přezkumu v celém rozsahu pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Navrhovatelka v posuzovaném případě zahrнула do svých návrhových bodů poslední tři kroky algoritmu, podle nichž soud při přezkumu opatření obecné povahy řeší otázku, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (3. krok), zda je v souladu se zákonem jeho obsah, tj. zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva (4. krok) a zda není zvolené řešení ve vztahu k navrhovatelce zjevně nepřiměřené (5. krok).

I. Nesplnění podmínek procesního práva (3. krok algoritmu)

Nedodržení lhůt pro zveřejnění návrhu

11. Podle navrhovatelky nebyl splněn požadavek § 172 odst. 1 správního řádu, aby byl návrh opatření zveřejněn na úřední desce po dobu 15 dnů. Odpůrkyně, stejně jako osoba na řízení zúčastněná odkázaly soud stran posouzení této námitky na rozsudek KS Brno.
12. Krajský soud shledává navrhovatelčin právní výklad běhu lhůty pro zveřejnění návrhu mylným a s ohledem na vyčerpávající výklad KS Brno podaný k uvedené problematice odkazuje na odst. 118 až 130 rozsudku KS Brno, s nímž se zcela ztotožňuje.
13. Nicméně. I pokud by byl právní názor navrhovatelky správný (což není), nemohla by být s touto námitkou úspěšná. Důvodem pro zrušení opatření obecné povahy totiž zpravidla nemůže být procesní pochybení správního orgánu, které ve výsledku nezbavilo navrhovatele reálné participace v procesu vydání opatření obecné povahy, popř. omezilo výkon práv pouze osob odlišných od navrhovatele. V posuzované věci navrhovatelka netvrdí, že se v důsledku tvrzeného vadného zveřejnění o návrhu ÚOSU včas nedozvěděla a nemohla se tak účastnit procesu jeho přijímání. Naopak. Navrhovatelka přiznává, že proti návrhu uplatnila námitky (v textu ÚOSU jsou citovány jako námitka č. 9 ze dne 11. 9. 2019) a proti způsobu jejich vypořádání odpůrkyní v návrhu brojí. Námitka je tedy nedůvodná.

Nesprávné a nepřehledné členění ÚOSU

14. Druhá procesní vada dle navrhovatelky spočívá v rozporu ÚOSU s § 174 odst. 1 a § 68 odst. 1 správního řádu, neboť ÚOSU neobsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků, což dle navrhovatelky vede k tomu, že se část výroková s odůvodněním nepřehledně a nesrozumitelně mísí.
15. Námitka není důvodná. ÚOSU jednoznačně splňuje požadavek § 68 odst. 1 správního řádu (který lze nadto na opatření obecné povahy užít na základě odkazu v § 174 odst. 1 správního řádu jen přiměřeně), neboť je velmi přehledně členěno na záhlaví a XI článků, u nichž je dobře rozeznatelné, zda spadají do částí výrokové, do odůvodnění nebo obsahují poučení.
16. Součástí výrokové části je záhlaví, ve kterém je specifikováno, podle kterých hmotněprávních ustanovení je ve věci rozhodováno, a jakým procesním ustanovením je založena příslušnost odpůrkyně, a dále články I. až IV., v nichž jsou obsaženy všechny náležitosti uvedené v první větě § 99 odst. 1 stavebního zákona (obsah, rozsah, doba trvání stavební uzávěry a odkaz na grafickou část). Odůvodnění představují články V. až VIII. a článek IX. obsahuje poučení (o opravném prostředku a o účinnosti). Prvky náležející do výroku a prvky náležející do odůvodnění se nijak nemísí a jednotlivé části ÚOSU jsou od sebe podrobnějším dělením na články jednoznačně odděleny. Nedílnou součástí ÚOSU je i grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením území, pro které stavební uzávěra platí (na kterou odkazuje čl. II). Toto členění není nijak na újmu srozumitelnosti a je bez obtíží identifikovatelné, který článek spadá do části výrokové a který obsahuje odůvodnění.
17. V podrobnostech soud odkazuje také na str. 5 a 6 Rozhodnutí KUZL, který o této námitce uvažil shodně, přičemž nad rámec uvedeného odkázal ve vztahu ke každému článku ÚOSU i na příslušnou část ustanovení § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, které obsahové náležitosti ÚOSU upřesňuje.

Podjatost odpůrkyně

18. S procesem přijímání napadeného ÚOSU souvisí i navrhovatelkou zmíněná podjatost členů odpůrkyně v řízení o vydání ÚOSU č. 2. Jak již soud uvedl výše, bylo ÚOSU zrušeno Rozhodnutím KUZL. Odpůrkyně posléze zahájila řízení o vydání nového ÚOSU č. 2. V tomto novém řízení uplatnila navrhovatelka dne 1. 7. 2020 námitku podjatosti všech členů odpůrkyně, o níž rozhodl Krajský úřad Zlínského kraje usnesením ze dne 28. 8. 2020 tak, že tři z pěti členů odpůrkyně vyloučil z rozhodování o námitkách proti návrhu ÚOSU č. 2 a rozhodnutím o těchto námitkách pověřil Radu města V. Odvolání navrhovatelky Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutím z 30. 11. 2020 zamítlo a delegaci zrušilo, neboť v mezidobí díky rozsudku KS Brno obživilo původní ÚOSU, a tudíž se stalo pokračování řízení o vydání ÚOSU č. 2 bezpředmětným.
19. V řízení o vydání nyní přezkoumávané ÚOSU však navrhovatelka včas, tj. společně s námitkami proti návrhu podjatost členů odpůrkyně nenamítala a nenamítala ji ani v návrhu. V řízení před soudem navrhovatelka uplatnila vyloučení členů odpůrkyně v řízení o vydání ÚOSU č. 2, jakožto skutečnost relevantní pro posouzení věci teprve v replice ze dne 11. 12. 2020, k níž obě rozhodnutí o podjatosti připojila, a tudíž opožděně, tj. v rozporu s § 101b odst. 2 s. ř. s. zakazujícím rozšiřování návrhových bodů po podání návrhu. Soud proto k této okolnosti nemohl přihlídnout, ani ji nijak hodnotit. Logicky proto ani neprováděl dokazování oběma rozhodnutími o podjatosti.

II. Nesplnění podmínek hmotného práva (4. krok algoritmu)

20. Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona platí, že „územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územní opatření o stavební uzávěře lze vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce“.
21. Z citovaného § 97 odst. 1 vyplývá, že stavební zákon stanoví pro vydání stavební uzávěry tři hmotněprávní podmínky: 1) bylo již rozhodnuto o pořízení (změny) územně plánovací dokumentace, 2) zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace a 3) stavební činnost je omezena, resp. zakázána jen v nezbytném rozsahu a nesmí být omezeny nebo zakázány udržovací práce.
22. Otázkou odůvodněnosti ÚOSU z pohledu podmínek § 97 odst. 1 stavebního zákona se již zabýval i KS Brno, který v rozsudku uvedl:

„134. ÚOSU podle názoru krajského soudu uvedené formální náležitosti splňuje, neboť obsahuje jasně specifikované vymezení území prostřednictvím identifikace pozemků dle katastrálních údajů, tak i vyznačení dotčeného území v kopii katastrální mapy (příloha). Návaznost na pořizovanou změnu č. 1 Územního plánu obce H. je zdůvodněna v čl. IV. ÚOSU a čl. VII. obsahuje odůvodnění ve vztahu k nezbytnosti jeho vydání a rozsahu dotčeného území. Konkrétně se odkazuje na důvody zpracování změny č. 1 Územního plánu obce H., jakož i cíle podrobnější regulace ploch V a VD. Nezbytnost stavební uzávěry na těchto plochách se zdůvodňuje tím, že by došlo k znemožnění či ztížení budoucího využití. Ve vztahu k jednotlivým pozemkům a jejich vlastníkům obsahuje ÚOSU poměrně podrobné rozhodnutí o námitkách.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

135. Krajský soud vycházel i z platného Územního plánu obce H. přístupného na internetových stránkách obce H., kde se v odůvodnění textové části územního plánu nachází ve vztahu k plochám V a VD mj. úvaha, že „nové plochy výroby a skladování v územním plánu H. navrženy nebyly. Stávající plochy jsou (vzhledem k ostatním urbanistickým funkcím řešené obce) značně předimenzovány. Pro malé podnikání je možno využít ploch SO.3 umožňujících umístění výrobních a nevýrobních služeb a zemědělství. Pro plochy výroby byla stanovena výšková regulace ve formě výškového omezení na 5 m od upraveného terénu.

136. Krajskému soudu nepřísluší hodnotit či jakkoliv nahrazovat úvahu příslušných orgánů obce H., jakým způsobem změnit do budoucna nastavené parametry využití ploch V a VD. Tento nový způsob regulace využití včetně zavedení dalších omezení je však předmětem pořizování a projednání změny č. 1 územního plánu. ÚOSU v tomto ohledu představuje pouze nástroj pro dočasné pozastavení zásadních změn v tomto vymezeném území, což krajský soud považuje za účel souladný s nastavením územního opatření o stavební uzávěře jako určité regulace vztahů v území.

137. Pokud odpůrce v napadeném OOP požadoval, aby bylo více zdůvodněno, proč se omezení týká všech ploch V a VD, eventuálně proč se netýká dalších ploch, které již nebyly vymezeny, krajský soud s jeho požadavky nesouhlasí. Předně je třeba poukázat na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které je poměrně podrobné a obsahuje vypořádání s jednotlivými argumenty dotčených vlastníků nemovitostí [mezi nimi také OZNŘ I)-V)]. Samozřejmě si lze představit podrobnější zdůvodnění územního opatření o stavební uzávěře, ale z hlediska nezbytných zákonných náležitostí nelze usuzovat, že je ÚOSU nepřezkoumatelné, resp. rozporné se zákonem.

138. Drobné nedostatky odůvodnění nelze považovat za nepřezkoumatelnost ÚOSU, přičemž krajský soud podotýká, že ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu je koncipováno pro řízení o vydání správního rozhodnutí, nikoliv opatření obecné povahy. Lze je užít přiměřeně na základě odkazu uvedeného v ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu a ve vztahu k ustanovení § 99 stavebního zákona podpůrně. Způsob, jakým odpůrce v napadeném OOP vyhodnotil náležitosti ÚOSU a parametry jejího odůvodnění, lze ovšem vzhledem k okolnostem považovat spíše za přepjatě formalistický.“

23. Krajský soud se s tímto odůvodněním ztotožňuje, nicméně s ohledem na podrobnost návrhové argumentace pochopitelně ke zdůvodnění rozsudku zdejšího soudu uvedená citace nepostačuje.
24. Navrhovatelka označuje obecné odůvodnění, obsažené v čl. VII. ÚOSU, včetně individuálně zaměřeného odůvodnění, jehož se jí dostalo v čl. VIII. ÚOSU v reakci na uplatněné námitky k návrhu, za nedostatečné, dále namítá, že ÚOSU nenaplňuje hmotněprávní podmínky výše citovaného § 97 odst. 1 stavebního zákona, a zejména zdůrazňuje, že je ÚOSU projevem zneužití práva. Pro přehlednost vypořádání uvádí soud jednotlivé návrhové body zkratkovitě jako dílčí nadpisy.

Zneužití práva

25. Zneužití práva při vydání ÚOSU je klíčový návrhový bod, který navrhovatelka promítla do všech ostatních bodů a zmiňuje jej ve všech souvislostech. Námitka zneužití práva je svou podstatou námitkou obcházení hmotného práva, proto ji soud zařadil do této části rozsudku a z obsahu návrhu vybral klíčové argumenty, jimiž navrhovatelka svá tvrzení o účelovosti podepřela.

26. Jediným skutečným cílem ÚOSU je dle navrhovatelky zamezit realizaci lakovny, tudíž odpůrkyně zneužila institutu stavební uzávěry k zásahu proti konkrétnímu stavebnímu záměru, namísto prosazování obecných cílů, což je dle judikatury nepřípustné. Orgány obce tak zneužily ÚOSU k uzurpování si pravomoci rozhodovat o záměrech, namísto toho, aby se zákonným způsobem účastnily povolovacích procesů. Tuto skutečnost dle navrhovatelky prokazuje vyjádření starosty obce v rozhovoru pro Český rozhlas, řada novinových článků, svědčí o ní i zápis ze 6. zasedání Zastupitelstva obce H. i fakt, že z hlediska tvrzeného sledovaného cíle nebyly podrobeny prověření ostatní funkční plochy, v nichž může výstavba představovat zejména pro krajinný ráz stejné nebezpečí jako výstavba v plochách V a VD.
27. Odpůrkyně veškeré námitky zneužití institutu stavební uzávěry důrazně odmítla. Podle ní je důkazem toho, že ÚOSU není účelově zaměřeno proti záměru navrhovatelky, skutečnost, že změnou ÚP má být prověřena regulace ve všech plochách V a VD, a nikoliv pouze na pozemcích ve vlastnictví navrhovatelky. Tento záměr pouze ukázal na nedostatečnou regulaci v současném ÚP H.
28. Krajský k této námitce uvádí, že navrhovatelka prakticky v celém návrhu nerozlišuje mezi důvody vydání ÚOSU a důvody pořízení změny ÚP. Formulace návrhu na doplnění pořizované změny ÚP svědčí jednoznačně o tom, že vůle orgánů obce směřuje k dosažení cílů obecných, jimiž je ochrana krajinného rázu, kvality bydlení a celkově příznivého životního prostředí, pročez je třeba prověřit a regulovat způsoby přípustného využití a prostorového uspořádání ve všech plochách V a VD, jež jsou nejpravděpodobnějším zdrojem negativního vlivu na přilehlé plochy obytné, a v nichž mohou nejpravděpodobněji vznikat stavby způsobíle narušit krajinný ráz. Avšak otázku, zda k dosažení tohoto cíle byla zastupitelstvu obce otevřena cesta pořízení změny ÚP s ohledem na (dle navrhovatelky) krátkou dobu, jež uplynula od účinnosti stávajícího ÚP, a absenci relevantní změny poměrů, není soud oprávněn v tomto řízení řešit, neboť se jedná o námitky směřující proti pořízení změny ÚP (viz také níže).
29. Totéž shrnul výstižně Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v odst. 18 rozsudku ze dne 21. 8. 2018, č. j. 52 A 8/2018-135 (dále jen „rozsudek KS Pardubice“), takto: *„Stavební uzávěra je, zjednodušeně řečeno, svou povahou dočasným opatřením, přičemž soud při jejím přezkumu zkoumá pouze naplnění zákonných požadavků na její vydání. Nezkoumá však důvody, které odpůrce vedou k přípravě nového územního plánu, byť by vůči nim navrhovatel snášel sebepádnější námitky. K tomu bude soud oprávněn až ve fázi, kdy bude případně napaden takto nově přijatý územní plán.“*
30. K tvrzení navrhovatelky o tom, že se zneužití institutu stavební uzávěry podává z obsahu zápisu ze 6. zasedání zastupitelstva, se krajský soud s tímto detailně seznámil.
31. Z jeho obsahu zjistil, že projednávání bodu „Územní plán“ bylo skutečně zahájeno sdělením, že obec stojí před otázkou, jakým způsobem se postavit k záměru výstavby lakovny v průmyslovém areálu navrhovatelky, a sdělením, že nic nebrání zařadit do návrhu zadání změny ÚP, o jejímž pořízení bylo rozhodnuto na zasedání dne 2. 5. 2019, doplnění regulativů pro plochy V a VD. Následně zaznělo varování, že k vydání změny ÚP dojde odhadem nejdříve za 2 roky, přičemž riziko vydání pravomocného územního rozhodnutí pro lakovnu lze zcela eliminovat vydáním územního opatření o stavební uzávěře. Členové zastupitelstva byli dále seznámeni s úpravou náhrady majetkové újmy za omezení způsobená stavební uzávěrou. Následovala rozsáhlá rozprava, v níž zaznívaly obavy z provozu lakovny

a nemožnosti vyloučit dodržování technologické kázně, připomenuta byla plánovaná výstavba bytových a rodinných domů a hodnocena jako neslučitelná s daným provozem, jakož i současná blízká zástavba rodinných domů a sportoviště, nevhodnost lokality v centru obce pro daný záměr, zmíněno bylo, že se záměr plánuje již dva roky, ale stále se neví, co v hale bude, přičemž i samotná hala naruší ráz krajiny, dále zazněly informace i od dalších občanů obce o jejich zjištěních o tom, co obnáší plánovaný kataforézní provoz, o nedůvěře v řádné a důsledné vymáhání dodržování podmínek od podobných provozů ze strany ČIŽP, připomenuta byla skutečnost, že se H. nachází v CHKO B. a v chráněném území N. X, přičemž v souhrnné zprávě tyto údaje schází, byla vyjádřena podpora udržení stavu ovzduší, vzhledu a komfortu bydlení v obci, hovořilo se i o ochraně včelstev, dále byla zmíněna i skutečnost, že nebylo dohledáno kolaudační rozhodnutí k aktuální lakovně, předestřeny byly fotografie dokládající stav zeleně v areálu navrhovatelky v roce 2014 a 2018 a konstatováno, že veškerá zelen v areálu byla zničena, a konečně byl vyjádřen také údiv nad vydáním kladného stanoviska ke stavbě lakovny, jsou-li zemědělci působící v CHKO Beskydy svazováni přísnými pravidly. Na druhou stranu se ojediněle objevilo i nabádání k opatrnosti z obavy o náhradu případné škody, tvrzení, že plánovaný provoz je k přírodě šetrnější než provoz stávající, a padla i výzva k obstarání nezávislého posouzení parametrů záměru.

32. Navrhovatelka k obsahu uvedeného zápisu uvedla: „V zásadě byl postup odpůrce, resp. orgánů obce, při přijímání opatření o stavební uzávěře zcela opačný, než jak požaduje zákon. Obci se evidentně „nezdá“ stavební záměr navrhovatele, který se jen pokouší o modernizaci své výroby, a tak obec hledá cestu, jak záměru navrhovatele zabránit a volí cestu přijetí stavební uzávěry. Aby mohla být stavební uzávěra přijata, tak obec „vymyslí“, že doplní původní záměr, pro který bylo rozhodnuto o změně č. 1 územního plánu (rozšíření ploch pro bydlení), navíc evidentně v jakémsi „časovém tlaku“, když stejného dne, kdy v naprosto obecné rovině rozhoduje o změně územní plánu u ploch výroby a skladování, rozhoduje i o přijetí opatření o stavební uzávěře.“
33. Krajský soud ale považuje uvedenou interpretaci za zavádějící. Ze shrnutého průběhu jednání nevyplývá, že by politická vůle orgánů obce směřovala výlučně k zabránění výstavby lakovny, či k zabránění jejího provozu v jakékoli podobě. Je zcela nabíledni, že zjištění o záměru umístit v prostoru areálu navrhovatelky novou lakovnu byla jednoznačným impulsem pro orgány obce k úvahám o revizi regulace pro plochy V a VD v ÚP H., a tudíž byl logicky tomuto záměru, resp. dostupným informacím o něm, věnován v diskusi na zasedání zastupitelstva značný prostor. Tento fakt ostatně odpůrkyně nepopírá, naopak jej při vypořádání se s námitkou účelovosti ÚOSU v části VIII. ÚOSU přiznává. Na základě uvedeného zápisu ale nelze tvrdit, že by odpůrkyně vymyslela cestu stavební uzávěry jako způsob znemožnění záměru navrhovatelky a toliko k legalizaci užití tohoto nástroje přesvědčila členy zastupitelstva obce k tomu, aby rozšířili původní záměr porízení změny ÚP o další cíl. Nic takového ze zápisu nevyplývá. Proces tvorby politické vůle není soud oprávněn ani schopen posoudit, ostatně není schopen jej ani řádně seznat. Pouhý obsah předmětného zápisu k tomu v žádném případě nestačí. Naopak sám tento zápis a obsah jeho přílohy svědčí o tom, že mezi členy orgánů obce i dalšími občany probíhala již před tímto zasedáním široká diskuse o možném vlivu nového záměru navrhovatelky i o jejích dosavadních aktivitách, jež vyprovokovala hlubší úvahy o tom, zda stávající ÚP H. skutečně disponuje instrumenty způsobilými zajistit udržitelný rozvoj obce s ohledem na skutečnost, že plochy V a VD se prakticky na celém území obce bezprostředně stýkají s plochami obytnými.

34. Bylo by zcela v rozporu s realitou tvrdit, že odhalení problematičnosti právní úpravy na jakékoli úrovni nedochází v praxi zhusta právě skrze praktické případy, jež svou výjimečností nedostatky stávající právní úpravy obnaží. Normotvůrce, jenž při přijímání normy na takový případ nepomyslel, lze sice podle okolností kritizovat za nedostatek předvídatosti, jeho snahu chybějící úpravu doplnit, či vadnou úpravu změnit, však nelze označit bez dalšího za účelově namířenou jen proti případu, jenž byl pro takovou změnu impulsem.
35. K námitce účelového zaměření ÚOSU proti záměru navrhovatelky namísto sledování obecných cílů odpůrkyně přiléhavě odkázala také na odst. 20 již výše citovaného rozsudku KS Pardubice, v němž se uvádí: „*I přes tvrzení navrhovatelů nemá soud pochybnosti o tom, že zákonné podmínky pro vydání stavební uzávěry byly v dané věci naplněny, neboť do územního řízení byl předložen záměr, jehož povolení by zmařilo plánované funkční využití dané plochy dle pořizovaného územního plánu. Navrhovatelé nesprávně interpretují, že časová souvislost mezi podáním žádosti stavebníka o vydání územního rozhodnutí a zahájením řízení o vydání opatření obecné povahy je důkazem účelovosti stavební uzávěry, která je osobně zaměřena zejm. proti navrhovateli c). Navrhovatelé zcela pomíjí, že zákonem stanoveným účelem stavební uzávěry je právě zamezit ve vydání územního rozhodnutí týkajícího se záměrů, které nejsou v souladu s pořizovanou územně plánovací dokumentací a které by ztížily či zamezily plánovanému využití území. Překážení stavebního záměru stavebníka tak není jakýmsi naschválem, nýbrž důsledkem, jenž plně odpovídá zákonem předvídanému účelu a cíli územního opatření o stavební uzávěře.*“
36. Účelové zaměření ÚOSU pouze na zmaření záměru navrhovatelky by mohlo být relevantně namítáno pouze tehdy, pokud by odpůrkyně bez přesvědčivého zdůvodnění omezila stavební uzávěru pouze na pozemky navrhovatelky, ačkoli zastupitelstvo projevilo záměr upravit regulaci ploch V a VD v celé obci. Jinak je třeba shodně s citovaným rozsudkem konstatovat, že (dočasné) překážení stavebního záměru navrhovatelky je jen důsledkem plně odpovídajícím zákonem předvídanému účelu územního opatření o stavební uzávěře.
37. Tvrzení navrhovatelky, že rozšíření změny ÚP a tím i ÚOSU na všechny plochy V a VD a nikoli jen pozemky navrhovatelky je jen účelovou právníčkou obezličkou, je interpretace, na kterou má navrhovatelka sice právo, což však nic nemění na její spekulativní povaze.
38. K tvrzení o tom, že o zneužití ÚOSU svědčí její zaměření výlučně na plochy V a VD, odkazuje krajský soud níže, kde se s touto námitkou vypořádá jako s námitkou diskriminace.
39. Tvrzení navrhovatelky, že na ni ÚOSU a s ním uvažovaná změna ÚP H. působí jako snaha o likvidaci podnikatelů v obci, kteří bezpochyby potřebují prostřednictvím stavebních záměrů rozvíjet svou činnost, je dle krajského soudu zbytečně přehnané a velmi nadnesené. Krajský soud nemá pochybnosti o tom, že takový záměr orgány obce nemají, ostatně (s nadsázkou) není stavební uzávěra s ohledem na svou dočasnost, nemožnost zakázat provozování podniků, ani provádění udržovacích prací, a naopak možnost udělování výjimek, k likvidaci podnikatelské činnosti v obci způsobitelným nástrojem.
40. K obdobné námitce se výstižně vyslovil také KS Pardubice, a to v odst. 22 již opakovaně citovaného rozsudku takto: „*Soud již shora uvedl, že stavební uzávěra je svojí povahou dočasné opatření, jehož účelem je zatímně upravit poměry tak, aby se fixoval stávající stav, resp. aby se zamezilo takovým změnám faktického stavu, které by bránily využití dle pořizovaného územního plánu. Z uvedeného pojetí, a tedy i ze samé podstaty dočasnosti stavební uzávěry plyne, že námitky*

navrhovatelů stran porušení práva vlastnit majetek a tento užívat a případně též podnikat nejsou zcela na místě. Ve vztahu k námitkám navrhovatelů, že dochází k negativnímu zásahu do jeho vlastnického práva (a práva podnikat) v důsledku napadeného opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011–103, podle kterého „pro rozsah tohoto přezkumného řízení je irelevantní tvrzení navrhovatele, že skutečným cílem napadené stavební uzávěry je trvale mu znemožnit užívání areálu v jeho vlastnictví, zejména pak realizaci jím zamýšleného projektu. Stejně tak je bezpředmětné tvrzení, že se v případě projektu navrhovatele má jednat o investici v hodnotě desítek milionů korun českých a v důsledku průtahů je porušováno navrhovatelovo legitimní očekávání, že svůj záměr bude moci zrealizovat, a vzniká mu značná škoda. V této souvislosti lze navrhovatele odkázat na ustanovení § 102 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož vlastníkovu pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena, náleží náhrada, popřípadě právní úpravu náhrady škody.“

41. Dále navrhovatelka tvrdila, že zneužití institutu ÚOSU pro zmaření jejího záměru je zřejmé i z novinových článků a zejména z prohlášení starosty obce (a současně člena odpůrkyně) v rozhovoru pro Český rozhlas, v němž zaznělo jedná: „*My tady nechceme obrovský objekt, který nám bude hyzdit střed obce, který jsme se snažili v minulosti revitalizovat. A v těsné blízkosti toho místa, kde my plánujeme vybudovat bytové domy a rodinné domy by měl stát tady tenhle provoz.*“, a dále, že chystá s právníky několik kroků, které by mohly stavbě lakovny zabránit, a to právě změnu ÚP H. a ÚOSU.
42. Odpůrkyně v reakci na tuto námitku zdůraznila ústavně zaručené právo obce na samosprávu, a také odpovědnost orgánů obce vůči občanům. Zmíněný vstup starosty obce v rozhlas je dle odpůrkyně legitimní prezentací postoje obce k zamýšlenému záměru, politické představy o rozvoji území obce a projevem zastupitelské demokracie.
43. Krajský soud má za to, že tvrzení navrhovatelky by mohla být relevantní toliko pro odůvodnění případné námitky podjatosti starosty obce při rozhodování o vydání ÚOSU, kterou však navrhovatelka neuplatnila. Jinak se rovněž ztotožňuje s názorem vysloveným v odst. 104 rozsudku KS Brno: „*Krajský soud dále obecně uvádí, že jakkoliv rozumí snaze OZNŘ I) zpochybnit postup obce H. při vydání ÚOSU, z čehož plyne jeho podpora pozice odpůrce, pro krajský soud nebraje v předmětné věci pro posouzení návrhových bodů významnou roli ani existence stavebního záměru OZNŘ I) v území dotčeném ÚOSU, ani mediální výměna názorů ohledně tohoto projektu (předložený novinový článek a nahrávka z rozhovoru se starostou obce H. v Českém rozhlasu). Tyto skutečnosti mohou nabýt většího významu při eventuálním přezkumu samotné změny Územního plánu obce H., bude-li přijata a následně přezkoumávána. Obdobného charakteru je i předložené prohlášení zaměstnanců OZNŘ I) na podporu výstavby nové lakovny. Proto soud nepřikročil k tomu, aby tyto zdroje informací pojal jako důkazy v projednávané věci.*“
44. Ani zdejší soud proto důkaz audionahrávkou, článkem ani vyslovením podpory navrhovatelů ze strany starostů sousedních obcí neprováděl.

Vydání ÚOSU nepředcházela dostatečně konkretizovaná a rozpracovaná změna ÚP

45. O formálním splnění podmínky č. 1 vyplývající z § 97 odst. 1 stavebního zákona není sporu. Zastupitelstvo obce H. rozhodlo o pořízení změny ÚP H. před vydáním ÚOSU. Čl. IV. ÚOSU odkazuje na usnesení zastupitelstva č. 11/5/19 ze dne 2. 5. 2019, doplněné usnesením č. 5/6/19 ze dne 5. 6. 2019, tj. obě odkazovaná usnesení byla vydána před vydáním ÚOSU, což se stalo usnesením odpůrkyně č. 3/30 dne 23. 9. 2019.

46. Navrhovatelka ale namítá, že vydání ÚOSU nepředcházela dostatečně konkretizovaná a rozpracovaná změna ÚP. Zastupitelstvo obce H. podle navrhovatelky schválilo žádost obce o pořízení změny ÚP H. 2. 5. 2019, aniž blíže identifikovalo, čeho konkrétně se má změna ÚP týkat (podnětem bylo 45 žádostí, jež se týkaly zejména ploch ke stavbě rodinných domů). Následně se na zastupitelstvu změna ÚP projednávala dne 5. 6. 2019 (pozn. navrhovatelkou opakovaně zmíněné datum 2. 6. je zřejmě chybou v psaní), přičemž bylo konstatováno, že obec stojí před otázkou, jakým způsobem se postavit k záměru výstavby lakovny v průmyslovém areálu navrhovatelky. Ihned 5. 6. 2020 je rozhodnuto o vydání ÚOSU, přičemž v té době představovala změna ÚP jakýsi mlžný opar, což zpochybňuje legitimitu napadené ÚOSU. Zamýšlená změna ÚP H. je teprve v počáteční fázi, zastupitelstvo dosud neschválilo ani rámcový koncept změny ÚP a přesně nevymezilo základní cíle a požadavky na využití území, která mají být dotčena, resp. dosud nevymezilo ani konkrétní území, kterých by se změna ÚP měla dotýkat, přesto je vydáno téhož dne ÚOSU. Nekonkrétní záměr obce ohledně změny ÚP dle navrhovatelky paradoxně „umožňuje“ odpůrkyni schvalovat stavební uzávěru v neomezeném rozsahu, tj. přijímat větší restriktce, než které přinese či může přinést změna ÚP.
47. Odpůrkyně k této námitce uvedla, že zastupitelstvo rozhodlo o pořízení změny ÚP dne 2. 5. 2019 z vlastního podnětu dle § 44 písm. a) stavebního zákona, zmíněných 45 žádostí bylo jen podkladem a následně došlo ještě 28 žádostí. Na dalším zasedání zastupitelstva dne 5. 6. 2019 bylo projednáno, že od posledního zasedání vyplynula akutní potřeba prověření podmínek využití ploch V a VD, proto se zastupitelstvo rozhodlo doplnit návrh na změnu č. 1 ÚP a učinit jejím předmětem i prověření podmínek pro využití včetně prostorové regulace u ploch V a VD a v případě potřeby prověření i vymezení těchto ploch k omezení jejich negativního působení na navazující zástavbu. Dále připomněla, že aktuální znění § 97 stavebního zákona připouští přijetí stavební uzávěry již ve chvíli, kdy je schválen jen záměr pořídit nový územní plán. Jelikož je proces pořízení změny ÚP na počátku, nelze z usnesení o pořízení jeho změny s určitostí zjistit, k jakým změnám v regulaci území má v budoucnu dojít. Pořízení změny ÚP je dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet ke změnám v uvažovaném řešení. Nezbytné informace o důvodech jejího přijetí nicméně napadené ÚOSU ve svém odůvodnění obsahuje.
48. Z obsahu dokumentace k procesu přijímání ÚOSU soud zjistil, že na 5. zasedání Zastupitelstva obce H. dne 2. 5. 2019 (bod 11 programu) seznámil místostarosta přítomné s tím, že bylo podáno 45 žádostí o změnu ÚP, ve většině o změnu na plochy ke stavbě rodinných domů, a vyzval k rozhodnutí o tom, zda podat žádost o zahájení i o změnu ÚP Městskému úřadu V. s tím, že žádosti od občanů bude možné nadále přijímat. Následně zastupitelstvo usnesením č. 11/5/2019 přijalo podle § 6 odst. 5 písm. a) ve spojení s § 55 odst. 1 stavebního zákona rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení změny ÚP H., a podle § 6 odst. 6 písm. b) a § 6 odst. 1 písm. c) stavebního zákona schválilo usnesení obce o schválení žádosti obce o pořízení změny ÚP H.
49. Ze zápisu ze 6. zasedání Zastupitelstva obce H. ze dne 5. 6. 2019 soud zjistil, že jako 6. bod programu zasedání byl řešen ÚP H. Projednávání bodu bylo skutečně zahájeno sdělením, že obec stojí před otázkou, jakým způsobem se postavit k záměru výstavby lakovny v průmyslovém areálu navrhovatelky, a sdělením, že nic nebrání zařadit do návrhu zadání změny ÚP, o jejímž pořízení bylo rozhodnuto na zasedání dne 2. 5. 2019, doplnění regulativů pro plochy V a VD. Následovala rozsáhlá rozprava (shrnutá výše), jež byla zakončena schválením usnesení č. 5/6/2019 o rozhodnutí zastupitelstva o doplnění návrhu

na změnu č. 1 ÚP H. schválenou usnesením č. 11/5/2019 v rozsahu doplnění obsahu s odkazem na přílohu, v níž má být tento doplněný obsah uveden, a dále schválením usnesení č. 6/6/2019, jímž zastupitelstvo vyzvalo radu obce, aby přijala ÚOSU v souvislosti s obsahem změny ÚP č. 1, jakmile to bude z pohledu zákona možné.

50. Z uvedených zjištění vyplývá, že za den rozhodnutí o pořízení změny ÚP H. je třeba považovat den 2. 5. 2019, přičemž s ohledem na rozpravu předcházející danému rozhodnutí je zřejmé, že cílem pořizované změny mělo být přerazení konkrétních pozemků do jiného typu funkční plochy na individuální žádosti vlastníků těchto pozemků. Dne 5. 6. 2019 rozhodlo Zastupitelstvo obce H. již toliko o rozšíření oblastí, jichž se bude pořizovaná změna ÚP týkat, tj. v jakém rozsahu a jakým způsobem.
51. Krajský soud nesouhlasí s navrhovatelkou, že v době schvalování ÚOSU byl obsah pořizované změny ÚP zcela vágní a nejasný a představoval jakýsi mlžný opar. Předně je třeba uvést, že „schvalováním“ ÚOSU má navrhovatelka zřetelně na mysli proces vydávání ÚOSU, jenž byl formálně započat dne 5. 6. 2019 v 19:30 hod. (viz zápis z 19. zasedání odpůrkyně), tj. bezprostředně po ukončení zasedání zastupitelstva, jež se konalo téhož dne od 16.00 do 19:30 hod., a to schválením usnesení č. 2/19 o pořízení ÚOSU, a ukončen byl dne 23. 9. 2019 schválením usnesení č. 3/30 o vydání ÚOSU (viz zápis z 30. zasedání odpůrkyně). O pořízení změny ÚP H. za účelem prověřit a upravit podmínky uspořádání ploch V a VD s cílem ochrany krajinného rázu a zajištění kvality bydlení v obci bylo přitom rozhodnuto již před samotným schválením pořízení ÚOSU, tj. dne 5. 6. 2019, kdy se konalo 6. zasedání zastupitelstva, z něhož byl pořízen zápis včetně jeho přílohy, tím spíše se tak stalo před vydáním ÚOSU. A právě zmíněná příloha je z hlediska této námítky klíčovým dokumentem.
52. Z přílohy usnesení č. 5/6/2019, nazvané „*Žádost o doplnění změny č. 1 Územního plánu H.*“, adresované určeným zastupitelem Mgr. Z. pořizovateli Městskému úřadu Vsetín, soud zjistil, že tato obsahuje 3 části – A) Důvody pro pořízení změny, B) Návrh obsahu změny a C) Požadavky na uspořádání obsahu návrhu změny č. 2 ÚP H. V části A) je obec H označena za cenné území, nacházející se v CHKO B., evropsky významné lokalitě a ptačí oblasti H. V. tvořící soustavu N. X a v chráněné oblasti přirozené akumulace vod B. Dále je zde uvedeno, že především kvůli historickému vývoji se v centru obce zachovaly plochy pro výrobu a s ní spojené výrobní objekty. Část je zakončena větou: „*Z důvodu ochrany krajinného rázu a zajištění kvality bydlení a celkově příznivého životního prostředí v obci je nutno tyto plochy pro výrobu, navazující na stávající zástavbu, regulovat.*“ V části B) žádosti je konstatováno, že Zastupitelstvo obce H. dne 2. 5. 2019 rozhodlo o pořízení změny ÚP H., kterou se nyní rozhodlo doplnit, neboť v mezidobí vyplynula akutní potřeba prověření podmínek využití ploch V a VD. V rámci doplnění změny mají být *prověřeny podmínky pro využití včetně prostorové regulace u ploch V a VD a v případě potřeby i vymezení těchto ploch v ÚP ve vztahu k omezení negativního působení ploch V a VD na navazující zástavbu.*
53. Obsah této žádosti adresované pořizovateli ÚP, jež je nedílnou součástí usnesení Zastupitelstva obce H. č. 5/6/2019 ze dne 5. 6. 2019, obsahuje sice kuse, ale přesto dostatečně konkretizované důvody pro pořízení změny ÚP (ochrana krajinného rázu, zajištění kvality bydlení, zajištění příznivého životního prostředí před negativními účinky ploch po výrobu na stávající zástavbu), jakož i návrh obsahu změny ÚP H., z níž je zřejmé, jakého území se má tato část změny ÚP týkat (plochy V a VD) a v čem má spočívat (prověření podmínek využití včetně prostorové regulace a případně i vymezení těchto ploch). Odpůrkyně tak byla ve smyslu § 97 odst. 1 stavebního zákona oprávněna omezit či zakázat v nezbytném rozsahu

stavební činnost ve vymezeném území, tj. v plochách V a VD, aby předtím, než bude připravovaná změna ÚP schválena, nedošlo k umístění, povolení a realizaci takových staveb, které budou vymezeným důvodům (cílům) pořizované změny ÚP zcela odporovat. Odpůrkyně vydala ÚOSU až poté, co se zastupitelstvo jednoznačně vyjádřilo v tom smyslu, jaké hodnoty, prostřednictvím jakých regulativů a v jakých plochách chce do budoucna chránit.

54. Odpůrkyni lze přisvědčit, že judikatura z let 2007 a 2008, na kterou v této souvislosti navrhovatelka na str. 15 a 16 návrhu odkázala, není případná. Nikoli však z důvodu, že se týkala stavební uzávěry vydávané při pořizování územního plánu, a ne jeho změny, nýbrž z důvodu, že je v ní interpretován § 97 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, který vyžadoval, aby bylo v době vydání územního opatření o stavební uzávěře schváleno zadání příslušné územně plánovací dokumentace. Zákonem č. 350/2012 Sb. byla z § 97 odst. 1 stavebního zákona tato podmínka vypuštěna, a tudíž s účinností od 1. 1. 2013 postačí k přijetí stavební uzávěry rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace či její změny. Relevantní je naopak judikatura, z níž citovala odpůrkyně na str. 16 vyjádření k návrhu, a to závěr Krajského soudu v Praze, vyjádřený v odst. 47 rozsudku ze dne 12. 12. 2017, č. j. 50 A 13/2017-86: *„na rozdíl od předchozí úpravy ve stavebním zákoně, podle níž v době přijetí územního opatření o stavební uzávěře muselo být k dispozici již schválené zadání územního plánu, které formuluje hlavní myšlenky a principy připravované nové územně plánovací regulace, aktuální znění § 97 stavebního zákona připouští přijetí stavební uzávěry již ve chvíli, kdy odpůrce pouze schválil záměr pořídit nový územní plán. V daném okamžiku však není neobvyklé, že ještě nejsou zamýšlené změny oproti stávajícímu územnímu plánu jasně identifikovatelné (např. nelze konstatovat, že na konkrétním aktuálně zastavitelném území má být nově vymezena nezastavitelná plocha), aniž by to mohlo mít za následek nepřipustnost vydání územního opatření o stavební uzávěře (tím by soud popřel zákonnou úpravu). Ani v takové situaci však nelze rezignovat na požadavek přezkoumatelnosti územního opatření o stavební uzávěře a důvody, proč byla přijata v konkrétním územním a věcném rozsahu, by měly být (v případě nedostatku informací o očekávaném posunu v územně plánovací regulaci území z procesu územního plánování) o to podrobněji specifikovány právě v odůvodnění stavební uzávěry.“*
55. V navazujícím rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, pak NSS v odst. 43 až 45 uvedl:

„[43] Ze shora popsaného je zřejmé, že rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace je první fází v rámci komplexního procesu pořizování. Je proto běžné, že v okamžiku rozhodnutí o pořízení územního plánu nejsou zamýšlené změny oproti stávajícímu územnímu plánu ještě přesně identifikovány a vymezeny. Jak zdůraznil soud v rozsudku ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142, č. 1941/2009 Sb. NSS, při posuzování otázky, zda při přípravě územního plánu je třeba (a i možno) vydat územní opatření o stavební uzávěře, tedy při úvaze, zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územní plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze).

[44] Pro nyní posuzovaný případ to tedy znamená, že odpůrce vycházel při posuzování potřebnosti vydání stavební uzávěry z informací, které mu byly dostupné v okamžiku rozhodnutí o pořízení nového územního plánu, nikoli z přesných základních cílů a požadavků na využití území ve smyslu přílohy č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb., která reguluje obsah zadání územního plánu. Stěžovatelovy poukazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která vycházela z dřívější právní úpravy, neobstojí. Stěžovatel z jím citovaných rozsudků (např. rozsudek ze dne č. j. 1 Ao 2/2008-141) vytrhává pasáže, ze kterých je dle jeho názoru nutno dovodit, že územní opatření

o stavební uzávěře je možno vydat až v okamžiku, kdy jsou přesně známy základní cíle a požadavky na využití daného území. Opomíjí však připojit související část odůvodnění, ze které vyplývá, že nutnost posoudit stavební uzávěru s ohledem na přílohu č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb. je dána právě tím, že vydání stavební uzávěry muselo předcházet schválení zadání územního plánu (nikoli pouhé rozhodnutí o jeho pořízení).

[45] Pokud by soud přistoupil na stěžovatelovu argumentaci, tedy že stavební uzávěra musí reflektovat připravovanou územně plánovací dokumentaci v takových konkrétnostech, které odpovídají již zadání územního plánu, zcela by tím popřel účinnou právní úpravu, která pro vydání stavební uzávěry územně plánovací dokumentaci v takto pokročilé fázi její přípravy nevyžaduje. Tímto závěrem soud nepřipouští, že by odůvodnění územního opatření o stavební uzávěře nemělo stran naplnění tohoto kritéria obsahovat žádné úvahy. Bude však postačovat, pokud tyto úvahy budou vysloveny v té míře obecnosti, která odpovídá obecnosti informací o připravované územně plánovací dokumentaci ve fázi rozhodnutí o jejím pořízení.“

56. Uvedené požadavky jsou v posuzovaném případě naplněny. Odůvodnění ÚOSU projevené vůli zastupitelstva zcela odpovídá a zastupitelstvem kuse vyjádřené důvody pořízení změny ÚP H. jsou v odůvodnění ÚOSU dále konkretizovány. V čl. VII. ÚOSU odpůrkyně předně popisuje lokalizaci dotčených ploch, kdy uvádí: „Tyto plochy se především díky historickému vývoji zachovaly převážně v centru obce. Stávajícím územním plánem nebyly vymezeny žádné nové plochy výroby a skladování. Pouze plocha bývalého armádního velkoskladu PHM mezi silnicí II/487 a železniční tratí byla vymezena jako návrhová plocha SO 199 (plocha smíšená obytná), čímž byl mimo jiné řešen nedostatečný rozsah ploch určených pro obytnou zástavbu a problém využití plochy bývalého vojenského velkoskladu pohonných hmot.“ Dále odpůrkyně uvádí, že stávající ÚP H. upravuje hlavní, přípustné a podmíněně přípustné využití ploch V a VD a výškovou regulaci, jakožto základní podmínku ochrany krajinného rázu. K námitce navrhovatelky uplatněné k návrhu ÚOSU, že se jedná o dostatečnou regulaci využití ploch V a VD, odpůrkyně v části VIII. ÚOSU uvedla, že z hlediska plošné a prostorové regulace a ochrany krajinného rázu je v plochách V stanovena pouze maximální výška 15 m od upraveného terénu, v plochách VD 10 m, avšak nejsou v něm stanoveny žádné jiné podmínky stran intenzity využití území neb nepřipustných typů výroby. Právě proto si Změna č. 1 klade za cíl tyto podrobnější podmínky ploch V a VD doplnit.
57. Následně odpůrkyně v části obecného odůvodnění shodně s citovanou přílohou usnesení zastupitelstva č. 5/6/2019 uvádí, že území obce H. je součástí řady systémů plošné ochrany přírody (CHKO B., E. a ptačí oblast H. V. jako součást soustavy N. X a CH. B.), a poté konstatuje, že z důvodu ochrany krajinného rázu a zajištění kvality bydlení a celkově příznivého životního prostředí v obci se jeví současná regulace ploch V a VD jako nedostatečná, a proto hodlá obec H. v rámci aktuálně pořizované Změny č. 1 územního plánu stanovit podrobnější podmínky využití ploch V a VD tak, aby byly splněny požadavky na plošnou a prostorovou regulaci vyplývající z vyhlášky č. 500/2006 Sb. a současně aby došlo k dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území a vytvoření předpokladů pro udržitelný rozvoj území, což patří k základním cílům územního plánování. Dále odpůrkyně popisuje, v jakém směru je zatím uvažováno o změně podmínek využití ploch V a VD, a to plošná regulace (zejména maximální procento zastavitelnosti plochy, minimální procento ochranné zeleně, maximální velikost jednotlivých objektů), změna současné výškové regulace a regulace pomocí výčtu nepřipustného využití, dále, že je uvažováno i o vymezení ploch, ve kterých bude rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu či zpracováním územní studie, neboť podrobnější regulace některých vybraných ploch by mohla též

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

přispět k realizaci účinných protihlukových opatření a ochranné zeleně, které jsou ve stávajícím územním plánu uvedeny pouze obecně v rámci přípustného využití. Závěrem odpůrkyně shrnuje, že cílem podrobnější regulace ploch V a VD je zabezpečení racionální výstavby a udržitelného rozvoje území obce. Stavební uzávěru označila za nezbytnou, neboť pokud by v mezidobí došlo k zastavění ploch v souladu se stávajícími regulativy, nepochybně by došlo k znemožnění nebo ztížení budoucího využití, které předpokládá Změna č. 1 územního plánu. Prověření ploch V a VD a případnou změnu jejich funkčního využití či úpravu podmínek stávající regulace označila odpůrkyně za odpovědný přístup obce k místním občanům, kteří na nedostatečnost stávající regulace ploch V a VD poukazují.

58. Lze tak shrnout, že vydání ÚOSU předcházelo stavebním zákonem vyžadované rozhodnutí o pořízení změny ÚP, přičemž sledované cíle byly v „Žádosti o doplnění změny č. 1 Územního plánu H.“ specifikované v míře konkrétnosti umožňující zformulovat a schválit ÚOSU tak, aby mohlo sloužit svému účelu, tj. zamezit ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.

Uzurpace postavení stavebního úřadu orgány samosprávy obce

59. Dále navrhovatelka namítla, že si orgány obce uzurpovaly roli stavebního úřadu a správního řízení směřujícího k vydání územního rozhodnutí, což jim evidentně nepřísluší.
60. Odpůrkyně oponovala tím, že vydáním ÚOSU nebylo rozhodnuto o záměru navrhovatelky. ÚOSU je svou povahou předběžným opatřením a není vyloučeno, že navrhovatelka bude moci svůj záměr zrealizovat i po vydání Změny č. 1 ÚP H., toliko bude muset dodržet podmínky nově ÚP vyžadované. Uplatňování námitek v povolovacích procesech dle odpůrkyně nepředstavuje dostatečný nástroj pro zajištění ochrany krajinného rázu, životního prostředí a kvality bydlení v obci srovnatelný s územně plánovací dokumentací.
61. Krajský soud souhlasí s odpůrkyní, že sama přezkoumávaná ÚOSU nepředstavuje vyloučení možnosti realizace jakéhokoli jejího stavebního záměru v budoucnu, představuje pouze překážku v čase. Pokud však budou připravovanou změnou ÚP H. nově nastaveny podmínky využití ploch V a VD tak, že realizaci jejího záměru znemožní, přičemž shledá-li tuto změnu nezákonnou, bude se moci obrátit jak na Krajský úřad Zlínského kraje s podnětem k provedení přezkumného řízení, tak na soud s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy. Zabývat se návrhem změny ÚP H., která je nadto zatím ve fázi rané přípravy, není krajský soud v tomto řízení oprávněn. Souhlasit je třeba i s tvrzením odpůrkyně, že jakkoli náleží posuzování vlivu konkrétních záměrů na životní prostředí a jejich posuzování z hlediska ochrany přírody a krajiny příslušným dotčeným správním orgánům, musí základní koncepci rozvoje území zahrnující i udržitelnost tohoto rozvoje s ohledem na ochranu přírody a životního prostředí obsahovat již územně plánovací dokumentace (viz § 18 a 19 stavebního zákona).

Narušení principu právní jistoty

62. Navrhovatelka v souvislosti s namítanou nekonkrétností pořizované změny ÚP rovněž poukázala na skutečnost, že stávající ÚP H. je účinný od 30. 12. 2015, tudíž jde z pohledu dlouhodobé činnosti, jakou je územní plánování, o opatření relativně aktuální. V roce 2015 již byla výrobní aktivita navrhovatelky v obci vyprofilovaná a stabilizovaná a ÚP z roku 2015 ji reflektoval tím způsobem, že vymezil podmínky pro výstavbu v plochách V a VD, čímž v konkrétní rovině ve vztahu k ní naplnila cíle, které jsou v § 1 stavebního zákona

vymezeny a nemohou být v samých základech popřeny cestou stavební uzávěry, které nepředchází dostatečně konkretizovaná a rozpracovaná změna územního plánu. Dodala také, že pravidelně zveřejňuje své hospodářské výsledky, vykazuje zisky v řádu jednotek až desítek milionů korun, a tudíž bylo pro obec při přijímání stávajícího ÚP předvídatelné, že bude chtít zefektivnit či zmodernizovat svou podnikatelskou činnost, což s sebou nese i výstavbu nových výrobních budov, obzvláště v ploše V a VD. ÚOSU podle navrhovatelky nepřiměřeně a nedůvodně v rozporu s dosavadním ÚP H. destabilizuje právo nejen navrhovatelky na podnikání chráněné v ústavní rovině (srov. čl. 26 LZPS) se závažnými sociálními důsledky.

63. Odpůrkyně naopak uvedla, že zahájení pořizování Změny č. 1 po čtyřech letech od účinnosti stávajícího územního plánu není z pohledu územního plánování ničím neobvyklým, neboť sám stavební zákon v § 55 předvídá, že se nejpozději do čtyř let po vydání územního plánu zpracovává zpráva o uplatňování územního plánu v uplynulém období, jež pak může být podkladem pro pořízení jeho změny. Dále zdůraznila, že navrhovatelka od počátku věděla, že se její pozemek nachází v centru obce H., uprostřed zastavěného území, v CHKO B., a že ve stávajícím ÚP se počítalo jen se stávající plochou výroby a nikoli s jejím razantním rozšířením, které navrhovatelka nejen zamýšlí, ale které již v minulosti bez příslušných povolení a tím i bez vědomí obce začala realizovat.
64. Dle závěru krajského soudu je námitka narušení právní jistoty lichá. Krajský soud se ztotožňuje se závěrem odpůrkyně, že argumentace respektem záměru navrhovatelky k stávajícímu ÚP H. je ve vztahu k ÚOSU irelevantní, neboť ÚOSU je přijímáno právě proto, aby se zabránilo realizaci staveb podle dosavadní územní regulace, neboť již bylo rozhodnuto o pořízení regulace odlišné. Stavební uzávěra již ze své definice omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, dočasné omezení vlastnického práva a práva na podnikání je tedy zákonem předvídaným důsledkem stavební uzávěry.
65. Otázka, zda Zastupitelstvo obce H. splnilo časové i věcné podmínky pro pořízení změny ÚP tak může být relevantní až v případě, kdy se předmětem přezkumu soudu stane právě taková změna. Při přezkumu ÚOSU nemůže být otázka zásahu do právní jistoty z logiky věci relevantním tématem. Proto také krajský soud neprovedl důkazy navrhovatelkou předloženými výročními zprávami, a nebude se vyjadřovat ani k tomu, zda je analýza výročních zpráv jednotlivých podnikatelských subjektů nutnou součástí shromažďování a studia územně analytických podkladů při přípravě územního plánu, ani k tomu, zda je v možnostech obce sledovat „významné hráče“ v regionu, pokud tito dle jejího tvrzení po léta řádně „nevykládali své karty na stůl“ a měnili charakter své činnosti a rozšiřovali ji pokoutně bez příslušných povolení.
66. Navrhovatelka dále v této souvislosti uvedla, že stávající ÚP H. stanovuje podmínky pro využití ploch V a VD, upravuje využití hlavní, přípustné i podmíněné přípustné, podmínky prostorového uspořádání včetně stanovení základních podmínek ochrany krajinného rázu (výšková regulace), přičemž ÚOSU nevysvětluje, z jakého důvodu je současná regulace nedostatečná a proč je zapotřebí její úprava.
67. Odpůrkyně namítla, že nedostatečnost regulace těchto ploch je zjevná již ze samotného doplnění předmětu pořizované změny ÚP, neboť jsou zde vyjmenovány způsoby doplnění podmínek pro využití těchto ploch, které v současném ÚP zcela absentují nebo jsou nedostatečné (plošná a výšková regulace zástavby, stanovení nepřipustného využití).

Současnou regulaci v ÚP nelze v žádném případě označit za dostatečnou. Jako příklad nedostatku současné regulace dále odpůrkyně odkázala na rozpor ve výroku a odůvodnění současného ÚP H. při úpravě podmínek prostorového uspořádání ploch V a VD.

68. I k této části námitky narušení právní jistoty nezbyvá krajskému soudu než konstatovat, že v rámci přezkoumávání ÚOSU se nemůže krajský soud podrobně zabývat tím, zda je řešení v připravované změně územního plánu správné, respektive důvody pro ně plně adekvátní.
69. Krajský soud nicméně prověřil (ÚP H. je veřejně dostupný na www.h.cz) a shledal pravdivým tvrzení odpůrkyně, že dosavadní ÚP H. je v úpravě prostorového uspořádání ploch V a VD vnitřně rozporný, neboť v bodě 6.4.1. výrokové části, týkající se ploch V, nazvaném *Podmínky prostorového uspořádání včetně stanovení základních podmínek ochrany krajinného rázu*, je uvedena jen výška zástavby: max. 15 m od upraveného terénu, zatímco v odůvodnění je na str. 43 v kapitole 2. D., nazvané *Požadavky na plošné a prostorové uspořádání území (urbanistickou koncepci a uspořádání krajiny* u ploch V a VD uvedeno: „Pro plochy výroby byla stanovena výšková regulace ve formě výškového omezení na 5 m od upraveného terénu. Požadavek na vymezení pásů ochranné zeleně se promítá do podmínky, že součástí ploch výroby musí být 15 % zeleně. Pásky ochranné zeleně totiž nemohou být umístěny vně výrobních areálů ale uvnitř.“ Jelikož výroková část uvádí zcela jinou výškovou regulaci pro plochy V a pro plochy V ani VD nestanovuje žádný požadavek na procentuální zastoupení zeleně, je minimálně uvedení výroku a odůvodnění ÚP H. připravovanou změnou pro dosažení jeho srozumitelnosti dle názoru soudu skutečně nezbytné.

Ztížení nebo znemožnění budoucího využití území

70. Druhou podmínkou, kterou musí stavební uzávěra splnit dle § 97 odst. 1 stavebního zákona, je, že stavební činnost zakázaná stavební uzávěrou by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle pořizované územně plánovací dokumentace.
71. K této podmínce navrhovatelka tvrdí, že odpůrkyně v ÚOSU vůbec neuvedla, jaké má budoucí stavební záměry v plochách V a VD. Nevzala v potaz, že většina ploch V a VD je již dlouhodobě zaužívaná a jiné využití daného území tak nepřipadá v úvahu. Podle komentářové literatury je stavební uzávěra krajním způsobem eliminace potenciální hrozby vzniku nové výstavby v místě, pro které obec nebo kraj plánují alternativní využití a tyto plány se doposud neprojevily v územně plánovací dokumentaci. Slouží tedy k ochraně ploch, pro které je plánováno jiné využití, což ale není splněno. Odůvodnění ÚOSU je zcela vágní a nejasné a nesvědčí o použití ÚOSU jako prostředku ultima ratio. Budoucí plánované jiné využití území nelze nahradit ani obecnou formulací o údajných „budoucích podrobnějších podmínkách pro využití ploch V a VD směřujících k ochraně krajinného rázu [...]“.
72. Podle odpůrkyně není vyloučeno, aby budoucí využití území spočívalo pouze v úpravě podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením jejich hlavního, přípustného, nepřípustného, podmíněně přípustného využití a úpravě podmínek prostorového uspořádání, včetně úpravy základních podmínek ochrany krajinného rázu. Dále odpůrkyně připomněla, že aktuální znění § 97 stavebního zákona připouští přijetí stavební uzávěry již ve chvíli, kdy je schválen jen záměr pořídit nový územní plán. Jelikož je ale proces pořízení změny ÚP na počátku, nelze z usnesení o pořízení jeho změny s určitostí zjistit, k jakým změnám v regulaci území má v budoucnu dojít. Pořízení změny ÚP je dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet ke změnám v

uvažovaném řešení. Nezbytné informace o důvodech jejího přijetí nicméně napadené ÚOSU ve svém odůvodnění obsahuje. Lichý je dle odpůrkyně i argument dlouhodobě zaužívaného průmyslového areálu nevhodného k jinému použití. ÚOSU ani Změna č. 1 ÚP H. nijak nemění stávající způsob užívání již povolených a zkolaudovaných staveb. Navrhovatelka bude pouze povinna při umisťování nových staveb po vydání Změny č. 1 ÚP H. splňovat nové podrobnější podmínky využití těchto ploch.

73. Krajský soud souhlasí s odpůrkyní v tom, že navrhovatelka vykládá pojem budoucí využití území příliš úzce jen ve smyslu jiného funkčního využití území. Jakkoli lze souhlasit s navrhovatelkou a jí citovanou odbornou literaturou v tom, že typickým příkladem využití stavební uzávěry budou především případy, kdy hodlá obec omezit množství zastavitelných ploch, či zcela změnit funkční využití určité plochy, u níž by případná výstavba takovou plánovanou změnu ztížila či znemožnila, není žádný důvod vykládat pojem „budoucí využití“ území jen ve smyslu budoucí odlišné funkce plochy, či snad dokonce tak, že by musela obec plánovat v dotčené ploše vlastní stavební činnost. Ve vypořádání námitek k návrhu ÚOSU odpůrkyně (námitka č. 9 uvedená v čl. VIII. ÚOSU) uvedla, že *budoucí využití je v návrhu jednoznačně popsáno, a to právě formou budoucích podrobnějších podmínek pro využití ploch V a VD směřujících k ochraně krajinného rázu, životního prostředí i kvality bydlení v obci, které mají být předmětem Změny č. 1 ÚP H. Pokud by nicméně do doby vydání Změny č. 1 probíhala v těchto plochách stavební činnost dle stávajícího územního plánu, mohlo by dojít ke znemožnění tohoto budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.* S touto argumentací se krajský soud ztotožňuje. Budoucím využitím území ve smyslu § 97 odst. 1 stavebního zákona lze tedy rozumět i budoucí úpravu podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, či podmínek prostorového uspořádání.
74. Jak z ÚOSU jednoznačně vyplývá, je jeho smyslem zabránit znemožnění prosazení nového koncepčního řešení v podobě změny ÚP, která podrobněji upraví regulaci ploch V a VD tak, aby z hlediska míry zastavěnosti, výšky staveb a činností, které mohou být v daných plochách provozovány, nedocházelo k narušování rázu krajiny a negativnímu ovlivňování navazující bytové zástavby v plochách pro bydlení.

Nezbytnost rozsahu omezení stavební činnosti

75. Nezbytnost rozsahu omezení nebo zákazu stavební činnosti je třetí materiální podmínkou vyžadovanou § 97 odst. 1 stavebního zákona. Nezbytnost zásahu do práv je současně součástí testu proporcionality. Proporcionalita přijatého řešení je tak v případě stavební uzávěry přímým parametrem její zákonnosti. Navrhovatelka tudíž logicky uplatňovala námitky nepřiměřeného rozsahu ÚOSU jak ve smyslu nesplnění zákonné podmínky po její vydání, tak ve smyslu proporcionality přijatého řešení v rámci pátého kroku obecného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Stavební uzávěru lze dle krajského soudu označit za stanovenou v nezbytném rozsahu, jestliže odpovídá cíli sledovanému nově pořizovanou územně plánovací dokumentací z hlediska věcného (obsah zákazu stavební činnosti), územního (prostorový rozsah zákazu stavební činnosti) i časového (doba trvání zákazu stavební činnosti).
76. Podle navrhovatelky ÚOSU nesplňuje podmínku nezbytného prostorového a věcného rozsahu, neboť bez bližšího zdůvodnění paušálně zakazuje veškerou stavební činnost ve všech plochách V a VD. Odpůrkyně neodůvodnila, proč je zapotřebí regulovat nejen plochy V a VD poblíž centra obce, které chce obec údajně chránit, ale i plochy V a VD při hranici katastrálního území obce, ani to, proč, je-li důvodem přijetí ÚOSU ochrana krajinného rázu

a životního prostředí, je zapotřebí regulovat výhradně plochy V a VD a nikoliv také plochy další.

77. Odpůrkyně námitku nepřiměřenosti rozsahu ÚOSU odmítla. Uvedla, že území dotčené ÚOSU tvoří pouze 0,6 % z celkové výměry katastrálního území obce, přičemž NSS již jako určité a přiměřené akceptoval i vymezení územního rozsahu stavební uzávěry hranicemi celého katastrálního území. Paušální zákaz stavební činnosti pramení ze současné fáze, v které se pořizovaná Změna č. 1 ÚP nachází. V tuto chvíli nelze předem předvídat, jaká regulace bude přesně obsažena ve finální podobě Změny č. 1, tudíž ani nelze podrobně definovat jednotlivé stavební činnosti, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí využití území. V ÚOSU je jasné stanoveno, že regulace ploch V a VD je nedostatečná, což v rámci ostatních ploch nenastalo, proto se uzávěra týká jen ploch V a VD. Nedostatečnost regulace ploch V a VD, zjevná ji z doplnění předmětu pořizované změny ÚP a výslovně zmíněná v čl. VII. ÚOSU, se dle odpůrkyně naplno projevila v souvislosti s chystaným záměrem lakovny. ÚOSU bylo od počátku zvažováno pouze v souvislosti s pořizovanou změnou regulace v plochách V a VD. Nedostatek současné regulace je zřejmý i z toho, že výroková část stanoví podmínky prostorového uspořádání v plochách V a VD je v rozporu s odůvodněním současného ÚP. Tyto a jiné nedostatky a nesrovnalosti má právě chystaná změna ÚP za cíl napravit.
78. Krajský soud považuje kritérium nezbytnosti rozsahu ÚOSU z věcného a prostorového hlediska za splněné, časové hledisko rozporováno nebylo. Podmínka územní úměrnosti znamená, že z prostorového hlediska musí rozsah stavební uzávěry konvenovat s rozsahem plochy, k níž je zvažována změna regulace v územním plánu (srov. str. 11 rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014-74). Konkrétní procentní výměru území obce, jehož se ÚOSU týká, nepovažuje soud za relevantní kritérium. Jelikož bylo usnesením Zastupitelstva obce H. č. 5/6/2019 rozhodnuto o tom, že se pořizovaná změna ÚP bude týkat všech ploch V a VD, je hledisko územní úměrnosti ÚOSU, jež omezuje stavební činnost ve všech plochách V a VD, v posuzovaném případě splněno. S odpůrkyní lze rovněž souhlasit v tom, že splněna je i podmínka úměrnosti věcné. Stavební uzávěrou lze omezit či zakázat veškerou stavební činnost, současně však není vyloučeno, aby byl tento zákaz modifikován a omezeny či zakázány byly jen některé formy stavební činnosti. V posuzovaném případě ale s ohledem na nízký stupeň rozpracovanosti připravované změny ÚP v době vydání ÚOSU a množství regulativů, jejichž znění má být v rámci pořizování změny ÚP ve vztahu k plochám V a VD prověřeno a upraveno (plošná a výšková regulace zástavby, stanovení nepřijatelného způsobu využití, a dokonce možná i samotné vymezení ploch V a VD), nevykročila odpůrkyně z přípustného věcného rámce, pokud omezila, resp. zakázala dočasně veškerou stavební činnost v daných plochách.
79. Opodstatněná není ani námitka, že odpůrkyně neodůvodnila, proč je zapotřebí regulovat i plochy V a VD při hranici katastrálního území obce. Předně krajský soud uvádí, že Zastupitelstvo obce H. v příloze usnesení č. 5/6/2019 nevztáhlo potřebu ochrany krajinného rázu, kvality bydlení a celkově příznivého životního prostředí jen k centru obce H. Na tuto skutečnost poukázala i odpůrkyně při vypořádání obsahově shodné námitky uplatněné navrhovatelkou k návrhu ÚOSU, a dále uvedla, že se plochy určené pro obytnou zástavbu nacházejí v blízkosti všech ploch V a VD. Tuto skutečnost navrhovatelka nerozpорије. Zejména má ale krajský soud za to, že předmětnou námitku, tj. námitku absence zdůvodnění vztahování ÚOSU i na plochy V a VD v okrajových částech obce, nemůže úspěšně uplatnit navrhovatelka, jejíž výrobní areál se nachází v centrální části obce a je obklopen plochami

bydlení. Potenciálně úspěšně by mohl takovou námitku uplatnit jen vlastník pozemků či staveb zahrnutých v ploše V a VD nacházející se právě při hranici katastrálního území, jenž by měl za to, že nijak neomezená stavební činnost (s výjimkou výškové regulace) není s ohledem na okrajové umístění dané plochy V a VD a vzdálenost od nejbližší obytné zástavby, jakož i s ohledem na druh činnosti, kterou v dané ploše vykonává či hodlá vykonávat, s to jakkoli myslitelně narušit krajinný ráz, kvalitu bydlení ani celkově příznivé životní prostředí v obci, a tím zmařit dosažení cílů, jež si zastupitelstvo obce pro změnu ÚP vytýčilo. Jinými slovy, případné nepřiměřené dotčení ploch V a VD, nacházejících se na okraji obce, se nemůže dotýkat právní sféry navrhovatelky, jejíž výrobní areál se nachází v centrální části obce.

80. S námitkou nezdůvodnění potřeby regulovat výhradně plochy V a VD a nikoliv také plochy další se krajský soud vypořádá níže v kapitole věnované namítané diskriminační povaze ÚOSU, neboť tomu podstata této námitky odpovídá.

III. proporcionalita (5. krok algoritmu)

81. Podle navrhovatelky není oprávnění obce uspořádat si své územní poměry bezbřehé a i zde, stejně jako v případě územních plánů, musí platit zásada subsidiarity a minimalizace zásahů. ÚSOU nemůže dle navrhovatelky obstát v testu proporcionality ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, podle něhož by byly uvedené zásady dodrženy jen v případě, pokud by zásah do vlastnického práva navrhovatelky a) měl ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) byl činěn v nezbytně nutné míře, c) byl činěn co nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, d) nediskriminačním způsobem a e) s vyloučením libovůle. ÚOSU naplňuje snad jen požadavek a), i když ochrana krajinného rázu je dle navrhovatelky jen důvodem předstíraným.
82. Odpůrkyně oponovala, že napadeným ÚOSU nedochází k uspořádání územních poměrů, to je předmětem pořizované změny č. 1 ÚP H. Proto se též i judikatura, na kterou poukazuje navrhovatelka, týká územně plánovacích dokumentací. Jakkoli musí i ÚOSU splňovat zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu, jsou mezi územním plánem a stavební uzávěrou zásadní rozdíly, které neumožňují judikturní závěry vztahovat automaticky na oba instituty. Zatímco územní plán hledá rovnováhu mezi veřejnými a soukromými zájmy, stavební uzávěra veřejné zájmy chrání. Oba nástroje sice mohou představovat zásadní omezení vlastnického práva, stavební uzávěra tak ale činí pouze dočasně.
83. Krajský soud s odpůrkyní souhlasí. Jak již soud uvedl výše, stavební uzávěra již ze své definice omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, a tudíž je dočasné omezení vlastnických práv i práva na podnikání její imanentní vlastností a zákonem předvídaným důsledkem. Stavební uzávěra je na rozdíl od územního plánu čistě negativním (zakazujícím), a nikoli pozitivním nástrojem územního plánování. Z této odlišnosti pak nutně vyplývá i nutnost nazírat na otázku proporcionality v případě stavební uzávěry nikoli zcela shodně jako v případě, je-li posuzována proporcionalita řešení zvoleného pro tu kterou funkční plochu územním plánem.

Zásah není činěn v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem

84. Nad rámec námitek uvedených a rozebraných již výše v kapitole II. v části věnované nezbytnosti rozsahu ÚOSU navrhovatelka tvrdí, že účinky plošného zákazu veškeré stavební činnosti ve vztahu ke všem jejím nemovitostem by představovaly její faktickou

likvidaci. Připomněla, že patří k významným regionálním zaměstnavatelům, a zdůraznila, že modernizace jejich pracovišť (a s tím spojená stavební činnost) je nutná s ohledem na dynamicky se měnící právní úpravu kladoucí stále větší požadavky na technologie, zejména v oblasti ekologie.

85. Odpůrkyně tvrzení navrhovatelky o hrozbě její likvidace v důsledku ÚOSU odmítla. Ve vztahu k záměru výstavby haly pro kataforetické lakování odpůrkyně uvedla, že dosud není zřejmé, zda bude vůbec realizace lakovny možná, neboť výsledkem zjišťovacího řízení z 10. 2. 2020 je závěr, že pracoviště povrchových úprav a kataforetického lakování podléhá posouzení vlivu záměru na životní prostředí, a také stanovisko AOPK ČR z 20. 8. 2019 upozorňuje na možný významný vliv záměru na příznivý stav EVL nebo ptačí oblast. Posudek EIA dosud zpracován nebyl. Rovněž odpůrkyně uvedla, že záměrem navrhovatelky je razantní rozšíření provozu a zvýšení kapacity lakovaných dílů, a nelze tak hovořit o pouhé nutné modernizaci provozu.
86. Krajský soud hodnotí námitku navrhovatelky jako příliš obecnou. Navrhovatelka neuvedla, jaké konkrétní stavební záměry přesahující rámec udržovacích prací, které zakázány nejsou, jí ÚOSU brání realizovat, ani nezmínila, zda se alespoň pokusila ve vztahu k jakémukoli takovému záměru získat výjimku ve smyslu čl. VI. ÚOSU.

Diskriminační povaha ÚOSU

87. Navrhovatelka dále v textu ÚOSU postrádá vysvětlení, proč je krajinný ráz chráněn před stavební činností jen v plochách V a VD a tvrdí, že jsou tak plochy V a VD diskriminovány oproti dalším druhům funkčních ploch (celkem 16), z nichž řada se rovněž nachází v blízkosti centra obce či přímo v centru a stavební činnost v nich může rovněž narušovat krajinný ráz. V ÚOSU ale není nijak vysvětleno ani přesvědčivě odůvodněno, z jakého důvodu je zapotřebí dále regulovat jen plochy V a VD a nikoliv i plochy další. Tvrzení odpůrkyně ve vypořádání námitek, že v plochách V a VD mohou nejpravděpodobněji vznikat stavby, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí využití území, je dle navrhovatelky nepodložené a spekulativní. Je zřejmé, že takové stavby mohou vznikat i v plochách technické infrastruktury, občanského vybavení, smíšeného využití či bydlení, a to i v centru obce, které chce ÚOSU údajně chránit.
88. Podle odpůrkyně je v ÚOSU jasně stanoveno, že regulace ploch V a VD je nedostatečná, což u ostatních ploch nenastalo, proto se uzávěra týká jen ploch V a VD. Na nedostatečnou regulaci ploch V a VD poukazují i občané, jimž je odpůrkyně odpovědná, ÚOSU je tedy ve veřejném zájmu. Odpůrkyně již vydala i několik výjimek ze stavební uzávěry, když nebyly v rozporu s jejím účelem, nejedná se tedy o diskriminační přístup při vymezení stavební uzávěry, jen o nutný rozsah. Stavební zásahy v plochách V a VD bez potřebné regulace by mohly znemožnit či ztížit budoucí využití území a zapracování potřebných změn do ÚP H. jeho pořizovanou změnou. Navrhovatelka si dle odpůrkyně také protiřečí, vytýká-li jí na jedné straně nezdůvodnění potřeby regulovat všechny plochy V a VD a současně nezdůvodnění potřeby regulovat jen plochy V a VD a nikoli jiné druhy ploch. Dále dodala, že pořizovatel dosud nezpracoval návrh zadání změny ÚP, a tudíž se obec ještě neměla příležitost vyjádřit k jednotlivým žádostem občanů o přerážení jejich pozemků do zastavitelných ploch určených pro bydlení a není tak zřejmé, které další pozemky a tím i plochy budou předmětem změny ÚP. Odpůrkyně tak při vydávání ÚOSU nemohla ani posoudit, zda by se neměla stavební uzávěra vztahovat i na další pozemky, u nichž ani není jisté, zda budou předmětem změny ÚP. Jisté jsou jen plochy V a VD.

89. Krajský soud zjistil, že s námitkou diskriminační povahy ÚOSU ve smyslu diskriminačního omezení stavební činnosti, jež může mít negativní vliv na krajinný ráz a kvalitu bydlení, ze všech v úvahu připadajících funkčních ploch jen v plochách V a VD, se odpůrkyně rovněž v čl. VIII ÚOSU vypořádala. Uvedla, že se omezení týká pouze ploch V a VD proto, že se jedná o plochy, na kterých mohou dle platného ÚP nejpravděpodobněji vznikat stavby zhoršující kvalitu bydlení či životního prostředí. Zákaz stavební činnosti v jiných typech ploch či dokonce na celém území obce by dle odpůrkyně naopak mohl představovat již nepřiměřený zásah do práv dotčených vlastníků. Dále odpůrkyně zdůraznila, že se ÚOSU vztahuje na všechny plochy V a VD bez výjimky, a tudíž nemůže být diskriminační.
90. Krajský soud má shodně s odpůrkyní za to, že by diskriminační povaha ÚOSU vůči navrhovatelce byla myslitelná snad jen tehdy, pokud by ÚOSU bez řádného zdůvodnění omezilo, resp. zakázalo stavební činnost jen v ploše V a VD, v níž se nacházejí pozemky navrhovatelky, navzdory skutečnosti, že se má připravovaná změna ÚP vztahovat na všechny plochy V a VD. Krajský soud si je sice vědom skutečnosti, že se bude připravovaná změna ÚP zřejmě týkat i dalších ploch, a to v souvislosti s individuálními žádostmi obyvatel o přearování jejich pozemků z ploch, v nichž není přípustná obytná zástavba, do ploch, v nichž přípustná je, avšak s ohledem na v době vydání ÚOSU nejistý rozsah těchto změn není projevem diskriminace, že se ÚOSU vztahuje právě jen na plochy V a VD, jejichž nová regulace změnou ÚP je jistá. Nadto zakazovat stavební činnost do doby vydání změny ÚP v jakékoli ploše jen z důvodu, že v budoucnu bude možná tato plocha rozšířena o další pozemky, aby na nich mohla probíhat výstavba rodinných domů, nedává sebemenší smysl.
91. Namítá-li navrhovatelka diskriminaci ploch V a VD ve vztahu k ostatním funkčním plochám, pak její námitka fakticky směřuje proti obsahu pořizované změny ÚP H. Námitku diskriminačního zacházení ve smyslu neodůvodněného rozlišování v zacházení s jednotlivými plochami s rozdílným způsobem využití, v nichž se může realizovat stavební činnost ohrožující krajinný ráz a plochy bydlení, může navrhovatelka případně uplatnit v řízení, jehož předmětem bude připravovaná změna ÚP, nikoli však v řízení, jehož předmětem je zákonnost ÚOSU. Námitky proti obsahu změny ÚP překračují předmět tohoto řízení. Má-li se připravovaná změna ÚP týkat všech ploch V a VD, pak ÚOSU, omezující stavební činnost shodně ve všech plochách V a VD, nemůže být hodnoceno jako diskriminační. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že se odpůrkyně ve snaze vyvrátit uplatněnou námitku navrhovatelky rozhodla obhajovat racionalitu porřízení změny ÚP týkající se právě ploch V a VD poukázáním na fakt, že se vedení obce po zjištění, že je regulace ploch V a VD v ÚP nedostatečná, rozhodlo stávající ÚP zrevidovat tak, aby skutečně zajišťoval ochranu krajinného rázu a kvalitu bydlení a celkově příznivé životní prostředí v obci, a to ve všech plochách V a VD, v kterých mohou vznikat stavby zhoršující kvalitu bydlení a životní prostředí nejpravděpodobněji. Krajský soud hodnotí tuto úvahu jako racionální a logickou, nicméně zdůrazňuje, že tak činí tzv. obiter dictum a bez hlubší analýzy všech argumentů, neboť pořizovaná změna ÚP není předmětem tohoto řízení.

ÚSOU je aktem libovůle

92. V tomto ohledu odkázala sama navrhovatelka na námitky vztažené k účelovosti ÚSOU, tj. ke zneužití práva, tudíž i soud odkazuje na vypořádání tam uvedené.

D) Závěr a náklady řízení

93. Zákonem předvídaným účelem stavební uzávěry je zamezit ve vydání územního rozhodnutí týkajícího se záměrů, které sice mohou být souladné se stávající územně plánovací dokumentací, avšak nejsou v souladu s územně plánovací dokumentací připravovanou, a které by ztížily či zamezily plánovanému využití území, tj. učinily by pořízovanou územně plánovací dokumentaci bezpředmětnou. Tomuto účelu přezkoumávaná ÚOSO zcela vyhovuje.
94. Shodně s rozsudkem KS Brno konstatuje i zdejší soud, že ačkoli si lze zajisté představit podrobnější odůvodnění napadeného ÚOSU, jedná se o odůvodnění přezkoumatelné a svědčí o splnění zákonných podmínek stanovených v § 97 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyně dostatečně odůvodnila, proč a jaké plochy do ÚOSU pojala a z jakého důvodu k jeho vydání přistoupila. Současně se nejedná o opatření nepřiměřené, a to ani v obecné rovině, ani konkrétně ve vztahu k navrhovateli.
95. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první, podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Při rozhodování o nákladech řízení vycházel krajský soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, podle něhož žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.“ Obec H. je malou obcí (cca 2 400 obyvatel) bez vlastního stavebního odboru, není úřadem územního plánování, a tudíž nedisponuje příslušným odborným personálem pro činění úkonů v rámci soudního přezkumu stavební uzávěry, přiznal soud odpůrkyni právo na náhradu účelně vynaložených nákladů.
96. Zástupce odpůrkyně učinil v řízení tři úkony právní služby, spočívající v převzetí zastoupení, vyjádření k návrhu a další replice ze dne 7. 1. 2021 [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za něž mu náleží mimosmluvní odměna dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve výši 3 x 3 100 Kč, tj. celkem 9 300 Kč, a paušální náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 3 x 300 Kč, tj. celkem 900 Kč. Jelikož je zástupce odpůrkyně plátcem daně z přidané hodnoty, je třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 2 142 Kč, která odpovídá 21 % sazbě této daně z částky 10 200 Kč (9 300 + 900). Celkem tak činí náklady řízení odpůrkyně 12 342 Kč (9 300 + 900 + 2 142).
97. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (§ 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalované povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Místo plnění určil soud dle § 149 o. s. ř.

Poučení:

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

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.

Olomouc 21. prosince 2022

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu