



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Marie Turkové v právní věci navrhovatelů: a) Ing. M. T., b) J. T., c) Ing. L. R., d) RNDr. V. H., e) J. L., všichni zastoupeni Mgr. Ing. Ivo Halou, advokátem, se sídlem Anglická 20/140, Praha 2, proti odpůrci: **Rada města Rokytnice nad Jizerou**, se sídlem Horní Rokytnice 197, Rokytnice nad Jizerou, zastoupeného JUDr. Zdeňkem Kramperou, advokátem, se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy o stavební uzávěře podle ustanovení § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších změn,

takto:

- I. Návrh **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Návrhem, došlým soudu dne 29. 5. 2008, se navrhovatelé domáhají zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře ze dne 3. 4. 2008 (dále také „opatření“), vydaného odpůrcem, kterým se ve vymezeném území (celé území města Rokytnice nad Jizerou) do doby schválení nového územního plánu, nejpozději však do 31. 10. 2008, zakazuje provádění nových staveb, provádění změn stávajících staveb ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) a b) zákona č. 183/2006 Sb. (dále jen „stavební zákon“ nebo „nový stavební zákon“) i změn stávajících staveb - stavebních úprav vedoucích ke změně účelu užívání stavby na bytový dům. Cílem tohoto omezení je zákaz stavební činnosti, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně

plánovací dokumentace - Územního plánu Města Rokytnice nad Jizerou, jehož zadání bylo schváleno dne 23. 2. 2005 a souborné stanovisko dne 14. 12. 2006.

Svou aktivní legitimaci zdůvodňují navrhovatelé takto: Navrhovatelé označení ve výroku a) a b) podali dne 22. 10. 2006 návrh na vydání územního rozhodnutí o umístění staveb 4 rodinných domů na předmětném vymezeném území a navrhovatelé c), d) a e) podali dne 24. 1. 2008 žádost o vydání územního rozhodnutí na umístění stavby dvou roubených domů rovněž ve vymezeném území. Předmětné opatření může způsobit časové oddálení těchto investičních záměrů, popř. jejich znemožnění. Vydáním územního opatření se proto cítí být přímo dotčeni na svých zájmech a jejich oprávněné zájmy jsou dle jejich názoru předmětným opatřením skutečně zkráceny.

Navrhovatelé dále uvedli, že základním předpokladem stavebního zákona pro kladné územní rozhodnutí je soulad záměru s územním plánem. Nový stavební zákon pak skutečně svěřuje radě obce pravomoc ve výjimečných případech a za stanovených podmínek vydat územní opatření o stavební uzávěře, na základě kterého bude postupováno odlišně od standardního postupu dle stavebního zákona. Zde navrhovatelé odkazují na závěry z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98: „Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti. Slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“ Opatření pak má nezákonný obsah, když pouze obecně zakazuje prakticky veškerou stavební činnost a výjimky ponechává na uvážení Rady města – správně mělo být konkrétně stanoveno, jaká stavební činnost je zakázána, z jakého důvodu, jaké konkrétní budoucí využití dle schváleného zadání územně plánovací dokumentace může být znemožněno apod. Z judikátu Ústavního soudu ČR č. Pl.ÚS 16/06 vyplývá, že: „Rozhodnutí či nařízení o stavební uzávěře musí podrobně a přesně stanovit rozsah omezení nebo zákaz stavební činnosti, tento závěr plyne ze skutečnosti, že nařízení obce o stavební uzávěře je zvláštním druhem územního rozhodnutí předpokládaného stavebně právními předpisy, vyplývá však také to, že požadavky na obsahové náležitosti nařízení je třeba dovodit nejen z ustanovení právních předpisů upravujících rozhodnutí o stavební uzávěře, nýbrž i z celkového kontextu právní úpravy územního řízení, přesně vymezující a odlišující jednotlivé druhy územních rozhodnutí. Při vyhlásování stavební uzávěře je třeba zkoumat, zda stavební uzávěra ve světle cílů a záměrů územního plánování ob stojí.“

Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona: „Územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.“

Územní opatření o stavební uzávěře má tedy být prostředkem naprosto výjimečným, nikoli standardním, jak uvádí odpůrce. K tomu navrhovatelé odkazují na závěry z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 3/2007 - 60: „Stavební uzávěra je instituem 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.“ Územní opatření o stavební uzávěře tak lze využít pouze pro ochranu zcela konkrétního

budoucího využití dle připravované územně plánovací dokumentace (např. pro plánovanou silnici apod.) – nelze využívat tento institut v natolik obecném měřítku, jako se stalo v daném případě.

Pozemky navrhovatelů byly navíc v současném územním plánu vedeny jako pozemky zastavitelné – bez přiměřeného zdůvodnění bylo jejich využití v návrhu územního plánu změněno na louku. Argumenty odpůrce a dotčených orgánů veřejným zájmem na ochraně území jsou přitom navrhovatelem s pomocí předních odborníků v příslušných oborech opakovaně vyvraceny. S ohledem na absolutně nedostatečné odůvodnění opatření jde o bezprecedentní zásah do jejich ústavně zaručených práv.

Další procesní vady spatřují navrhovatelé v následujícím: V opatření chybí řádné a vyčerpávající odůvodnění, když odpůrce v opatření pouze opakuje zákonné důvody § 97 odst. 1 stavebního zákona, aniž by konkretizoval vliv činnosti na dotčené území. Takové odůvodnění neodpovídá závažnosti zásahu do majetkových práv a není v právním státě přípustné. Opatření je za těchto okolností nepřezkoumatelné.

Odpůrce nezveřejnil návrh opatření řádně a v souladu se zákonem (vč. zajištění dálkového přístupu). Součástí návrhu musí být grafická příloha v měřítku katastrální mapy (§ 99 odst. 2 stavebního zákona), což v daném případě nebylo splněno. O zvlášť rozsáhlé území se přitom nejedná. Pokud by se přece jednalo o zvlášť rozsáhlé území, chyběl by mapový podklad v měřítku 1:5000 s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra. Tento podklad byl pouze k nahlédnutí, což předpisy neumožňují. Dále existuje disproporce mezi dopady opatření na právní vztahy navrhovatelů a zájmy odpůrce na dosažení sledovaného účelu. Opatření není samo o sobě způsobilé dosáhnout sledovaného cíle, opatření a sledovaný cíl spolu logicky nesouvisí a cíle lze dosáhnout i jinak (zejm. dodržováním stávajících předpisů a součinností s dotčenými orgány). Porušen je v daném případě princip právní jistoty, z něhož vyplývá předvídatelnost práva a legitimní očekávání adresátů právních norem.

Celý postup odpůrce směřuje k tomu, aby navrhovatelům bylo zabráněno uskutečnit jejich investiční záměry. Opatření není správním aktem s obecně vymezeným okruhem adresátů (dopadá na osoby dotčené změnou územního plánu, které lze po porovnání platného a navrhovaného územního plánu individualizovat) a není správním aktem s konkrétně určeným předmětem (nevztahuje se k určité konkrétní situaci, když dopadá na téměř veškerou stavební činnost, a nikoli na individuálně vymezenou činnost).

K doplnění návrhu ze dne 13. 6. 2008 přiložili navrhovatelé rozhodnutí Stavebního úřadu Rokytnice nad Jizerou o zamítnutí žádosti navrhovatelů a) a b) na vydání územního rozhodnutí z důvodu stavební uzávěry. Navrhovatelé v tomto doplnění návrhu zdůraznili, že je zjevné, že v důsledku opatření dochází k zásahu do jejich práv, neboť dochází k oddálení, či znemožnění jejich investičních záměrů a jedná se o účelové kroky odpůrce ke znemožnění těchto investičních záměrů.

V dalším doplnění návrhu ze dne 14. 7. 2008 vysvětlují odpůrci genealogii jejich stavebních záměrů souvisejících s pozemkem p. č. 2048/3 k. ú. Horní Rokytnice nad Jizerou, které se datují již od roku 2000. Po realizaci jednoho povoleného stavebního

objektu – rodinného domu na předmětném pozemku došlo z určitých (spíše osobních) důvodů k nepřátelskému napětí mezi navrhovateli a) a b) a městem Rokytnice nad Jizerou. V důsledku toho došlo také při přípravě nového územního plánu k zařazení předmětného pozemku mezi pozemky nezastavitelné. Dále navrhovatelé vysvětlili průběh územního řízení na novostavbu 4 rodinných domů na tomtéž pozemku probíhajícího na základě žádosti podané dne 22. 12. 2006. V průběhu tohoto řízení došlo k řadě událostí (nezákonný postup stavebního úřadu a Správy KRNAP muselo usměrnit Ministerstvo pro místní rozvoj; Správa KRNAP vydala nesouhlas se stavebním záměrem, tento nesouhlas byl však Ministerstvem životního prostředí změněn, a udělen souhlas k tomuto záměru), ze kterých navrhovatelé dovozují vážnou pochybnost, že činnost stavebního úřadu, Správy KRNAP a odpůrce mají vzájemnou souvislost a společný cíl zamezit navrhovatelům a) a b) v uskutečnění jejich investičního záměru.

K návrhu se na základě výzvy soudu písemně vyjádřil rovněž odpůrce, který ve svém vyjádření k věci ze dne 23. 6. 2008 uvedl následující skutečnosti: K vyhlášení stavební uzávěry nejprve zdůraznil, že rada obce – tedy odpůrce – měl pravomoc přezkoumávané opatření vydat. Nepřekročil svou působnost věcnou, osobní, ani prostorovou. Dále uvedl, že při vydávání opatření postupoval plně v souladu se zákonem. Pokud se jednalo o zveřejnění grafické přílohy, ta byla vzhledem k rozsahu k dispozici k nahlédnutí na Městském úřadě Rokytnice nad Jizerou. Tuto možnost odpůrci dává § 172 odst. 2 správního řádu. Jedinou písemnou námitkou, kterou podali navrhovatelé c), d) a e) se odpůrce v opatření řádně zabýval. Na závěr odpůrce stručně vysvětlil naplnění jednotlivých předpokladů ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona.

Ve věci bylo z požadavku odpůrce nařízeno jednání, na které se dostavili zástupci obou stran a za odpůrce – Radu města Rokytnice nad Jizerou – také starosta města Rokytnice nad Jizerou. Zástupce navrhovatelů odkázal na obsah návrhu a doplnění návrhu, zejména poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která se zabývají problematikou stavební uzávěry. Zástupce odpůrce rovněž odkázal na své vyjádření k věci a navrhl zamítnutí návrhu. Zdůraznil, že navrhovatelé mohli namítat pouze nezákonnost opatření o stavební uzávěře. Neshledává důvodnými ani námitky ohledně nedostatečného odůvodnění opatření a uvádí, že smyslem opatření o stavební uzávěře, jak již z jeho odůvodnění vyplývá, bylo překlenují doby do nového územního plánu. Rovněž námitky ohledně nedostatků zveřejnění nepovažuje za důvodné, neboť opatření bylo vyvěšeno na úřední desce a dále bylo vyvěšeno na internetových stránkách odpůrce a příloha pro svoji rozměrnost byla přístupna v označené kanceláři. Přítomný starosta odpůrce předvedl soudu přílohu opatření obecné povahy, nový územní plán a stávající územní plán. Z předložených dokumentů bylo zřejmé, že jsou poměrně rozměrné. K dotazu předsedy senátu starosta odpůrce uvedl, že nový územní plán bude předložen v září tohoto roku ke schválení zastupitelstvu obce. Starosta odpůrce závěrem uvedl, že nový územní plán je zpracováván od roku 2003 a po schválení konceptu nového územního plánu došlo k podávání většího množství žádostí o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby podle stávajícího územního plánu. To bylo potom důvodem k tomu, že bylo přijato opatření o stavební uzávěře, aby nedošlo ke zmaření záměrů předpokládaných v novém územním plánu.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou aktivní legitimace navrhovatelů a prokázání dotčení jejich práv: Jestliže navrhovatelé označení ve výroku a) a b) podali dne 22. 10. 2006 návrh na vydání územního rozhodnutí o umístění staveb 4 rodinných domů na předmětném vymezeném území a navrhovatelé c), d) a e) podali dne 24. 1. 2008 žádost o vydání územního rozhodnutí na umístění stavby dvou roubených domů rovněž ve vymezeném území a předmětné opatření může způsobit časové oddálení těchto investičních záměrů, popř. jejich znemožnění, pak zkrácení na právech ve smyslu § 101a s. ř. s. lze za uvedených okolností shledávat.

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem dále vymezil Nejvyšší správní soud ve svém dřívějším publikovaném rozsudku č. 740/2006 Sb. NSS tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z 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, přičemž 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 vytkl.

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 (přezkoumávané opatření obecné povahy), skutečně vydáno Radou města Rokytnice nad Jizerou, 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 druhého stavebního zákona, přímo nazvanou „Působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu“; podle ustanovení § 5 odst. 3, které je součástí uvedené hlavy části druhého 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 druhého, 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. Překročení časové působnosti správního orgánu pak v projednávané věci vzhledem k datu schválení napadeného opatření obecné povahy (31. 3. 2008) 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.

Nutno uvést, že námitky uvedené v návrhu ani nesměřovaly k prvním dvěma bodům algoritmu přezkumu, tak jak byl uveden výše. Podstata uplatněných námitek, tak jak byly uvedeny v návrhu, však zjevně směřuje ke třetímu, čtvrtému a pátému kroku shora nastíněného testu přezkumu. Nejvyšší správní soud se tedy v dalším posuzování zabýval podrobně jednotlivými uplatněnými námitkami. Nejprve k námitce týkající se procesního postupu při vydávání opatření obecné povahy, tedy tvrzení, že odpůrce nezveřejnil návrh opatření řádně a v souladu se zákonem (vč. zajištění dálkového přístupu). Součástí návrhu musí být grafická příloha v měřítku katastrální mapy (§ 99 odst. 2 stavebního zákona), což v daném případě nebylo splněno. O zvlášť rozsáhlé území se přitom podle navrhovatelů nejedná - pokud by se přece jednalo o zvlášť rozsáhlé území, chyběl mapový podklad v měřítku 1:5000 s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra. Námitce nelze dát za pravdu. Otázce zveřejnění návrhu se výslovně věnuje článek 7 návrhu opatření, ze kterého vyplývá, že na zveřejnění na internetových stránkách města (dálkový přístup) bylo pamatováno. Pokud se jedná o zveřejnění grafické přílohy, tato by měla v daném případě zobrazovat čtyři katastrální území města Rokytnice nad Jizerou (podle textové části, která vymezuje prostorovou působnost opatření: „pro celé území města Rokytnice nad Jizerou, tedy pro tato katastrální území“ – následuje výčet čtyř konkrétních katastrálních území). S ohledem na skutečnost, že dotčené území bylo v daném případě vymezeno přímo hranicemi katastrálních území tvořících území města, jejichž grafické vymezení je veřejně dostupné a každému známé, jednalo by se - i v případě pravdivosti tvrzení návrhu - o pouhou formální vadu bez vlivu na správnost rozhodnutí a na dotčení práv navrhovatelů.

Dále navrhovatelé tvrdí, že opatření není správním aktem s obecně vymezeným okruhem adresátů (dopadá na osoby dotčené změnou územního plánu, které lze po porovnání platného a navrhovaného územního plánu individualizovat) a není správním aktem s konkrétně určeným předmětem (nevztahuje se k určité konkrétní situaci, když dopadá na téměř veškerou stavební činnost, a nikoli na individuálně vymezenou činnost). Námitce nelze dát za pravdu: Opatření zde samozřejmě je správním aktem s obecně vymezeným okruhem adresátů: vztahuje se na všechny blíže neurčené subjekty, které by chtěly realizovat výstavbu na území města. Je rovněž správním aktem s dostatečně konkrétně určeným předmětem - je zcela jasné a určitelné, jaká konkrétní činnost je zakázána, či omezena (provádění nových staveb, provádění změn stávajících staveb ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) a b) stavebního zákona i změn stávajících staveb - stavebních úprav vedoucích ke změně účelu užívání stavby na bytový dům).

Další námitka směřuje ke skutečnosti, že pozemky navrhovatelů byly v současném územním plánu vedeny jako pozemky zastavitelné - bez přiměřeného zdůvodnění bylo jejich využití v návrhu územního plánu změněno na louku. Argumenty odpůrce a dotčených orgánů veřejným zájmem na ochraně území jsou přitom navrhovatelem s pomocí předních odborníků v příslušných oborech opakovaně vyvraceny. S ohledem na absolutně nedostatečné odůvodnění opatření jde podle navrhovatelů o bezprecedentní zásah do jejich ústavně zaručených práv. Námitce se Nejvyšší správní soud nemůže věcně

věnovat, neboť se vztahuje k vlastní územně plánovací dokumentaci, nikoliv k předmětu přezkumu: tj. územnímu opatření o stavební uzávěře.

Další okruh námitek směřuje k tvrzené nezákonnosti, jakož i disproporci mezi dopady opatření na právní vztahy navrhovatelů a zájmy odpůrce na dosažení sledovaného účelu. Opatření není dle navrhovatelů způsobilé dosáhnout sledovaného cíle, opatření a sledovaný cíl spolu logicky nesouvisí a cíle lze dosáhnout i jinak (zejm. dodržováním stávajících předpisů a součinností s dotčenými orgány). Opatření má nezákonný obsah, když pouze obecně zakazuje prakticky veškerou stavební činnost a výjimky ponechává na uvážení Rady města - navrhovatelé zde spolu s odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (jak je podrobněji rozvedeno výše) rovněž uvádějí, že mělo být konkrétně stanoveno, jaká stavební činnost je zakázána, z jakého důvodu, jaké konkrétní budoucí využití dle schváleného zadání územně plánovací dokumentace může být znemožněno a zda se jedná o opatření v nezbytném rozsahu. Územní opatření o stavební uzávěře má tedy být prostředkem naprosto výjimečným, nikoli standardním, jak uvádí odpůrce, přičemž důraz je kladen na zákonný požadavek „nezbytnosti rozsahu“ (§ 97 odst. 1 stavebního zákona). Územní opatření o stavební uzávěře lze využít pouze pro ochranu zcela konkrétního budoucího využití dle připravované územně plánovací dokumentace (např. pro plánovanou silnici apod.) - nelze využívat tento institut v natolik obecném měřítku, jako se stalo v daném případě. V opatření v tomto směru chybí také řádné a vyčerpávající odůvodnění, které neodpovídá závažnosti zásahu do majetkových práv a není v právním státě přípustné. Opatření je za těchto okolností také nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnost ani tohoto okruhu námitek: Podle § 97 stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, :

a) v nezbytném rozsahu, b) omezuje nebo zakazuje stavební činnost ve vymezeném území, c) pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, d) jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.

Nejvyšší správní soud se tedy zabýval otázkou, zda stavební uzávěra byla - ve vztahu k možnosti zkrácení práv navrhovatelů a s ohledem na dikci citovaného § 97 stavebního zákona - stanovena v nezbytném rozsahu, a zda by výstavba mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace (jedná se tedy o zákonné podmínky označené v předchozím odstavci jako a) a c) - ostatní zákonné podmínky nejsou rozporovány). Je nutno konstatovat, že naplnění těchto zákonných požadavků je v daném případě zřejmé: Vyplývá to z následujících skutečností:

1. V případě dotčených pozemků navrhovatelů se jedná o dosud fakticky nezastavěné pozemky (shodně to tvrdí účastníci, rovněž ve výpise z katastru nemovitostí je podpůrně a informativně - s výjimkou jednoho pozemku - jako druh pozemků uveden „trvalý travní porost“).

2. Pozemky však byly podle souhlasného tvrzení účastníků řízení podle dosavadního územního plánu zastavitelné.

3. Nový (tedy připravovaný, navrhovaný) územní plán nepočítá se zastavěním pozemků a zachovává je jako louky.

Je nepochybné, že pokud by do účinnosti nového územního plánu došlo k zastavění dotčených pozemků (či povolení výstavby na nich), nepochybně by mohlo dojít ke znemožnění budoucího (nestavebního) využití území podle připravované územně plánovací dokumentace - zákonná podmínka (uvedená výše na stránce pod písmenem c/) je tedy ve vztahu k navrhovatelům nepochybně splněna. Rovněž se jedná o opatření v nezbytném rozsahu - žádným jiným správním aktem by nebylo zamezeno v nežádoucí výstavbě (sami navrhovatelé dokládají, že výstavbě by jinak nic nebránilo, když si opatřili i souhlasná stanoviska dotčených správních úřadů). Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je v řízení zkoumáno zkrácení na právech účastníka řízení. Z hlediska vlastních práv k pozemkům, která mohou navrhovatelé v řízení hájit, je skutečnost ztížení nebo znemožnění využití území dle připravované ÚPD velice markantní a konkrétní. Cílem stavební uzávěry je, že „tam, kde se nebude smět stavět dle připravovaného územního plánu, se na základě stavební uzávěry nesmí stavět již nyní - aby nedošlo (ve smyslu § 97 stavebního zákona) ke „*znemožnění budoucího využití území (zde nestavebního) podle připravované územně plánovací dokumentace*“. Pokud tedy jde o pozemky a stavební záměry navrhovatelů a posuzujeme-li vliv stavební činnosti na dotčené území, pak je nutno konstatovat, že stavební uzávěra skutečně dosahuje cíle, je v nezbytném rozsahu, stavební činnost by mohla znemožnit budoucí využití území dle připravované ÚPD a rozsah i účinky opatření na dotčené území jsou dostatečně jasné a konkrétní - není o nich pochyb. Z judikátu Ústavního soudu ČR č. Pl. ÚS 16/06 rovněž vyplývá, že: „*Při vyhlášení stavební uzávěry je třeba zkoumat, zda stavební uzávěra ve světle cílů a záměrů územního plánování ob stojí*“, což bylo v daném případě rovněž prokázáno. Pokud se jedná o tvrzenou nedostatečnost odůvodnění uvedených skutečností v opatření, pak nutno uvést, že odpůrce v opatření srozumitelně uvedl, že s ohledem na rozsáhlost projednávaného území a rozsah změn obsažených v konceptu nového územního plánu by umístění nebo povolení nových staveb mohlo ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravovaného územního plánu. Tyto skutečnosti lze ve vztahu k pozemkům navrhovatelů snadno ověřit a není o nich pochyb. Za uvedených okolností neshledal Nejvyšší správní soud opatření nepřezkoumatelným. Nad rámec nezbytného se uvádí, že konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (např. sp. zn. 2 Azs 263/2004 z 23. 3. 2005) na otázku nepřezkoumatelnosti nahlíží tak, že nedostatkem důvodů nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění rozhodnutí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 - 72 také rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li pochybnost v něm odstranitelná výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku - s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků - pochyby o jeho významu.

Ze všech uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není důvodný. V souladu s ustanovení § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. jej proto rozsudkem zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož nemá na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků právo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. července 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda

senátu