



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelky: **Tawesco Automotive, s. r. o.**, se sídlem Jirenská 1500, Úvaly, zastoupená Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti odpůrkyni: **Rada města Úvaly**, se sídlem Arnošta z Pardubic 95, Úvaly, zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Ing. F. A., II) M. Z., III) P. Š., IV) M. Š., V) P. T., VI) Z. Š., VII) J. B., VIII) L. Z., IX) V. S., X) R. S., XI) I. F., XII) M. F., XIII) F. F., XIV) E. F., XV) M. B., XVI) D. B., XVII) P. L., XVIII) K. L., XIX) R. S., XX) J. Š., XXI) J. Š., XXII) J. P., XXIII) MUDr. M. P., XXIV) J. V., XXV) Ing. K. V., XXVI) V. K., XXVII) P. F., XXVIII) S. F., XXIX) I. K., XXX) J. Š., XXXI) R. Š., XXXII) A. Š., XXXIII) J. Š., XXXIV) R. V., XXXV) L. Ž., XXXVI) J. Ž., XXXVII) J. Ž., XXXVIII) I. Ž., XXXIX) R. V., XL) R. V., XLI) Mgr. J. K., XLII) F. K., XLIII) Ing. R. K., XLIV) P. R., XLV) L. R., XLVI) R. R., XLVII) J. R., XLVIII) D. R., XLIX) K. R., L) E. P., LI) M. P., LII) J. M., LIII) Z. M., LIV) K. B., všichni zastoupeni obecným zmocněncem D. Z., LV) D. Z., a LVI) Nové Úvaly, z. s., se sídlem Slavičkova 1548, Úvaly, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrkyně – územního opatření o stavební uzávěře ze dne 7. 11. 2022, čj. R-12a/2022, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2023, čj. 41 A 32/2023-133,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Navrhovatelka **j e p o v i n n a** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem podaným u Krajského soudu v Praze domáhala zrušení části opatření obecné povahy. Konkrétně se jedná o v záhlaví označené územní opatření o stavební uzávěře vydané dne 7. 11. 2022 odpůrkyní (dále jen „stavební uzávěra“). Navrhovatelka usiluje o zrušení této stavební uzávěry v rozsahu pozemků parc. č. 3235/2-3 a 3235/57-63 v katastrálním území Úvaly u Prahy (pozn. NSS: jedná se o pozemky výrobního areálu navrhovatelky). Tento návrh krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[2] Krajský soud úvodem svého rozsudku zrekapituloval obsah správního spisu. Z něj vyplývá, že odpůrkyně přijala posuzovanou stavební uzávěru z důvodu, aby do doby schválení připravovaného územního plánu ochránila dotčené území před jakoukoli výstavbou, která by mohla být s tímto připravovaným územním plánem v rozporu. Proti návrhu této stavební uzávěry navrhovatelka nepodala žádné námitky. Regulace území na základě stávajícího územního plánu již byla nevyhovovala místním potřebám. Zatímco ve stávajícím územním plánu jsou dotčené pozemky vedeny jako území nerušící výroby a služeb, tak v připravovaném územním plánu by se jednalo o plochy výroby a skladování – lehký průmysl.

[3] Krajský soud shledal jako nedůvodnou námitku navrhovatelky, že odůvodnění této stavební uzávěry je příliš obecné. Odpůrkyně totiž dokázala vysvětlit, že připravovaný územní plán, který byl v době přijetí stavební uzávěry projednáván, plánuje změnu využití dotčených pozemků. Vzhledem k blízkosti Úval od Prahy se jedná o velmi atraktivní lokalitu pro výstavbu, což má negativní vlivy na veřejnou a technickou infrastrukturu, dopravu či vzrůstající počet obyvatel. Odpůrkyně tedy chce zabránit takové výstavbě, která by byla v rozporu s připravovaným územním plánem. Stavební uzávěra tak je přezkoumatelná.

[4] Dále se krajský soud zaměřil na otázku zákonnosti přezkoumávané stavební uzávěry. Krajský soud vyjmenoval tři podmínky, které ustanovení § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), klade pro vydání stavební uzávěry. Tyto podmínky jsou: 1) předchozí vydání rozhodnutí o pořízení (nové) územně plánovací dokumentace, 2) regulovaná 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. První podmínka je splněna, neboť (v době rozhodování krajského soudu) probíhá proces přijímání připravovaného územního plánu. Druhá podmínka je také splněna (bod [3] tohoto rozsudku), přičemž pokud navrhovatelka nevznesla při projednávání stavební uzávěry žádné námitky, tak nelze odpůrkyni *ex post* vyčítat nepřezkoumatelnost stavební uzávěry pro nedostatek důvodů, neboť se s nimi odpůrkyně logicky nemohla vypořádat.

[5] Co se týče nezbytného rozsahu, tak navrhovatelka namítá, že stavební uzávěra se týká všech stavebních činností, včetně činností na pozemcích již existujícího výrobního areálu navrhovatelky. Navrhovatelka přitom usiluje pouze o takové stavební úpravy v okolí

pokračování

výrobního areálu, které by měly vést k jeho odhlučnění. Krajský soud ověřil, že zatímco stávající územní plán obsahuje toliko účelové vymezení těchto ploch, tj. plochy nerušící výroby, tak připravovaný územní plán má regulovat tyto plochy jako plochy výroby a skladování – lehký průmysl, včetně zavedení nové regulace např. max. výšky staveb, podílu zastavěné plochy či koeficientu zeleně. Připravované změny jsou tedy významné, přičemž pro nezbytnost stavební uzávěry je podstatné, zda existuje dostatečná množina myslitelných staveb, které by 1) byly v souladu s dosavadním územním plánem, ale 2) byly v rozporu s připravovaným územním plánem. Stavební uzávěra je tak skutečně způsobilá znemožnit stavební činnost, která by byla v rozporu s připravovaným územním plánem.

[6] K otázce záměru navrhovatelky na stavbu oplocení, které by mělo vést k odhlučnění výrobního areálu, krajský soud uvedl, že jelikož navrhovatelka nepodala proti návrhu stavební uzávěry námitky, ačkoliv tak učinit mohla, tak se blíže nezabýval otázkou proporcionality této uzávěry. Odpůrkyni nelze vyčítat, že rozsah zakázaných staveb definovala ve své uzávěře natolik jednotně pro všechny dotčené plochy bez bližšího rozlišení. Stavební uzávěry se přitom mohou vztahovat i na již zastavěné pozemky. Existuje však možnost udělení výjimky z této uzávěry, přičemž navrhovatelka by se o získání této výjimky mohla pokusit. Stejně tak ani časové vymezení této uzávěry není v rozporu se zákonem. Funkcí stavební uzávěry je dočasně omezit stavební činnost do doby přijetí již připravovaného územního plánu. Z odůvodnění nyní přezkoumávané stavební uzávěry vyplývá, že proces přijetí nového územního plánu se již chýlí ke konci a měl by trvat již jen jednotky měsíců. I kdyby však toto přijetí trvalo déle, tak i po uplynutí lhůty podle § 101b odst. 1 s. ř. s. se navrhovatelka může proti stavební uzávěře bránit podáním incidenčního návrhu. Proti případným průtahům se pak bude moci bránit nečinností žalobou. Není také pravdou, že by odpůrkyně postupovala vůči navrhovateli diskriminačně, neboť tato uzávěra se týká šesti lokalit, včetně pozemků ve vlastnictví města Úvaly.

[7] Při přezkumu stavební uzávěry se nezkoumá, zda je připravovaný územní plán zákonný. Bylo by proto nadbytečné provést důkaz *Návrhem na veřejné projednání č. 07/17*. Krajský soud neprovedl důkaz ani jinými listinami, neboť ty se týkají žádosti o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení. Listiny, které přímo souvisejí se stavební uzávěrou, pak krajský soud neprovedl k důkazu, neboť ty jsou součástí správního spisu.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření odpůrkyně a vyjádření OZNŘ

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost. V ní namítá, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný.

[9] Stěžovatelka již dlouhodobě usiluje o stavební úpravy svých výrobních prostor. Tyto úpravy by měly současně vést i k odhlučnění celého výrobního procesu. Odpůrkyně nicméně vydala usnesení, na základě kterého podmínila vydání závazného stanoviska k těmto úpravám uzavřením plánovací smlouvy. Ačkoliv návrh této smlouvy vyžaduje od stěžovatelky neadekvátní ústupky, byla ochotna o takové smlouvě jednat. Město Úvaly nicméně reagovalo na výzvy stěžovatelky tak pasivně, že v uzavření této smlouvy nebylo nijak pokročeno. Městský úřad Úvaly, jakožto stavební úřad, byl pak v této záležitosti nečinný až do okamžiku vydání stavební uzávěry, což také shledal Krajský úřad

Středočeského kraje. Dle vyjádření úřední osoby městského úřadu nehodlal tento úřad rozhodnout v této věci až do voleb (pozn. NSS: patrně komunálních voleb). Podobně i Technické služby města Úvaly neoprávněně podmínily vydání svého závazného stanoviska souhlasem zastupitelstva města. Zároveň platí, že v rámci původního návrhu připravovaného územního plánu byla maximální přípustná výška objektů v dané lokalitě 12 m. Posléze byl však tento limit bezdůvodně snižován na 9,5 m, ačkoliv výška již existujících objektů činí 10 m. Vše tak nasvědčuje snaze města Úvaly účelově zabránit stavebnímu záměru stěžovatelky.

[10] Vzhledem k výše popsanému kontextu, v rámci kterého nyní posuzovaná stavební uzávěra vznikla, nelze její odůvodnění považovat za dostatečné, resp. je stále nutné jej považovat za obecné. Odůvodnění, že se Úvaly nachází v blízkosti Prahy, a proto se potýkají s důsledky rozsáhlé výstavby, se vztahuje na většinu obcí v okolí Prahy a nezdůvodňuje, proč je stavební uzávěra přiměřená vůči dotčeným pozemkům. Konkrétně ve vztahu k těmto pozemkům stavební uzávěra toliko popisuje pravidla stávajícího a připravovaného územního plánu. Vzhledem k výše popsané aktivitě města Úvaly proti záměru stěžovatelky je tak podoba stavební uzávěry zjevně sporná. Tyto obstrukce ze strany města přitom krajský soud při svém posouzení opomněl, resp. odpůrkyni muselo být, vzhledem k dlouholetému vyjednávání, zřejmé, že tato uzávěra intenzivně zasáhne do majetkových práv stěžovatelky. Stěžovatelka si sice je vědoma toho, že proti návrhu této stavební uzávěry nepodala námitky. Nicméně vzhledem k evidentnímu zásahu do majetkových práv stěžovatelky se krajský soud měl více zabývat jeho intenzitou (rozsudky NSS z 23. 5. 2013, čj. 7 AOs 4/2012-31, či z 28. 5. 2014, čj. 1 AOs 6/2013-55). Krajský soud tak neměl ustrnout jen na tom, že stěžovatelka nepodala proti návrhu uzávěry námitky.

[11] Tento postup města Úvaly a jeho orgánů se tak jeví jako obstrukční. To dokládají stěžovatelkou předložené listiny, které krajský soud nesprávně neprovedl k důkazu. Krajský soud tudíž nemohl získat celkový pohled na situaci pouze izolovaně ze správního spisu, resp. pouze ze zjištění, že nyní posuzovaná stavební uzávěra se týká šesti různých lokalit. Námitka stěžovatelky ohledně obstrukčního postupu odpůrkyně se totiž netýkala pouze této stavební uzávěry. Nehledě na regulaci jiných pozemků se, ve vztahu k pozemkům stěžovatelky, jedná o zjevně účelové využití stavební uzávěry. Z výše popsaného kontextu je také zřejmé, že odpůrkyně by nepřistoupila ani na udělení výjimky z této stavební uzávěry, resp. že krajský soud nesprávně vyhodnotil tento argument stěžovatelky jako spekulativní. Krajský soud tedy odkázal stěžovatelku na ty prostředky ochrany, jejichž efektivita je v daném kontextu přinejmenším pochybná.

[12] Při posouzení nezbytnosti stavební uzávěry se musí posoudit také doba jejího trvání (rozsudek NSS z 16. 6. 2011, čj. 4 AOs 3/2011-103). Krajský soud tak měl k vymezené době trvání této uzávěry přihlídnout při hodnocení jejího nezbytného rozsahu. Je obvyklé, že doba trvání stavební uzávěry bývá ohraničena dnem, kdy nabude účinnosti nový územní plán (rozsudky NSS z 4. 9. 2014, čj. 3 AOs 4/2013-22, či z 13. 11. 2014, čj. 7 As 181/2014-34). Soudy by za normálních okolností nemohly předjímat, kdy tento okamžik nastane. Nicméně při zhodnocení doby přijímání připravovaného územního plánu, která trvá již od roku 2009, je třeba stanovit konkrétní datum, do kterého musí být připravovaný územní plán přijat. Vzhledem k obstrukčnímu jednání odpůrkyně je téměř jisté, že ta se bude snažit přijetí připravovaného územního plánu oddálit.

pokračování

[13] Krajský soud nesprávně převzal z odůvodnění stavební uzávěry, že proces přijetí připravovaného územního plánu by měl trvat ještě několik měsíců. Sama odpůrkyně však přitom uvedla, že územní plán se stále může významně proměnit, a to i po veřejném projednání návrhu. Tento připravovaný územní plán nebyl ostatně přijat ani v době podání této kasační stížnosti (pozn. NSS: kasační stížnost byla soudu doručena dne 27. 7. 2023 a její doplnění dne 4. 9. 2023) a tedy již uplynulo „několik“ měsíců. Již nyní tak lze předpokládat, že tato stavební uzávěra bude závazná několik let. Tomu, že město Úvaly „nespěchá“ s přijetím nového územního plánu, svědčí i skutečnost, že v srpnu 2023 vydalo změnu č. 13 Územního plánu sídelního útvaru Úvaly. Pokud by se schválení připravovaného územního plánu chýlilo ke konci, tak není důvod k aktualizacím předchozího územního plánu. Na tuto situaci je přílehlavá judikatura, dle které je nutné stanovit pevnou dobu k vypracování územní studie (rozsudky NSS z 20. 12. 2016, čj. 8 As 152/2015-103, či z 25. 9. 2015, čj. 4 As 81/2015-120, anebo nálezy Ústavního soudu z 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17).

[14] Krajský soud pochybil také tím, že stěžovatelku odkázal na incidenční přezkum nyní napadené stavební uzávěry či na žalobu proti nečinnosti. Vzhledem k obstrukčnímu jednání orgánů města Úvaly je nemožné dosáhnout ve věci alespoň zamítavého rozhodnutí, na základě kterého by pak stěžovatelka mohla iniciovat incidenční přezkum. Co se týče obrany před nečinností, tak několikaleté snahy stěžovatelky o vydání rozhodnutí nevedly k žádným výsledkům. Městský úřad Úvaly zaslal nadřízenému orgánu svůj správní spis až na několikátou výzvu, kdy před tímto odesláním učinil alespoň jeden úkon a tím se shledání nečinnosti vyhnul. Na základě těchto zkušeností je tedy stěžovatele zřejmé, že domáhat se ochrany před nečinností by bylo značně obtížné i v dalších řízeních.

Vyjádření odpůrkyně

[15] Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti shledává rozsudek krajského soudu přezkoumatelným. Stěžovatelka se snaží svést důsledky své pasivity v průběhu přijímání stavební uzávěry na odpůrkyni. Stěžovatelka se ve své argumentaci velmi zaměřuje na získání konkrétních správních rozhodnutí, ačkoliv by se měla zaměřit spíše na uzávěru samotnou. Tato uzávěra se přitom nedotýká pouze stěžovatelky. Co se týče odůvodnění této uzávěry, tak to je dostatečné. Nejvyšší správní soud v minulosti aproboval i ty stavební uzávěry, jejichž odůvodnění je obecnější než to nyní posuzované (rozsudky NSS z 22. 10. 2019, čj. 1 As 454/2017-102, z 14. 6. 2023, čj. 5 As 189/2021-31, anebo z 30. 3. 2023, čj. 1 As 48/2022-26). Pokud stěžovatelka vyžadovala po odpůrkyni, aby její konkrétní námitky vypořádala, tak tyto námitky měla nejprve uplatnit. Dokonce i v rámci územně plánovací dokumentace, vůči které jsou vyšší nároky na odůvodnění než u stavebních uzávěr, nelze po zpracovateli územního plánu spravedlivě požadovat, aby se při tvorbě územního plánu zabýval každým myslitelným aspektem řešené otázky (rozsudek NSS z 20. 9. 2023, čj. 4 As 246/2022-52).

[16] Sama stěžovatelka připouští, že regulace daná stávajícím územním plánem je nedostatečná, jelikož původně plánovala umístit na daných pozemcích rozsáhlejší záměr. Krajský soud dokázal vysvětlit, že odůvodnění stavební uzávěry je obecné právě kvůli pasivitě stěžovatelky. Na nyní posuzovanou věc přitom nelze aplikovat judikaturu, na kterou se odkazuje stěžovatelka, že je možné napadat územní plán i tehdy, pokud navrhovatel byl v průběhu jeho přijímání pasivní. Zásah stavební uzávěry do právní sféry dotčených osob není natolik intenzivní, aby se mohl podobat vyvlastnění. Stavební uzávěra

je dočasná a lze požádat o výjimku z ní. Závaznost stavebních uzávěr bývá stanovena do doby, než nabude účinnosti připravovaný územní plán. Obvinění z diskriminačním postupu odpůrkyně jsou nepodložená.

Vyjádření OZNŘ

[17] Osoby zúčastněné na řízení (dále jen „OZNŘ“) se s rozsudkem krajského soudu ztotožňují. Argumenty stěžovatelky, které se týkají postupu správních orgánů v souvisejících správních řízeních, jsou pro nyní projednávaný spor o stavební uzávěře irelevantní. Stavební uzávěra se týká i jiného průmyslového areálu, než je ten patřící stěžovateli. Krajský soud dokázal vysvětlit, že odůvodnění této uzávěry je dostatečné i ve vztahu k průmyslovému areálu stěžovatelky. Stanovení doby účinnosti této uzávěry do doby, než připravovaný územní plán nabude účinnosti, je v souladu se zákonem. Stěžovatelce nic nebrání v tom, aby iniciovala incidenční přezkum této uzávěry. Stěžovatelka může své stavební záměry měnit, což také v minulosti učinila. Není podstatné, zda je daná stavební uzávěra sporná, ale zda stěžovatelka uplatnila v průběhu jejího přijímání nějaké námitky. Není povinností odpůrkyně, aby případné argumenty, které by stěžovatelka mohla v těchto námitkách vznést, za stěžovatelku domýšlela. Stavební uzávěra obsahuje relevantní důvody, proč byla přijata. Tato uzávěra mohla být přijata i navzdory stavebním záměrům stěžovatelky. Stěžovatelka nepožádala o žádnou výjimku z této uzávěry.

Replika stěžovatelky

[18] Vyjádření odpůrkyně, na rozdíl od věcného vyjádření OZNŘ, dokresluje svým zesměšňujícím charakterem pohrdání odpůrkyně vůči stěžovateli. Z judikatury vyplývá, že incidenční přezkum má akcesorickou povahu (rozsudek NSS z 14. 9. 2023, čj. 10 As 69/2023-44) a jeho dosažení tak nemusí být jednoduché.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Kasační stížnost je nedůvodná.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. O této otázce si ostatně musí učinit úsudek i bez uplatnění námitky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případech, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za

pokračování

nedůvodné (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura).

[22] Z rozsudku krajského soudu vyplývá, že ten v bodech 18 až 23 svého rozsudku popsal, co zjistil z obsahu správního spisu. Následně na tato zjištění navázal v bodě 28 svého rozsudku odůvodněním, proč považuje nyní napadenou stavební uzávěru za přezkoumatelnou, resp. vysvětlil, proč toto odůvodnění považuje za dostatečně konkrétní (omezené možnosti dopravní a technické infrastruktury či tlak na novou výstavbu z důvodu blízké polohy Úval u Prahy). Dále krajský soud v bodě 31 svého rozsudku vysvětlil, jaké zákonné podmínky by měla stavební uzávěra naplňovat, a následně se zabýval tím, zda tyto podmínky byly skutečně naplněny. Vysvětlil, že se připravuje nový propracovanější územní plán, že stávající územní plán reguluje dané území jen stroze a že stěžovatelka neuplatnila proti návrhu stavební uzávěry námitky, na základě kterých by odpůrkyně mohla tuto uzávěru poupravit. Krajský soud dále v bodě 40 svého rozsudku vysvětlil, proč považuje časové vymezení účinnosti této uzávěry za dostatečné, neboť proces schválení připravovaného územního plánu se nachází v pokročilé fázi. Závěrem pak vysvětlil, proč odkazy stěžovatelky na celkový kontext věci, resp. na nečinnost daných správních orgánů, nejsou předmětem tohoto řízení, neboť předmětem tohoto přezkumu je samotná stavební uzávěra, jejíž odůvodnění tak ob stojí samo o sobě. Krajský soud se proto rozhodl neprovést důkazy navrhované stěžovatelkou, které se věcně týkají právě oněch odkazovaných řízení.

[23] Na základě výše uvedeného musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že přezkoumávaný rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. Krajský soud popsal, z jakých podkladů či zjištění vycházel a vysvětlil, proč z podkladů poskytnutých stěžovatelkou naopak nevycházel. Z jeho rozsudku vyplývají také věcné důvody, pro které shledal tuto stavební uzávěru zákonnou.

Odůvodnění stavební uzávěry, neprovedení důkazů a vliv celkového kontextu na toto odůvodnění

[24] Nejvyšší správní soud se dále zabýval okruhem námitek, dle kterých krajský soud nesprávně zhodnotil, zda je nyní přezkoumávaná stavební uzávěra řádně odůvodněna. Krajský soud měl toto odůvodnění považovat za příliš obecné a také se měl zabývat kontextem, na základě kterého byla tato obstrukční uzávěra přijata (body [10] a [11] tohoto rozsudku).

[25] Dle Nejvyššího správní soudu z odůvodnění této uzávěry vyplývá, že v důsledku blízkosti Úval vůči Praze se jedná o atraktivní lokalitu k výstavbě, přičemž tato rozsáhlá výstavba s sebou přináší i řadu problémů „s dopravou, rychlým růstem počtu obyvatel, nekoordinovanou zástavbou, tlakem na veřejnou infrastrukturu anebo nadměrným zatěžováním životního prostředí. Nedostatečně regulovaná výstavba by vedla ke zvýšení požadavků na veřejnou infrastrukturu ve městě, a to jak na technickou, tak dopravní a samozřejmě i na občanskou vybavenost a k ohrožení životního prostředí a zvýšení rizik spojených s klimatickou změnou“ (strana 3 stavební uzávěry). Konkrétně k lokalitě Průmyslový areál Úvaly – sever stavební uzávěra popisuje, že se s účinností připravovaného územního plánu má změnit funkční využití této lokality (bod [2] poslední věta tohoto rozsudku). Ze strany 7 stavební uzávěry vyplývá, že město Úvaly hodlá zachovat především individuální zástavbu, jejíž charakter bude odpovídat možnostem dané lokality. Na straně 8

pak stavební uzávěra popisuje, že další stavební rozvoj města bude vyžadovat zvýšení kapacity ČOV, kapacity dodávek pitné vody, kapacity parkovacích míst, kapacity místních komunikací či kapacity školských zařízení.

[26] Na základě výše uvedeného musí Nejvyšší správní soud souhlasit s krajským soudem v tom, že stavební uzávěra je řádně odůvodněna. Nejvyšší správní soud v této souvislosti, vedle posouzení krajským soudem, vyzdvihuje odůvodnění uvedené na straně 8 této uzávěry. To velmi konkrétně pojmenovává praktické problémy, kvůli kterým je udržitelný rozvoj města alespoň prozatím limitován. Toto řešení, tedy že se s připravovaným územním plánem připraví možnost tyto problémy lépe řešit, a proto se prozatím významně omezí výstavba, která by tyto problémy mohla ještě více prohloubit, nelze považovat za svévolné či iracionální. Právě dostatečné kanalizační a vodovodní, dopravní a parkovací kapacity lze vnímat jako elementární pro další rozvoj dané obce. Stěžovatelka přitom nenamítá, že by se s těmito problémy město Úvaly nepotýkalo. Stěžovatelka namítá, že se s podobnými problémy potýká také velká část jiných obcí v okolí Prahy. Také Nejvyšší správní soud, stejně jako odpůrkyně v odůvodnění stavební uzávěry, či krajský soud v bodě 28 svého rozsudku, připouští, že tyto problémy jsou patrně důsledkem blízkosti Úval od Prahy. Z toho však nevyplývá, že by 1) odpůrkyně ustala v odůvodnění stavební uzávěry pouze na tomto důvodu a 2) že by tyto problémy měly být bagatelizovány právě tím, že jsou patrně společné pro velkou část obcí v okolí Prahy. Není tedy také pravdou, že by stavební uzávěra pouze popisovala rozdíly mezi stávajícím a připravovaným územním plánem.

[27] Pakliže stěžovatelka nepodala proti návrhu stavební uzávěry námítky (a stěžovatelka nesporně, že tak učinit mohla), tak se krajský soud obecně nemohl zabývat otázkou, zda je regulace daná stavební uzávěrou proporcionální ve vztahu k právní sféře stěžovatelky. Z judikatury totiž plyne, že „zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Po soudu není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. (...) Srov. rozsudky NSS z 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43; z 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013-29; z 3. 12. 2014, čj. 7 As 186/2014-48; z 30. 1. 2018, čj. 2 As 315/2015-113; z 2. 8. 2018, čj. 10 As 33/2018-39, nebo z 20. 9. 2018, čj. 10 As 366/2017-60“ (rozsudek NSS z 18. 4. 2019, čj. 9 As 65/2019-29, bod 18). „(...) ve všech zmíněných rozhodnutích posuzoval Nejvyšší správní soud situaci, kdy navrhovatelé byli v průběhu procesu přijímání územního plánu zcela pasivní a námítky vůbec nepodali. Odpůrce tak nebyl povinen ve vztahu ke konkrétnímu pozemku odůvodnit zvolené funkční využití a uvést důvody, které vyvažují zásah do práva (zpravidla vlastnického) navrhovatele, který je územním plánem omezen ve volnosti nakládat s pozemkem dle vlastních představ. V takovém případě skutečně není na správním soudu, aby namísto obce odůvodňoval rozdílný způsob využití jednotlivých pozemků na jejím území. Zároveň soud nemůže pořizovateli územního plánu vyčítat, že nepředjímá nespokojenost dotčené osoby s dopadem územního plánu na zastavitelnost jejího pozemku a že z vlastní iniciativy tuto otázku dopodrobna neřeší“ (bod 19 výše citovaného rozsudku). Ačkoliv se výše citovaný rozsudek zabýval územními plány, tak jeho závěry jsou plně použitelné i na stavební uzávěry.

[28] Výše popsané pravidlo by se mohlo překonat za situace, kdy „zásah do vlastnického práva by musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o

pokračování

zásah dosahující značné intenzity, blížíci se vyvlastnění dotčených nemovitostí“ (rozsudek NSS z 28. 5. 2014, čj. 1 AOs 6/2013-55, bod 36). K takové situaci však v nyní posuzovaném případě nedošlo. Jak uvedl krajský soud v bodě 37 svého rozsudku, „stavební uzávěra nikterak nebrání užívání již kolaudovaných staveb, jako je průmyslová hala navrhovatelky.“ Stěžovatelka navíc má, dle strany 10 stavební uzávěry, možnost požádat o výjimku z této uzávěry. Úvahu krajského soudu v bodě 39 jeho rozsudku, že je v zájmu města Úvaly, aby umožnilo výjimku těm stavebním úpravám průmyslového areálu stěžovatelky, které povedou k jeho odhlučnění, nepovažuje Nejvyšší správní soud, na rozdíl od stěžovatelky, za spekulativní, ale naopak za logickou a intuitivní. Spekulativní je naopak tvrzení stěžovatelky, že nemá cenu o tuto výjimku žádat, neboť tato žádost bude jistě zamítnuta či dokonce nebude projednána vůbec. Jestliže stavební záměr stěžovatelky má skutečně snížit imisní vliv její výroby na okolí, tak Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že zamítavým rozhodnutím o této výjimce by odpůrkyně šla „sama proti sobě“ (bod 39 poslední věta rozsudku krajského soudu). Nejvyšší správní soud nicméně upozorňuje, že předmětem tohoto přezkumu není otázka, zda je stavební záměr stěžovatelky „prospěšný“ vůči svému okolí či zda je v rozporu s připravovaným územním plánem. Zároveň na tomto místě připomíná, že každá stavební uzávěra do určité míry zasahuje do majetkové sféry dotčených osob, neboť „omezení nebo zákaz výstavby v území, kde dosud výstavba povolena je, je podstatou stavební uzávěry, a nemůže být samo o sobě důvodem její nezákonnosti“ (bod 39 rozsudku krajského soudu).

[29] S tím souvisí také otázka, zda měl krajský soud posoudit nyní napadenou stavební uzávěru také v kontextu toho, jakým způsobem probíhají dlouhodobá jednání mezi stěžovatelkou a orgány města Úvaly (bod [9] tohoto rozsudku), resp. zda měl krajský soud provést důkazy, které se týkaly těchto odkazovaných jednání či řízení (bod [7] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud nespornuje, že vznik této uzávěry mohl být iniciován právě i v reakci na stavební záměry, které se mohly ze strany orgánů města setkávat s nevolí. Jak ale vyplývá z pasáží výše v tomto rozsudku, odůvodnění stavební uzávěry je dostatečné. Vyplývají z něj totiž věcné problémy města, v důsledku kterých byla tato uzávěra přijata. Stěžovatelka přitom nenamítá, že by tato uzávěra byla připravována a schvalována nezákonným způsobem, který by jí neumožnil se s návrhem této uzávěry seznámit a případně proti němu podat námitky. Stěžovatelka namítá, že tyto nezákonné či neférové postupy se týkají těch jednání a řízení, které vydání nyní posuzované stavební uzávěry předcházely. Pakliže je tomu skutečně tak a příslušné orgány vyjadřují v jiných řízeních svoji nevoli ke stavebnímu záměru stěžovatelky nezákonnými způsoby, tak stěžovatelka se může proti tomu příslušnými způsoby také bránit. Jak uvedl krajský soud, stěžovatelka měla možnost obrany proti nečinnosti Městského úřadu Úvaly. Pokud je Městský úřad Úvaly skutečně nečinný úmyslně, tak stěžovatelka může také namítat podjatost jeho oprávněných úředních osob a případně se domoci toho, aby její žádost projednal někdo jiný. Nejvyšší správní soud tímto nepředjímá, kdo je v těchto odkazovaných řízeních v právu. Nicméně souhlasí s krajským soudem v tom, že tato řízení nemají na zákonnost nyní posuzované stavební uzávěry vliv, neboť jde o na sobě nezávislé projevy veřejné správy. Případné „zaujatosti“ odpůrkyně vůči stěžovateli by mohlo nasvědčovat např. to, že by se daná stavební uzávěra vztahovala pouze na její výrobní areál či by pro tento areál stanovovala zvláštní požadavky oproti jiným lokalitám. Z napadené uzávěry však vyplývá, že ta se vztahuje na celkem šest lokalit. Omezen tudíž může být nejenom stavební rozvoj areálu stěžovatelky, ale též rozvoj dalších výrobních i obytných lokalit v rámci celého města.

Jinými slovy – pokud tedy krajský soud měl zkoumat napadenou stavební uzávěru v kontextu předchozích řízení a jednání, tak z hlediska jejího obsahu a procedury přijetí správně shledal, že se namítaný kontext neprojevil na této uzávěře jakkoliv diskriminačně. Krajský soud proto také nebyl povinen provést důkaz těmi listinami, které se vztahují právě k těmto odkazovaným řízením a jednáním.

[30] Stěžovatelka relativně konkrétně namítá, že nový návrh připravovaného územního plánu snížil oproti původnímu návrhu maximální výšku staveb tak, že tato maximální výška by měla být jen o málo menší, než je výška již existujících objektů v areálu stěžovatelky (bod [9] předposlední věta tohoto rozsudku). Tím měla být stěžovatelce úmyslně ztížena možnost, aby na již existující objekty navázala další výstavbou. Jak ovšem správně uvedl krajský soud, *„při vydávání stavební uzávěry (a tudíž ani při jejím soudním přezkumu) nemá být podrobně zkoumáno, zda je řešení připravované v územním plánu správné, respektive důvody pro ně plně adekvátní. To je otázka, která má být řešena až v rámci procesu přípravy územního plánu (resp. při jeho případném soudním přezkumu, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu z 13. 11. 2014, čj. 7 As 181/2014-34). (...) Zákonnost obsahu územního plánu bude moci být detailně přezkoumána soudem teprve po vydání územního plánu v rámci řízení o návrhu na jeho zrušení“* (bod 42 rozsudku krajského soudu).

Doba účinnosti stavební uzávěry

[31] Nejvyšší správní soud se dále zabýval okruhem námitek, dle kterých by v případě schválení stavební uzávěry mělo být stanoveno konkrétní datum, do kterého bude přijat či nabude účinnosti připravovaný územní plán. Doba účinnosti schválené stavební uzávěry by tak měla být jasně ohraničena (body [12] a [13] tohoto rozsudku).

[32] Ustanovení § 99 odst. 1 stavebního zákona zní takto: *Územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry, popřípadě podmínky pro povolení výjimek.* Judikatura připouští, že doba trvání stavební uzávěry může být stanovena do okamžiku, než nabude účinnosti připravovaná územně plánovací dokumentace, tedy i územní plán (rozsudky NSS z 26. 9. 2023, čj. 2 As 226/2022-23, bod 19; z 21. 9. 2023, čj. 10 As 56/2022-33, bod 17, nebo z 23. 4. 2015, čj. 6 As 131/2014-43). Judikatura dále dovodila, jak ostatně ocitoval krajský soud v bodě 40 svého rozsudku, že *„ani prozatímní doba trvání stavební uzávěry ze zákonného rámce nevybočuje, což je však moment, který by se časem mohl měnit a v případě dalšího neodůvodněně dlouhého trvání stavební uzávěry judikatura nevylučuje možnost podání nového návrhu“* (rozsudek Krajského soudu v Praze z 29. 7. 2014, čj. 50 A 6/2014-74). K podobnému závěru dospěla i judikatura Nejvyššího správního soudu: *„Za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, lze považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlídnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno“* (z druhé právní věty rozsudku z 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS).

[33] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že tzv. nezbytný rozsah stavební uzávěry (bod [5] tohoto rozsudku) je třeba chápat jako podmínku jak územní, tak

pokračování

ale i časové úměrnosti dané uzávěry. Na základě výše zmíněných závěrů judikatury však musí konstatovat, že účinnost stavebních uzávěr může být stanovena i relativně neurčitě, tj. do okamžiku, kdy připravovaný územní plán nabude účinnosti. V případě neodůvodněně dlouhé doby přijímání připravovaného územního plánu ovšem nelze vyloučit, že soud v opětovném přezkumu shledá, že doba účinnosti dané uzávěry již přiměřená není.

[34] Judikatura, na kterou v tomto ohledu odkazuje stěžovatelka (bod [13] poslední věta tohoto rozsudku), není na nyní projednávanou věc přílehlavá. Rozsudek 8 As 152/2015-103, a na něj navazující nálezy sp. zn. I. ÚS 655/17, se zabývaly situací, kdy si obec stanovila lhůtu 18 let pro vypracování územních studií. Tato doba přitom fakticky plnila funkci stavební uzávěry, neboť dokud nebyly tyto studie vypracovány, tak nešlo na daných lokalitách stavět. V těchto rozhodnutích tak byly územní studie pouze přirovnány ke stavebním uzávěrám, aniž by však byly stavební uzávěry dále zkoumány. Odkazovaný rozsudek 4 As 81/2015-120 se pak, v otázce stavebních uzávěr, zabývá vztahem těchto uzávěr vůči zrušené územně plánovací dokumentaci.

[35] Krajský soud se zabýval otázkou, zda je časové vymezení nyní posuzované stavební uzávěry přiměřené, resp. v nezbytném rozsahu. Dovodil, že se „*dle názoru (krajského) soudu ovšem v projednávaném případě o neodůvodněný případ dlouhého trvání stavební uzávěry nejedná (stavební uzávěra byla přijata teprve v listopadu 2022). Z délky doposud probíhajícího projednávání návrhu nového územního plánu nelze automaticky dovozovat, jak dlouho bude ještě tento proces trvat, z aktuální fáze tohoto procesu (veřejné projednání proběhlo před rokem a čtvrt) lze ale spíše předpokládat, že se jeho projednávání chýlí již k samotnému závěru. Ostatně v textu stavební uzávěry se uvádí předpoklad, že k vydání územního plánu má dojít v řádu měsíců. I kdyby tomu tak ovšem nebylo, navrhovatelka bude mít k dispozici i po uplynutí lhůty podle § 101b odst. 1 s. ř. s. možnost podání incidenčního návrhu na přezkum stavební uzávěry, přičemž případné průtahy v souvisejícím správním řízení ze strany města bude moci odstranit nečinnostní žalobou a současně bude moci požadovat náhradu případné škody, která by jí nesprávným úředním postupem vznikla*“ (bod 40 rozsudku krajského soudu).

[36] Nejvyšší správní soud připouští, že informace o době, do které bude připravovaný územní plán přijat, bývají spíše odhadem než závazným termínem. Ostatně proces přijetí nového územního plánu mnohdy trvá i řadu let. V tomto ohledu dlouhý proces přijímání připravovaného územního plánu, který započal již v roce 2009, vlastně představoval pro stěžovatelku určitou výhodou, neboť do doby přijetí stavební uzávěry jí umožňoval, aby realizovala své záměry podle stávajícího územního plánu (a případně se bránila proti protiprávním jednáním orgánů města). Jde-li ovšem o další postup, je v zájmu a nejenom stěžovatelky, ale také odpůrkyně, aby byl připravovaný územní plán přijat v rozumné době, neboť stavební uzávěra omezuje také odpůrkyni v dalším rozvoji města. Pokud by však odpůrkyně (resp. zastupitelstvo) i přesto v přijímání připravovaného územního plánu bezdůvodně a dlouhodobě otálela, tak dle výše citované judikatury nelze vyloučit, že by při opětovném přezkumu byla tato uzávěra zrušena právě pro její časovou „nekonečnost“. Taktéž o případných průtazích v souvisejících správních řízeních by mohlo být rozhodnuto tak, jak uvedl krajský soud ve výše citovaném bodě 40 svého rozsudku. Nejvyšší správní soud připouští, že ke změně návrhu připravovaného územního plánu, a tedy k dalším prodlevám, by mohlo dojít i v nynější fázi, tj. ve fázi po veřejném projednání. Zároveň ale souhlasí s krajským soudem v tom, že právě vzhledem k této nynější fázi lze předpokládat, že se projednávání připravovaného územního plánu blíží již ke svému závěru.

[37] Závěrem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že přijetí změny č. 13 Územního plánu sídelního útvaru Úvaly (bod [13] tohoto rozsudku), je tzv. skutkovou novotou, která byla vznesena až v kasační stížnosti (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). K takovým novotám se ovšem zásadně nepřihlíží (rozsudky NSS z 14. 5. 2015, čj. 7 As 83/2015-56, či z 25. 2. 2016, čj. 2 As 283/2015-56). Proto se Nejvyšší správní soud k argumentaci navázané na přijetí změny č. 13 Územního plánu sídelního útvaru Úvaly blíže nevyjadřuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[39] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[40] Jde-li o odpůrkyni, tak jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení přiznal. Vycházel přitom ze své judikatury, dle které „*obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, standardně nemají vlastního právníka (osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno k výkonu advokacie, viz § 105 odst. 2 s. ř. s.), který by jim byl schopen při obhajování územně plánovací dokumentace pomoci v řízení před Nejvyšším správním soudem*“ (rozsudek NSS z 25. 8. 2020, čj. 8 As 102/2018-62, bod 58). Tento závěr je přiměřeně aplikovatelný také na stavební uzávěry, neboť také jejich vypracování může vyžadovat zvýšené nároky na personální a odborné kapacity. Ostatně podobně již rozhodl krajský soud (bod 45 jeho rozsudku). Náklady odpůrkyně jsou tvořeny odměnou za jeden úkon právní služby v podobě vyjádření se ke kasační stížnosti ve výši 3 100 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a paušální odměnou za úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) této vyhlášky ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 3 této vyhlášky. Součástí náhrady je též daň z přidané hodnoty, jejímž je zástupce odpůrkyně plátcem, podle § 57 odst. 2 s. ř. s. ve výši 714 Kč. Celková výše náhrady, jíž je navrhovatelka povinna odpůrkyni zaplatit k rukám jejího zástupce podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, činí 4 114 Kč. Je tak povinna učinit ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

[41] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo jen na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Osobám zúčastněným na řízení v nyní projednávané věci však žádnou takovou povinnost soud neuložil. Právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proto nemají.

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

V Brně 18. července 2024

Jitka Zavřelová

pokračování

předsedkyně senátu