

I. Úvod

Dne 27. 9. 2019 bylo na úřední desce obce Halenkov vyvěšeno oznámení o vydání opatření obecné povahy č. 1/2019 „Územní opatření o stavební uzávěře pro území ploch výroby a skladování“ (dále jen „stavební uzávěra“). Stavební uzávěra dopadá paušálně na všechny plochy výroby a skladování (plochy V a VD) vymezené ve stávajícím platném územním plánu Halenkov a na těchto plochách zakazuje plošně veškerou stavební činnost.

Jak vyplývá z výše uvedeného, stavební uzávěra má fatální důsledky zejména vůči podnikatelským subjektům, které z povahy věci především v plochách výroby a skladování provozují podnikatelskou činnost. Kromě společnosti **ZAMET, spol. s r.o.**, se sídlem č.p. 818, 756 04 Nový Hrozenkov, IČ: 423 40 217, zaps. v obchodním rejstříku vedeném Krajským soudem v Ostravě pod sp. zn. C 55361 (dále jen „Podatel“) podalo vůči návrhu stavební uzávěry, zveřejněném Radou obce Halenkov, řádně odůvodněné námítky dalších **8 subjektů**, většinou podnikatelů. Konkrétně se jednalo o následující fyzické a právnické osoby:

- 1.) Paní Ing. Radmila Škubalová, nar. 21. 4. 1973, bytem Jiráskova 1812, 755 01 Vsetín
- 2.) Společnost WALFER spol. s r. o., sídlem Halenkov 51, PSČ: 756 03, IČ: 633 23 508
- 3.) Pan Tomáš Přikryl, bytem Halenkov 713, PSČ: 756 03
- 4.) Společnost BEECH s.r.o., sídlem Molákova 2510, Líšeň, 628 00 Brno, IČ: 261 34 411
- 5.) Společnost TESP Contract s.r.o., sídlem Svárov 338, 755 01 Vsetín, IČ: 268 50 648
- 6.) Pan Ing. Stanislav Diatka, nar. 30. 12. 1935, bytem Matúškova 803/11, 149 00 Praha 4
- 7.) Pan Josef Tkadlec, nar. 21. 3. 1994, bytem Halenkov 433, PSČ: 756 03
- 8.) Pan Josef Tkadlec ak. soch., IČ: 48773948, bytem Halenkov 433, PSČ: 756 03

Stručně shrnuto, dotčené subjekty namítaly především nesplnění zákonných podmínek pro vydání stavební uzávěry, její zcela nepřiměřený rozsah, kdy dopadá paušálně na všechny plochy výroby a skladování a zakazuje zde veškerou stavební činnost bez bližšího odůvodnění. V návrhu stavební uzávěry nebylo nijak vysvětleno, proč je blokována stavební činnost zrovna na plochách výroby a skladování a nikoliv na plochách jiných; v tomto ohledu má stavební uzávěra diskriminační účinky a představuje zásah do práva na podnikání i do práva vlastnického. Rada obce Halenkov (dále i jen „rada obce“) nezdůvodnila, jaké konkrétní budoucí stavební záměry má na plochách pro výrobu a skladování, a tedy z jakého důvodu je třeba blokovat veškerou stavební činnost na tomto území. Nevzala přitom v potaz, že většina ploch výroby a skladování je tímto způsobem již dlouhodobě zaužívaná a jiné budoucí využití daného území ani nepřipadá v úvahu. Jak bude vysvětleno níže, vydaná stavební uzávěra je zneužitím tohoto institutu, který má v daném případě primárně za cíl zamezit realizaci stavebního záměru Podatele.

Rada obce veškeré podané námítky zamítla. Vypořádání námitek je však zcela nepřesvědčivé a Podatel trvá na tom, že stavební uzávěra je především z výše uvedených důvodů nezákonná. Dále Podatel poukazuje na to, že stavební uzávěra má z hlediska její struktury a procesu, který jejimu vydání předcházela, zásadní vady způsobující rovněž její nezákonnost, jak bude podrobněji rozvedeno níže.

Podatel již na tomto místě poukazuje na to, že podobným případem se zabýval nadepsaný krajský úřad v rozhodnutí ze dne 7. 11. 2018, č. j. KUZL 70947/2018 (dále jen „rozhodnutí KÚ“), jehož

prostřednictvím zrušil krajský úřad stavební uzávěru vydanou Zastupitelstvem obce Podolí. Stavební uzávěra vydaná Radou obce Halenkov vykazuje obdobné zásadní vady jako v uvedeném případě, který řešil krajský úřad v loňském roce.

V nynější věci zejména nebyly dodrženy správní lhůty, obdobně jako v uvedeném případě řešeném krajským úřadem v loňském roce nebylo splněno základní členění stavební uzávěry a nebylo splněno kritérium nezbytnosti rozsahu stavební uzávěry (srov. str. 3 rozhodnutí KÚ).

Podatel proto žádá krajský úřad, aby zrušil stavební uzávěru a postupoval obdobně jako ve výše citovaném případě v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení, a rovněž v souladu se zásadou legitimního očekávání zakotvenou v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle něhož platí, že „[s]právní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“.

Je třeba poukázat na to, že v nynějším případě má nezákonný postup rady obce vzhledem k rozsahu stavební uzávěry mnohem závažnější důsledky a dopadá na řadu podnikatelských subjektů, vůči nimž může mít až likvidační důsledky. Dle informací Podatele se rovněž další dotčené subjekty hodlají vůči stavební uzávěře bránit.

Pro Podatele má pak stavební uzávěra zásadní a likvidační důsledky i z toho důvodu, že v rámci rozvoje podnikání je nucen modernizovat výrobu, tak aby tato byla v souladu s nejlepšími dostupnými technologiemi a vyhovovala aktuálním požadavkům právní úpravy z hlediska ochrany životního prostředí. V tomto ohledu má Podatel připraven stavební záměr, na jehož podporu bylo vydáno dne 26. 9. 2019 Ministerstvem průmyslu a obchodu rozhodnutí č. 69/2019 o příslibu investiční pobídky. S rozhodnutím vyslovalo souhlas také Ministerstvo financí i Ministerstvo životního prostředí. Skrze stavební uzávěru by Podatel nemohl čerpat uvedenou investiční pobídku dosahující výše 100 mil. Kč, především by však nemohl modernizovat a ekologizovat jeho výrobu, což by fakticky znamenalo jeho zánik. Podatel je v případě potřeby připraven uvedené rozhodnutí krajskému úřadu doložit.

Podatel níže podrobně odůvodní nezákonnost stavební uzávěry, a to jak po stránce věcných vad, tak co se týče vad procesních a formálních.

II. Nezákonnost stavební uzávěry

Při přezkumu opatření obecné povahy je užíván algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu, srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Podatel spatřuje vady stavební uzávěry především v krocích 3, 4 a 5 přezkumného algoritmu.

V rámci kroku 3 je zkoumáno, zda opatření obecné povahy (zde stavební uzávěra) bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem. Z hlediska tohoto kroku se Podatel domnívá, že stavební uzávěra trpí následujícími vadami způsobujícími jeho nezákonnost:

1.) Nedodržení procesních lhůt

Dle § 172 odst. 1 správního řádu platí, že „[n]ávrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů“.

Dle § 172 odst. 5 správního řádu platí, že „[v]lastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění“.

Dle § 25 odst. 2 správního řádu platí, že „[d]oručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé“.

Dle názoru Podatele nebyl splněn požadavek uvedený v § 172 odst. 1 správního řádu, dle kterého musí být návrh opatření obecné povahy zveřejněn na úřední desce po dobu 15 dnů. Návrh stavební uzávěry, jak je v něm výslovně uvedeno, byl vyvěšen na úřední desce dne 30. 7. 2019 a sňat z ní byl dne 15. 8. 2019. Požadovaná lhůta tak nebyla dodržena, jelikož den zveřejnění i dle ustálené judikatury správních soudů není totožný se dnem jeho vyvěšení.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 231/2015-44 platí, že „[n]ávrh opatření obecné povahy musí být podle § 172 odst. 1 správního řádu zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů; dnem zveřejnění (ve smyslu dokonání tohoto úkonu) podle § 172 odst. 5 věty první správního řádu se proto rozumí patnáctý den ode dne vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na příslušné úřední desce (tedy způsobem stanoveným v § 25 téhož zákona). Teprve po uplynutí 15 dnů ode dne vyvěšení návrhu počíná běžet lhůta 30 dnů pro podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy“.

Z výše uvedeného je patrné, že za první den zveřejnění je třeba považovat teprve den 14. 8. 2019. Od tohoto dne se mj. také počítá lhůta pro podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy. K naplnění požadavku obsaženému v § 172 odst. 1 správního řádu je zapotřebí, aby byl návrh zveřejněn po dobu 15 dnů, tedy ještě dalších 14 dnů, až do dne 28. 8. 2019. K tomu však nedošlo, jelikož návrh stavební uzávěry byl sňat již dne 15. 8. 2019. Rada obce se tak dopustila zásadního procesního pochybení, kterým zkrátila vlastníky nemovitostí dotčených stavební uzávěrou na jejich právech, kdy tito neměli zákonem stanovený časový prostor k tomu, aby se dozvěděli o návrhu stavební uzávěry a dostatečně se s jeho obsahem seznámili. Na tuto skutečnost např. poukázal ve svých námitkách i pan Tomáš Přikryl, který se o návrhu stavební uzávěry dozvěděl teprve zprostředkovaně.

Uvedené ostatně potvrzuje i závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ze dne 5. 12. 2005, dle kterého je dnem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy „*patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který jej doručuje*“. Z výše uvedeného je patrné, že první, druhý ani třináctý nebo čtrnáctý den po vyvěšení návrhu nelze považovat dny zveřejnění; dnem zveřejnění je teprve patnáctý den po vyvěšení. Dny, které mu předcházely, tak logicky nelze počítat do doby 15 dnů, po kterou musí být návrh stavební uzávěry dle § 172 odst. 1 správního řádu zveřejněn, neboť tyto dny se za dny zveřejnění ve smyslu shora uvedené judikatury a názoru poradního sboru ministra nepovažují.

Rada obce tudíž pochybila, jelikož postupovala v rozporu s § 172 odst. 1 správního řádu, čímž zatížila stavební uzávěru vadou způsobující její nezákonnost.

Dalším krokem přezkumného algoritmu je posouzení, zda obsah opatření obecné povahy není v rozporu se zákonem, resp. hmotným právem. V tomto ohledu trpí stavební uzávěra další vadou, obdobně jako tomu bylo ve výše uvedeném případě řešeném v rozhodnutí KÚ:

2.) Nesprávné členění stavební uzávěry

Dle § 174 odst. 1 správního řádu platí, že pro řízení týkající se opatření obecné povahy (včetně stavební uzávěry) platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu. Platí tedy rovněž § 68 odst. 1 správního řádu. Stavební uzávěra tudíž má obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

Tyto náležitosti stavební uzávěra neobsahuje. Její členění naopak koresponduje s tím, které se objevilo v případě řešeném krajským úřadem ve výše uvedeném rozhodnutí KÚ. Rada obce tak pravděpodobně pouze převzala vzor s obdobným členěním na články I. – IX., aniž by reflektovala, že taková struktura opatření obecné povahy již byla v minulosti opakovaně označena za nezákonnou. Takový přístup rady obce ostatně koresponduje s jejím od počátku deklarovaným záměrem a účelem stavební uzávěry, kterým je co nejrychleji znemožnit stavební záměr Podatele, jak bude podrobněji zdůvodněno níže.

Stavební uzávěra neobsahuje jednoznačné členění na výrok a odůvodnění. Nelze určit, které články představují výrok a které odůvodnění, resp. prvky náležející do výroku a prvky náležející do odůvodnění se v člancích stavební uzávěry nepřehledně a nesrozumitelně mísí.

Jelikož stavební uzávěra nespĺňuje základní požadavek na opatření obecné povahy, tj. členění na výrokovou část, odůvodnění a poučení, je v rozporu s § 68 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 174

odst. 1 správního řádu. Obdobně jako v rozhodnutí KÚ se tedy jedná o další vadu způsobující nezákonnost stavební uzávěry, a proto je třeba stavební uzávěru zrušit.

Nutnost splnění požadavků dle § 68 správního řádu ostatně akcentoval i jiný krajský úřad, a to Krajský úřad Jihomoravského kraje, ve svém rozhodnutí ze dne 15. 6. 2017, č. j. JMK 87672/2017 (dále jen „rozhodnutí JMK“), kterým zrušil stavební uzávěru vydanou Radou městyse Drásov. Jde tedy o dlouhodobě akcentovaný požadavek na formu, srozumitelnost a přehlednost stavební uzávěry ze strany kontrolních orgánů, který rada obce nesplnila.

Zcela zásadní jsou pak další níže uvedené vady vyplývající především z porušení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Tyto mohou mít nejen vůči Podateli, ale také vůči dalším subjektům likvidační účinky.

3.) Nesplnění podmínek stavebního zákona pro vydání územního opatření o stavební uzávěře

V rámci čtvrtého kroku uvedeného algoritmu je namísto zabývat se dále především naplněním podmínky minimalizace zásahu práv dotčených osob, což vyplývá i z ustanovení stavebního zákona upravující stavební uzávěru.

Pouze Podatel samotný vlastní v území, na které dopadá stavební uzávěra (v plochách výroby a skladování), konkrétně tyto nemovitosti:

A. pozemky:

- parc. č. 103/8,
- parc. č. st. 1572, jehož součástí je stavba - budova bez čísla popisného nebo evidenčního,
- parc. č. st. 1577, jehož součástí je stavba - budova č. p. 754, stavba občanského vybavení,
- parc. č. st. 1661,
- parc. č. st. 1763,
- parc. č. st. 1764,
- parc. č. st. 1765,
- parc. č. st. 1766,
- parc. č. st. 1779, jehož součástí je stavba - budova bez čísla popisného nebo evidenčního,
- parc. č. st. 1780, jehož součástí je stavba - budova bez čísla popisného nebo evidenčního,
- parc. č. st. 1802, jehož součástí je stavba - budova bez čísla popisného nebo evidenčního,

B. stavby:

- budova bez čísla popisného nebo evidenčního - stavba pro výrobu a skladování na pozemku parc. č. st. 1661,
- budova bez čísla popisného nebo evidenčního - stavba pro výrobu a skladování na pozemku parc. č. st. 1763,
- budova bez čísla popisného nebo evidenčního - stavba pro výrobu a skladování na pozemku parc. č. st. 1764,
- budova bez čísla popisného nebo evidenčního - stavba pro výrobu a skladování na pozemku parc. č. st. 1765,

- budova bez čísla popisného nebo evidenčního - stavba pro výrobu a skladování na pozemku parc. č. st. 1766,

to vše v obci a k. ú. Halenkov, zapsané na listu vlastnictví č. 2110, vedeném Katastrálním úřadem pro Zlínský kraj, Katastrálním pracovištěm Vsetín (dále jen „Nemovitosti Podatele“).

Jak vyplývá z výše uvedeného, stavební uzávěra se jen ve vztahu k Podateli negativně dotýká značného množství nemovitostí v jeho vlastnictví. Jak bylo výše předestřeno a jak bude dále podrobněji odůvodněno, stavební uzávěra Podatele hrubě poškozuje a může pro něj znamenat likvidační důsledky.

Podatel předesílá, že již vzhledem k tomuto rozsahu vnímá zásah do jeho práv za zcela nepřiměřený a nezákonný.

K tomu je třeba doplnit, že Nemovitosti Podatele tvoří jen zlomek všech nemovitostí dotčených stavební uzávěrou. Jak vyplývá z Článku I., tak území, pro které platí stavební uzávěra, je velmi rozsáhlé. Stavební uzávěra se týká paušálně všech ploch výroby a skladování (V a VD) vymezených ve stávajícím platném územním plánu obce Halenkov a zde zakazuje plošně veškerou stavební činnost. Pozemky a stavby umístěné v těchto plochách jsou logicky využívány k podnikání. Nejen ve vztahu k Podateli, ale i k dalším vlastníkům dotčených nemovitostí tudíž stavební uzávěra představuje výrazný a nepřiměřený zásah do jejich práv zaručených Listinou základních práv a svobod, a to konkrétně do:

- práva vlastnit majetek, resp. výkonu vlastnického práva,
- práva na podnikání.

Stavební uzávěru je nadto třeba považovat (zejména vůči podnikatelům) za **diskriminační** a postup rady obce představuje **zneužití práva**, konkrétně institutu stavební uzávěry, jak bude níže odůvodněno.

Nyní k podmínkám vydání stavební uzávěry dle stavebního zákona:

Dle § 97 odst. 1 stavebního zákona platí, že „[ú]zemní 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. [...]“

Ke smyslu a účelu stavební uzávěry a výkladu citovaného ustanovení se vyjadřuje odborná literatura (srov. PRŮCHA P., a kol. Stavební zákon. Praktický komentář. Praha: Leges, 2017, s. 395) následujícím způsobem:

„Územní opatření o stavební uzávěře je krajním způsobem eliminace potenciální hrozby vzniku nové výstavby v místě, pro které obec nebo kraj plánují alternativní využití a tyto plány se doposud neprojeví v územně plánovací dokumentaci.“

Stavební uzávěra tudíž musí splňovat základní zákonnou podmínku, a sice že musí jít o prostředek *ultima ratio* sloužící k ochraně ploch, pro které je plánováno jiné využití. Tato podmínka v dané věci zjevně nenastala.

Z obsahu stavební uzávěry nevyplývá, jaké konkrétní využití dotčeného území je plánováno. Odůvodnění stavební uzávěry je v tomto ohledu zcela vágní a nejasné:

„V rámci pořizování Změny č. 1 Územního plánu Halenkov je zatím uvažováno o těchto způsobech doplnění podmínek pro využití ploch výroby a skladování:

- 1. plošná regulace zástavby – např. maximální procento zastavitelnosti plochy, minimální procento ochranné zeleně, která musí být v každé ploše umístěna (např. z důvodu protiprašní i estetické funkce), maximální velikost jednotlivých objektů,*
- 2. změnit současnou výškovou regulaci zástavby,*
- 3. regulace pomocí výčtu nepřípustného využití.*

V rámci pořizování Změny č. 1 Územního plánu Halenkov bude prověřeno vymezení ploch, ve kterých bude rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu či zpracováním územní studie, které by zahrnovaly také možnost stanovení maximální zastavitelné plochy, maximální velikosti objektů, stanovení maximální výšky staveb či podrobnější podmínky uspořádání jednotlivých objektů (vzájemné odstupy staveb, uliční čáry apod.). [...]“

Ani další části odůvodnění neobsahují konkrétní údaje o tom, jaké jiné budoucí využití území je plánováno. Pro vydání stavební uzávěry jako prostředku *ultima ratio*, který má zajistit plánované jiné využití území, proto nejsou splněny zákonné podmínky.

Budoucí plánované jiné využití území nelze nahradit ani obecnou formulací o údajných „*budoucích podrobnějších podmínkách pro využití ploch V a VD směřujících k ochraně krajinného rázu* [...]“, jak rada obce uvádí v rámci vypořádání námitek Podatele. I tato argumentace tak dokládá, že není naplněn zákonný požadavek aplikace stavební uzávěry jako institutu *ultima ratio*.

Nic na tom nemění ani to, že druhá zákonná podmínka vyplývající z § 97 odst. 1 stavebního zákona (rozhodnutí o pořízení změny územně plánovací dokumentace) formálně byla splněna. Jak bude zdůvodněno níže, o pořízení změny územně plánovací dokumentace bylo rozhodnuto ryze účelově, a to nikoliv proto, aby bylo zajištěno budoucí plánované jiné využití území (jak vyplývá ze shora uvedeného, žádné takové jiné využití konkrétně plánováno není), ale aby Podatel nemohl realizovat jeho stavební záměr (viz níže).

Jiné využití pozemků a staveb Podatele, které jsou součástí dlouhodobě zaužívaného průmyslového areálu, který dříve sloužil jako armádní sklad (což s sebou nese následky v podobě stavu těchto pozemků), ostatně ani nepřipadá v úvahu.

K tomu lze opětovně poukázat na výklad provedený odbornou literaturou (srov. MACHÁČKOVÁ, J., a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 720):

„Zákaz nebo omezení stavební činnosti se formou stavební uzávěry vydává tehdy, jestliže má dojít k využití území pro jiný účel než stávající.“

4.) Zneužití práva, zneužití institutu stavební uzávěry

Nesplnění zákonných podmínek pro vydání stavební uzávěry úzce souvisí s její další vadou způsobující nezákonnost, a sice že jejím vydáním dochází k zjevnému **zneužití práva**, resp. institutu stavební uzávěry.

O návrhu stavební uzávěry bylo radou obce rozhodnuto teprve poté, co Podatel, který je ryze českou rodinnou společností působící na trhu v oblasti lehkého strojírenského průmyslu od roku 2000 a jedním z největších zaměstnavatelů v kraji, začal připravovat povolovací proces výše uvedeného stavebního záměru spočívajícího v modernizaci stávajících pracovišť a vybudování nového pracoviště povrchových úprav v nové výrobní hale vč. umístění nových technologických celků v jeho průmyslovém areálu. Stranou lze nyní ponechat skutečnost, že půjde o modernizaci zařízení Podatele, které mají přispět k ekologičtějšímu provozu podnikatelské činnosti Podatele v jeho areálu, který byl v minulosti po mnoho let využíván jako armádní velkosklad, a proto je uvedená část území historicky zavedena jako plocha výroby a skladování. Nutno dodat, že záměr podatele je v souladu s aktuálním územním plánem obce Halenkov z října roku 2015 a postupně k němu vyjádřily souhlas veškeré dotčené orgány včetně těch na úseku ochrany přírody a krajiny a životního prostředí.

Účelem navrhované stavební úpravy není ochrana určitých ploch na území obce k tomu, aby mohly být využity jiným způsobem, který si obec Halenkov vyhodnotila a naplánovala, ale blokáce záměru Podatele.

Postup rady obce je vůči Podateli i ostatním dotčeným subjektům krajně neférový, neboť obec Halenkov má práva účastníka řízení v rámci povolovacích procesů k záměru Podatele, a v tomto ohledu tudíž může uplatňovat námitky a připomínky, které posoudí a vypořádá nezávislý orgán. Vydáním stavební uzávěry si rada obce v podstatě uzurpovala pravomoc o záměru Podatele rozhodnout, aniž by k tomu měla zákonný důvod.

Výše uvedenou skutečnost dosvědčuje článek ve zpravodaji obce Halenkov, kde starosta obce a člen rady obce Halenkov pan Ing. Radek Chromčák vysvětluje důvody, na základě nichž se obec Halenkov hodlá uchýlit ke zřízení stavební uzávěry. Článek má název „*Plánovaná výstavba linky povrchových úprav v areálu společnosti ZAMET spol. s r.o. v Halenkově*“. Z článku je patrné, že členové zastupitelstva a rady obce Halenkov podleli tlaku několika hlasitějších občanů obce Halenkov, kteří si realizaci záměru Podatele nepřáli. Reakce orgánů obce Halenkov je však zcela nepřiměřená, kdy namísto případného podání námitek a připomínek do konkrétních povolovacích procesů pro záměr Podatele, na které má ostatně právo kdokoliv, kdo se cítí dotčen na svém veřejném subjektivním právu, se rozhodly zakázat veškerou stavební činnost, a to nejen na pozemcích dotčených záměrem Podatele, ale i na všech jeho dalších pozemcích, a dokonce i plošně na veškerých pozemcích nacházejících se v plochách pro výrobu a skladování v obci Halenkov. Jde tedy rovněž o zjevný a zcela nepřiměřený zásah do práva na podnikání.

V článku je navíc potvrzeno, že dochází teprve k prověřování podmínek pro využití ploch pro výrobu a skladování a teprve v případě potřeby bude prověřeno i vymezení těchto ploch v územním plánu. I z tohoto je zcela patrné, že k rozhodnutí o pořízení změny územního plánu bylo rozhodnuto pouze „na oko“, tak aby byla formálně splněna jedna z podmínek uvedených v § 97 odst. 1 stavebního zákona.

Důkaz:

- Článek ze zpravodaje obce Halenkov sepsaný starostou obce a členem rady obce Halenkov panem Ing. Radkem Chromčákem

To, že skutečným důvodem vydání stavební uzávěry bylo znemožnění záměru Podatele, ostatně vyplývá i z vypořádání námitek Podatele radou obce, kde je potvrzeno, že základní impuls k jejímu vydání nepředstavovala snaha ochránit dané plochy před budoucím jiným využitím (o kterém nemá obec Halenkov v tuto chvíli ani rámcovou konkrétní představu), ale zabránění realizace záměru Podatele.

5.) Diskriminační účinky stavební uzávěry

Stavební uzávěra je kromě shora uvedených vad rovněž **diskriminační**.

V odůvodnění stavební uzávěry je uvedeno, že je zde údajně zájem na ochraně krajinného rázu, zajištění kvality bydlení a příznivého životního prostředí v obci Halenkov, a proto se má jevit regulace ploch V a VD (nastavená územním plánem obce Halenkov z října roku 2015) jako nedostatečná. Jak bylo výše uvedeno, „je zatím uvažováno“ o plošné regulaci zástavby, změně současné výškové regulace zástavby, regulaci pomocí výčtu nepřipustného využití (viz výše body 1., 2. a 3. Článku VII. odůvodnění).

Ve stavební uzávěře však (kromě toho, že neobsahuje požadavek na jiné budoucí využití území) není nijak vysvětleno ani přesvědčivě odůvodněno, z jakého důvodu je zapotřebí dále regulovat plochy výroby a skladování (V a VD) a z jakého důvodu je nutno regulovat právě pouze plochy výroby a skladování (V a VD) a nikoliv i plochy další.

V územním plánu je kromě ploch výroby a skladování vymezena celá řada dalších ploch. Jde například o plochy občanského vybavení, plochy technické infrastruktury, plochy dopravní infrastruktury, plochy sídelní zeleně, plochy veřejného prostranství, plochy smíšeného využití apod. Tyto plochy se přitom rovněž nacházejí v blízkosti centra či přímo v centru obce Halenkov, jehož podobu se rada obce, jak deklaruje, snaží změnou územního plánu a stavební uzávěrou chránit. Ve stavební uzávěře však není nijak vysvětleno, proč by také tyto veškeré ostatní plochy neměly být regulovány.

Rada obce ve vypořádání námitek Podatele uvádí, že v plochách výroby a skladování „mohou nejpravděpodobněji vznikat stavby, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí využití území“. Takový názor však není ničím podložen a je zcela spekulativní. Je zřejmé, že rovněž v plochách technické infrastruktury, občanského vybavení, smíšeného využití a koneckonců i bydlení mohou být čistě hypoteticky povoleny stavby či záměry, které by v očích členů zastupitelstva či rady obce Halenkov, potažmo některých občanů obce Halenkov, nemusely být v souladu s krajinným rázem nebo by mohly přinést riziko z hlediska ochrany životního prostředí.

K rozhodování o souladu staveb či jiných záměrů s krajinným rázem či požadavkem na ochranu životního prostředí jsou však povolány příslušné dotčené orgány, zejména orgány ochrany přírody a orgány ochrany životního prostředí, které jsou k takovému posouzení vybaveny odborným aparátem a které v příslušných řízeních vydávají závazná stanoviska. K posuzování těchto záměrů však zcela jistě není povolána rada obce a k vyjádření nesouhlasu zcela jistě neslouží institut stavební uzávěry.

Podatel dále poukazuje na přílehlavé závěry z citovaného rozhodnutí KÚ, které jsou použitelné i na tento případ: „Uvedené svědčí o účelovém vydání ÚOSU se snahou zabránit povolení stavby i za situace, kdy mohou být všechna stanoviska dotčených orgánů souhlasné. Obec si tak osvojila postavení „nad“ dotčené orgány (hájících ze zákona zájmy vyplývající ze zvláštních právních předpisů) a předurčuje tak rozhodnutí stavebního úřadu. Jak je již uvedeno výše, v případném správním řízení bude veřejné zájmy vyplývající ze zákona 114/1992 Sb. hájit příslušný dotčený orgán“.

Je otázkou, z jakého důvodu se rada obce rozhodla ze všech šestnácti (16) druhů ploch vymezených územním plánem regulovat pouze plochy výroby a skladování. Přitom některé z těchto ploch se nachází na samotné hranici katastrálního území obce Halenkov a k centru obce Halenkov, které má rada obce údajně zájem chránit, jsou značně vzdáleny. Naopak další výše uvedené druhy ploch, přestože se nacházejí v centru obce Halenkov, rada obce patrně nemá zájem dále regulovat vůbec.

Spíše než deklarovaným zájmem na ochraně krajinného rázu a životního prostředí, působí stavební uzávěra a s ní související uvažovaná změna územního plánu jako snaha o likvidaci podnikatelských subjektů v obci Halenkov, které bezpochyby potřebují se svými pozemky a stavbami nacházejícími se v plochách výroby a skladování disponovat a prostřednictvím stavebních záměrů rozvíjet svou činnost.

Podivné je rovněž to, že stávající územní plán již stanovuje podmínky pro využití ploch výroby a skladování; upravuje jak využití hlavní, přípustné i podmíněné přípustné, stejně tak i podmínky prostorového uspořádání včetně stanovení základních podmínek ochrany krajinného rázu (výšková regulace). Toto ostatně konstatuje i samotná rada obce v odůvodnění stavební uzávěry. Dále však už nijak nevysvětluje, z jakého důvodu je současná regulace nedostatečná a proč je zapotřebí její úprava. Je třeba doplnit, že územní plán byl vydán relativně nedávno, v říjnu roku 2015. Vysvětleno není ani to, proč naopak s ohledem na cíle deklarované ve stavební uzávěře není zapotřebí regulovat rovněž další plochy kromě ploch výroby a skladování.

S ohledem na vše výše uvedené je třeba uzavřít, že stavební uzávěra je zjevně diskriminační, což představuje další důvod její nezákonnosti.

Uplatní se ostatně i další závěr z rozhodnutí KÚ, kdy obdobně i nyní rada obce vydáním stavební uzávěry porušila § 2 odst. 4 správního řádu, když ve skutkově podobných případech nepostupovala obdobně, čímž vznikly nedůvodné rozdíly. „Byla tak porušena zásada ochrany legitimního očekávání či jinak řečeno zásada oprávněné důvěry v postupy orgánů veřejné správy.“ (srov. str. 7 rozhodnutí KÚ).

6.) Nepřiměřenost stavební uzávěry

Neméně zásadní vadou způsobující nezákonnost navrhované stavební uzávěry je dále její **nepřiměřenost**. Jde zároveň o v pořadí pátý bod přezkumného algoritmu nastaveného Nejvyšším správním soudem.

Dle § 97 odst. 1 stavebního zákona je možné stavební uzávěrou omezit či zakázat stavební činnost v nezbytném rozsahu.

Jak bylo shora uvedeno, stavební uzávěra se týká bez bližšího odůvodnění značného množství nemovitostí ve vlastnictví Podatele a dalších pozemků a staveb nacházejících se v plochách výroby a skladování (V a VD) ve vlastnictví více než třiceti (30) dalších subjektů. Bez bližšího rozlišení je pak

dle Článku III. vymezen rozsah stavební uzávěry jako plošný zákaz umístování a realizace všech staveb a terénních úprav (až na výjimky spočívající v udržovacích pracích, které dle stavebního zákona zakázat nelze).

Dle odborné literatury (srov. PRŮCHA P., a kol. Stavební zákon. Praktický komentář. Praha: Leges, 2017, s. 396) platí, že:

„Stavební uzávěra omezuje nebo zakazuje v nezbytném časovém a prostorovém rozsahu stavební činnost.“

Dále se uvádí (srov. MACHÁČKOVÁ, J., a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 720), že „[z]ákaz může směřovat například pro novostavby, přístavby a nástavby, stavby pro živočišnou výrobu, stavby pro bydlení a přechodné ubytování, stavby pro rodinnou rekreaci apod.“.

I s ohledem na výše uvedené názory odborné literatury je zřejmé, že paušální zákaz stavební činnosti stanovený ve stavební uzávěře týkající se bez bližšího rozlišení jednak veškerých staveb a jednak rozsáhlého území všech ploch pro výrobu a skladování v obci Halenkov podmínku nezbytného opatření, které je svou povahou krajním prostředkem *ultima ratio*, nesplňuje. Jak bylo uvedeno již v předchozích částech tohoto podnětu, rada obce nijak neodůvodnila, proč je zapotřebí regulovat všechny plochy výroby a skladování (např. i bez rozdílu, zda se nacházejí poblíž centra obce Halenkov, nebo při samé hranici katastrálního území obce Halenkov). Nezdůvodnila ani to, proč je zapotřebí regulovat výhradně plochy výroby a skladování a nikoliv také plochy další.

Výše uvedené účinky plošného zakazu veškeré stavební činnosti ve vztahu ke všem nemovitostem Podatele by představovaly faktickou likvidaci Podatele. Ten přitom patří k významným regionálním zaměstnavatelům. Modernizace jeho pracovišť (a s tím spojená stavební činnost) je nutná jednak s ohledem na dynamicky se měnící právní úpravu kladoucí stále větší požadavky na technologie, a to zejména v oblasti ekologie, neméně náročné požadavky jsou však na Podatele kladeny rovněž ze strany jeho obchodních partnerů, k nimž se řadí světoví výrobci v oblasti lehkého strojírenského průmyslu, kteří sjednané zakázky podmiňují zřízením nejmodernějších a nejekologičtějších technologií v dané oblasti, což Podatel musí opakovaně garantovat a prokazovat. Těmto požadavkům se Podatel úspěšně snaží dostát. Stavební uzávěra, bezdůvodně mu zakazující plošně veškerou stavební činnost na všech jeho nemovitostech v obci Halenkov, tak představuje výrazný zásah do práva na podnikání Podatele, jakož i práva vlastnit majetek, resp. vlastnické právo vykonávat.

Výjimečnost použití institutu stavební uzávěry ostatně ve svých rozhodnutích opakovaně zdůrazňovaly také vyšší soudy. V rozsudku ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60, Nejvyšší právní soud např. uvedl, že „*stavební uzávěra je institutem v řadě ohledů specifickým, který by měl být využíván jen ve výjimečných případech, a při jeho přijímání by se mělo důsledně dbát zákonem stanoveného procesu*“. Obdobně k tomu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, č. 475/2006 Sb.

Podatel uzavírá, že stavební uzávěra je v rozporu s § 97 odst. 1 stavebního zákona, kdy nerespektuje požadavek na nezbytný rozsah stavební uzávěry, a dále je rovněž v rozporu s jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů zakotvené v § 2 odst. 3 správního řádu, podle které je třeba šetřit práva nabytá v dobré víře i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu dotýká. Správní orgán do těchto práv a oprávněných zájmů může dle citované zásady

zasahovat pouze za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu, což v dané věci splněno nebylo.

7.) Nesoulad stavební uzávěry s cíli územního plánování

„Územní opatření o stavební uzávěře musí splňovat podmínky minimalizace zásahu práv dotčených osob, musí obsahovat rozhodovací důvody, být v souladu s cíli územního plánování a naplňovat je nediskriminačně, jasně, srozumitelně a logicky nerozporně.“

(srov. PRŮCHA P., a kol. Stavební zákon. Praktický komentář. Praha: Leges, 2017, s. 400)

Stavební uzávěra je rovněž v rozporu s cíli územního plánování. Podatel se nedomnívá, že by v rámci cílů územního plánování byl stanoven požadavek na regulaci území, které odpovídá plochám výroby a skladování, resp. není stanoveno, že by mělo dojít k úpravě regulace těchto ploch stanovené územním plánem Halenkova z října roku 2015. Není proto důvod blokovat veškerou stavební činnost na tomto území prostřednictvím stavební uzávěry. Ani navrhovaná změna územního plánu vydání stavební uzávěry neodůvodňuje, když tato uvádí, že budoucí využití „*bude prověřeno*“ a stran budoucí regulace teprve „*je uvažováno*“ [...].

Rada obce ve stavební uzávěře nijak nezdůvodnila její soulad s cíli územního plánování, ani neprokázala, že by tyto cíle stavební uzávěra naplňovala nediskriminačně, jasně a srozumitelně, jak požaduje odborná literatura. Jak bylo shora odůvodněno, stavební uzávěra naopak je diskriminační ve vztahu k vlastníkům nemovitostí umístěných v plochách výroby a skladování, kterým neodůvodněně blokuje stavební činnost, zatímco nemovitosti umístěné v jiných plochách (např. i ty, které s nemovitostmi v plochách výroby a skladování bezprostředně sousedí) nijak neomezuje.

8.) Nenařízení veřejného projednání stavební uzávěry

Rada obce pochybila také v tom smyslu, že nenařídila veřejné projednání stavební uzávěry. Byť správní řád tuto povinnost výslovně nestanovuje, ale ponechává ji na úvaze správního orgánu, bezpochyby by v dané situaci bylo nařízení veřejného projednání návrhu postupem více než vhodným.

Prostřednictvím veřejného projednání rada obce měla vysvětlit Podateli, ale i dalším dotčeným subjektům, jejichž nemovitosti se nacházejí v plochách výroby a skladování, k jakému jinému účelu navrhuje pozemky v jejich vlastnictví v budoucnu využívat. Jak bylo shora podrobně vysvětleno, stavební uzávěra žádné konkrétní budoucí využití dotčených pozemků a staveb nezmiňuje. Ve stavební uzávěře uvádí pouze nekonkrétní možné zpřísnění regulace, kdy toto zpřísnění „*bude prověřeno*“ a o kterém „*je uvažováno*“.

Spolu s veřejným projednáním návrhu rovněž v úvahu přicházelo ústní jednání spojené s ohledáním na místě. Rada obce by se jeho prostřednictvím mohla detailněji seznámit se stavem nemovitostí dotčených stavební uzávěrou a vyhodnotit, zda jiné využití daného území, než jsou plochy pro výrobu a skladování, vůbec přichází v úvahu. Vzhledem k tomu, že v případě Podatele jde o průmyslový areál využívaný po desítky let jako armádní sklad a takto jsou pozemky ve vlastnictví Podatele dlouhodobě zaužívané, je dle názoru Podatele vyloučeno, aby nově došlo k jejich jinému využití.

Rada obce rozhodla o pořízení stavební uzávěry, aniž by dostatečně znala skutkový stav nebo se jej alespoň pokusila zjistit. Veřejné projednání, které by mohlo prokázat, že budoucí využití dotčených

nemovitostí jiným způsobem než jako plochy výroby a skladování není možné, bez bližšího odůvodnění vyloučila. I z tohoto důvodu je tudíž postup rady obce možno považovat za nezákonný.

III. Shrnutí a závěr

Podatel shora podrobně uvedl, z jakých důvodů je stavební uzávěra nezákonná. Stručně shrnuto, jedná se o tyto základní důvody nezákonnosti:

- nedodržení procesních lhůt,
- nesprávné členění stavební uzávěry,
- nesplnění podmínek stavebního zákona pro vydání územního opatření o stavební uzávěře,
- zneužití práva, zneužití institutu stavební uzávěry,
- diskriminační účinky stavební uzávěry,
- nepřiměřenost stavební uzávěry,
- nesoulad stavební uzávěry s cíli územního plánování,
- nenařizení veřejného projednání stavební uzávěry.

Vzhledem ke všem výše uvedeným důvodům je třeba stavební uzávěru považovat za nezákonnou. Územní opatření o stavební uzávěře je tak zapotřebí pro rozpor s právními předpisy zrušit.

Podatel si dovoluje zdvořile požádat krajský úřad, aby obdobně jako v případě řešeném v rámci rozhodnutí KÚ postupoval v souladu se zásadou hospodárnosti a územní opatření o stavební uzávěře zrušil v rámci přezkumného řízení pokud možno co nejdříve. Jak bylo uvedeno výše, Podateli hrozí vážná újma a v podstatě likvidace, neboť v tuto chvíli nemůže rozvíjet a modernizovat jeho výrobní činnost, tak aby mohl dostát požadavkům stanoveným právními předpisy a vyžadovaným jeho obchodními partnery vzhledem k ochraně životního prostředí a přírody a krajiny. Podatel by zároveň nemohl čerpat investiční pobídku vydanou v jeho prospěch Ministerstvem průmyslu a obchodu, kdy s jeho záměrem souhlasilo rovněž Ministerstvo financí i Ministerstvo životního prostředí.

Podatel je navíc přesvědčen o tom, že obdobné likvidační důsledky by stavební uzávěra měla také ve vztahu k dalším subjektům, které vlastní pozemky v plochách výroby a skladování, k nimž se vztahuje stavební uzávěra.

Podatel dále zdvořile žádá, aby byl o vyřízení podnětu a dalším postupu krajského úřadu informován v zákonem stanovených lhůtách.

JUDr. Vojtěch Dolina, advokát
v plné moci za Podatele