



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci navrhovatelky: **PH-Real a. s.**, se sídlem Krupská 17/29, Teplice, zastoupené Mgr. Erikem Kolanem, LL.M. Eur., advokátem se sídlem Husova 240/5, Praha 1, proti odpůrci: **Zastupitelstvo obce Modlany**, se sídlem Modlany 34, zastoupenému Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2021 „Územní opatření o stavební uzávěře Modlany A“, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Modlany č. 10/3/2021 ze dne 16. 6. 2021, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 8. 2022, č. j. 40 A 2/2022-92,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 8. 2022, č. j. 40 A 2/2022-92, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem podaným ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem bránila proti územnímu opatření o stavební uzávěře vydanému odpůrcem, které se týkalo jejích pozemků.

[2] Krajský soud územní opatření o stavební uzávěře v části týkající se pozemků navrhovatelky zrušil. Dospěl k závěru, že jeho odůvodnění je ve vztahu k těmto pozemkům nepřezkoumatelné. Soud dále shledal, že odůvodnění rozhodnutí o některých navrhovatelčiných námitkách [námitky (iii) a (iv)] je také nepřezkoumatelné.

II. Kasační stížnost a vyjádření navrhovatelky

[3] Odpůrce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Požadavky krajského soudu na odůvodnění územního opatření považuje za nepřiměřené. Stěžovatel označil rizika spjatá s případným využitím regulovaných ploch pro výrobu a skladování, jež odůvodňují vydat stavební uzávěru jako dočasné opatření. Závěr, zda zájem na vyloučení či omezení těchto rizik převažuje nad zájmy a právy vlastníků pozemků, spadá do procesu přijetí nového územního plánu.

[4] Smyslem stavební uzávěry bylo mj. naplnit cíle v oblasti šetrného hospodaření s vodou v krajině, ochrany zemědělského půdního fondu či zvyšování atraktivity území, resp. ochrany krajinného rázu území. Dotčené plochy jsou blízké přírodě a nachází se u nich zvláště chráněná přírodní památka. Stěžovateli není jasné, co dalšího měl do odůvodnění uvést. Rozšíření průmyslové zástavby z území města Krupka nemá kladný vliv na kvalitu přirozeného prostředí a uspořádání krajiny. Na to stěžovatel poukázal i v rámci vypořádání připomínek města Krupka. Odůvodnění územního opatření tvoří s odůvodněním rozhodnutí o námitkách a vypořádáním připomínek jeden celek, což krajský soud pominul. Stavební uzávěra je legitimním krokem pro zachování možnosti přijmout územní plán postavený na nové koncepci.

[5] Stěžovatel nesouhlasí ani s posouzením odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Využití dotčených ploch pro průmyslový či skladovací objekt může nenávratně poškodit blízký biokoridor a nádrž Kateřina. Tato úvaha je nasnadě a její uvedení v odůvodnění by představovalo pouze neúčelné slohové cvičení. K nízké třídě ochrany zemědělského půdního fondu stěžovatel uvádí, že nejde jen o zemědělskou produkci, ale i o zachování zemědělské půdy bez zástavby. Do stavební uzávěry byly zařazeny pozemky, které stávající územní plán stanovil jako plochy výroby či skladování a dosud nebyly stavebně využity. Jde o rovný přístup ke všem plochám se stejným funkčním využitím.

[6] Stavební uzávěra z povahy věci omezuje stavební činnost v území. V územním opatření o stavební uzávěře není důvodné vypořádávat námitky, které se míjejí s podstatou tohoto institutu. Cílem bylo zabránit překotnému zastavění území obce do doby přijetí nového územního plánu. Obsáhlejší rozvinutí úvah by postoj orgánů obce nezměnilo.

[7] Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že vydáním nového územního plánu, který nabyl účinnosti 7. 10. 2022, stavební uzávěra zaniká. Proto odpadl i předmět řízení o kasační stížnosti a NSS by měl řízení zastavit.

[8] Ve vztahu k meritu věci se navrhovatelka ztotožnila s krajským soudem. Stěžovatel pouze opakovaně polemizuje s jejím návrhem, opakuje svá procesní tvrzení a snaží se dodatečně „doplnit“ stavební uzávěru o odůvodnění. Stěžovatelův závěr, že vypořádání námitek je třeba hodnotit v kontextu celého odůvodnění, je v rozporu s judikaturou. Stěžovatelovo tvrzení o zřejmosti vazby mezi důvody vydání stavební uzávěry a dopady stavebního využití pozemků je účelové a nepodložené. Stěžovatel má v obecné rovině právo vydat stavební uzávěru, navrhovatelčiny pozemky však do ní zahrnul nezákonně a neodůvodněně.

pokračování

[9] Označení požadavku na řádné vypořádání námitek za „*neúčelné slohové cvičení*“ podle navrhovatelky ukazuje stěžovatelův postoj k zásadám právního státu, zejména k ochraně vlastnického práva navrhovatelky, do něhož zasáhl bez řádného odůvodnění. To neospravedlňuje ani fakt, že k takovému zásahu došlo u vlastníků všech obdobných ploch.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, a je také důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud (NSS) má posoudit, zda krajský soud oprávněně zrušil část napadeného opatření obecné povahy z důvodu nepřezkoumatelnosti části jeho odůvodnění a také nepřezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o některých navrhovatelčiných námitkách.

[12] NSS se nejprve zabýval námitkou navrhovatelky, že vydáním nového územního plánu a zánikem stavebním uzávěry odpadl předmět řízení. S tímto závěrem kasační soud nesouhlasí.

[13] Předmětem řízení o kasační stížnosti je přezkum kasační stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu, nikoli daná forma činnosti veřejné správy, která byla předmětem přezkumu v řízení před krajským soudem (usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006-135, č. 1012/2007 Sb. NSS či námátkou např. rozsudky NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 As 104/2021-28, bod 6, ze dne 28. 4. 2022, č. j. 2 As 46/2022-25, bod 10, a další). Obdobné závěry zastává i odborná literatura, podle níž „*nelze pominout ani to, že zatímco krajský soud primárně přezkouvává napadený akt správního orgánu, Nejvyšší správní soud přezkouvává rozhodnutí krajského soudu, jehož předmětem bylo přezkoumání onoho aktu správního orgánu.*“ (Potěšil, L. Kasační stížnost. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 59.)

[14] NSS dodává, že doktrína i judikatura rozlišují situace, kdy dochází k zániku správního aktu, a situace, kdy pouze zanikají jeho účinky. Podle komentářové literatury „*od zrušení, respektive zániku správního aktu je třeba odlišovat situace, kdy pouze zanikají právní účinky správního aktu (např. uplynutím času). V těchto případech správní akt nadále existuje a je způsobilým předmětem soudního řízení, ačkoliv již nevyvolává žádné právní účinky.*“ (Kocourek, T. § 46 Odmítnutí návrhu. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 367).

[15] Ačkoli výrok V. územního opatření o stavební uzávěře pojednává o tom, že toto územní opatření „platí“ do doby nabytí účinnosti nového územního plánu obce, má NSS za to, že je tím myšlen zánik právních účinků daného aktu, nikoli ukončení jeho existence. K nutnosti vykládat pojmy „platnost“ a „účinnost“ ve vztahu ke správním aktům podle jejich reálných důsledků v konkrétní situaci se již kasační soud přiklonil v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 As 229/2014-41, č. 3367/2016 Sb. NSS (k tomu srov. i shrnující odkaz na tento rozsudek v rozsudku NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS, bod 123). NSS tak má za to, že územní opatření o stavební uzávěře v případě zrušení rozsudku krajského soudu „obživne“, ačkoli potenciálně bez právních účinků. Není však vyloučena možnost, že by těchto účinků mohlo opět nabýt, např. zrušením nového územního plánu obce (již citovaný rozsudek NSS č. j. 6 As 114/2020-63, bod 128).

[16] Kasačnímu soudu je z úřední činnosti známo, že Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 23. 5. 2023, č. j. 40 A 2/2023-77, nový územní plán obce Modlany v části týkající se navrhovatelčiných pozemků zrušil. Řízení o kasační stížnosti obce proti tomuto rozsudku je u NSS vedeno pod sp. zn. 10 As 209/2023.

[17] NSS uzavírá, že neshledal důvod odmítnout kasační stížnost podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 120 téhož zákona (nikoli tedy zastavit řízení o kasační stížnosti, jak se domáhala navrhovatelka). Přistoupil proto k věcnému přezkumu rozsudku krajského soudu.

[18] Ve věci návrhu na zrušení jiných částí téhož územního opatření o stavební uzávěře již rozhodoval šestý senát NSS (rozsudek ze dne 13. 7. 2023, č. j. 6 As 103/2022-16) a desátý senát NSS (rozsudek ze dne 21. 9. 2023, č. j. 10 As 56/2022-53). Nyní rozhodující druhý senát se přidrží východisek těchto rozsudků a dále se zaměří na specifika nynější věci.

[19] NSS připomíná, že soud při přezkumu územního opatření o stavební uzávěře zkoumá pouze naplnění zákonných požadavků na jeho vydání. Neposuzuje tedy důvody, které obec vedou k přípravě nové územně plánovací dokumentace, byť by vůči nim navrhovatel vznášel sebepádnější námitky (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014-74, a rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 131/2014-43). Cílem stavební uzávěry, jež je opatřením dočasným, je totiž pouze neztížit či neznemožnit budoucí využití území podle připravovaného územního plánu. Při vydávání stavební uzávěry (a tedy ani při jejím soudním přezkumu) se nemá podrobně zkoumat, zda je řešení připravované v územním plánu správné. Tyto otázky mají své místo až v procesu přípravy územního plánu, případně při jeho soudním přezkumu (rozsudky NSS 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).

[20] Krajský soud shledal, že z odůvodnění územního opatření o stavební uzávěře je patrné, v čem stěžovatel v obecné rovině spatřuje možné ztížení či znemožnění budoucího využití stavební uzávěrou dotčeného území v kontextu připravované územně plánovací dokumentace (naddimenzované rozvojové plochy pro výstavbu). Je také patrné, že stěžovatel usiluje o naplnění principu vyváženého vztahu mezi environmentální složkou a ekonomickým růstem, naplnění cílů maximální ochrany zemědělského půdního fondu, upřednostňování výstavby na brownfieldech, šetrné hospodaření s vodou v krajině a zvyšování atraktivity území, resp. ochranu krajinného rázu území (bod 31 rozsudku krajského soudu).

[21] Krajský soud však dospěl k závěru, že nelze vysledovat relevantní úvahu, na jejímž základě stěžovatel zahrnul navrhovatelčiny pozemky do ploch dotčených stavební uzávěrou (bod 34 rozsudku krajského soudu). Odůvodnění zařazení těchto pozemků do stavební uzávěry je zčásti pouze popisné a nelze je navázat na obecné pasáže odůvodnění. Chybí také vyličení rozhodných skutečností a úvah, proč je rozšíření průmyslové zóny o dotčené pozemky nevhodné (bod 33 rozsudku krajského soudu).

[22] S tímto hodnocením krajského soudu se NSS neztotožnil a přisvědčil stěžovateli námitce, podle níž jsou požadavky napadeného rozsudku na odůvodnění územního opatření o stavební uzávěře nepřiměřené.

pokračování

[23] K otázce odůvodnění zahrnutí konkrétních pozemků do stavební uzávěry se kasační soud vyjadřoval ve vztahu k těmto územním opatřením v bodě 18 citovaného rozsudku č. j. 6 As 103/2022-16, kde uvedl, že „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.“

[24] Podle druhého senátu je tato argumentace přílehlavá i ve vztahu k nynější navrhovatelce. Stěžovatel v obecné rovině konstatoval, že do stavební uzávěry jsou prioritně zahrnuty plochy pro výrobu a skladování, které byly vymezeny změnou územního plánu v roce 2009. Vysvětlil také, z jakých důvodů se v připravovaném územním plánu zvažuje zrušit jejich zastavitelnost.

[25] NSS v tomto kontextu neshledává nepřezkoumatelnost v tom, že se stěžovatel ve vyjádření k navrhovatelčiným pozemkům omezil na konstatování, že tato plocha umožňuje další rozšíření rozsáhlé průmyslové oblasti, uvedl, že lokalita se nachází v blízkosti vodní nádrže, regionálního biokoridoru a propojení vodárenské soustavy mezi Teplicemi a Ústím nad Labem a vymezil obavy z možného negativního dopadu na životní prostředí jako důvod ke zvážení zachování či změny stávající regulace v novém územním plánu. Takové hodnocení pro účely dočasného opatření o stavební uzávěře podle názoru NSS postačuje.

[26] Krajský soud také shledal nepřezkoumatelným vypořádání části navrhovatelčiných námitek. Konkrétně šlo o námitku (iii) týkající se neexistence relevantního důvodu pro změnu funkčního využití dotčených pozemků a námitku (iv) týkající se porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu (body 35 a 49 rozsudku krajského soudu).

[27] Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že vypořádání jejích námitek nelze posuzovat komplexně ve vztahu k obsahu celého odůvodnění, neboť by to bylo v rozporu s (navrhovatelkou nespecifikovanou) judikaturou. NSS však již v minulosti konstatoval, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, bod 160).

[28] V námitce (iii) navrhovatelka uvedla, že stěžovatelovy citace z koncepčních dokumentů jsou obecné a účelové. Záměr nezvýší dopravní a hlukovou zátěž a nebude mít vliv na vodní poměry. Z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu spadají pozemky do IV. třídy ochrany. Záměr se nedotkne ani krajinného rázu. Navrhovatelka dále namítala obecnost a nepřezkoumatelnost odůvodnění zařazení svých pozemků do stavební uzávěry.

[29] Podle NSS se převážná většina navrhovatelčiných argumentů obsažených v námitce (iii) mýjí s podstatou institutu stavební uzávěry a směřuje k výsledné podobě územního plánu a vhodnosti budoucího uspořádání poměrů v území. NSS má též za to, že se stěžovatel s těmito námitkami vypořádal přezkoumatelným způsobem.

[30] V rozhodnutí o námitkách stěžovatel dostatečně vysvětlil, že územní opatření o stavební uzávěře je dočasným opatřením a o konečné podobě územně plánovací regulace bude rozhodnuto až při přijímání nového územního plánu.

[31] Z hlediska výběru ploch pro stavební uzávěru odkázal stěžovatel na odůvodnění celého územního opatření. Uvedl, že předpoklady navrhovatelky ohledně dopravního dopadu nejsou přesvědčivé, neboť již nyní dochází ke zvýšené dopravní zátěži. Poukázal na to, že trasa přes obec Modlany představuje zkratku mezi silnicí I/13 a dálničním přivaděčem R63. Dále vysvětlil, že výstavba o ploše téměř 6000 m² bude mít nepochybně vliv na vodní poměry, krajinu, rostliny a živočichy. Zemědělský půdní fond nemá podle stěžovatele význam pouze produkční, ale jde také o krajinotvorný prvek umožňující prostupnost území.

[32] NSS i s ohledem na předčasnost valné části této námítky považuje takové vysvětlení za dostačující a přezkoumatelné. Požadavky krajského soudu, např. aby stěžovatel vysvětlil, jaký konkrétní krajinotvorný prvek v území představuje nezastavěná zemědělská půda (bod 42 napadeného rozsudku), jsou v této fázi předčasné. Odůvodnění zařazení navrhovatelčiných pozemků do stavební uzávěry shledal NSS přezkoumatelným v odůvodnění samotného opatření obecné povahy a přezkoumatelné je také vypořádání související námítky.

[33] V námitce (iv) navrhovatelka uvedla, že stěžovatel opomenul provést test proporcionality a nerespektoval zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Pro změnu funkčního využití pozemků nebyly uvedeny věcné důvody a zásah do vlastnického práva navrhovatelky je nepřiměřený.

[34] Stěžovatel na námitku reagoval zdůrazněním dočasné povahy stavební uzávěry. Územní opatření o stavební uzávěře nemění funkční využití dotčených pozemků. Dále stručně zopakoval klíčové důvody pro výběr dotčených ploch (rozsáhlost volné přírodní či zemědělské plochy, která má být zastavěna skladovacími či průmyslovými halami).

[35] NSS i zde konstatuje, že část této relativně obecné námítky se opět míjí s institutem územního opatření o stavební uzávěře. Jak správně uvedl stěžovatel, tento nástroj nemění funkční využití pozemků. Odůvodnění zařazení navrhovatelčiných pozemků do stavební uzávěry byla již věnována pozornost výše, a i stěžovatelovu reakci na námitku (iv) považuje NSS za dostatečnou.

[36] NSS v této souvislosti odkazuje na judikaturu citovanou v bodě 16 rozsudku č. j. 6 As 103/2022-16, k níž šestý senát uvedl, že „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 pořizení 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.“ Tento závěr je plně aplikovatelný i na nyní projednávanou věc. NSS ostatně za dané situace pochybuje o tom, že by existoval šetrnější způsob vedoucí

pokračování

ještě rozumně k zamýšlenému cíli (navrhovatelkou citované usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 52).

[37] NSS tedy nesdílí právní názor krajského soudu o nepřezkoumatelnosti části územního opatření o stavební uzávěře ani jeho závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách navrhovatelky.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věty první s. ř. s.). Krajský soud bude v dalším řízení vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 26. září 2023

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu