



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka, v právní věci **navrhovatelky M.B.**, zastoupené *JUDr. Miroslavem Muchnou, advokátem, se sídlem Klatovy, Videňská 181*, proti **odpůrci Zastupitelstvu města Železná Ruda**, se sídlem Železná Ruda, Klostermannovo náměstí 295, zastoupeného *JUDr. Tomášem Tomšíčkem, advokátem se sídlem v Plzni, Vlastina 23*, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře vydaného zastupitelstvem města Železná Ruda ze dne 16.7.2012, č. 1/2012,

t a k t o:

- I. Návrh navrhovatelky na zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavení uzávěře města Železná Ruda č. 1/2012 vydané zastupitelstvem města dne 16.7.2012, v části týkající se pozemků p.č. 273/1 a st. 471 zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro obec Železná Ruda a katastrální území Železná Ruda, se zamítá.
- II. Navrhovatelka je povinna nahradit odpůrci náklady řízení ve výši 12.342,- Kč, k rukám zástupce odpůrce JUDr. Tomáše Tomšíčka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení.

Zastupitelstvo města Železná Ruda vydalo dne 19.10.2011 opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2012, ve kterém vymezilo území vyhlášenou stavební uzávěrou dotčené, rozsah a obsah omezení nebo zákazu ve smyslu stavební uzávěry a vymezilo dobu trvání územního opatření o stavební uzávěře do doby, než bude pro

vymezenou oblast vydán regulační plán ve smyslu § 69 stavebního zákona. Současné zastupitelstvo města Železná Ruda odůvodnilo vydané opatření obecné povahy a současně rozhodlo o zamítnutí námitek, které uplatnila navrhovatelka jako vlastnice pozemků p. č. 273/1 a st. 471 zapsaných na listů vlastnictví č. 914 pro obec a katastrální území Železná Ruda.

Navrhovatelka dne 13.7.2015 podala u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení části opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře vyhlášené zastupitelstvem města Železná Ruda č. 1/2012. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 15. července 2015, čj. Na 217/2015-16 postoupil tuto věc Krajskému soudu v Plzni jako soudu věcně a místně příslušnému. Krajskému soudu v Plzni byla předmětná věc postoupena dne 27.7.2015.

Navrhovatelka v návrhu uváděla důvody, pro které navrhovala, aby územní opatření o stavební uzávěře bylo v části týkající se pozemků, jejichž je vlastníci, zrušeno. Navrhovatelka uváděla, že stavební uzávěra byla vyhlášena do doby schválení regulačního plánu města Železná Ruda, ale v minulosti a ani v současnosti nebylo schváleno pořízení regulačního plánu a nebyly a nejsou činěny kroky k jeho schválení. Dle platného územního plánu města Železná Ruda platného od roku 1993 předmětné pozemky navrhovatelky se nacházejí ve funkční ploše SÚ – smíšené území rekreačních ubytovacích zařízení. V tomto území jsou přitom stavby rekreačních ubytovacích zařízení přípustné. Vyhlášená stavební uzávěra omezuje navrhovatelku v nakládání s jejími pozemky, které se staly méněcennými a náhrada za omezení vlastnického práva navrhovatelky přitom nebyla poskytnuta. Navrhovatelce tak vzniká škoda ve výši rozdílu v ceně pozemků stavební uzávěrou nedotčených, oproti ceně pozemků stavební uzávěrou dotčených. Na podkladě zpracovaného znaleckého posudku navrhovatelka má doloženo, že tato škoda představuje částku 500,- Kč/1m² dotčeného pozemku. Stavební uzávěra tak zasáhla do ústavně zaručených práv navrhovatelky vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Stavební uzávěra je přitom opatřením trvalým, neboť po dobu 10 let nebyla provedena žádná příprava regulačního plánu.

Navrhovatelka poukázala na užívaný algoritmus soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí opatření obecné povahy a tvrdila, že předmětné opatření obecné povahy nemůže obstát ve třetím kroku algoritmu, při kterém soud zkoumá, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Z vyhlášky města Železná Ruda o závazných částech změn územního plánu sídelního útvaru Železná Ruda vyplývá, že funkční využití dotčených pozemků navrhovatelky nebylo změněno a ani v právních předpisech obce není formulován úmysl přeměnit stávající funkční využití dotčených pozemků. Takový úmysl změnit způsob funkčního využití pozemků navrhovatelky nevyplývá ani z rozhodnutí zastupitelstva města Železná Ruda o pořízení dalších změn územního plánu v katastrálním území Železná Ruda.

V době vyhlášení napadené stavební uzávěry ještě nebyla připravena taková územně plánovací dokumentace, která by bránila funkčnímu využití dotčených pozemků pro umístění staveb přípustných ve smíšeném území rekreačních ubytovacích zařízení, takže odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovený postup. Navrhovatelka s ohledem na postup odpůrce a proces přípravy změn územního plánu nemohla předpokládat, že se její pozemky stanou nezastavitelnými a tím se jejich hodnota náhle

výrazně sníží. Odpůrce ve vydané stavební uzávěře neuvedl žádné konkrétní cíle, úkoly ani důvody těchto omezení a proto je nepřezkoumatelná otázka, zda nucené omezení vlastnického práva navrhovatelky ve veřejném zájmu a na základě zákona trvá, či nikoliv.

Navrhovatelka tvrdila, že při konkretizaci zákazu stavební činnosti ve vydaných stavebních uzávěrah není žádným způsobem rozlišeno mezi stavební činností stěžující, či znemožňující a nestěžující, či neznemožňující, budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Náhrada za omezení vlastnické práva navrhovatelky nebyla v dosud vydaných stavebních uzávěrah, či jiným způsobem, odpůrcem ani stanovena, ani sjednává, ani poskytnuta.

Navrhovatelka dále tvrdila, že pro každý případ výjimky z trvajících omezení vlastnického práva jsou vlastníci nuceni žádat o výjimku a plnit dosud nezveřejněné požadavky odpůrce. Kritéria pro udělování výjimek z vydaných stavebních uzávěr odpůrce nezveřejnil a jsou z největší pravděpodobnosti individuální pro každého ze žadatelů a nepochybně musí být výhodná pro odpůrce. Udělování výjimek ze stavební uzávěry je spojováno s opatřováním peněz do obecní pokladny, když tato domněnka je zřejmá z namátkou vybraných zveřejněných usnesení zastupitelstva odpůrce vydávaných v letech 2006 až 2009, ve kterých jsou stanoveny podmínky pro povolení výjimky, mimo jiné podepsání smlouvy podle pravidel výstavby, smlouvy o spolupráci, smlouvy podle pravidel bytové výstavby s požadavkem poskytnutí kompenzace, smlouvy s AK, či uzavření nájemní smlouvy za odpůrce požadované nájemné apod.

Zákaz stavební činnosti podle navrhovatelky nebyl vydán ani v požadovaném nezbytném rozsahu podle § 97 odst. 1 stavebního zákona. Konkrétní rozsah stavební uzávěry jako výjimky z jinak obecně povolené stavební činnosti v území není zjistitelný, neboť cíl a požadavky kladené na budoucí využití území nebyly specifikovány. Naopak zákazy ze stavebních uzávěr jsou vymezeny téměř absolutně a připouštěné jsou výjimky bez jakýchkoliv kritérií. Logicky tak vzniká prostor pro libovůli, svévoli, či dokonce korupci.

Navrhovatelka tvrdila, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu s požadavkem proporcionality v užším i širším smyslu tím, že cíl sledovaný není zjistitelný, opatření obecné povahy nesplňuje kritérium vhodnosti, potřeby, minimalizace zásahů a úměrnosti následku sledovanému cíli. Z těchto důvodů napadené opatření obecné povahy nemůže uspět ani ve 4 a 5 kroku algoritmu soudního přezkumu, tedy z hlediska jeho rozporu se zákonem, hmotným právem a z hlediska proporcionality. Přitom nezákonný postup odpůrce při vydávání stavebních uzávěr pro katastrální území Železná Ruda je dlouhodobý, bezdůvodný a svévolný. Předchozí vydané stavební uzávěry na základě nařízení obce Železná Ruda č. 6/2005 ze dne 10.10.2005 a č. 115/2006 ze dne 29.12.2006 byly zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10.3.2011, čj. 3 Ao 1/2011-135.

Navrhovatelka z těchto důvodů navrhla, aby opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře obce Železná Ruda č. 1/2012 vydané zastupitelstvem města dne 16.7.2012 v částech týkající se pozemků p. č. 273/1 a st. 471 zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro obec a katastrální území Železná Ruda bylo zrušeno dnem právní moci vydaného rozsudku.

II. Vyjádření odpůrce k návrhu

Odpůrce v písemném vyjádření k projednávanému návrhu uváděl, že považuje za nesporné, že zastupitelstvo města Železná Ruda dne 16.7.2012 vydalo usnesení č. 16/491 o vydání opatření obecné povahy – územním opatření o stavební uzávěře č. 1/2012.

Pokud navrhovatelka tvrdila, že v minulosti a ani v současné době nebyl v městě Železná Ruda schválen regulační plán, na základě kterého by mohla být stavební uzávěra vyhlášena, pak odpůrce s tímto tvrzením nesouhlasil. V této souvislosti odkázal na usnesení zastupitelstva města Železná Ruda č. 7/200 ze dne 30.5.2011, kterým bylo schváleno pořízení regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, místní část Železná Ruda. Současně odkázal na usnesení zastupitelstva města Železná Ruda č. 10/310 ze dne 19.10.2011, kterým bylo schváleno zadání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, místní část Železná Ruda, které bylo projednané podle § 64 zák. č. 183/2006 stavebního zákona. Napadené opatření obecné povahy tak bylo vyhlášeno v mezidobí od rozhodnutí o pořízení regulačního plánu do jeho vydání zcela v souladu s § 97 odst. 1 stavebního zákona.

K tvrzení navrhovatelky, že stavební uzávěra podstatným způsobem omezila její vlastnické právo, odpůrce uváděl, že ve smyslu čl. 3 napadeného opatření obecné povahy je možno ze zákazu a omezení stavební uzávěry udělit výjimku ve smyslu § 99 odst. 3 stavebního zákona. O výjimku a ani o náhradu za omezení vlastnického práva však navrhovatelka nikdy nepožádala.

Pokud navrhovatelka tvrdí, že napadené opatření obecné povahy není v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování obce a je v rozporu se stavebním zákonem, odpůrce konstatoval, že při vyhlášení napadeného opatření obecné povahy postupoval zcela v souladu se zákonem a toto opatření naprosto odpovídá schváleným záměrům připravované územně plánovací dokumentace. Po formální i materiální stránce je napadené opatření obecné povahy v souladu se zákonem a splňuje veškeré znaky algoritmu soudního přezkumu, jak byly judikovány Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27.9.2005 čj. 1 Ao 1/2005-98.

Odpůrce konstatoval, že při posuzování, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, navrhovatelka odkazuje na právní úpravu, která v době vydaného a napadeného opatření obecné povahy již nebyla účinná. Při projednání a vydání opatření obecné povahy odpůrce postupoval v souladu s platnou legislativou, což dokládají správní spisy, týkající se projednávané věci i připojené dokumenty.

Tvrzení navrhovatelky, že odpůrce v uzávěře neuvedl žádné konkrétní cíle ani důvody omezení vlastnického práva odpůrce uváděl, že vydané opatření obecné povahy obsahuje veškeré náležitosti, které mu zákonná i podzákonná úprava nařizuje, včetně náležitostí stanovených v § 17 vyhl. č. 503/2006 o podrobnější úpravě územního řízení.

Odpůrce konstatoval, že navrhovatelkou napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem v mezích působnosti a pravomoci obce a bylo

v souladu s hmotným právem. Z těchto důvodů odpůrce navrhl, aby soud návrh navrhovatelky zamítl a odpůrci přiznal náhradu nákladů řízení.

III. Projednání návrhu před krajským soudem.

Navrhovatelka prostřednictvím svého právního zástupce plně setrvala na argumentaci obsažené v návrhu a tvrdila, že napadené opatření obecné povahy nemůže obstát při přezkumu v rozsahu 3., 4. a 5. kroku algoritmu, neboť opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem, dostává se do rozporu s hmotným právem a neobstojí ani z hlediska jeho proporcionality. Na podporu svých tvrzení navrhovala provedení důkazů, které specifikovala v návrhu na zahájení řízení na str. 4 a 5, které mají dokládat okolnosti týkajících se udělování výjimek odpůrcem ze stavební uzávěry, u kterých je pravděpodobné, že udělování výjimek je spojováno s opatrováním peněz do obecní pokladny.

Navrhovatelka prostřednictvím svého zástupce konstatovala, že součástí soudního spisu se staly další dokumenty, které jsou částí připojeného správního spisu, nebyly však jeho součástí v době, kdy zástupce navrhovatelky do soudního spisu nahlížel, byly doplněny až následně a tím se zástupce navrhovatelky nemohl s těmito listinami seznámit. Navrhovatelka poukázala na obsah návrhu zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda, na jehož *str. 4 v části b)* jsou definovány požadavky na vymezení pozemků a jejich využití a zdůraznila, že v této části nejsou pozemky navrhovatelky uvedeny.

Navrhovatelka poukázala na obsah repliky, kterou učinila k vyjádření odpůrce a ve které popřela, že by odpůrce v čl. III. napadeného opatření obecné povahy stanovil podmínky připuštění výjimek ze stanoveného zákazu. Použití pojmu „v odůvodněných případech“ není dostatečně určitým a přezkoumatelným určením takové podmínky. K tvrzení odpůrce, že navrhovatelka dosud neuplatnila svůj nárok na náhradu za omezení vlastnického práva, uvedla, že dosud nemůže znát výši újmy jí vzniklé, neboť omezení stále trvá. Navrhovatelka zdůraznila, že odpůrce je přibližně 10 let fakticky nečinný v procesu nezbytném ke schválení regulačního plánu pro místní část Železná Ruda, ačkoliv v této době pravidelně provádí změny územního plánu a také byl schválen regulační plán v jiné místní části v oblasti Špičák a byly prováděny i jeho změny. Podle navrhovatelky není žádného regulačního plánu pro místní část Železná ruda ve skutečnosti potřeba, neboť příslušné regulativy jsou schvalovány v jednotlivých změnách územního plánu, naposledy ve změně č. 12. Navrhovatelka tak popřela tvrzení odpůrce, že napadené opatření obecné povahy bylo v souladu s principem proporcionality a že by dočasnému omezení výkonu vlastnických práv odpovídal veřejný zájem obce.

V průběhu jednání navrhovatelka dále setrvala na svém návrhu a požadovala, aby opatření obecné povahy v dotčené části týkající se pozemků v jejím vlastnictví bylo zrušeno a aby navrhovatelce byla přiznána specifikovaná náhrada nákladů řízení.

Odpůrce v průběhu jednání před krajským soudem potvrdil, že u města Železná Ruda se rada města nevolí. Ve vztahu k ostatním tvrzením navrhovatelky setrval na právní argumentaci, na které stojí vydané opatření obecné povahy, která byla též shrnuta

v písemném vyjádření k návrhu navrhovatelky. Opatření obecné povahy označil za vydané v souladu se zákonem a navrhl, aby návrh navrhovatelky byl zamítnut.

IV. Posouzení návrhu věci krajským soudem

a) Skutkový stav

Při přezkoumání opatření obecné povahy krajský soud vycházel ze stavu věci dokumentovaného správním spisem odpůrce, který byl předložen krajskému soudu dne 2.9.2015 a k žádosti soudu ze dne 9.10.2015 byl dne 21.10.2015 doplněn o další dokumenty. Z těchto listin krajský soud shledal nesporným, že navrhovatelka je vlastnící pozemků p.č. 273/1 a st. 471 zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro obec Železná Ruda a katastrální území Železná Ruda, které podle platného *Územního plánu sídelního útvaru Železná Ruda* jsou zahrnuty do funkční plochy SÚ – smíšené území rekreačních ubytovacích zařízení. V květnu 2011 byl zpracován *Návrh zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda*, v jehož části b) byly definovány požadavky na vymezení pozemků a jejich využití s tím, že předmětem řešení jsou všechny pozemky v k.ú. Železná Ruda a k detailnímu řešení regulačním plánem jsou určeny speciálně definované plochy a pozemky. V části návrhu zadání regulačního plánu označené c) byly definovány požadavky na umístění a prostorové uspořádání staveb, podle kterých v jednotlivých rozvojových lokalitách budou stanoveny, upřesněny a projednány plošné a prostorové regulativy s ohledem na stávající urbanisticko-architektonické aspekty území (stávající charakter stavby, její výška a typ a hustota zástavby), a to na základě doplňujících průzkumů území. Pro zadání regulačního plánu nebyly vzneseny žádné zvláštní požadavky kromě lokalit řešených jako problémové střety v území.

Podle *usnesení ze zasedání zastupitelstva města Železná Ruda č. 7* ze dne 30. 5. 2011 schválilo zastupitelstvo, v části usnesení 7/200, pořízení regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda – místní část Železná Ruda. Dne 26. 7. 2011 Městský úřad Železná Ruda oznámil vystavení návrhu na zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda a vyzval sousední obce, správce sítí a ostatní, aby se s projednávanou dokumentací seznámili a uplatnili své požadavky ve vymezeném období. Dne 26. 7. 2011 současně Městský úřad Železná Ruda veřejnou vyhláškou oznámil vystavení návrhu zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda a vyzval všechny občany města Železná Ruda, fyzické a právnické osoby podnikající v místě, vlastníky pozemků a staveb, aby se s návrhem zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní části Železná Ruda seznámili a uplatnili ve vymezeném období své požadavky. Dne 26.7.2011 Městský úřad Železná Ruda současně zaslal dotčeným orgánům návrh zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda s tím, že tyto dotčené orgány mohou uplatnit své požadavky na obsah zadání ve vymezeném období.

Dne 19.10.2011 *zastupitelstvo města Železná Ruda usnesením č. 10* v části 10/310 schválilo zadání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, místní část Železná Ruda a v části usnesení 10/317 současně pověřilo odbor výstavby ke zpracování návrhu opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře pro k.ú. Železná Ruda, v návaznosti na schválené zadání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, místní část Železná Ruda.

Dne 10.5.2012 Ministerstvo životního prostředí podalo stanovisko k návrhu opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2012, sídelního útvaru Železná Ruda v k.ú. Železná Ruda. Dne 7.5.2012 Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje podal připomínky k návrhu stavební uzávěry v k.ú. Železná Ruda. Dne 23.5.2012 Ministerstvo dopravy podává vyjádření k návrhu stavební uzávěry navrhované pro celé k.ú. Železná Ruda. Dne 16.7.2012 zastupitelstvo města Železná Ruda usnesením č. 16 v části 16/491 vydává opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře pro k.ú. Železná Ruda č. 1/2012.

Opatření obecné povahy, územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2012 bylo zveřejněno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce Městského úřadu Železná Ruda dne 7.8.2012 a sejmuta byla 23.8.2012. Opatření obecné povahy, územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2012 čl. 1 v čl. I. vymezilo území stavební uzávěrou dotčené, v čl. II. vymezilo rozsah a obsah omezení nebo zákazu ve smyslu stavební uzávěry, v čl. III. definovalo možné výjimky ze zákazu a omezení a v čl. IV. vymezilo dobu trvání územního opatření o stavební uzávěře tím, že opatření platí do doby, než bude pro vymezenou oblast vydán regulační plán ve smyslu § 69 stavebního zákona. V čl. V. bylo opatření obecné povahy odůvodněno a současně bylo odůvodněno rozhodnutí o zamítnutí námitek uplatněný Marií Burianovou k územnímu opatření o stavební uzávěře.

Dokumenty odpůrcem doplněné do předloženého správního spisu dále doložily, že obec Železná Ruda vydala dne 10. 10. 2005 nařízení č. 6/2005 o stavební uzávěře na území města Železná Ruda. Dne 29. 12. 2006 bylo vydáno zastupitelstvem města nařízení obce Železná Ruda č. 115/2006 o stavební uzávěře.

Usnesením č. 12/489 ze dne 27.8.2007 zastupitelstvo města Železná Ruda vydalo opatření obecné povahy - územní opatření o stavební uzávěře č. 2/2007 platné pro území k.ú. Železná Ruda do doby, než bude pro vymezenou oblast vydána změna č. 6 územního plánu, sídelního útvaru Železná Ruda.

b) Posouzení návrhu

Při zkoumání důvodnosti návrhu krajský soud vyšel z ustálené judikatury (*srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS*) a postupoval podle takzvaného *algoritmu přezkumu opatření obecné povahy*. Tento algoritmus se skládá z jednotlivých kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální, při nichž soud 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 stanovené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn a 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) s hmotným právem.

5. Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenost právní regulace).

Při přezkumu navrhovatelkou napadeného opatření obecné povahy krajský soud přezkoumával opatření obecné povahy na podkladě ust. §101a a následujících soudního řádu správního, zák. č. 150/2002 Sb. a vycházel z návrhových bodů, které byly uplatněny v projednávaném návrhu, a současně vycházel ze stavu věci a z právního stavu, který zde byl dán v době vydání předmětného opatření obecné povahy a dospěl k následujícím závěrům.

Před soud byla postavena otázka, zda projednávané opatření obecné povahy ob stojí v testu zákonnosti, která je posuzována v jednotlivých pěti krocích algoritmu přezkumu. V dané věci je nutno konstatovat, že navrhovatelka sama učinila spornými jednotlivé oblasti, které jsou definovány ve 3., 4. a 5. kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Nicméně na soudu bylo se pozastavit i u 1. a 2. kroku, neboť první krok vede soud k tomu, aby přezkoumal, zda opatření obecné povahy bylo vydáno v rámci pravomoci příslušného správního orgánu a v druhém kroku, aby se zabýval, zda bylo vydáno v rámci nepřekročených mezí zákonem stanovené působnosti orgánu, který opatření obecné povahy vydal.

Soud nepochybuje o tom, že obec, v souzeném případě město Železná Ruda, má v pravomoci vydávat opatření obecné povahy včetně územního opatření o stavební uzávěře. Poněkud spornější byla otázka působnosti, pakliže z dokumentů, které byly soudu předány v rámci správního spisu, nebylo soudu zřejmé, který orgán ve své působnosti měl vydávat předmětné opatření obecné povahy. Nicméně po sdělení rozhodné skutečnosti zástupcem města soud vzal za nesporné, že opatření obecné povahy vydané zastupitelstvem města Železná Ruda bylo vydáno v rámci působnosti, která je upravena ve stavebním zákoně 180/2006 Sb. v § 6 odst. 6, které svěřuje rozhodnutí o vydání územního opatření o stavební uzávěře radě obce, nicméně s podmínkou, že v obci, kde se rada nevolí, vydává toto územní opatření zastupitelstvo obce, což je právě případ města Železná Ruda. Proto také soud korigoval označení odpůrce, který byl v podání navrhovatelky označen jako *město Železná Ruda*. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není osoba odpůrce určena tvrzením navrhovatele, ale kogentně ji určuje zákon. Tím je ustanovení § 101a odst. 3 s. ř. s., podle kterého odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. V daném případě opatření obecné povahy bylo vydáno

zastupitelstvem města Železná Ruda, které soud stanovil odpůrcem a nesprávnost návrhu v jeho označení v rámci odstraňování vady podání neodstraňoval.

Opatření obecné povahy v projednávaném případě obstálo v testu zákonnosti v rozsahu prvního i druhého kroku algoritmu jeho přezkumu, neboť bylo vydáno v rámci pravomoci příslušného správního orgánu, který při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti.

Navrhovatelka tvrdila, že opatření obecné povahy nemůže obstát v rámci třetího, čtvrtého a pátého kroku algoritmu přezkumu jeho zákonnosti.

V rámci třetího kroku přezkumu soud se zabývá otázkou, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem. Soud vzal na zřetel, že oproti roku 2005 a 2006, kdy obec Železná Ruda formou nařízení vydala opatření obecné povahy o stavební uzávěře, které následně bylo předmětem přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu (viz. *rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2011, č. j. 3 Ao 1/2011-135*), současně projednávané opatření obecné povahy bylo vydávané v odlišném právním režimu. Otázku zákonem stanoveného procesního postupu je proto nutné řešit na podkladě příslušných ustanovení stavebního zákona, zák. č. 183/2006 Sb., v rozsahu jeho ust. § 97 a následujících a současně je nutno vzít v úvahu i vyhlášku č. 503/2006 Sb., která obsahuje podrobnější úpravu územního řízení, které se týká též jednotlivých náležitostí územního opatření ve věci stavební uzávěry. Požadavkem ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona je, aby územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu a které omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by tato mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, bylo možno vydat jen tehdy, bylo-li bylo schváleno zadání takovéto územně plánovací dokumentace. To je samozřejmě logický požadavek, neboť stavební uzávěra je opatření obecné povahy, které má konkrétně určený předmět a obecně vymezený okruh adresátů, nicméně její časová působnost je omezena a jedná se tedy o opatření obecné povahy *sui generis*, ve srovnání s jinými opatřeními obecné povahy, např. územním plánem nebo regulačním plánem. Znamená to tedy, že v daném případě, aby mohl být naplněn účel vydávaného opatření obecné povahy a bylo možno vůbec přistoupit k celému zahájení procesu vydávání stavební uzávěry, bylo nezbytné, aby bylo přezkoumatelným způsobem doloženo, zda přijetí stavební uzávěry je vydáno v souvislosti s přijímáním podrobnější připravované územně plánovací dokumentace, z jakého důvodu je stavební uzávěra vyhlášována a v jakém rozsahu je nezbytné tuto uzávěru vyhlásit a jak dlouhou bude mít účinnost.

V dané věci je nutno vyjít z premisy, že i v případě, je-li v daném území schválen územní plán, nic nestojí v cestě, aby byla vyhlášena i stavební uzávěra při současném přijímání regulačního plánu. Územní plán a regulační plán jsou součástí územně plánovací dokumentace a každý z nich má svůj záměr a rozsah. Územní plán je územní dokument, který řeší komplexní otázky ve vztahu k celým plochám, k celému území obce, kdežto regulační plán je podrobnější, zpracovává se jen pro část obce a jeho základní jednotkou je pozemek a jeho cílem je vymezení specifických kritérií a regulativů ve vztahu k typu zástavby, výšce staveb, typu staveb, hustotě zástavby a podobně. Cíle jednotlivých dokumentů územně

plánovací dokumentace nelze směřovat. Znamená to tedy, že i v případě města Železná Ruda, kde je přijat územní plán včetně jeho platných doplňků a kde se připravuje i nový územní plán, nic nestálo v cestě tomu, aby po dobu přípravy podrobnější dokumentace, a to regulačního plánu, bylo přistoupeno k stavební uzávěře. Pokud nemovitosti navrhovatelky se nacházejí v konkrétním území, které je územním plánem definováno jako funkční plocha SÚ, smíšené území rekreačních ubytovacích zařízení, v budoucnu nestojí nic v cestě pro to, aby se v této lokalitě, tzn. i ve vztahu k nemovitostem navrhovatelky, dále realizovaly stavby, které do tohoto funkčního vymezeného území náleží, tzn. rekreační ubytovací zařízení. Další aktuálně řešenou otázkou je, v jakých parametrech tyto stavby budou zde realizovány a to je právě předmětem řešení prostřednictvím schvalovaného regulačního plánu.

Na podkladě listin tvořících součást správního spisu soud konstatuje, že mu proces přijímání regulačního plánu pro město Železná Ruda místní část Železná Ruda započalo v květnu 2011 zpracováním *návrhu zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda* a v rámci procesu byly realizovány jednotlivé kroky, které náleží do procesu přijímání regulačního plánu. K těmto krokům náleží schválení zadání regulačního plánu usnesením zastupitelstva města Železná Ruda č. 10 ze dne 19. 10. 2011. Tím byl naplněn požadavek ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona a současně tím bylo doloženo, že i v procesní rovině byl naplněn požadavek zákona, při jehož splnění mohlo být přistoupeno k další regulaci v území, tzn. k vyhlášení stavební uzávěry. V tomto směru soud neshledal vady, které by dokumentovaly, že opatření obecné povahy nebylo přijato zákonem nepředvídaným procesním postupem.

V rámci třetího kroku soudního přezkumu soud shledal, výše opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem.

V rámci čtvrtého a pátého kroku přezkumu, se soud věnoval otázce, zda opatření obecné povahy je v rozporu nebo v souladu s hmotným právem a zda přijetí regulace bylo přiměřené, a zda nebyla porušena zásada proporcionality. Soud vycházel z tvrzení navrhovatelky v jejím návrhu, která argumenty, které měly vyvracet splnění požadavků v těchto oblastech, smísila do jednoho bloku tvrzení, nicméně jednotlivé argumenty, které uváděla, se váží na jednotlivé kroky čtvrtého a pátého kroku algoritmu přezkumu. Soud vázán návrhem navrhovatelky bez možnosti překročit důvody, pro které tvrdila nezákonnost postupu a nezákonnost výsledného opatření obecné povahy, dospěl k následujícím závěrům.

Navrhovatelka především tvrdila, že důvody omezení vlastnického práva nejsou uvedeny v předmětném opatření a nelze tedy ani přezkoumat, zda i nadále trvají. Zde soud konstatuje, že toto tvrzení je vyvraceno samotným obsahem přijatého územního opatření o stavební uzávěře, které v článku II. uvádí, že zákaz stavební činnosti, a to té činnosti, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle rozpracovaného regulačního plánu, je tím hlavním důvodem, proč se vlastnické právo dotčených vlastníků v této oblasti omezuje. Pokud navrhovatelka tvrdila, že rozsah omezení vlastnického práva nebyl dán v nezbytné míře, pak je nutno konstatovat, že onen rozsah je rovněž patrný z článku II., kde je definována stavební činnost, která je předmětem regulace. Tato definice v obecné rovině směřuje na jednotlivá ustanovení stavebního zákona, která upravují konkrétní stavební činnosti a tyto jsou předmětem regulace, takže rozsah regulace je rovněž patrný.

Při posuzování tvrzení navrhovatelky, že se cítí být dotčena na svých vlastnických právech tím, že její vlastnické právo je omezeno touto regulací, a to dlouhodobě, soud vycházel se zásady nedotknutelnosti vlastnického práva, jak je vykládá ustálenou praxí obecných soudů i soudu Ústavního. Tato zásada, ale připouští určité výjimky, za kterých vlastnické právo může být omezeno v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu. Ústavně aprobovaný zásah do vlastnictví je ale možný jen skrze imperativní zákonnou úpravu a předpokládá možnost posoudit rozhodování veřejné moci o konkrétních zásazích do vlastnického práva nezávislými a nestrannými soudy. (*usnesení Ústavního soudu čj. II. ÚS 2691/09 ze dne 6.1. 2010, dostupný na <http://www.usoud.cz/>*). Ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Otázka náhrad za omezení vlastnického práva v důsledku regulace realizované na podkladě stavební uzávěry je upravena ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb. v ust. § 102 odst. 1, podle kterého vlastníkově pozemku nebo stavby, jehož práva k pozemku nebo stavbě byla územním opatřením o stavební uzávěře omezena a byla mu tím způsobena majetková újma, náleží náhrada. Poskytnutí této náhrady bylo ve smyslu ust. § 102 odst. 3, aktuálně od 1.1. 2013 podle ust. § 102 odst. 5, stavebního zákona podmíněno písemnou žádostí vlastníka. Proto také soud ponechal stranou posuzování navrhovatelkou nastolené otázky a související konsekvence, kterých se navrhovatelka dovolávala a neřešil otázku, v jakém rozsahu se zmenšil v ekonomické rovině majetek navrhovatelky tím, že byla provedenou regulací omezena dispozice s tímto jejím majetkem. Otázka náhrady případné újmy, která by navrhovatelce v tomto směru v důsledku omezení vlastnických práv vznikla, je otázkou samostatnou a podřízenou tomu, zda navrhovatelka náhradu za omezení vlastnických práv uplatnila či neuplatnila a pro posouzení této věci není právně významná. Ostatně z nesporných přednesů účastníků vyplývá, že tato žádost podána nebyla. Proto ani v této oblasti nebylo možno hledat právně relevantní skutečnosti, které by mohly přispět k zodpovězení otázky, zda opatření obecné povahy bylo, či nebylo vydáno v rozporu s hmotným právem.

Rozpor vydaného opatření obecné povahy s hmotným právem podle názoru soudu nedokládá ani způsob formulace možných výjimek ze zákazu a omezení územního opatření o stavební uzávěře a praxe odpůrce při rozhodování o těchto výjimkách. Je obvyklé a zákonu se nepřidávající, že zákaz stavební činnosti není absolutní a existuje možnost udělení výjimky ze stavební uzávěry, pokud stavební činnost neohrozí předmět ochrany, pro který byla uzávěra vyhlášena. Sledování dodržování účelu regulace a volba prostředků zahrnujících i udělování výjimek ze zákazu a omezení je v působnosti zastupitelstva města Železná Ruda. Praxe tohoto zastupitelstva při udělování výjimek užívaná od roku 2006 do roku 2009, na kterou navrhovatelka poukazovala, není pro posouzení souladu opatření obecné povahy s hmotným právem právně významná a proto ani soud neprováděl navrhované důkazy tuto praxi objasňující.

V rozsahu tvrzení navrhovatelky soud neshledal, že by předmětné opatření obecné povahy bylo v mezích čtvrtého kroku algoritmu přezkumu vydáno v rozporu s hmotným právem.

V rámci pátého kroku algoritmu přezkumu se soud zabýval otázkou přiměřenosti opatření obecné povahy a posuzoval, zda použitá regulace, byla přiměřená. V dané věci je nutno konstatovat, že přiměřenost právní regulace je u tohoto typu opatření obecné povahy vnímána poněkud v užším rozsahu než u opatření obecné povahy jiných typů. V daném případě stavební uzávěra je opatření obecné povahy, které má platnost dočasnou. Pokud jde o ochranu práv dotčených subjektů, pak v případě je-li souběžně připravována podrobnější územně plánovací dokumentace, jako je tomu v souzeném případě, kdy je připravován regulační plán, pak schvalování regulačního plánu představuje samostatný proces, ve kterém dotčené subjekty, včetně navrhovatelky, mají možnost dovolat se ochrany svých vlastnických práv a uplatňovat své požadavky. Soud při posuzování přiměřenosti zásahu do vlastnických práv navrhovatelky se zabýval otázkou, zda zde nejsou nějaké jiné okolnosti, které by mohly územní opatření o stavební uzávěře učinit neproporcionálním ve vztahu k navrhovatelce. Tato situace by mohla nastat v případě, pokud by omezení vlastnických práv navrhovatelky, kterou přináší územní opatření o stavební uzávěře, trvalo neúměrně dlouhou dobu při současné nečinnosti příslušných správních orgánů připravujících podrobnější územně plánovací dokumentaci, v souzeném případě, regulační plán.

V této souvislosti se soud musí ještě zmínit o dalších souvislostech, které navrhovatelka také zmiňuje a které by mohly vzbuzovat dojem nepřiměřenosti právní regulace. Je skutečností, že již v roce 2005 a 2006 byla ze strany města Železná Ruda vyhlášena první a později doplněná stavební uzávěra a svým způsobem již v tomto okamžiku došlo k omezování vlastnických práv navrhovatelky. V tomto období platila odlišná právní úprava, kdy jednak věcně příslušným k projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy byl Nejvyšší správní soud, a jednak podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebylo časově limitováno tak, jako je tomu v současné době, kdy je dán časový limit 3 let od účinnosti opatření obecné povahy, kdy se lze přezkumu opatření obecné povahy u příslušného soudu domáhat. Zřejmě také proto navrhovatelka využila možnosti navrhnout zrušení opatření obecné povahy, která byla vyhlášena již v roce 2005 a 2006, až v roce 2011, kdy také Nejvyšší správní soud svým rozhodnutím z 10. 3. 2011 tato opatření obecné povahy zrušil. Z toho je nutno usoudit, že určitou dobu navrhovatelka regulaci v území aprobovala, pak zřejmě na její straně vyvstala situace, která jí vedla k tomu, že důsledněji začala chránit svá práva a dosáhla toho, že v podstatě od března 2011 právní účinky opatření obecné povahy byly odstraněny. Takže v tomto směru toto období nemá na posouzení otázky proporcionality nové regulace prováděné od roku 2012, právní význam. Ve vztahu k této poslední etapě regulace a omezení vlastnických práv je nutno konstatovat, že od května 2011 a v průběhu roku 2012 probíhá proces přijímání regulačního plánu, takže nelze hovořit o tom, že by po dobu trvání regulace a omezování vlastnických práv navrhovatelky, byly příslušné orgány nečinné a že by svévolně bránily, anebo uměle prodlužovaly trvání omezení vlastnických práv vyhlášenou stavební uzávěrou. Stavební uzávěra je opatřením výjimečným a délka jejího trvání, stejně jako délka celého procesu přijímání regulačního plánu, svým způsobem ovlivňuje dynamický rozvoj obce, a je proto v zájmu obce i v zájmu dotčených subjektů činit

kroky k tomu, aby tato omezení byla časově co nejkratší a aby byly vytvořeny podmínky pro přijetí nové aktuální územně plánovací dokumentace.

Územní opatření o stavební uzávěře bylo regulací přiměřenou, protože od roku 2011 je schváleno zadání regulačního plánu a jsou činěny další kroky k tomu, aby regulační plán jako podrobnější územně plánovací dokumentace ve srovnání s platným územním plánem, byl přijat.

Tím i v rámci pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy obstálo z hlediska jeho proporcionality.

Tvrzení navrhovatelky tak, jak jsou uplatněny v návrhu, soud hodnotí jako nedůvodné, což přivedlo soud k rozhodnutí o zamítnutí tohoto návrhu na podkladě § 101d odst. 2 s.ř.s.

Výsledkem vedeného řízení je procesní úspěch odpůrce a navrhovatelka, která nebyla ve sporu úspěšná je povinna nahradit straně odpůrce náklady řízení, které byly vynaloženy důvodně proto, že zastoupení města Železná Ruda advokátem si vyžádal právně složitý předmět řízení. Odpůrci byly přiznány náklady řízení představované odměnou za zastupování advokátem dle vyhlášky č. 177/1996 Sb. za tři právní úkony, každý po 3.100,- Kč (převzetí právního zastoupení, podání vyjádření ze dne 31. 08. 2015 a účast na soudním jednání dne 23. 10. 2015), za tři režijní paušály po 300,- Kč, a tato částka byla v souladu s ustanovením § 57 odst. 2 s.ř.s. navýšena o daň z přidané hodnoty základní sazby 21%, ve výši 2.142,- Kč. Náklady byly přiznány v souhrnné výši **12 342,- Kč** a ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení byla určena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 23. října 2015

**JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu**

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková