



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka ve věci

navrhovatele **Progress project s. r. o., IČO: 28340761**
:
sídlem Mlýnská 904/30, 796 01 Prostějov
zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **Zastupitelstvo obce Ludmírov**
sídlem Ludmírov 56, 798 55 Ludmírov

za účasti 1) P. Z.
osob 2) J. Z.
zúčastněnýc 3) K. K.
h na řízení: 4) E. K.
5) J. S.
6) Český svaz ochránců přírody Ospělov
sídlem Ospělov 23, 798 55 Ludmírov

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře, vydané usnesením Zastupitelstva obce Ludmírov jako opatření obecné povahy č. 1/2023 ze dne 20. 4. 2023

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2023, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, vydané usnesením zastupitelstva obce Ludmírov ze dne 20. 4. 2023, **se ruší** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení v částce 15 200 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Jiřího Nezhyby ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel se svým návrhem domáhá zrušení opatření obecné povahy č. 1/2023, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, vydané usnesením zastupitelstva obce Ludmírov ze dne 20. 4. 2023 (dále také „opatření“ nebo „opatření o stavební uzávěře“). Napadené opatření nabylo účinnosti dne 5. 5. 2023. Navrhovatel proti napadenému opatření nepodal námitky, tato skutečnost podle něj však nebrání projednání věci, protože odkazuje na relevantní judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.
2. Odpůrce napadeným opatřením omezil stavební činnost v celém katastrálním území Ospělov v obci Ludmírov, včetně pozemků parc. č. 126, 130/1, 130/3 a 131 ve vlastnictví navrhovatele. Navrhovatel na těchto pozemcích plánoval postavit osm rekreačních srubů se společným zázemím (dále jen „záměr“). Z důvodu vydání opatření o stavební uzávěře byla možnost realizace jeho záměru oddálena do přijetí (nebo zamítnutí) změny č. 1 územního plánu obce Ludmírov, jejíž pořízení zastupitelstvo obce Ludmírov schválilo usnesením č. 9 na svém 22. zasedání dne 23. 6. 2022.

II. Obsah návrhu

3. Navrhovatel vytýká napadenému opatření několik vad. Napadené opatření je podle něj nepřezkoumatelné, jelikož je odůvodněno obecně a bez zhodnocení proporcionality zásahu do vlastnických práv navrhovatele.
4. Zadruhé navrhovatel namítá, že omezení stavební činnosti v rozsahu stanoveném v opatření není způsobitelné ztížit či znemožnit budoucí využití území v připravované změně územního plánu. Navíc, od schválení pořízení změny územního plánu do podání návrhu nebylo s pořizováním změny územního plánu započato. Jediným dokumentem, kterým navrhovatel v tomto směru disponuje, je informace pro vlastníky dotčených parcel, doručená dne 16. 2. 2024. Z tohoto dokumentu pak vyplývá, že opatření o stavební uzávěře nebylo učiněno v nezbytném rozsahu (celé katastrální území Ospělov), neboť většina plánovaných změn nemohla být stavební činností vůbec ovlivněna.
5. Třetí vadou napadeného opatření je absence konkrétního zdůvodnění zásahu do vlastnického práva navrhovatele, přičemž navrhovatel upozornil, že jde již v pořadí o druhé opatření o stavební uzávěře v jeho neprospěch, což je podle něj třeba hodnotit ve vzájemné souvislosti. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2012, č. j. 7 A os 4/2012-31 (rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), navrhovatel proto namítá, že odpůrci muselo být v době vydání opatření o stavební uzávěře porušení navrhovatelových veřejných subjektivních práv předem zřejmé (i bez podání námitek). Měl se s tím proto argumentačně vypořádat, což ale neučinil, případně měl přistoupit k šetrnějším alternativním řešením.

III. Vyjádření odpůrce, osob zúčastněných na řízení, replika navrhovatele a další písemná podání ve věci

6. Odpůrce se ve vyjádření k návrhu neztotožňuje s námitkami navrhovatele, vydávání opatření o stavební uzávěře je podle něj projevem ústavně zaručeného práva na samosprávu. Stejně tak odpůrce upozornil na aktivní povinnost státu, tedy i samospráv, vytvářet příznivé životní podmínky, což se na podústavní úrovni projevuje v jednom z předmětů ochrany zákona o ochraně přírody a krajiny – zachování vzhledu a přístupnosti krajiny.
7. Odpůrce dále odkázal na § 102 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Podle tohoto ustanovení nenáleží vlastníku pozemku žádná náhrada nákladů, jestliže ke zrušení určení jeho pozemku k zastavění došlo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila. Podle odpůrce tak vlastníci pozemků musí vždy počítat s určitým rizikem souvisejícím s možným omezením zastavitelnosti jejich pozemku. V projednávané věci je pak podle odpůrce důležité upozornit, že původní vlastnice dotčených pozemků ve lhůtě dle § 102 odst. 3 stavebního zákona neučinila žádné právní kroky k ochraně svých práv či zahájení výstavby. Původní vlastnice pak dotčené pozemky převedla na navrhovatele kupní smlouvou bez toho, aby si v ní smluvní strany vyměnily zastavitelnost převáděných pozemků. Z tohoto odpůrce činí závěr, že navrhovatel liknavě a nedůsledně přistupoval k ochraně svých vlastnických práv, svévolně a nepodloženě spoléhal na to, že zastavitelnost dotčených pozemků potrvá na dobu delší než pět let. O zjevné liknavosti navrhovatele pak svědčí i skutečnost, že navrhovatel sice podal žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění jeho záměru, toto řízení však bylo zastaveno z důvodu na straně navrhovatele, neboť nedoplnil požadované doklady.
8. V kontextu shora uvedených skutečností je proto podle odpůrce nutno tvrzení navrhovatele vyhodnotit jako ryze účelová, a jako taková mající zjevně za cíl vytvořit předpoklady pro budoucí uplatnění eventuálního nároku navrhovatele na náhradu případné újmy vzniklé v důsledku zrušení či omezení zastavitelnosti dotčených pozemků na základě změny územního plánu. Opatření o stavební uzávěře bylo řádně uveřejněno, nelze tedy souhlasit s tvrzením navrhovatele, že byl nedostatečně informován. K námitkám ohledně absence odůvodnění opatření odpůrce upozornil na platné a účinné opatření o stavební uzávěře ze dne 23. 6. 2022.
9. Osoby zúčastněné na řízení 1) až 5) ve společném vyjádření nesouhlasí se stavebním záměrem navrhovatele. Nesouhlasí taktéž s tím, že byly pozemky ve vlastnictví navrhovatele převedeny aktuálním územním plánem do plochy pro rekreaci, neboť případná výstavba rekreačních objektů by omezovala vlastnická práva majitelů okolních pozemků a je v rozporu s ochranou životního prostředí a veřejným zájmem. Pro realizaci záměru navrhovatele taktéž není dostatečná infrastruktura.
10. Osoba zúčastněná na řízení 6), spolek zabývající se ochranou životního prostředí, taktéž upozornila na skutečnost, že pozemky ve vlastnictví navrhovatele se nachází v ochranném pásmu lesa, polovina náleží do biocentra LBC 2. Pozemky se taktéž nachází v chráněné oblasti přírodního parku Kladecko, přibližně 200 metrů od nich se pak nachází prameniště mokřadní louka s výskytem vzácných rostlin. Plánovaným záměrem navrhovatele by mohlo dojít k ohrožení životního prostředí v lokalitě, pročež osoba zúčastněná na řízení 6) nesouhlasí se zrušením opatření o stavební uzávěře.
11. Navrhovatel v replice upozornil, že vydávání opatření o stavební uzávěře probíhá v rámci přenesené působnosti. Ústavněprávní argumentace odpůrce je tedy bezpředmětná. I

argumentace ústavním právem na ochranu životního prostředí je vzhledem k podstatě věci nadbytečná a nicneříkající. Navrhovateli taktéž není zřejmé, proč odpůrce neustále zdůrazňuje § 102 odst. 3 stavebního zákona, aniž by se nějakým způsobem vyjádřil k argumentaci navrhovatele. Taktéž se navrhovatel pozastavuje nad tvrzením odpůrce, že si měl v kupní smlouvě k předmětným pozemkům vymínit jejich zastavitelnost. Není zřejmé, jak by takové dvoustranné právní jednání mohlo ovlivnit postup odpůrce při vydávání napadeného opatření. Konečně navrhovatel upozorňuje, že je to naopak odpůrce, kdo je v dané věci liknavý a nečinný, když od schválení pořízení změny územního plánu již uběhly téměř dva roky a ničeho se nezměnilo.

12. Odpůrce v dalším vyjádření nejprve uvádí, že navrhovatel nevzal v potaz právně podstatnou skutečnost toho, že dané právo obce na samosprávu též v oblasti rozhodování o rozvoji spravovaného území obce (nejen) prostřednictvím nástrojů územního plánování je hmotným právem zaručeným Ústavou, které obec z hlediska procesního vykonává právě prostřednictvím nástrojů územního plánování, tedy cestou práva procesního. Odpůrce dále zopakoval svoji argumentaci ohledně § 102 odst. 3 stavebního zákona.

IV. Posouzení věci soudem

13. Krajský soud přistoupil k posouzení podaného návrhu bez nařízení jednání, neboť navrhovatel s takovým postupem souhlasil a ostatní účastníci řízení nevyjádřili na výzvu soudu s takovým projednáním nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

IV. a) Podmínky řízení

14. Předtím, než krajský soud mohl přistoupit k meritornímu posouzení návrhu, musel se nejdříve zabývat otázkou, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34). Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého soudního řádu správního existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, to vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a a § 101b s. ř. s.
15. Pokud se týká posouzení, zda navrhovatelem napadené územní opatření o stavební uzávěře je opatřením obecné povahy, krajský soud odkazuje na ustanovení § 97 stavebního zákona, dle kterého se územní opatření o stavební uzávěře vydávají formou opatření obecné povahy. Tuto skutečnost ostatně žádný z účastníků v projednávané věci nerozporoval. Další podmínkou řízení je formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s. Navrhovatel požaduje zrušení opatření obecné povahy, které dostatečně označil, a proto i závěrečný návrh považuje krajský soud za souladný s požadavky zákona. Návrh obsahuje i náležitosti dle § 101b odst. 2 s. ř. s., tedy dostatečně odůvodněné návrhové body.
16. K osobě navrhovatele a jeho aktivní procesní legitimaci krajský soud uvádí, že také tato podmínka je splněna, tvrdí-li navrhovatel zkrácení na právech v důsledku vlastnictví pozemků v území, které jsou napadeným opatřením obecné povahy regulovány. Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. 27/2, 126, 130/1, 130/3, 131, 132/1 v kat. území Ospělov. Napadené opatření obecné povahy právě v tomto katastrálním území omezilo stavební činnost, tedy omezilo užívací právo navrhovatele, podmínka aktivní procesní legitimace je tedy splněna. Osobou pasivně legitimovanou je v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení opatření obecné povahy ten, kdo jej vydal. Napadené opatření vydalo zastupitelstvo obce Ludmírov v přenesené působnosti [§ 5 odst. 2, § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona ve spojení s § 98 odst. 1 stavebního zákona], neboť v obci Ludmírov není

zřízena rada obce, resp. zastupitelstvo této obce má 10 členů (§ 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích). Odpůrcem je tedy zastupitelstvo obce, které napadené opatření vydalo (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2019, č. j. 1 As 454/2017-94).

IV. b) Skutková zjištění

17. Odpůrce na svém 22. zasedání dne 23. 6. 2022 schválil usnesením č. 9 pořízení změny č. 1 územního plánu obce Ludmírov. Hned následujícím usnesením č. 10 odpůrce schválil územní opatření o stavební uzávěře na pozemcích parc. č. 130/1 a 130/3 v kat. území Ospělov, tj. předchozí opatření, které je stále platné a účinné, avšak není předmětem přezkumu v nyní projednávané věci. V zápisu ze zasedání je uvedeno, že „Pan P. Z., majitel nemovitosti v O. požádal o zařazení tohoto bodu do jednání ZO. Starosta mu dal prostor k vyjádření. Ing. P. vysvětlil možnost provedení těchto kroků k zamezení výstavby objektů hromadné rekreace na zmiňovaných parcelách.“
18. Napadené opatření odpůrce vydal dne 18. 4. 2023 jako usnesení č. 13 na 4. veřejném zasedání. Ze zápisu z tohoto zasedání vyplývá, že proti napadenému opatření nebyly podány připomínky nebo námitky. V odůvodnění napadeného opatření se podává, že účelem omezení stavební činnosti v území je předejití ztížení nebo znemožnění budoucího využití tohoto území podle připravované územně plánovací dokumentace (změna č. 1 územního plánu obce Ludmírov). Cílem napadeného opatření pak je zachování krajinného rázu obce Ludmírov, části obce Ospělov, a zamezení nekonceptního a nekoordinovaného rozvoje této části obce zejména s ohledem na zajištění ochrany přírody a krajiny. Napadené opatření mělo trvat buď do dne nabytí účinnosti změny č. 1 územního plánu, nebo do jejího zamítnutí.

IV. c) Vlastní přezkum opatření obecné povahy

19. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Při přezkoumání návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Krajský soud tedy v nyní projednávané věci přezkoumal napadené opatření v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
20. Předně krajský soud uvádí, že na přezkum daného opatření obecné povahy (opatření o stavební uzávěře) lze přiměřeně uplatnit algoritmus, který vymezil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy); 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).
21. Navrhovatel brojil proti napadenému opatření pouze z důvodů podřaditelných pod body 4) a 5) výše vymezeného algoritmu, přičemž krajský soud konstatuje, že v případě napadeného opatření má naplnění prvních třech kroků za nesporné.

IV. d) Nepřezkoumatelnost

22. Krajský soud nejdříve přistoupil k posouzení navrhovatelovy námitky stran nepřezkoumatelnosti odůvodnění opatření o stavební uzávěře, neboť pokud by bylo odůvodnění nepřezkoumatelné, bránilo by to jeho přezkumu v rozsahu ostatních návrhových bodů. Navrhovatel namítá, že z odůvodnění stavební uzávěry není zřejmé, zda zásah do jeho práv odpovídá požadavkům nezbytně nutné míry zásahu (zásadě proporcionality). Odůvodnění taktéž postrádá konkrétní úvahy, proč bylo nezbytné stavební uzávěru přijmout, navíc v rozsahu celého katastrálního území Ospělov. Napadené opatření je tak pouze obecně zdůvodněno ochranou krajinného rázu a zajištěním ochrany přírody a krajiny. Tato oblast však spadá do díkce orgánů ochrany přírody, které ostatně stavební záměr navrhovatele shledaly s těmito cíli souladným.
23. K tomu krajský soud obecně uvádí, že i odůvodnění opatření obecné povahy musí obsahovat důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu). Nedostatek důvodů pro rozhodnutí způsobuje nepřezkoumatelnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136). Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že nepřezkoumatelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určitý úkon správního orgánu pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro který byl vydán (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, jehož úvahy týkající se primárně přezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. lze dle citovaného rozsudku č. j. 1 Ao 3/2008-136 použít i při posouzení otázky přezkoumatelnosti opatření obecné povahy). Platí taktéž, že institut nepřezkoumatelnosti nelze libovolně rozšiřovat; zrušení pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze úkon správního orgánu meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
24. Pokud jde o odůvodnění opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud dodal, že pokud navrhovatel nevznesl v průběhu jeho pořizování žádné námitky ani připomínky vůči navrženému řešení, pak sama obecnost odůvodnění nepředstavuje nezákonnost výsledného aktu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29).
25. Aplikuje-li krajský soud výše uvedené závěry na nyní projednávanou věc, je třeba uvést, že i přes jeho značnou obecnost, lze z odůvodnění napadeného opatření seznat důvody pro jeho přijetí. Odpůrce totiž uvedl, že hlavním důvodem vydání opatření je ochrana přírody a krajinného rázu daného území, tj. vyjádřil obavu z příliš velkého a rychlého rozvoje výstavby v lokalitě, doposud náležející do přírodního bohatství části obce Ospělov. Opatření o stavební uzávěře má podle odpůrce omezit stavební činnost po omezenou dobu s tím, že její platnost bude ukončena účinností změny územního plánu či jejího zamítnutí. Krajskému soudu se nicméně jeví, že toto skutečný úmysl odpůrce pro přijetí napadeného opatření nebyl. Byla jím spíše snaha o zabránění stavebního záměru navrhovatele. Ze stejného důvodu ostatně na svém 22. zasedání v roce 2022 odpůrce přistoupil ke schválení pořízení změny č. 1 územního plánu i původního opatření o stavební uzávěře, jež nepokrytě bránila stavební činnosti právě a pouze na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele (viz citace ze zápisu 22. zasedání výše). Tyto úvahy či cíle jsou způsobilé k soudnímu přezkumu, napadené opatření tudíž není nepřezkoumatelné. Nelze současně odhlédnout ani od toho, že v době vydávání napadeného opatření nikdo (včetně navrhovatele) ničeho nenamítal a odpůrce tak nebyl povinen se vypořádat s žádnými konkrétními námitkami. S ohledem na absenci námitek ze

strany navrhovatele lze notně obecné a nestandardní odůvodnění akceptovat, neboť důvody přijetí opatření o stavební uzávěře jsou z odůvodnění patrné. Tento návrhový bod tedy není důvodný.

IV. e) Nezákonnost napadeného opatření

26. Navrhovatel dále namítal, že napadené opatření nesplňuje podmínky § 97 odst. 1 stavebního zákona.
27. Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona 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.
28. Stavební zákon tedy pro vydání stavební uzávěry stanoví tři základní zákonné 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.
29. Krajský soud uznává, že proces zpracování územního plánu od jeho zadání až po schválení (podobně jako u změny územního plánu) je zákonem rozdělen do přesně ohraničených na sebe navazujících fází, pro něž platí, že bez řádného ukončení jedné fáze nelze přejít do fáze další, a jedná se tak o poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet ke větším či menším změnám v uvažovaném řešení. Jak přehledně shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, „*při přípravě územního plánu je nejprve nutno rozhodnout o jeho pořízení (§ 44 stavebního zákona), následně na základě rozhodnutí o pořízení, územně analytických podkladů s využitím doplňujících průzkumů a rozborů zpracovat návrh zadání územního plánu (§ 47 stavebního zákona) a tento řádně projednat, na základě výsledků projednání zadání návrhu upravit a předložit jej ke schválení (§ 47 odst. 4 stavebního zákona), následně může být zadání územního plánu schváleno (§ 47 odst. 5 stavebního zákona). Na základě schváleného zadání je zpracován návrh územního plánu (§ 50 odst. 1), který musí být společně projednán (§ 50 odst. 2), následně jsou vyhodnoceny výsledky projednání návrhu územního plánu a zajištěno řešení případných rozporů (§ 51 odst. 1). Poté je třeba upravený a posouzený návrh územního plánu veřejně projednat (§ 52), vyhodnotit výsledky projednání, zpracovat návrh rozhodnutí o námítkách a návrh vyhodnocení připomínek, k nimž se mohou vyjádřit dotčené orgány (§ 53). Poté může pořizovatel předložit návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním zastupitelstvu obce, které jej vydá (případně vrátí, či zamítne, § 54)*“.
30. Příslušný „záměr“ změny územně plánovací dokumentace je v případě stavební uzávěry třeba brát jako referenční kritérium pro posouzení potřeby vydat právě územní opatření o stavební uzávěře, resp. jeho konkrétně zvolné podoby. Krajský soud si je vědom toho, že rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace (či její změny) 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. Při posuzování, zda je opatření o stavební uzávěře zapotřebí, je tak nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142, dle kterého „[p]ři 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“). Posléze Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 1 As 454/2017-102 dodal, že opatření o stavební uzávěře nemusí reflektovat připravovanou územní dokumentaci v takových konkrétnostech, které odpovídají již zadání územního plánu.

31. Nicméně pro nyní posuzovanou věc je stěžejní, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku nepřipustil, že by snad odůvodnění územního opatření o stavební uzávěře stran naplnění výše citované zákonné podmínky č. 2) nemělo obsahovat žádné úvahy. Je totiž třeba, aby byla dána možnost přezkoumat, zda územní i věcný rozsah stavební uzávěry je přiměřený sledovanému cíli. Krajský soud si je vědom toho, že posuzování přiměřenosti regulace u daného typu opatření obecné povahy je poněkud užší než u opatření obecné povahy jiných typů (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 10. 2015, č. j. 59 A 5/2015-91; byť byl tento rozsudek zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2016, č. j. 2 As 301/2015-37, zrušovací důvody se váží primárně k jiným skutečnostem a závěrům citovaného rozsudku Krajského soudu v Plzni). Proto postačí, pokud tyto úvahy *„budou vysloveny v té míře obecnosti, která odpovídá obecnosti informací o připravované územně plánovací dokumentaci ve fázi rozhodnutí o jejím pořízení“*. Nejvyšší správní soud proto na podrobnost odůvodnění opatření o stavebních uzávěrách nahlíží poměrně shovívavě - *„obecnost odůvodnění opatření obecné povahy tak bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky zcela chybělo“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70). Jak ale zmínil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2022, č. j. 1 As 132/2022-67, *„[o]bec by tedy v době přijetí stavební uzávěry již měla mít konkrétnější představu o využití určitého území, kterou by však mohlo ohrozit uskutečnění jiných stavebních záměrů do doby, než bude schválena nová či pozměněná územně plánovací dokumentace závazná pro umístování a povolování stavebních záměrů“*. Proto kupříkladu z prostorového hlediska je třeba sledovat, zda rozsah stavební uzávěry konvenuje rozsahu plochy, ve vztahu ke které je nově zvažována změna regulace (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014-74). Uvedené požadavky jsou zcela logické, neboť bez alespoň přibližné konkretizace svých úvah by totiž obec mohla schválit jakoukoliv změnu územně plánovací dokumentace, která by zastupitelstvo (nebo radu obce) následně opravňovala vydávat opatření významně zasahujících do vlastnických práv. Takový výklad je třeba odmítnout.
32. Je přitom nesporné, že rozhodnutí, zda a kdy obec přistoupí ke zpracování územně plánovací dokumentace (či její změny), je vyhrazeno samostatné působnosti obce (§ 5 odst. 1 a 2 stavebního zákona), což platí i pro jeho konkrétní podobu, která je ve své podstatě výsledkem politického rozhodnutí. To stejné však už neplatí pro vydávání územních opatření o stavební uzávěře (a asanaci území) v přenesené působnosti (§ 5 odst. 2 a § 98 stavebního zákona), jak se chybně domníval odpůrce ve vyjádření k návrhu. Cílem opatření o stavební uzávěře je pouze to, aby stavební činnost v řešeném území neztížila nebo neznemožnila budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Uvedené vyplývá z charakteru stavební uzávěry jakožto dočasného opatření, přičemž podobně jako u jiných zatímních opatření je důvodem vydání stavební uzávěry zajištění budoucí realizace řešení konečného, které dosud nebylo účinně prosazeno (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2023, č. j. 6 As 103/2022-16). Nesmí tomu být naopak, tj. účelem pořizování územní plánovací dokumentace nesmí být umožnění vydání opatření o stavební uzávěře. Takový postup by byl v rozporu s § 97 odst. 1 stavebního

zákona i s obecným cílem územního plánování dlouhodobě a komplexně stanovit podmínky rozvoje území.

33. Prizmatem výše citovaných závěrů krajský soud přistoupil k posouzení nyní projednávané věci. Předně krajský soud s navrhovatelem souhlasí, že v projednávané věci nemohla zakázaná stavební činnosti ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace (podmínka č. 2). Dospěl totiž k závěru, že v době vydání napadeného opatření obecné povahy neexistovala konkrétní připravovaná změna využití území v územním plánu obce Ludmírov, jež by zakázaná stavební činnost mohla znemožnit či ztížit. Krajský soud vycházel z právního a skutkového stavu v době vydání napadeného opatření (§ 101b odst. 3 s. ř. s.) a uzavřel, že odpůrce přistoupil k vydání opatření o stavební uzávěře bez zdůvodnění, jakou konkrétní změnu územního plánu stavební činnost znemožňuje či ztěžuje. Krajský soud je toho názoru, že odpůrce neměl v době přijetí napadeného opatření konkrétní představu o konečném řešení využití území části obce Ospělov. Spíše lze dospět k závěru, že neměl představu žádnou. Jak totiž správně upozornil navrhovatel, konkrétní podoba změny č. 1 územního plánu nebyla známá ani v době schválení pořízení změny na 22. zasedání v roce 2022 odpůrce (viz zápis z tohoto zasedání), ani v době vydání napadeného opatření, jinak by byla jistě v napadeném opatření zmíněna. Odpůrce tedy nemohl napadeným opatřením zakázat stavební činnost, protože nemohl vědět, zda může vůbec ohrozit plánovanou změnu využití území. Toto je patrné i z odůvodnění napadeného opatření, neboť žádným způsobem nereflexuje připravovanou změnu územního plánu. Neuvádí ani, proč bylo nutné zakázat stavební činnost v rozsahu celého katastrálního území, když na velké části tohoto území ani stavební činnost nemohla být prováděna a nemohla tedy ohrozit plánované změny v užívání.
34. Krajský soud přitom nepřehlédl, že v odůvodněných případech je samozřejmě možné omezit stavební činnost i na celém území obce (viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 454/2017-102). Znovu ovšem opakuje, že potřebnost takového omezení musí alespoň rámcově vyplývat z plánových změn, což v projednávaném případě ani náznakem neplatí. Na okraj krajský soud poukazuje i na skutečnost, že původní opatření o stavební uzávěře (paradoxně dopadající jen na dva pozemky namísto celého katastrálního území) je v porovnání s napadeným opatřením kvalitněji odůvodněno. O to více proto vynikají vady nyní přezkoumávaného opatření. Jinými slovy, odpůrce zakázal stavební činnost jak pro případ, kdy by pozemky ve vlastnictví navrhovatele v rámci plánované změny územního pozemku vyjímал v území určeného k zastavění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008-86), tak pro případ, kdy by se jich změna č. 1 územního plánu vůbec nedotkla (což v době vydání napadeného opatření nebylo z ničeho patrné).
35. Krajský soud zároveň nemůže odhlédnout od zjevné účelovosti vydání napadeného opatření. Jak se podává ze zápisu 22. zasedání odpůrce: „*Ing. P. vysvětlil možnost provedení těchto kroků k zamezení výstavby objektů hromadné rekreace na zmiňovaných parcelách.*“ Z celkového vývoje věci, chování účastníků i vyjádření osob zúčastněných na řízení je krajskému soudu na první pohled patrné, že účelem napadeného opatření nebyla ochrana připravovaných změn územního plánu před stavební činností, nýbrž prosté znemožnění navrhovateli provést svůj plánovaný stavební záměr. Odpůrce proto jedním usnesením schválil pořízení změny územního plánu, aby hned následujícím původním opatřením mohl navrhovateli zakázat stavební činnost. Na tento postup navázal i při vydávání nyní napadeného opatření.
36. Z tvrzení navrhovatele vyplývá, že v době podání návrhu se proces pořizování změny č. 1 územního plánu jistým způsobem „pohnul“. Pořizovatel změny č. 1 měl dle tvrzení

navrhovatele informovat vlastníky dotčených pozemků, kde již určitým způsobem specifikoval, jak by mohl návrh změny vůbec vypadat, včetně toho, že by pozemky ve vlastnictví navrhovatele mohly být vyjmuty z území určených k zastavení. Tuto informaci však měl navrhovatel obdržet až 16. 2. 2024, tedy téměř rok od vydání napadeného opatření. Odpůrce na tato tvrzení nijak nereagoval. Krajský soud vzal tvrzení navrhovatele v potaz, konstatuje však, že posun v procesu pořizování změny územního plánu nemohl ovlivnit jeho rozhodování. Stále totiž musel vycházet z právního a skutkového stavu v době vydání napadeného opatření, z něhož jasně vyplývá, že odpůrce v té době neměl být náznakem představu o využití území, na němž napadeným opatřením omezil stavební činnost. Do vlastnických práv navrhovatele tedy zasáhl v rozporu s podmínkami § 97 odst. 1 stavebního zákona, neboť neodůvodnil, jakou plánovanou změnu využití pozemků ve vlastnictví navrhovatele mohla stavební činnost znemožnit či ztížit. Po vzoru citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 226/2021-70 tedy krajský soud uzavírá, že odůvodnění napadeného opatření je natolik obecné a nedostatečné, že fakticky absentuje, což způsobuje jeho nezákonnost.

V. Závěr a náklady řízení

37. Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy (územního opatření o stavební uzávěře), za zjištěného skutkového a právního stavu věci, dospěl krajský soud k závěru, je opatření obecné povahy je zatíženo závažnou vadou, která způsobuje jeho nezákonnost (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož napadené opatření obecné povahy zakázalo stavební činnost v celém katastrálním území Ospělův, nebylo možné rozhodnout o jeho zrušení pouze v rozsahu zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatele. Krajský soud proto rozhodl o zrušení napadeného opatření obecné povahy v celém rozsahu, a to způsobem uvedeným ve výroku I. tohoto rozsudku.
38. Obecně krajský soud dodává, že pokud bude odpůrce vydávat další opatření obecné povahy obdobného charakteru, je třeba, aby tak učinil v souladu s řádným rozhodnutím o pořízení změny územně plánovací dokumentace. Stejně tak by bylo třeba se řádně vypořádat s námitkami oprávněných osob; řádného odůvodnění si žádá nejen vypořádání těchto námitek, ale v jejich kontextu také samotné opatření obecné povahy, a to tak, aby důvody pro jeho přijetí byly seznatelné minimálně z obsahu správního spisu. To krajský soud uvádí při plném respektování závěrů citovaného rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 50 A 6/2014-74, dle kterých funkcí územního opatření o stavební uzávěře je zastavení stavební činnosti v území, pro které obec připravuje novou regulaci v podobě nové územně plánovací dokumentace (či její změny), do doby, než tato nová (změněná) dokumentace nabude účinnosti, přičemž 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 (soud se tedy nezabývá důvody, které vedou obec ke změně územně plánovací dokumentace, musí však zkoumat mj. to, zda je řešení zvolené v samotném územním opatření proporcionální a v tomto směru i přezkoumatelné). To však v nyní projednávané věci nebylo prakticky možné, neboť, jak již bylo řečeno výše, minimálně dle obsahu správního spisu není rozsah, povaha a důvody zamýšlené změny územního plánu nijak konkrétně vymezeny. Tento rozsudek přitom neznamená, že námitkám navrhovatele musí být při přijímání případného dalšího územního opatření o stavební uzávěře vyhověno; dané námitky však musí být řádně vypořádány, rozhodnutí o nich přezkoumatelné, a to i z hlediska naplnění principu proportionality.

39. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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.
40. Jelikož bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno, dosáhl navrhovatel plného úspěchu. Odměna advokáta navrhovatele a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V daném případě se jednalo o tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání návrhu a doplňující procesní podání) po 3 100 Kč dle § 7, § 9 odst. 4d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu a tři režijní paušály po 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupce navrhovatele není plátcem DPH. Navrhovateli dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za návrh ve věci samé ve výši 5 000 Kč.
41. Celkem tedy byla navrhovateli vůči odpůrci přiznána náhrada nákladů ve výši 15 200 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
42. Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení pak soud rozhodl tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o podaném návrhu. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací nenastala.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 25. července 2024

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu