



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci navrhovatelů **a) M. D., b) A. R. a. s.**, proti odpůrci **Radě města Špindlerův Mlýn**, se sídlem Špindlerův Mlýn, Svatopetrská 173, zastoupenému JUDr. Danielem Chamrádem, advokátem se sídlem Praha 9, K Hutím 5/665, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře, vydaného odpůrcem dne 18. 5. 2007, č. j. V-135/07,

t a k t o :

- I.** Územní opatření o stavební uzávěře, vydané odpůrcem dne 18. 5. 2007, č. j. V-135/07, **se z r u š u j e** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Podstata návrhu

Návrhem, došlým soudu dne 4. 6. 2007, se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře ze dne 18. 5. 2007, č. j. V-135/07, vydaného odpůrcem, kterým se ve vymezeném území (celé katastrální území B. v K. a část katastrálního území Š. M. – mimo část S. P., vše obec Š. M.) do dne nabytí účinnosti nového Územního plánu sídelního útvaru města Špindlerův Mlýn zakazuje výstavba bytových domů, přestavba stávajících objektů na bytové domy, výstavba objektů s více než jedním bytem určeným pro majitele či správce nebo s označením jako byt služební a výstavba doplňkových staveb – zejména administrativních budov a budov pro doplňkovou funkci objektu. Cílem tohoto omezení je zákaz stavební činnosti, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.

Navrhovatelé jsou vlastníky nemovitostí v dotčených katastrálních územích.

Navrhovatel M. D. uvedl, že měl v úmyslu na svých dotčených pozemcích postavit venkovní krytý bazén a saunu, kryté garážové stání pro deset vozidel, garáž pro svoji potřebu a provést dostavbu ubytovacího zařízení s cílem rozšířit ubytovací kapacitu pro personál a pro sebe vybudovat kancelář pro realitní činnost. Vydáním územního opatření se cítí být přímo dotčen na výkonu svých vlastnických práv, neboť uvedené záměry nemůže realizovat.

Navrhovatel A. R. a. s. uvedl, že na jím vlastněných parcelách u svých ubytovacích zařízení hodlal v letošním roce vybudovat technické zázemí (garáže a sklady) a rozšířit ubytovací kapacitu pro personál. Uvedené územní opatření mu však tyto záměry zhatilo, je jím tedy přímo dotčen na svých právech.

Navrhovatelé dále uvedli, že územní opatření bylo vydáno v rozporu s § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“, nebo „nový stavební zákon“), neboť jednou z podmínek pro jeho vydání je existence schváleného zadání územního plánu. Město sice zahájilo přípravné práce na novém územním plánu, avšak jeho zadání dosud schváleno nebylo.

Splněna nebyla ani další z podmínek uvedených ve zmíněném ustanovení, totiž, že stavební činnost lze omezit či zakázat pouze v „nezbytném rozsahu“. V daném případě se zákaz vztahuje i na stavby plnící doplňkové funkce, což rozhodně oním nezbytným rozsahem omezení stavební činnosti není.

Napadené územní opatření má však i procesní vady. V rozporu s § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není součástí odůvodnění opatření obecné povahy rozhodnutí o námitkách, jež podaly dotčené osoby, nýbrž tvoří pouze jeho přílohu.

V odůvodnění územního opatření je dále uvedeno, že jeho návrh byl písemně projednán s dotčenými orgány a tyto vydaly souhlasné stanovisko, aniž by však bylo možno zjistit, s jakými dotčenými orgány byl návrh projednán a uveden obsah jejich stanovisek. Z takto formulovaného odůvodnění není zřejmé, zda byl okruh dotčených orgánů vymezen správně a zda skutečně všechny vydaly souhlasné stanovisko, a je proto nepřezkoumatelné.

Z odůvodnění též nelze zjistit, proč je pro zóny I/18, II/22 a III/23 (střed města) v katastrálním území Š. M. stavební činnost zakazována duplicitně, když odpůrce uvedl, že v těchto zónách je již limit výstavby nových objektů, stanovený úpravou směrné části stávajícího územního plánu, naplněn.

Je zřejmé, že odpůrce zneužil institutu územního opatření o stavební uzávěře, neboť jeho vydání bylo v rozporu s účelem stanoveným v § 97 stavebního zákona. Pokud odpůrce hovoří o snaze zabránit devastaci středu města a o obavě z porušení krajinného rázu výstavbou bytových domů určených pro rekreaci, pak měl dostatek možností, jak těmto obavám čelit. Bez schváleného zadání územního plánu však nelze znemožňovat výstavbu širokého okruhu druhů staveb, aniž by existoval pro takový zákaz dostatečný podklad, jež by zásady budoucího využití území jasně stanovil (jak plyne z požadavků přílohy č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb.).

Ze všech těchto důvodů navrhovatelé trvali na tom, aby předmětné územní opatření o stavební uzávěře bylo zrušeno.

II. Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že ve věci byl ze strany navrhovatelů podán též podnět Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje k provedení přezkumného řízení. Soud by tedy měl zvážit, zda nejsou naplněny důvody pro postup dle § 48 odst. 2 s. ř. s.

Dále poukázal na skutečnost, že návrh nesměřuje proti Radě města Špindlerův Mlýn (správnímu orgánu), nýbrž proti městu Špindlerův Mlýn (územnímu samosprávnému celku). Návrh tedy označuje jako odpůrce někoho, kdo pro dané řízení není pasivně legitimován. Jedná se o procesní chybu navrhovatele, jejíž důsledky by měl soud zohlednit při rozhodování ve věci samé. Není možné, aby ke změně účastníka řízení došlo pouze tím, že se soud na osobu, která není v návrhu označena, začne v rámci soudního přezkumu obracet jako na účastníka řízení.

Dále namítl, že navrhovatelé nejsou osobami věcně oprávněnými k podání návrhu. Z textu § 101a odst. 1 s. ř. s. plyne, že ke zkrácení na právech opatřením obecné povahy již muselo dojít. Z věty druhé tohoto ustanovení je pak zřejmé, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je principiálně přípustný výhradně v situaci, kdy navrhovateli nebylo v určité věci přiznáno právo s odkazem na existenci napadeného opatření obecné povahy. Oba navrhovatelé však svou aktivní legitimaci odvozují *de facto* pouze od vlastnictví nemovitostí v oblasti dotčené stavební uzávěrou a od tvrzení, že mají v úmyslu v blíže neurčené budoucí době vykonávat stavební činnost, která má být územním opatřením o stavební uzávěře údajně zakázána. Žádný z navrhovatelů však netvrdí, že by ke zkrácení jeho práv již došlo tím, že by mu popsaná stavební činnost nebyla na základě územního opatření povolena. Pojem „zákaz stavební činnosti“ nelze vykládat tak, že by stavební uzávěra měla absolutní povahu. Obecný popis stavebních záměrů navrhovatelů tak neumožňuje řádně posoudit, zda by tyto stavební uzávěře podléhaly. Protože navrhovatelé své záměry nijak časově neurčili, není též jasné, zda by vůbec o uvažovaných stavebních činnostech bylo rozhodováno v době účinnosti předmětného územního opatření nebo zda by byly posuzovány již podle nového územního plánu.

K námitce neschválení zadání územně plánovací dokumentace odpůrce uvedl, že územní opatření bylo v souladu s § 97 odst. 1 stavebního zákona vydáno nikoli na základě tohoto zadání, ale v návaznosti na jiné rozhodnutí či opatření v území, jímž v daném případě bylo usnesení zastupitelstva města Špindlerův Mlýn ze dne 1. 3. 2006, č. 1/1-06-z, kterým bylo schváleno pořízení územního plánu města Špindlerův Mlýn, a usnesení zastupitelstva města Špindlerův Mlýn ze dne 12. 12. 2006, č. 137/8-06-z, kterým bylo upraveno využití území města Špindlerův Mlýn tím způsobem, že byla zakázána výstavba bytových domů, vyjma staveb, jejichž výstavba je ve veřejném zájmu (toto usnesení bylo přijato k ochraně veřejného zájmu, vyjádřeného mimo jiné i peticí třetiny občanů města). Důkazní návrh navrhovatelů týkající se posouzení stavu rozpracovanosti nového územního plánu odpůrce v této souvislosti označil za neproveditelný.

Dodal, že při přípravě napadeného územního opatření se řádně zabýval otázkou nezbytného rozsahu omezení stavební činnosti a nastavil je striktně v takové míře, aby bylo dosaženo zákonného účelu, tedy vyloučení ztížení či znemožnění budoucího využití území. V daném případě tak byla zakázána i výstavba staveb plnících doplňkovou funkci.

Jako nepodložená se dle odpůrce jeví námitka navrhovatelů ohledně formálního nedostatku územního opatření. Způsob, jímž bylo do jeho odůvodnění zakomponováno rozhodnutí o námitkách, není v rozporu se zákonnými požadavky a naopak posílil přehlednost a srozumitelnost daného správního aktu. Rozhodnutí o námitkách je v textu územního opatření specifikováno a je výslovně stanoveno, že tvoří součást odůvodnění územního opatření.

Obsah napadeného územního opatření zahrnuje veškeré obligatorní náležitosti. Mezi tyto však nelze zařadit konkrétní uvedení jednotlivých dotčených orgánů státní správy, stejně jako přesný obsah jejich stanovisek. Skutečnost, že všechny dotčené orgány státní správy vydaly souhlasné stanovisko, odpůrce v odůvodnění územního opatření výslovně uvedl.

V daném případě vydáním územního opatření nedošlo ke zneužití institutu stavební uzávěry, nýbrž k jedinému možnému právnímu kroku vedoucímu k ochraně budoucího rozvoje města v souladu s potřebami a zájmy jeho občanů.

Z uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby soud návrh odmítl. Pokud by soud podmínky pro odmítnutí neshledal, navrhl jeho zamítnutí.

III.

Přednesy a konečné návrhy účastníků při jednání

Při ústním jednání, konaném dne 20. 6. 2007, účastníci setrvali na obsahu svých podání.

Nad rámec tvrzení obsažených v návrhu navrhovatel M. D. reagoval na písemné vyjádření odpůrce. Uvedl, že odpůrcem nemůže být rada města, neboť je pouhým výkonným orgánem města a tudíž nemá právní subjektivitu. Dodal, že ve věci nebylo jako s dotčeným orgánem jednáno se silničním správním úřadem Městského úřadu Vrchlabí, do jehož správy spadá silnice II. třídy, nacházející se v území, jehož se předmětné územní opatření o stavební uzávěře týká. Dále upřesnil, že se obrátil na krajský úřad s podnětem na přezkoumání toliko rozhodnutí o námitkách, nikoliv celého územního opatření, a konstatoval, že staré nařízení o stavební uzávěře je podle jeho názoru i nadále použitelné, ovšem rada města už nemůže s ohledem na judikaturu Ústavního soudu udělovat výjimky.

Odpůrce nad rámec svého vyjádření k návrhu dodal, že napadené územní opatření fakticky navazuje na dřívější stavební uzávěru, vydanou nařízením města č. 1/2004. Nejde tedy o nic nového a územní opatření tak řeší pouze skutečnost, že dříve platná stavební uzávěra přestala být po 1. 1. 2007 aplikovatelná s ohledem na nový stavební zákon. V podobném postavení se ocitly všechny obce a navrhovatelé se tedy pokoušejí využít této legislativní nepřesnosti.

Odpůrce následně k dotazům soudu uvedl zejména, že o pořízení nového územního plánu se začalo jednat někdy po roce 2000, když přestavba stávajících objektů a výstavba nových bytových domů zesílila. Faktické kroky pak byly činěny od roku 2004. Od 1. 3. 2006 do voleb v říjnu 2006 se toho však moc neudělalo, prováděním přípravných prací na regulačním plánu a novém územním plánu byl poté pověřen architekt H. Dále konstatoval, že otázky na postup města při nakládání s jeho územím, by měly být směřovány na bývalou politickou reprezentaci města. Stavební komise tehdy moc nefungovala a vzhled města a zásahy do něj nebyly příliš posuzovány. Původní stavební uzávěra byla vydána až v roce 2004, kdy již bylo vidět rostoucí nové domy. Kritériem pro udělování výjimek z této stavební uzávěry pak zřejmě byla vzájemná výhodnost pro město i investory. Obsah nové stavební uzávěry se od předešlé musel odlišovat, aby do přijetí nového územního plánu nové objekty nevznikaly mimo dno údolí. Dodal, že impulsem pro vydání programového prohlášení zastupitelstva ze dne 12. 12. 2006 byla petice občanů, reagující na výstavbu bytového domu Sv. Michael, který změnil základní pohled na hlavní stráž Špindlerova Mlýna.

V rámci konečného návrhu odpůrce ještě uvedl, že došlo k dramatické změně v myšlení lidí a nakládání s nemovitostmi, a poukázal na charakter Špindlerova Mlýna coby horského městečka a tradičního místa k rekreaci, s tomu odpovídající architekturou. Územní plán z roku 1994 předpokládal, že ve městě se bude rozvíjet výstavba penzionů a hotelů. Nikdo však nemohl tušit, že v mezidobí bude docházet k výstavbě bytových domů, které fakticky slouží nikoliv k trvalému bydlení v jednotlivých bytech, ale jako víkendové rekreační objekty. Postoj předchozího zastupitelstva vedoucí k udělování výjimek včetně opatřování peněz do obecní pokladny současné vedení města neakceptuje. Vydané územní opatření o stavební uzávěře je jakýmsi záchranným opatřením do doby přijetí nového územního plánu.

IV. Skutkový stav

Nejvyšší správní soud projednal podaný návrh, vyslechl argumenty obou stran a seznámil se s předloženými podklady, přičemž zjistil, že odpůrce po projednání s dotčenými orgány státní správy (Městský úřad Vrchlabí, odbor regionálního rozvoje a životního prostředí vydal dne 3. 4. 2007, č. RR-ŽP/7018/2007-Ši-sv, souhrnné stanovisko; Správa Krkonošského národního parku se vyjádřila přípisem ze dne 21. 3. 2007, zn. KRNAP 02584/2007) doručil veřejnou vyhláškou, vyvěšenou na úřední desce od 6. 4. 2007 do 9. 5. 2007, návrh územního opatření o stavební uzávěře, schváleného radou města v přenesené působnosti usnesením ze dne 15. 3. 2007, č. 81/7-07, a vyzval dotčené osoby k podání připomínek nebo námitek ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění.

Navrhovatel M. D. ve své námitce ze dne 16. 4. 2007 k návrhu územního opatření uvedl, že dosud nebylo schváleno zadání územního plánu a vyjádřil se též k jednotlivým bodům vymezujícím obsah a rozsah zákazu stavební činnosti. Poukázal též na nelogičnost vyloučení pozemků v části S. P. ze stavební uzávěry.

Navrhovatel A. R. a. s., a dále Ing. B. Š., Ing. I. Š. a A. s. r. o., ve svých námitkách shodného obsahu ze dne 24. 4. 2007 brojili proti zákazu výstavby doplňkových staveb.

Rozhodnutím ze dne 17. 5. 2007 odpůrce námitky výše uvedených osob zamítl. K námitce navrhovatele M. D. uvedl zejména, že územní opatření o stavební uzávěře vychází z usnesení zastupitelstva města ze dne 1. 3. 2006, č. 11/1-06z, o pořízení územně plánovací dokumentace, a z usnesení zastupitelstva města ze dne 12. 12. 2006, č. 137/8-06z, programového prohlášení o zákazu výstavby bytových domů a staveb, které nejsou ve veřejném zájmu, a splňuje tak podmínky § 97 odst. 1 stavebního zákona. Soupis pozemků v části S. P., jichž se územní opatření netýká, zahrnuje pozemky, kde je stavební činnost dostatečně omezena prostřednictvím regulativů funkčního využití území stávajícím územním plánem. Petice občanů proti výstavbě bytových domů byla pro odpůrce při vydávání územního opatření podpůrným argumentem, její obsah v podstatných rysech odpovídá i jeho stanovisku. Ke shodným námitkám ostatních účastníků řízení odpůrce konstatoval, že v krajinném rázu území, které bude respektováno novým územním plánem města, nemají samostatně stojící administrativní budovy místo. Výstavba samostatných budov pro doplňkovou funkci objektu je pak ze strany investorů nezřídka využívána jako skrytý nástroj pro navýšení ubytovacích kapacit nebo zvýšení plochy bytů v bytových domech. Do stanovení jednoznačné koncepce výstavby těchto budov novým územním plánem je proto nutné jejich výstavbu na vymezeném území omezit. Dodal, že zákaz stavební činnosti se nevztahuje na výstavbu sportovních zařízení či jiných budov kulturních a oddychových center, povolených územním řízením.

Téhož dne odpůrce usnesením č. 156/11-07 schválil vydání územního opatření o stavební uzávěře. K jeho vydání a vyvěšení na úřední desce (spolu s výše uvedeným rozhodnutím o námitkách coby Přílohou č. 1) pak došlo dne 18. 5. 2007, pod č. j. V-135/07. Z úřední desky bylo snato dne 4. 6. 2007. Co se týče obsahu územního opatření, odpůrce pro celé katastrální území B. v K. a pro část katastrálního území Š. M. – mimo část S. P., vše obec Š. M. (rozsah vymezeného území vyznačil v mapovém podkladu, který je součástí územního opatření, v měřítku 1:5000) zakázal výstavbu bytových domů, přestavbu stávajících objektů na bytové domy, výstavbu objektů s více než jedním bytem určeným pro majitele či správce nebo s označením jako byt služební a výstavbu doplňkových staveb – zejména administrativních budov a budov pro doplňkovou funkci objektu. Za cíl tohoto omezení označil zákaz stavební činnosti, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace - nového Územního plánu sídelního útvaru města Špindlerův Mlýn. Dodal, že územní opatření neomezuje nebo nezakazuje udržovací práce na nemovitostech do vymezeného území spadajících. Dotčené orgány vydaly souhlasné stanovisko bez dalších podmínek. Nabytí účinnosti územního opatření stanovil patnáctým dnem ode dne zveřejnění na úřední desce Městského úřadu ve Špindlerově Mlýně s tím, že stavební uzávěra trvá do dne nabytí účinnosti nového Územního plánu sídelního útvaru města Špindlerův Mlýn.

V odůvodnění územního opatření odpůrce uvedl, že původní Nařízení města Špindlerův Mlýn č. 1/2004, o stavební uzávěře, pozbylo vzhledem ke zrušení zákonného zmocnění aplikovatelnosti, byť nadále zůstává v platnosti. Odkázal na prohlášení Zastupitelstva města Špindlerův Mlýn, přijaté na základě petice občanů usnesením č. 137/8-06z s tím, že přestavba stávajících objektů na bytové domy, změny v užívání stavby na objekty bytových domů a výstavba nových bytových domů pro rekreaci, není ve veřejném zájmu města. Dodal, že limit výstavby nových objektů, stanovený úpravou směrné části územního plánu pro zóny I/18, II/22 a III/23 (střed města) v katastrálním území Š. M., je již naplněn. Návrh územního opatření byl písemně projednán s dotčenými orgány, přičemž všechny vydaly souhlasné stanovisko. Konstatoval, že v současné době je zadáno zpracování nového územního plánu města, přičemž cílem stavební uzávěry je zabránit v přechodném období vydání územních rozhodnutí podle současně platného územního plánu, který v době nabytí účinnosti (1994), nemohl plně postihnout fenomén bytových domů určených pro rekreaci. Absencí zákonného regulativu by došlo k devastaci středu města a k porušení krajinného rázu města, čímž by bylo ztíženo a znemožněno budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Závěrem výslovně uvedl, že rozhodnutí o námitkách tvoří součást tohoto odůvodnění a je v plném znění uvedeno v Příloze č. 1.

V.

K přípustnosti návrhu a k žalobní legitimaci navrhovatelů

Z § 101a odst. 1 s.ř.s. vyplývá, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Citované ustanovení tedy předpokládá, že návrh směřuje proti opatření obecné povahy. V této otázce však mezi účastníky řízení není sporu, když stavební zákon sám ve svém § 97 odst. 1 výslovně uvádí, že územní opatření o stavební uzávěře se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu (k obsahu pojmu opatření obecné povahy srov. č. 740/2006 Sb. NSS). V této souvislosti je vhodné poznamenat, že předcházející stavební zákon, účinný do 31. 12. 2006 (zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále též „starý stavební zákon“), stavební uzávěru systematicky řadil mezi územní rozhodnutí, její vyhlášení však umožňoval též obci a kraji, a to ve formě nařízení obce či kraje [§ 32 odst. 1 písm. d), § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb.; v období

od 1. 10. 1976 do 30. 6. 1998 se jednalo o „obecně závazné nařízení národního výboru“ (obce, viz § 139 odst. 9 tohoto zákona, ve znění účinném od 1. 7. 1992 do 30. 6. 1998), od 1. 7. 1998 do 31. 12. 2002 pak starý stavební zákon umožňoval vyhlásit stavební uzávěru formou obecně závazného právního předpisu obci, která je stavebním úřadem, a okresnímu úřadu].

Odpůrce dále namítl, že navrhovatelé nejsou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimováni, neboť ke zkrácení jejich práv zatím nedošlo. Zde se však mýlí. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. se aktivní legitimace k podání návrhu nezakládá zkrácením na právech, nýbrž již tvrzením o tom, že ke zkrácení došlo. V tomto zvláštním typu soudního řízení je přitom nutno důsledně trvat na požadavku reálně pravděpodobné aktivní věcné legitimace navrhovatele. To konkrétně znamená, že za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že skutečné dotčení na existujících subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Pokud zjevně – s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu – právní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut.

V souzené věci oba navrhovatelé tvrdili, že byli vydáním opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře zkráceni na svých právech, a to především na právu vlastnickém; jejich vlastnické právo k nemovitostem umístěným v území dotčeném stavební uzávěrou pak též řádně prokázali. Na základě tohoto podloženého tvrzení pak nutno dojít k závěru, že oba navrhovatelé jsou aktivně legitimovanými k podání příslušného návrhu. Jejich tvrzení o dalších záměrech směřujících ke zhodnocení či rozhojnění dotčeného majetku je v tomto ohledu dostačující.

Věta druhá ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. podmiňující podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podáním žaloby či jiného návrhu ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, na daný případ nedopadá.

K námitce odpůrce ohledně jeho správného označení, vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu publikovaného pod č. 534/2005 Sb. NSS. V návrhu ze dne 4. 6. 2007 navrhovatelé jako odpůrce označili „Město Špindlerův Mlýn“, hned v jeho první větě však uvedli, že „Dne 18. 5. 2007 vydala rada města Špindlerův Mlýn podle § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a podle § 98 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, pod č. j. V-135/07, opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře...“. Jak plyne z § 6 odst. 6 písm. c) a z § 98 odst. 1 stavebního zákona, územní opatření o stavební uzávěře vydává v přenesené působnosti rada obce. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není osoba odpůrce určena tvrzením navrhovatele, ale kogentně ji určuje zákon. Konkrétně se jedná o § 101a odst. 4 s. ř. s., podle něhož je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Takovým orgánem je v daném případě Rada města Špindlerův Mlýn. Tento závěr ostatně bez pochyb vyplývá i z vlastního obsahu návrhu. Protože podle výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu „je věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce“, nevyzýval soud navrhovatele k určení správné osoby odpůrce, ale sám skutečného odpůrce označil v záhlaví tohoto rozsudku.

Ze správního spisu soud zjistil, že navrhovatel M. D. podal dne 31. 5. 2007 (tedy ještě před podáním návrhu soudu) u Krajského úřadu Královéhradeckého kraje zákonem připuštěný (§ 174 odst. 2 správního řádu) podnět k provedení prezkumného řízení ve věci

předmětného územního opatření. Podle § 48 odst. 2 písm. a) s. ř. s. může předseda senátu řízení usnesením přerušit, jestliže zjistí, že ve věci byl podán zákonem připouštěný podnět nebo návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení bylo zahájeno. Toto ustanovení je výrazem zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do výkonu veřejné správy. V daném případě však soud při úvaze o možnosti jeho aplikace vycházel ze skutečnosti, že podnět na provedení přezkumného řízení byl podán pouze jedním z navrhovatelů a směřoval jen do rozhodnutí o námitkách; samo přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu) pak ještě ani nebylo zahájeno. Soud přihlédl též k zákonem stanovené lhůtě pro rozhodnutí soudu, jakož i k rozsahu soudního přezkumu v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.), a dospěl k závěru, že řízení před soudem přerušovat nebude.

VI.

Východiska věcného posouzení návrhu

Dále již Nejvyšší správní soud přistoupil k samotnému věcnému posouzení návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného odpůrcem, tedy slovy ustanovení § 101d s. ř. s., posuzování souladu předmětného opatření obecné povahy se zákonem, a toho, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

I v prostředí liberální tržní ekonomiky je nezbytná existence územního plánování. Jeho cílem je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

Regulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb. Projednávaný případ proto ukazuje na absolutní nezbytnost profesionality výkonu veřejné správy a kontinuity v počínání obcí a jejich orgánů v těchto činnostech. Tvář měst a obcí se nemůže cyklicky měnit podle panujících režimů – pozůstatky minulosti v podobě stranických sekretariátů, mamutích kulturních domů, velkokapacitních kravínů či rozsáhlých panelových sídlišť bez odpovídajícího zázemí jsou dostatečnou výstrahou.

Územní plánování má chránit a rozvíjet hodnoty území, včetně urbanistického a architektonického dědictví. Tomuto cíli pak musí být podřízeny konkrétní činnosti, kroky a akty veřejné správy – tedy obcí a jejich orgánů, a stavebních a dalších zúčastněných úřadů. K tomu jsou tyto orgány vybaveny vedle normativní právní regulace dané stavebním zákonem a celou škálou dalších právních předpisů i nástroji, jejichž používání mají ve svých rukou: od vydávání obecně závazných podzákonných předpisů až po individuální rozhodování o právech a povinnostech v konkrétních řízeních.

Mezi těmito oběma póly právní regulace přibyl poměrně nedávno nový institut, kterým je opatření obecné povahy. Jeho vymezení je na první pohled nejasné, nejedná se ani o právní předpis, ani o správní rozhodnutí, má však důležité vlastnosti obou z nich (k bližšímu teoretickému vymezení institutu opatření obecné povahy v rámci právního řádu České republiky srov. č. 740/2006 Sb. NSS). Umožňuje regulaci konkrétního předmětu - zde využití území, aniž by ovšem musel z toho vzházející otázky řešit s každou fyzickou či právnickou osobou v individuálním správním řízení. Okruh adresátů je však definičně určen či je přinejmenším určitelný, proto existuje i procedura, jak dotčenou

veřejnost „vtáhnout do hry“, tedy pozorně vyslechnout její názory, vyjádření či námitky, zareagovat na ně a až následně vydat opatření obecné povahy, kterým bude regulováno funkční využití území.

Vedle jiných mají v této oblasti rozhodující úlohu územní plán a stavební uzávěra, tedy jinak řečeno stanovení podmínek pro změny v území, zejména v oblasti výstavby, v prvním případě, a určité omezení či zákazy provádění stavební činnosti, omezené ovšem, jako každá výjimka z obecných pravidel, na nezbytný rozsah, a to věcně, prostorově i časově, v případě druhém.

Nový stavební zákon dává spolu se správním řádem poměrně jasná pravidla pro účast dotčené veřejnosti v procesu pořizování územního plánu, tedy od projednávání návrhu jeho zadání, po schválení zadání a projednání konceptu, či projednávání samotného návrhu územního plánu. Tak je zajištěno, aby v územním plánu byly zohledněny všechny rozhodující momenty, varianty řešení, zkoordinovány veřejné i soukromé záměry na provedení změn v území, aby uplatňování schváleného územního plánu odpovídalo výše naznačeným cílům, tedy chránit hodnoty i umožnit rozvoj daného vymezeného území.

Schválený územní plán musí být také pravidelně vyhodnocován a případně následně měněn. A jednou z takových změn je i územní opatření o stavební uzávěře vydávané též jako opatření obecné povahy. Mají-li pak dotčené osoby přístup do procesu územního plánování, dle stejné logiky musí mít možnost přístupu i do následujících procesů, kterými je schválený územní plán modifikován, a dochází tak k omezení či zákazu určitých stavebních činností ve vymezeném území.

I proto jsou pro vydání územního opatření o stavební uzávěře stanoveny přísné podmínky, mezi nimiž je důležitý časový a věcný moment, totiž prostor mezi schváleným současným územním plánem a chystaným novým územním plánem, zjistí-li se, že dosavadní územní plán již přestal vyhovovat požadavkům doby a vzhledem ke složitosti procedury jeho pořizování a schvalování jej není možno okamžitě nahradit územním plánem novým.

Je-li ovšem stavební uzávěra výjimkou z jinak obecně povolené stavební činnosti v území, musí být zřejmé, jaký je konkrétní rozsah této výjimky. To však není zjistitelné jinak, než jejím vymezením vůči budoucímu územnímu plánu či jinému aktu upravujícímu budoucí využití území. Musí tedy existovat schválené zadání připravované územně plánovací dokumentace nebo jiné rozhodnutí či opatření v území, a to zásadně na srovnatelné formální i obsahové úrovni. Jedině z takto vymezených podkladů lze totiž zjistit hlavní cíle a požadavky kladené na budoucí využití území.

Nejsou-li stavební uzávěry takto konkrétně vymezeny či jsou-li zákazy vymezeny příliš široce nebo absolutně s připuštěním dalších bezkriteriálních výjimek z výjimek, může vzniknout prostor pro libovůli, svévoli či dokonce korupci. „Obchodování“ s výjimkami bez zákonných kritérií pro jejich aplikaci nelze v právním státě připustit.

Z takto popsané perspektivy Nejvyšší správní soud nahlížel na projednávaný případ a uskutečněné či naopak chybějící kroky jeho aktérů. Postupoval při tom dle známého algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy.

VII.

Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy a jeho užití v projednávané věci

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém shora již zmíněném rozsudku č. 740/2006 Sb. NSS tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z výše již citovaného ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej již užil i v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy (srov. např. č. 968/2006 Sb. NSS).

Samotný algoritmus přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem se skládá z následujících kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případě těchto „závěrečných“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy):

- 1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
- 2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).
- 3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
- 4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem – zde hmotným právem.
- 5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

K takto vymezenému postupu Nejvyšší správní soud dále ještě poznamenává, že je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou vázán návrhem a nesmí tedy překročit návrh, který učinil navrhovatel. Naproti tomu soud není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. *in fine*). To znamená, že soud může navrhovatelem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vložil.

Ve světle shora uvedených úvah a jednotlivých kroků algoritmu přezkumu přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy.

V první řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec samotnou pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy. K tomu je třeba zejména odkázat na § 98 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého „*územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území vydává v přenesené působnosti rada obce.*“ Jak je přitom zřejmé ze správního spisu, bylo územní opatření o stavební uzávěře ze dne 18. 5. 2007, č. j. V-135/07 (přezkoumávané opatření obecné povahy), skutečně vydáno Radou města Špindlerův Mlýn, tedy orgánem obce, který byl k tomuto kroku oprávněn na základě shora citovaného

ustanovení stavebního zákona v návaznosti na ustanovení § 171 a násl. správního řádu. Jinak řečeno, odpůrce měl v projednávané věci pravomoc přezkoumávané opatření obecné povahy vydat; tato skutečnost ostatně ani nebyla mezi navrhovatelem a odpůrcem sporná. Z výše uvedených důvodů je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium splňuje, a proto v prvním kroku algoritmu přezkumu uspělo.

Další krok pak spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

V této souvislosti považoval soud za vhodné zabývat se nejprve otázkou, zda odpůrce nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti věcné. Opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat výhradně v zákonem vymezených věcných oblastech a ke konkretizaci práv a povinností vyplývajících ze zákona. Zde soud v první řadě odkazuje zejména na hlavu druhou části druhé stavebního zákona, přímo nazvanou „Působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu“; podle ustanovení § 5 odst. 3, které je součástí uvedené hlavy části druhé stavebního zákona, totiž orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům. Ustanovení § 6 odst. 6 písm. c) téhož zákona, které je také součástí jeho hlavy druhé části druhé, pak výslovně uvádí, že *„rada obce a v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce ... vydává územní opatření o stavební uzávěře.“* Je tedy zřejmé, mimo jiné právě i z citovaných ustanovení stavebního zákona, že odpůrce mohl svým opatřením obecné povahy omezit nebo zakázat stavební činnost, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití vymezeného území. I v tomto případě nezpochybňovali danou skutečnost ani navrhovatelé. Není přitom dále v projednávané věci sporu ani o tom, že by odpůrce překročil svoji působnost prostorovou či osobní (srov. zejména čl. 1 napadeného územního opatření o stavební uzávěře a § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření). Překročení časové působnosti správního orgánu pak v projednávané věci vzhledem k datu vydání napadeného opatření obecné povahy (18. 5. 2007) a datu účinnosti stavebního zákona (1. 1. 2007) ani *de facto* nepřichází do úvahy, a proto se mu soud ani blíže nevěnoval. Pokud tedy odpůrce vydal přezkoumávané opatření obecné povahy, kterým zakázal stavební činnost ve vymezeném území, pak nepochybně postupoval v mezích své působnosti. Na tomto místě lze tedy uzavřít, že napadené opatření obecné povahy uspělo i ve druhém kroku algoritmu přezkumu.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Navrhovatelé v tomto ohledu zejména namítali rozpor s § 97 odst. 1 stavebního zákona, neboť odpůrce dosud neschválil zadání nového územního plánu, což je zákonná překážka pro to, aby bylo možné vydat v dané věci územní opatření o stavební uzávěře.

Zde soud v obecné rovině předesílá, 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 (srov. v této souvislosti

např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, č. 475/2006 Sb.). Na této skutečnosti přitom nic nezměnilo ani přijetí nového stavebního zákona (srov. ustanovení § 32 a násl. starého stavebního zákona). Pro projednávanou věc je přitom důležité, že pro předmětné území je i nadále v platnosti územní plán z roku 1994 (srov. zejména vyhlášku ze dne 8. 11. 1994, č. 3/1994, o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Špindlerův Mlýn). Jak je již uvedeno výše, odpůrce chtěl omezit či zakázat další vznik zejména bytových domů na vymezeném území a vydal proto dne 10. 3. 2004 nařízení č. 1/2004, o stavební uzávěře na území města Špindlerův Mlýn, jímž uvedenou výstavbu zakázal. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy pak vyplývá, že přezkoumávanou stavební uzávěru vydal odpůrce formou opatření obecné povahy mimo jiné i z toho důvodu, že po nabytí účinnosti nového stavebního zákona citované nařízení č. 1/2004, o územní uzávěře na území města Špindlerův Mlýn, „*již nelze opřít o příslušné ustanovení zákona ... toto nařízení obce zůstává nadále v platnosti, protože zrušením zákonného zmocnění nedochází automaticky k jeho zrušení, nicméně nebude jej možno nadále aplikovat.*“

Z ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona, které je pro posouzení projednávané věci v daném kroku algoritmu přezkumu klíčové, se výslovně podává, že „*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 schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.*“ Jinak řečeno, omezit nebo zakázat stavební činnost na vymezeném území lze v tomto ohledu pouze za předpokladu, že by taková stavební činnost mohla ztížit či znemožnit budoucí využití vymezeného území, a to za kumulativního splnění ještě alespoň jedné z dalších zákonem stanovených podmínek. První možností, kdy lze takové opatření v území vydat, je situace, kdy by zakazovaná stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit využití daného území podle připravované územně plánovací dokumentace, která již ovšem musí být ve fázi schváleného zadání ve smyslu § 47 odst. 5 stavebního zákona. Vydání územního opatření pak přichází do úvahy také za situace, kdy by zakazovaná stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit využití daného území podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.

Nejvyšší správní soud tedy musel dále zejména postavit najisto, zda v projednávané věci byly z hlediska postupu odpůrce při projednávání a schvalování napadeného opatření obecné povahy splněny uvedené podmínky ve smyslu shora citovaného ustanovení, tedy zda odpůrce mohl vydat územní opatření o stavební uzávěře, jinak řečeno, zda napadeným opatřením obecné povahy zakazovaná stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit využití daného území podle připravované územně plánovací dokumentace (alespoň ve fázi schváleného zadání), nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.

Odpůrce v přezkoumávaném územním opatření uvedl, že cílem „*omezení je zakázat stavební činnost, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace – nového Územního plánu sídelního útvaru města Špindlerův Mlýn.*“ V odůvodnění pak odkázal na usnesení Zastupitelstva města Špindlerův Mlýn ze dne 12. 12. 2006, č. 137/8-06z, programové prohlášení, že přestavba stávajících objektů na bytové domy, změny v užívání stavby na objekty bytových domů a výstavba nových bytových domů pro rekreaci, není ve veřejném zájmu města; a dodal, že v současné době je zadáno zpracování nového územního plánu města. Ve svém vyjádření k návrhu pak upřesnil, že napadené územní opatření o stavební uzávěře vydal v návaznosti na usnesení zastupitelstva města ze dne 1. 3. 2006, č. 11/01-06, a ze dne 12. 12. 2006,

č. 137/8-06. Soud tedy musel uvážit, zda přijetí uvedených usnesení bylo pro následný postup odpůrce (vedoucí k vydání přezkoumávaného opatření obecné povahy) dostačující, zejména ve světle shora uvedených podmínek stanovených v § 97 odst. 1 stavebního zákona.

Jak je zřejmé z přiloženého správního spisu, Zastupitelstvo města Šindlerův Mlýn svým shora citovaným usnesením ze dne 1. 3. 2006 schválilo pořízení územního plánu města a pověřilo jeho pořízením majetkový odbor městského úřadu. Nejvyšší správní soud zde ovšem opětovně poznamenává, že územní opatření o stavební uzávěře lze vydat ve vztahu k nově vznikajícímu územnímu plánu pouze za situace, kdy by zakazovaná stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit využití daného území podle připravované územně plánovací dokumentace, která již ovšem musí být ve fázi schváleného zadání ve smyslu § 47 odst. 5 stavebního zákona. V této souvislosti je důležité upozornit na to, že proces vedoucí až k finálnímu vydání územního plánu je nejen z hlediska aplikace příslušných právních předpisů procesem složitým, v mnoha ohledech náročným a z hlediska časového též procesem dlouhodobým, který se současně skládá z několika na sebe navazujících částí. Ještě než tak vůbec dojde k samotnému řízení o územním plánu, musí zastupitelstvo příslušné obce zejména *rozhodnout o pořízení územního plánu* (§ 44, § 46 stavebního zákona), *schválit zadání takového plánu* (§ 47 téhož zákona) a mimo jiné také *veřejně projednat koncept územního plánu* (§ 48 a násl. citovaného zákona); aby tak mohl pořizovatel územního plánu přistoupit k dalšímu kroku shora stručně naznačeného postupu, musí vždy splnit zákonné podmínky stanovené pro krok předchozí.

V naznačeném ohledu je pak nepochybně třeba posuzovat právě i možnost vydat územní opatření o stavební uzávěře v projednávané věci, neboť zákonodárce ve vztahu k nově vznikajícímu územnímu plánu poměrně jasně stanovil pro vydání stavební uzávěry právě podmínku již schváleného zadání územního plánu. Vydat územní opatření o stavební uzávěře je tedy možné až v okamžiku, kdy jsou již přesně známy základní cíle a požadavky na využití daného území (zde srov. zejména přílohu č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti). Jinak řečeno, v tomto ohledu je třeba respektovat, že za situace, kdy takové požadavky podle shora citované vyhlášky ještě závazně vymezeny a schváleny nejsou (požadavky vyplývající z územní politiky rozvoje, požadavky na rozvoj území obce, požadavky na řešení veřejné infrastruktury, požadavky na ochranu a rozvoj hodnot území apod.), nelze v návaznosti na vznikající územní plán (který se ještě nedostal do fáze schválení jeho zadání) vydat územní opatření o stavební uzávěře. Právě tak tomu ovšem bylo v projednávané věci a soud tedy dal za pravdu navrhovatelům, že odpůrce napadené opatření obecné povahy pouze s odkazem na rozhodnutí o pořízení územního plánu vydat nemohl.

Nejvyšší správní soud se nicméně nemohl ztotožnit s právním názorem navrhovatelů, že územní opatření o stavební uzávěře lze vydat toliko právě na základě schváleného zadání územního plánu. Výše citované ustanovení § 97 stavebního zákona totiž poměrně jasně hovoří též o možnosti vydat územní opatření o stavební uzávěře za situace, kdy by zakazovaná stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit využití daného území podle *jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území*. Soud se tedy dále musel zabývat i bližším vymezením právních pojmů uvedených v citovaném ustanovení, tedy „*jiné rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území*“ a posoudit tyto pojmy s ohledem na přezkoumávané opatření obecné povahy a akty zastupitelstva města.

Jak uvedl odpůrce ve svém vyjádření k návrhu, vydal napadené opatření obecné povahy v návaznosti na shora označená usnesení Zastupitelstva města Šindlerův Mlýn.

Již na první pohled je však zřejmé, že za rozhodnutí, jímž se upravuje využití území, nelze v žádném případě považovat ani jedno z uvedených usnesení. Důvody pro tento názor lze přitom podpořit nejen gramatickým výkladem citovaného ustanovení (a odlišením forem aktů v podobě rozhodnutí a usnesení), ale též obsahem uvedených usnesení. Je přitom zřejmé, že za rozhodnutí, jimiž se upravuje využití území, zákonodárce považoval zejména územní rozhodnutí vyjmenovaná v ustanovení § 77 stavebního zákona, tedy rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, rozhodnutí o změně využití území, rozhodnutí o ochranném pásmu apod. O takové rozhodnutí se v daném případě nepochybně nejednalo; ani odpůrce ostatně tuto skutečnost sám výslovně nezdůrazňoval.

Nejvyšší správní soud dále dodává, že se v případě citovaných usnesení Zastupitelstva města Špindlerův Mlýn nepochybně nejednalo ani o zmíněná opatření, jimiž se upravuje využití území. Stejně tak jako v případě předchozí argumentace týkající se pojmu „rozhodnutí, jímž se upravuje využití území“ lze i zde tento závěr podpořit jak výkladem gramatickým (stavební zákon totiž na mnoha místech výslovně odlišuje formu určitého aktu správního orgánu v podobě usnesení na straně jedné a opatření na straně druhé), tak také s přihlédnutím k obsahu citovaných usnesení.

Opatření, jímž se upravuje využití území, tak rozhodně nemůže být představováno usnesením zastupitelstva, kterým se pouze schválí pořízení územní plánu města (usnesení ze dne 1. 3. 2006, č. 11/1-06), ani usnesením, kterým zastupitelstvo města na základě „Petice občanů a volebních programů zaregistrovaných volebních stran“ schválilo programové prohlášení, z něhož zejména vyplývá, že zastupitelstvo „*zákonnými prostředky prosadí zastavení výstavby, kterou si občané města nepřejí*“, a v němž jsou dále typově určeny stavební činnosti, jež nejsou ve veřejném zájmu města (usnesení ze dne 12. 12. 2006, č. 137/8-06).

Byť Nejvyšší správní soud plně respektuje smysl a funkci petičního práva v ústavním pořádku České republiky (čl. 18 Listiny základních práv a svobod) a nezpochybňuje oprávnění orgánů územně samosprávných celků závazně vyjadřovat vůli určitým způsobem řešit vlastní záležitosti, nelze skutečně takové usnesení ani materiálně považovat za opatření, jímž by se upravovalo využití území. Podobné usnesení (zvláště jestliže bylo přímo označeno jako „Programové prohlášení“), představuje sice pro danou samosprávnou jednotku významný politický akt, ve vztahu k procesu vzniku územního plánu či vydávání územních opatření o stavební uzávěře však nemůže mít z pohledu stavebního zákona žádný zásadní právní význam. Jak je zřejmé z textu stavebního zákona i prováděcích předpisů k tomuto zákonu, měl zákonodárce pojmem „opatření, jímž se upravuje využití území“ na mysli zejména akty, které tak stavebně právní předpisy nejen výslovně označují, ale které též mají ve vztahu k procesu rozhodování o případném vydání územního opatření patřičnou relevanci [jedná se tak například o územní opatření o asanaci území podle § 97 a násl. stavebního zákona, nebo o opatření vyplývající z požadavků civilní ochrany na využití staveb k ochraně obyvatelstva (bod 7. písm. a) přílohy č. 4 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, apod.].

Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud v této souvislosti ještě připomíná, že předmětné usnesení zastupitelstva bylo schváleno již dne 12. 12. 2006 a bylo tedy přijato ještě před nabytím účinnosti nového stavebního zákona; je tak též z tohoto úhlu pohledu přinejmenším velmi sporné, zda by takové usnesení vydané před účinností citovaného zákona mohlo být považováno za opatření, jímž se upravuje využití území ve smyslu tohoto zákona.

Lze tedy uzavřít, že odpůrce při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovené podmínky pro procesní postup při jeho vydávání. Nejvyššímu

správnímu soudu jsou sice nejen z odůvodnění přezkoumávaného opatření obecné povahy zřejmé důvody, které odpůrce vedly ke zvolené proceduře, ovšem vydání opatření obecné povahy postupem, který je v rozporu se zákonem, nemůže ospravedlnit ani ten fakt, že odpůrce měl na podkladě stanovisek nadřízených správních orgánů vážné pochyby o aplikovatelnosti stavební uzávěry vydané v podobě nařízení ze dne 10. 3. 2004, č. 1/2004, i po nabytí účinnosti nového stavebního zákona, tedy po 1. 1. 2007. Je totiž třeba zdůraznit, že proces vydávání územního opatření o stavební uzávěře nelze chápat jako samostatný a izolovaný proces, ale je nezbytné na něj nahlížet v širších souvislostech, tedy zejména v návaznosti buď na nově vznikající územní plán, nebo na jiné rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území, ve výše soudem vyloženém smyslu.

Vzhledem k tomu, že přezkoumávané opatření obecné povahy v předchozím kroku algoritmu neuspělo, nepovažoval soud za nutné zabývat se dalšími výhradami navrhovatelů, neboť samo zjištění z třetího kroku algoritmu je ke zrušení napadeného opatření obecné povahy dostačující. I kdyby tedy v ostatních krocích napadené opatření obstálo, muselo by být stejně zrušeno pro nedodržení zákonem vymezených procesních pravidel pro jeho vydání. Z toho důvodu již soud dále nezkoumal soulad opatření obecné povahy s hmotným právem, ani přiměřenost právní regulace. Nebylo tedy třeba ani zkoumat, jak namítali navrhovatelé, zda odpůrce skutečně řádně projednal vydání napadeného územního opatření s dotčenými orgány a nebo zda byl či nebyl v přezkoumávaném opatření obecné povahy dodržen nezbytný rozsah vymezené stavební uzávěry.

VIII. Na okraj rozhodnutí

Nad rámec uvedeného odůvodnění a shora vysloveného právního názoru považuje Nejvyšší správní soud za potřebné vyjádřit se blíže i k situaci, která na základě tohoto zrušujícího rozsudku nastala. Spornou právní otázkou totiž v daném případě nadále zůstává možnost případné aplikace stavební uzávěry z roku 2004 vydané v uvedeném roce ve formě nařízení. Starý stavební zákon totiž pro vydání stavební uzávěry předpokládal jinou formu, než kterou s účinností od 1. 1. 2007 stanovil nový stavební zákon. Tuto skutečnost přitom přechodná ustanovení nového stavebního zákona výslovně ani nepřímou neřeší. V projednávané věci pak nastala situace, kdy stavební uzávěra z roku 2004 přijatá ve formě nařízení, ztratila oporu v příslušném zmocňovacím předpisu (starý stavební zákon), který byl v mezidobí zrušen, aniž by byl samotný prováděcí předpis sám výslovně zrušen, změněn nebo přijatá stavební uzávěra převedena do jiné formy.

Shora nastíněnou otázkou „normativního života“ prováděcích předpisů po zrušení zmocňovacího ustanovení nebo celého předpisu obsahujícího zmocňovací ustanovení bez dalšího, se již opakovaně zabýval Ústavní soud. V této souvislosti nutno upozornit zejména na nálezk Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03 (č. 568/2004 Sb.), ve kterém mimo jiné Ústavní soud upozornil na poměrně nejednoznačný přístup teorie i praxe k aplikaci prováděcích předpisů, jejichž zmocňovací předpis byl zrušen, a i za užití odkazu na rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu (srov. zejména č. 116/2004 Sb. NSS) konstatoval, že *„pokud zákonodárce zruší příslušné zmocňovací ustanovení zákona, nelze ... sice hovořit o tom, že taková derogace rovněž bez dalšího vyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů, je však třeba v takové situaci vždy zkoumat materiální předpoklady existence a působení (účinnosti) takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis - dokud nebude formálněprávně zrušen jiným normativním právním aktem - sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad*

působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné zmocnění.“ Na tuto skutečnost (a mimo jiné právě i na citovaný nález) odkázali ve svých stanoviscích, které jsou v projednávané věci součástí správního spisu, k předmětné otázce též Ministerstvo vnitra (Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 5/2006, ze dne 4. 9. 2006) a Krajský úřad Královéhradeckého kraje (stanovisko ze dne 21. 2. 2007, č. j. 26979/VZ/2006). Odpůrce se přitom tímto právním názorem při vydání přezkoumávaného opatření obecné povahy zjevně řídil a tomu podřídil i proceduru vydání územní opatření o stavební uzávěře.

K takto nastolenému problému Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že se první senát tohoto soudu pokusil ve svém rozsudku publikovaném pod č. 968/2006 Sb. NSS, obdobné výkladové nejasnosti překlenuť, když mimo jiné vyslovil, že schválení či změna územně plánovací dokumentace podle starého stavebního zákona je opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud. Tento právní názor ovšem rozšířený senát tohoto soudu postupem podle § 17 s. ř. s. překonal a konstatoval, že *„opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. Pomocí argumentu ‘a contrario’ lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podržovat režimu ustanovení § 171 a násl. nového správního řádu... Pravomoc a kompetence Nejvyššího správního soudu k přezkumu dle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. a § 101a a násl. s. ř. s. je pak dána jen v těch případech, kdy správní orgán vydal opatření obecné povahy na základě zmocnění uvedeného ve zvláštním zákoně nebo tehdy, pokud svůj akt takto označil, ačkoliv k jeho vydání výslovně zmocněn nebyl ...“* [usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44 (www.nssoud.cz)]. S ohledem na takto vyslovený závěr, který odmítl materiální pojetí institutu opatření obecné povahy s ohledem na jeho soudní přezkum, zůstává (bez výslovného přechodného ustanovení) nařízení obce přijaté v roce 2004 za účinnosti starého stavebního zákona prováděcím předpisem i po účinnosti nového stavebního zákona a uvažovat o automatické přeměně formy stavební uzávěry z nařízení do podoby opatření obecné povahy proto nelze.

Byť by se tak v projednávaném případě i s ohledem na vyslovený právní názor Ústavního soudu nabízel výklad, že stavební uzávěra z roku 2004 je sice platná ovšem neaplikovatelná, podle Nejvyššího správního soudu nelze v projednávané věci takový výklad akceptovat a je třeba setrvat na tom, že ze strany potencionálních stavebníků musí být na vymezeném území stavební uzávěra i nadále respektována v takové podobě, v jaké byla přijata ve formě výše citovaného nařízení již v roce 2004. Nejvyšší správní soud tento názor vyslovuje jak s vědomím sporů o výklad čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky, tedy o to, zda jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby co do výroku nebo i co do odůvodnění, tak s vědomím sílíci precedenční role soudních rozhodnutí v právním prostředí České republiky. Jak se soud pokusí dále osvětlit, v kolizi s názorem vysloveným Ústavním soudem v citovaném nálezu Nejvyšší správní soud v projednávané věci není.

Soud v tomto ohledu považuje za důležité upozornit na skutečnost, že jestliže by akceptoval platnost, ale neaplikovatelnost stavební uzávěry z roku 2004, *de facto* by na vymezeném území umožnil jen stěží předem odhadnutelné zahájení stavební činnosti, které by mohlo za určitých okolností mít pro danou oblast poměrně zásadní a nevratné následky. Nová procedura vydávání územních opatření o stavební uzávěře ve formě opatření obecné povahy totiž zcela vylučuje překlenuť období mezi pozbytím účinnosti starého stavebního zákona a nabytím účinnosti stavebního zákona nového.

Jinak řečeno, tento zrušující rozsudek by mohl vést k téměř absurdním důsledkům, které by byly v hrubém rozporu zejména s konceptem funkčního (rozumného) uspořádání společenských vztahů, tak, jak jej ve své již ustálené judikatuře Nejvyšší správní soud vymezil. Jak totiž zdejší soud mimo jiné konstatoval zejména ve svém rozsudku publikovaném pod č. 360/2004 Sb. NSS, „v souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům. Neučiní-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost“ (srov. dále např. č. 921/2006 Sb. NSS, případně č. 869/2006 Sb. NSS).

Také v projednávaném případě je přímo povinností soudní moci k rozumnému uspořádání společenských vztahů v maximální možné míře přispívat a při existenci možných interpretačních alternativ se musí přiklonit k takovému výkladu, který bude s tímto konceptem v souladu; ostatně i v rámci shora popsaného algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy by bylo třeba funkční (rozumné) uspořádání společenských vztahů hodnotit při aplikaci závěrečného kroku tohoto algoritmu. Územní plán z roku 1994 tedy zůstává, a to včetně uvedené výjimky v podobě dané stavební uzávěry z roku 2004, nejen v platnosti, ale je nutno jej respektovat jako celek (tedy včetně zmíněné uzávěry) i při zamýšlené další stavební činnosti ve vymezeném území až do jeho výslovného zrušení. Na tomto závěru nic nemění ani fakt, že na rozdíl od územních plánů, které napříště budou vydávány též formou opatření obecné povahy, nicméně po jistou dobu zůstávají ještě v platnosti, nový stavební zákon ve svých přechodných ustanoveních o stavebních uzávěrách mlčí (srov. zde § 188 nového stavebního zákona).

K tomu Nejvyšší správní soud ještě dodává, že ke zrušení zmocňovacího předpisu k vydávání stavebních uzávěr navíc nedošlo bez náhrady, nýbrž zákonodárce přistoupil *de facto* k nahrazení zákonného zmocnění k vydávání stavebních uzávěr ve formě právních předpisů zákonným zmocněním k vydávání stavebních uzávěr ve formě opatření obecné povahy. Nová právní úprava se týká procesního postupu při vydávání stavebních uzávěr a jejich formy, nikoliv jejich obsahu a účelu. Obsahově se v případě stavební uzávěry jak podle starého stavebního zákona ve formě nařízení, tak podle nového stavebního zákona ve formě opatření obecné povahy, i nadále jedná o institut obdobný, který v procesu územního plánování plní shodné funkce.

Je třeba též připomenout, že stavební uzávěry podle starého stavebního zákona nebyly vydávány jen formou nařízení, nýbrž též v podobě územního rozhodnutí [srov. § 32 odst. 1 písm. d) citovaného zákona]. Nemůže být sporu o tom, že tato správní rozhodnutí také nepozbyla jen v důsledku změny právní úpravy své právní účinky. Jinak řečeno, byť takto vyslovené materiální chápání stavební uzávěry vydané za účinnosti starého stavebního zákona nelze v souladu s uvedeným rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, akceptovat v rámci uvažovaného soudního přezkumu ve správním soudnictví, je třeba jej využít v projednávané věci s přihlédnutím k možnostem aplikace stavební uzávěry vydané v roce 2004 i po 1. 1. 2007. Nutno již jen zdůraznit, že Nejvyšší správní soud v tomto řízení pro nedostatek pravomoci nezkoumal soulad předmětného nařízení č. 1/2004, o stavební uzávěře na území města Špindlerův Mlýn, se zákonem. Pravomoc zde náleží Ústavnímu soudu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, podá-li takový návrh ředitel krajského úřadu [srov. § 64 odst. 2 písm. i) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu], a to po proceduře předvídané zákonem o obcích (srov. § 125 zákona č. 128/2000 Sb.).

IX.
Náhrada nákladů řízení

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení na náhradu nákladů právo.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. června 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu