Obec A. je malou obcí se 159 obyvateli, která se nachází ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností B. v kraji C. Obec A. dosud nemá ani územní plán, ani opatřením obecné povahy vymezené zastavěné území. Územní plán je v současné době teprve pořizován.

Dne 29. listopadu 2016 podala u věcně a místně příslušného stavebního úřadu (= obecní úřad v B.) žádost o územní rozhodnutí akciová společnost H. Předmětem žádosti bylo umístění areálu (= souboru staveb; jeho součástí je průmyslová stavba o celkové zastavěné ploše 210 m^2 s dvěma nadzemními podlažími) výrobny pečiva v obci A. Areál má být umístěn na pozemcích, k nimž žadatel nabude vlastnického práva koupí (doloženo smlouvou o smlouvě budoucí uzavřenou s dosavadním vlastníkem), a to mimo tzv. historický intravilán obce (= zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966, vyznačená v mapách evidence nemovitostí). Záměr nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí.

Umístění stavby se dotýká blízké silnice II. třídy. K žádosti vydal souhlasné závazné stanovisko příslušný silniční správní úřad.

Orgány obce A. zůstalo probíhající územní řízení nepovšimnuto až do 20. února 2017, kdy bylo jejímu starostovi doručeno územní rozhodnutí.

Dne 22. února 2017 se konalo (řádné) zasedání zastupitelstva obce A., na kterém vystoupili 2 zastupitelé (jeden z nich, pan M., je určeným zastupitelem ve smyslu § 51 odst. 1 stavebního zákona) s kritikou záměru. Podle jejich tvrzení výstavba areálu výrobny pečiva ohrozí pořizovaným územním plánem zamýšlenou urbanistickou koncepci. Po živé výměně názorů s ostatními zastupiteli nebylo přijato žádné usnesení.

Dne 2. března 2017 podal starosta obce A., pan P., za obec odvolání adresované obecnímu úřadu v B., v němž bylo uvedeno, že územní rozhodnutí bylo vydáno bez toho, že by se v rámci územního řízení konalo veřejné ústní jednání a že záměr umístit výrobnu pečiva je především nepochybně v rozporu se zákonem a kromě toho i s pořizovaným územním plánem obce, neboť podle jeho zadání „tam má být zčásti občanská vybavenost (koupaliště) a zčásti veřejné prostranství (parčík)".

Obecní úřad v B. zaslal stejnopis podaného odvolání účastníkům územního řízení. Ve stanovené lhůtě se k odvolání vyjádřila pouze akciová společnost H. Ve svém vyjádření ze dne 17. března 2017 uvedla, že jejímu zástupci byla odepřena účast na zasedání zastupitelstva obce A., kde by „vše vysvětlil a urovnal" a že podle informací „z druhé ruky" (od jednoho ze zastupitelů přítomných na zasedání) „se zastupitelstvo na žádném odvolání neusneslo". Podané odvolání označila za svévolné konání starosty a navrhla, aby odvolání bylo zamítnuto jako nepřípustné.

Současně s vyjádřením k odvolání proti územnímu rozhodnutí podala akciová společnost H. žádost o stavební povolení ke stavbě předmětného areálu.

Dne 22. března 2017 se konalo další (tentokrát mimořádné) zasedání zastupitelstva obce A. Vystoupil na něm zastupitel pan M., který jeho svolání inicioval. Informoval o stavu prací na pořizovaném územním plánu a poté se vyjádřil k „aktuálnímu problému s výrobnou pečiva". Uvedl, že díky tomu, že územní plán předpokládá na daných pozemcích občanskou vybavenost a veřejné prostranství, které stavební zákon označuje za veřejnou infrastrukturu, bude „přinejhorším jistě možné poté, co územní plán nabude účinnosti, tyto pozemky vyvlastnit ve prospěch obce". Zmínil rovněž, že případná výstavba výrobny pečiva by zpočátku vyžadovala „přísun techniky a materiálu" po veřejně přístupné účelové komunikaci, která je ve

vlastnictví obce a že pro tento případ lze postup výstavby „kontrolovat" pomocí obecně závazné vyhlášky, jejíž návrh současně přednesl.

Návrh zněl:

„Obecně závazná vyhláška
o omezení veřejné přístupnosti účelových komunikací ve vlastnictví obce"

Zastupitelstvo obce vydává k zabezpečení ochrany vlastního majetku před neodůvodněným nadužíváním podle § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon"), tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen "vyhláška"):

Článek 1

Účelové komunikace ve vlastnictví obce lze užívat pouze s povolením obecního úřadu.

Článek 2

K vydání povolení k užívání účelových komunikací ve vlastnictví obce nákladními vozidly o celkové hmotnosti vyšší než 3 500 kg je zapotřebí souhlasu zastupitelstva obce.

Článek 3

Starosta dohodne s Policii České republiky spolupráci při plnění této vyhlášky jako zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku [§ 103 odst. 4 písm. d) zákona].

Článek 4

Tato vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení (§ 12 odst. 2 zákona).

OTÁZKY:

1. Je k umístění areálu výrobny pečiva v obci A. zapotřebí územní rozhodnutí?

2. Který silniční správní úřad byl příslušný k vydání závazného stanoviska v územním řízení?

3. Posuďte důvodnost námitek týkajících se vedení územního řízení a zákonnosti územního rozhodnutí, uvedených v odvolání podaném starostou obce A.

4. Mohla být zástupci akciové společnosti H. odepřena účast na zasedání zastupitelstva obce A.? Potřeboval starosta obce A. k podání odvolání proti územnímu rozhodnutí usnesení zastupitelstva?

5. Jaký význam má pro posuzování (přezkoumávání) žádosti akciové společnosti H. o vydání stavebního povolení stavebním úřadem skutečnost, že bylo podáno odvolání proti územnímu rozhodnutí?

6. Je pravdivé tvrzení, že pozemky, na nichž má být koupaliště a parčík bude možno poté, co nabude účinnosti územní plán, vyvlastnit ve prospěch obce A.?

7. Posuďte zákonnost návrhu obecně závazné vyhlášky předneseného panem M.

U odpovědí vázaných na aplikaci právního předpisu je třeba použít přesné citace (předpis, paragraf, odstavec, popřípadě písmeno).

Řešení:

Ad 1)

Územní rozhodnutí je zapotřebí. Obecně je třeba vyjít z § 76 odst. 1 StZ. Nejde o stavbu umisťovanou ve volném režimu, uvedenou v § 79 odst. 2 StZ. Nepostačí ani územní souhlas – nejsou splněny předpoklady stanovené § 96 odst. 1 StZ, neboť záměr má být umístěn mimo zastavěné území - to vyplývá z jeho § 2 odst. 1 písm. d), protože obec nemá ani územní plán, ani opatřením obecné povahy vymezené zastavěné území (bez územního plánu nelze uvažovat ani zastavitelnou plochu). S ohledem na obsah § 103 a 104 StZ ovšem nejde ani o záměr uvedený v jeho § 96 odst. 2. *Územní rozhodnutí o umístění stavby lze za určitých okolností nahradit veřejnoprávní smlouvou. Náhrada regulačním plánem by byla možná pouze v případě regulačního plánu konkretizující zásady územního rozvoje.*

Ad 2)

Podle § 40 odst. 3 písm. f) ZPK vydává závazné stanovisko krajský úřad. *Vztah k silnicím II. třídy má rovněž § 40 odst. 4 písm. a) ZPK, které nelze použít, protože ustanovení odstavce 3 písm. f) je ustanovením speciálním. Termíny „uplatňuje" a „řešení" v odstavci 3 písm. f) nemůže vzbuzovat pochybnosti, zda jde o „vydání" o vydání závazného stanoviska; nezavdává ani příčinu tvrzení, že musí jít pouze o stavbu pozemní komunikace. Vzhledem k pochybnostem vysloveným v praxi a v odborné literatuře lze uznat i odpověď opačnou, ovšem pouze za předpokladu, že řešení výslovně uvažuje o vztahu obou ustanovení.*

Ad 3)

Námitka týkající se vedení územního řízení je důvodná. Stavební úřad byl povinen nařídit veřejné ústní jednání - věta druhá § 87 odst. 2 StZ.

Námitka týkající se „nepochybné zákonnosti" územního rozhodnutí je formulována bez specifikace důvodu nezákonnosti. Daný záměr (= průmyslová stavba) ovšem nelze umístit v nezastavěném území § 18 odst. 5 StZ s ohledem na jeho § 2 odst. 1 písm. f); neuplatní se ani § 188a. *Z tohoto důvodu je územní rozhodnutí nezákonné.* Tuto námitku lze vztáhnout i k tvrzení o rozporu s územním plánem, což důvodné není [z § 90 písm. a) StZ vyplývá, že musí jít o již vydanou územně plánovací dokumentaci; k témuž závěru lze dospět na základě jeho § 43 odst. 5; vzhledem k tomu, že územní plán má formu opatření obecné povahy, stává se závazným nabytím účinnosti].

Ad 4)

Zástupci akciové společnosti účast na zasedání zastupitelstva odepřít nelze. Zasedání zastupitelstva obce je veřejné - § 93 odst. 3 ObZ.

Starosta zastupuje obec navenek a je oprávněn činit úkony ve správním řízení (§ 103 odst. 1 ObZř a § 30 odst. 4 SpŘ). Do vyhrazené působnosti zastupitelstva obce (§ 84 odst. 2 ObZ) tato otázka nepatří. Ze zadání neplyne, že by si zastupitelstvo něco takového vyhradilo. Žádné usnesení zastupitelstva obce starosta k podání odvolání nepotřeboval.

Ad 5)

Stavební úřad při posuzování (slovy zákona „přezkoumává") žádosti ověřuje, zda je projektová dokumentace zpracována v souladu s územním rozhodnutím - § 111 odst. 1 písm. a) StZ. Vzhledem k odkladnému účinku odvolání proti územnímu rozhodnutí (§ 85 odst. 1 SpŘ; odvolání bylo podáno včas a bylo přípustné; ze zadání nevyplývá, že by jej stavební úřad vyloučil), nelze žádost z tohoto

hlediska posoudit. Procesním řešením (= mimo otázku) by bylo přerušení stavebního řízení - § 64 odst. 1 písm. c) SpŘ. *Nejde o přerušení řízení podle § 111 odst.3- StZ, protože územní rozhodnutí vydal týž stavební úřad, který vede stavební řízení.*

Ad 6)

Tvrzení pravdivé není. Podle čl. 11 odst. 4 LZPS a § 3 VyvlZ je vyvlastnění možné jen pro účel stanovený zákonem. Vyvlastňovací titul uvedený v StZ se netýká veřejné infrastruktury jako takové, ale veřejně prospěšných staveb dopravní a/nebo technické infrastruktury - viz jeho odstavec. 1 písm. a); srov. též § 2 odst. 1 písm. k) StZ. *Není uveden ani v jiném zákoně.*

Ad 7)

Obecně závazná vyhláška je v rozporu se zákonem. Obsahem obecně závazné vyhlášky mohou být pouze otázky samostatné působnosti obce (čl. 104 odst. 3 Ústavy, § 35 odst. 1 a 2 ObZř), nesmí jím být to, co je předmětem výkonu státní správy. V daném případě mohlo jít o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 [a § 40 odst. 3 písm. a) § 44a] ZPK a/nebo o stanovení místní úpravy pravidel provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci podle § 77 odst. 6 [a odstavec 1 písm. c) a § 128a] ZSP. Dále nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/16.