



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatele: **Ing. P. M.**, proti odpůrci: **Zastupitelstvo obce Modlany**, sídlem Modlany 34, zastoupené Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem, sídlem Teplého 2786, Pardubice, týkající se návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 2/2021 - „územní opatření o stavební uzávěře Modlany A“, vydaného usnesením odpůrce ze dne 16. 6. 2021, č. 10/3/2021, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 4. 2022, č. j. 140 A 1/2022-71,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 4. 2022, č. j. 140 A 1/2022-71, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Územním opatřením o stavební uzávěře označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „stavební uzávěra“ nebo též „opatření obecné povahy“) odpůrce zakázal provádění veškerých staveb s výjimkami povolenými odpůrcem, a to na řadě vymezených ploch v katastrálních územích Ž. u M. a M. (v příloze č. 2 opatření obecné povahy specifikovalo konkrétní pozemky dotčené stavební uzávěrou v jednotlivých vymezených plochách). Účelem stavební uzávěry bylo zamezit umístování staveb na dotčených plochách, které by mohlo ztížit nebo znemožnit budoucí využití území dle připravovaného územního plánu, jehož zadání bylo odpůrcem schváleno dne 11. 2. 2020.

[2] Z odůvodnění stavební uzávěry vyplývá, že nový územní plán má za cíl vyřešit dle odpůrce naddimenzované množství rozvojových ploch (bydlení, skladování a lehká výroba) vymezených v roce 2009, které neodpovídají současným požadavkům na řešení souladné s udržitelným rozvojem území. V rámci pořizování územního plánu proto bude zváženo

zachování zastavitelnosti ploch specifikovaných ve stavební uzávěře, resp. jejich redukce. Odpůrce dále v odůvodnění uvedl, že usiluje o vyvážený vztah mezi enviromentální složkou a ekonomickým růstem. Stavební uzávěra v tomto kontextu odkázala na řadu strategických dokumentů. Ve vztahu k těmto dokumentům odůvodnění stavební uzávěry vysvětlilo potřebu připravovaného snížení rozvojových ploch nutností adaptace na změnu klimatu, šetrným hospodařením s vodou, snahou v maximální míře zachovat zemědělský půdní fond, zvyšováním atraktivity krajiny a upřednostněním nové výstavby na tzv. brownfielddech.

[3] Navrhovatel se proti stavební uzávěře bránil návrhem u Krajského soudu v Ústí nad Labem, v němž požadoval zrušit části přílohy 2 opatření obecné povahy, která do stavební uzávěry začlenila rovněž pozemky v jeho vlastnictví v kat. území Modlany, konkrétně pozemky parc. č. XA a parc. č. XB (plocha Z1/R25) a parc. č. XC (plocha Z1/R29). Krajský soud návrhu vyhověl a rozsudkem označeným v záhlaví zrušil napadené opatření obecné povahy v části zařazení tří vyjmenovaných pozemků navrhovatele.

[4] Krajský soud považoval opatření obecné povahy ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům za nepřezkoumatelné. Dle jeho názoru obecné cíle stavební uzávěry nebyly dostatečně rozpracovány ve vztahu k jednotlivým dotčeným plochám. Krajský soud konstatoval, že ve vztahu k ploše Z1/R25 z odůvodnění stavební uzávěry vyplývá, že plochou prochází koridor územní rezervy vysokorychlostní železnice a z urbanistického hlediska plocha nevhodně vystupuje a rozšiřuje obec Modlany východním směrem. K ploše Z1/R29 pak odůvodnění uvádí, že se tato plocha nachází v těsné blízkosti mokřadu Kateřina (přírodní památka, lokalita Natura 2000) a z urbanistického hlediska plocha nevhodně vystupuje a rozšiřuje obec Modlany severním směrem, což vytváří tendenci spojování obcí a osad. Dle krajského soudu v odůvodnění stavební uzávěry absentují úvahy, jak právě popsané „elementy“ (železnice, mokřad), zanesené v územně plánovací dokumentaci nejméně od roku 2009, odůvodňují potřebu stavební uzávěry z důvodu naddimenzovaných rozvojových ploch obce a jak konkrétně se přičítá využití dle stávajícího územního plánu. K důvodu urbanistickému krajský soud uvedl, že není zřejmé, proč právě rozšiřování obce uvedenými směry není vhodné. Postrádal rovněž vysvětlení, proč je nežádoucí spojování obcí a osad.

II. Kasační stížnost a vyjádření navrhovatele

[5] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že v odůvodnění stavební uzávěry dostatečně identifikoval možná rizika využití ploch vymezených stávajícím územním plánem jako zastavitelných. Pro přijetí stavební uzávěry postačovala již přítomnost těchto rizik, přičemž otázka, zda skutečně dojde ke změně územního plánu (a jak konkrétně), je až otázkou procesu přijímání nového územního plánu.

[6] Stěžovatel dále uvedl, že přistoupil k vydání stavební uzávěry, aby zabránil nevratné změně rázu dosud nezastavěných částí krajiny na území obce, a to do doby přijetí nového územního plánu. Napadený rozsudek je nesprávně postaven na údajné absenci důvodů, které se však dle stěžovatele nemají a nemohou vztahovat k řešení připravovanému v novém územním plánu, nýbrž pouze k dočasnému vyloučení stavební činnosti. Řešení, která přinese nový územní plán, nemají být při vydávání stavební uzávěry zkoumána.

pokračování

[7] Vazba mezi důvody stavební uzávěry (zahrnující všechny dosud stavebně nevyužité plochy určené k zastavění stále účinnou změnou územního plánu č. 1 z roku 2009) a pozemky navrhovatele je dle stěžovatele zřejmá. Pozemky navrhovatele totiž dle koncepce a nyní již i návrhu nového územního plánu nemají být do budoucna zařazeny mezi zastavitelné, nýbrž jejich využití bude nestavební, odpovídající jejich stávajícímu „přírodnímu“ stavu.

[8] K výtce krajského soudu ohledně nejasnosti uváděných urbanistických důvodů (nevhodné vybíhání a rozšiřování sídla obce) stěžovatel poznamenal, že výběžky ze sídelní struktury (či izolovaná výstavba) nepředstavují vhodné řešení z hlediska kompaktnosti sídla, což je urbanistická notorieta.

[9] Navrhovatel práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[11] Podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), *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.* (...) (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[12] Jak vyplývá z citovaného ustanovení, stavební zákon pro vydání stavební uzávěry stanoví tři následující podmínky: 1) rozhodnutí 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) omezení, resp. zákaz stavební činnosti je proveden v nezbytném rozsahu. Z hlediska přezkoumatelnosti návrhem napadeného opatření obecné povahy se tak bylo třeba zabývat jeho důvody ve vztahu k výše vyjmenovaným třem podmínkám. „Při přezkumu územního opatření o stavební uzávěře soud zkoumá pouze naplnění zákonných požadavků na jeho vydání a nezkoumá důvody, které obec vedou k přípravě nové územně plánovací dokumentace, byť by vůči nim navrhovatel vznášel sebepádnější námitky“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 131/2014-43). Cílem stavební uzávěry je totiž pouze to, aby stavební činnost v řešeném území neztížila nebo neznemožnila budoucí využití území podle připravovaného územního plánu. Uvedené vyplývá z charakteru stavební uzávěry jako dočasného opatření, přičemž podobně jako u jiných zatímních opatření je důvodem vydání stavební uzávěry zajištění realizace řešení konečného, které dosud nebylo účinně prosazeno. Při vydávání stavební uzávěry (a tudíž ani při jejím soudním přezkumu) tedy nemá být podrobně zkoumáno, zda je řešení připravované v územním plánu správné, resp. důvody pro ně plně adekvátní. To je otázka, která má být řešena až v procesu přípravy územního plánu, resp. při jeho případném soudním přezkumu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34 a ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30, bod 19). Popsaným úvahám odpovídá také judikatura Nejvyššího správního soudu vyjadřující se

právě k podrobnosti odůvodnění stavebních uzávěr: „*Obecnost odůvodnění opatření obecné povahy tak bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba je zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky zcela chybělo*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70).

[13] V nyní posuzované věci napadená stavební uzávěra přezkoumatelné odůvodnění nepostrádá. Naopak bylo rozpracováno poměrně obsáhle. Ve vztahu k podmínce 1) obsahuje opatření obecné povahy přezkoumatelnou informaci o tom, že odpůrce před vydáním stavební uzávěry **schválil zadání územně plánovací dokumentace** (str. 6 odůvodnění stavební uzávěry).

[14] Ve vztahu k podmínce 2), spočívající ve **znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace**, obsahuje odůvodnění napadené stavební uzávěry vysvětlení shrnuté výše v bodě [2] tohoto rozsudku, vycházející ze str. 6, 7 a 17 až 22 odůvodnění stavební uzávěry. Jedním ze zásadních cílů připravované územně plánovací dokumentace je dle odůvodnění opatření obecné povahy vyváženější vztah mezi enviromentální složkou a ekonomickým růstem a udržitelný rozvoj území s ohledem na současné enviromentální výzvy. Konkrétně má nový územní plán přinést řešení (v podobě redukce) naddimenzovaných rozvojových ploch pro bydlení, skladování a lehké výroby a upřednostnění nové výstavby na tzv. brownfieldech. Z odůvodnění stavební uzávěry je dle Nejvyššího správního soudu zřejmá snaha odpůrce do budoucna upřednostnit volnou nezastavěnou krajinu na území obce před plochami určenými k zastavění, a to z důvodů podrobně popsanych v opatření obecné povahy. Ze stavební uzávěry vyplývá, že konkrétní podobu a míru redukce dosud zastavitelných ploch má sice přinést až nový územní plán, nicméně již v době jejího přijetí bylo známo, kterých konkrétních ploch na území obce se má přehodnocení zastavitelnosti dotýkat. Jedná se o plochy určené k zastavění na základě změny územního plánu č. 1 z roku 2009, na nichž dosud nebyla započata výstavba a u kterých se do budoucna zvažuje pojetí celé plochy jako nezastavitelné (str. 22 odůvodnění stavební uzávěry – Obecná kritéria pro výběr ploch zasažených stavební uzávěrou). Tyto plochy vymezilo opatření obecné povahy jak graficky v příloze č. 1, tak jejich výčtem v příloze č. 2 (včetně všech dotčených pozemků). Z odkazovaných pasáží odůvodnění stavební uzávěry lze tedy bezesporu učinit závěr, zda by zastavění pozemků ve vymezených plochách mohlo znamenat znemožnění jejich budoucího využití v souladu s připravovaným územním plánem. V této souvislosti Nejvyšší správní soud ilustrativně odkazuje na závěry svého (již letitého) rozsudku ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008-86, dle kterého „*je nepochybné, že pokud by do účinnosti nového územního plánu došlo k zastavění dotčených pozemků (či povolení výstavby na nich), nepochybně by mohlo dojít ke znemožnění budoucího (nestavebního) využití území podle připravované územně plánovací dokumentace*“ (v odkazovaném rozsudku Nejvyšší správní soud rovněž neshledal opatření obecné povahy o stavební uzávěře nepřezkoumatelným).

[15] Popsané úvahy odpůrce stran znemožnění budoucího využití ploch v souladu s připravovaným územním plánem vtělené do odůvodnění napadené stavební uzávěry tak Nejvyšší správní soud považuje za dostatečné a plně přezkoumatelné, obdobně jako např. v rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102 (viz body 47 a 48), považoval za přezkoumatelné důvody omezení výstavby spočívající v obecném požadavku vyřešit nejprve územním plánem dostatečnost a vedení dopravní, technické a vodárenské infrastruktury.

pokračování

[16] Konečně ve vztahu k podmínce 3), spočívající v **nezbytnosti rozsahu** stavební uzávěry, Nejvyšší správní soud poukazuje např. na již výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 454/2017-102, bod 50, v němž shledal přiměřeným „zmrazení“ stavební činnosti (dokonce na celém území obce), aby mohla být řádně promyšlena koncepce infrastruktury v obci, neboť rozhodla-li obec o pořízení nového územního plánu pro celé území obce, byl logickým a přiměřeným územní a věcný rozsah stavební uzávěry, který se vztahoval na celé území obce. Z obdobné logiky vycházel rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2022, č. j. 1 As 132/2022-67, body 33 a 35, který považoval za přiměřený zákaz stavební činnosti (téměř na celém území obce) za účelem prověření zastavitelných ploch s ohledem na zájmy ochrany přírody. Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v případě, kdy má v budoucnu v novém územním plánu (či jeho pořizované změně) dojít ke změně dosud zastavitelných ploch na plochy nezastavitelné, resp. tato změna má být v procesu pořízení územního plánu prověřena a zvážena, nemusí být nezbytnost rozsahu stavební uzávěry nijak zvlášť zdůvodňována, pokud z odůvodnění vyplývá, že se dotýká právě ploch a pozemků, které mohou být v popsáném ohledu dotčeny připravovanou územně plánovací dokumentací.

[17] Tak tomu je i v nyní posuzované věci, neboť navrhovatelovy pozemky se nacházejí v plochách dosud určených k zastavění na základě změny územního plánu č. 1 z roku 2009, konkrétně v plochách Z1/R25 a Z1/R29, jejichž zastavitelnost může být novou územně plánovací dokumentací přehodnocena (viz příloha č. 2 stavební uzávěry a str. 22 jejího odůvodnění). Odůvodnění stavební uzávěry je tedy plně přezkoumatelné rovněž z hlediska kritéria nezbytnosti rozsahu stavební uzávěry.

[18] Posouzení krajského soudu, který shledal odůvodnění stavební uzávěry nepřezkoumatelné, tak Nejvyšší správní soud nepovažuje za správné. Nepřezkoumatelnost návrhem napadeného opatření (obecně ani ve vztahu k pozemkům navrhovatele) nezpůsobuje skutečnost, že navrhovatel obecné cíle stavební uzávěry podrobně nerozpracoval ve vztahu k jednotlivým dotčeným plochám. V čem má spočívat znemožnění budoucího využití všech opatření dotčených ploch podle schváleného zadání územně plánovací dokumentace a proč byly zvoleny právě tyto plochy, z odůvodnění napadené stavební uzávěry zřetelně vyplývá (viz výše).

[19] Stručné odůvodnění uváděné odpůrcem u konkrétních ploch, do nichž patří navrhovatelovy pozemky, nic nemění na tom, že napadené opatření obecné povahy z hlediska přezkoumatelnosti ob stojí již na základě důvodů uvedených výše. Odpůrce v odůvodnění k jednotlivým plochám toliko upřesnil, proč má u konkrétní plochy dojít v novém územním plánu k přehodnocení jejich využití. V této souvislosti uvedl, že v případě obou ploch Z1/R25 a Z1/R29 se jedná o plochy vystupující z kompaktního sídelního celku obce, přičemž v daném případě nebylo podstatné, kterým směrem (toto vysvětlení postrádal krajský soud), nýbrž to, že k vybíhání sídla vůbec dochází. U těchto ploch dojde v procesu územního plánování k posouzení jejich budoucí zastavitelnosti a z tohoto důvodu byly zařazeny do stavební uzávěry. Existence mokřadu a územní rezervy vysokorychlostní železnice pak představovaly další důvod, proč byly tyto plochy vybrány. Vysvětlení odpůrce k oběma návrhem dotčeným plochám považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud dospěl v napadeném rozsudku k nesprávnému závěru, že napadené opatření obecné povahy (stavební uzávěra) je nepřezkoumatelné. Protože ostatní úvahy (činěné nadto *obiter dictum*) již krajský soud odvozoval od nepřezkoumatelnosti stavební uzávěry v částech vztahujících se k navrhovatelovým pozemkům, nemohl se k nim Nejvyšší správní soud prozatím vyjadřovat.

[21] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku a ve světle zákonných kritérií a výše odkazované judikatury opětovně posoudí zákonnost stavební uzávěry a ostatní návrhové body.

[22] V dalším řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. července 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu