



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobců: a) J. H., b) V. H., proti žalovanému: **Zastupitelstvo obce Zdiby**, se sídlem Průběžná 11, Zdiby, zastoupené JUDr. Josefem Kadlecem, advokátem se sídlem U Průhonu 23/1201, Praha 7, proti usnesení žalovaného ze dne 20. 3. 2006, ve věci neudělení výjimky z nařízení o stavební uzávěře, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2007, č. j. 44 Ca 75/2006 - 27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se Zastupitelstvo obce Zdiby (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného pravomocného rozsudku

Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla v souladu s ustanovením § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vyslovena nicotnost usnesení stěžovatele ze zasedání konaného dne 20. 3. 2006, a to v části týkající se rozhodování o výjimkách z nařízení obce o stavební uzávěře.

V napadeném rozsudku krajský soud vyšel z toho, že stavební uzávěra byla podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon“), vyhlášována dvěma formami: 1) podle § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona vydával stavební úřad k ochraně území územní rozhodnutí o stavební uzávěře, přičemž v odůvodněných případech a po dohodě s dotčenými orgány státní správy mohla být stavebním úřadem dle § 41 odst. 3 stavebního zákona povolena výjimka ze stavebního zákazu nebo z omezení některých činností v území; 2) podle § 33 odst. 3 stavebního zákona mohla obec nebo kraj vyhlásit stavební uzávěru nařízením obce nebo kraje. Dle názoru krajského soudu pro režim stavební uzávěry vyhlášené nařízením obce stavební zákon možnost vydávání výjimek explicitně neupravil. Postup stěžovatele, dle kterého zastupitelstvo obce svým usnesením ze dne 20. 3. 2006 nepovolilo výjimku ze stavební uzávěry, původně vyhlášené nařízením stěžovatele přijatém na jeho zasedání dne 22. 4. 2003, označil proto krajský soud za postup, který nemá oporu v zákoně a je protiústavní. Krajský soud při svém posouzení vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, publikovaném pod č. 475/2006 Sb., a dostupném též z <http://nalus.usoud.cz>, dle kterého lze státní moc uplatňovat toliko na základě zákona a v jeho mezích podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a výkon státní správy lze svěřit podle čl. 105 Ústavy orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Obec se tak v rámci výkonu přenesené působnosti musí pohybovat v mezích příslušných právních předpisů. Krajský soud proto, v souladu s ustanovením § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovil nicotnost napadeného usnesení stěžovatele, a to v části týkající se rozhodování o výjimkách z nařízení obce o stavební uzávěře.

V kasační stížnosti uplatnil stěžovatel zákonný důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., přičemž zdůraznil, že krajský soud svůj rozsudek opřel v podstatě pouze o shora citovaný nálezn Ústavního soudu. Tento se však dle názoru stěžovatele týká naprosto odlišného případu a na souzenou věc jej nelze aplikovat, neboť „*obecní vyhlášku o stavební uzávěře vydalo zastupitelstvo obce Zdiby, které také rozhodovalo o udělení příp. výjimek.*“ Z uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Žalobci se k předložené kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je

kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze spisového materiálu zjistil zdejší soud následující pro věc podstatné skutečnosti: Nařízením stěžovatele ze dne 22. 4. 2003 vyhlásila obec Zdiby na své území podle § 84 odst. 3 a § 11 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), a § 33 stavebního zákona stavební uzávěru s výjimkou udržovacích prací (dále jen „Nařízení o stavební uzávěře“). Současně však v § 3 daného Nařízení o stavební uzávěře stanovila, že v odůvodněných případech může zastupitelstvo obce Zdiby povolit výjimku ze zákazu provádění veškerých staveb. Ze spisového materiálu dále vyplynulo, že žalobci, tj. manželé H., nabyli na základě kupní smlouvy ze dne 16. 6. 2004 do svého vlastnictví pozemky par. č. 416/1 o výměře 1810 m², orná půda, a parc. č. 416/2 o výměře 2 183 m², trvalý porost, oba v kat. úz. Zdiby, s právními účinky vkladu ke dni 16. 6. 2004. Ke dni předcházejícímu koupi pozemků bylo vydáno usnesení zastupitelstva obce Zdiby ze zasedání konaného ve společenském domě ve Veltěži dne 6. 5. 2004, kterým bylo mimo jiné schváleno udělení výjimky z Nařízení o stavební uzávěře, a to pro účely výstavby rodinných domů včetně přípojek, a to též na pozemcích parcel. č. 416/1 a 416/2. Souhlas s udělením výjimky k oběma pozemkům byl k žádosti žalobců potvrzen sdělením Obecního úřadu Zdiby ze dne 13. 12. 2005, č. j. 2170/05. Tuto žádost žalobci podali k výzvě Stavebního úřadu Klecany ze dne 10. 10. 2005, č. j. 1255/Z/St/2005, v rámci řízení o stavební povolení pro výstavbu rodinného domu na pozemku p. č. 416/2. Následně usnesením zastupitelstva obce Zdiby ze zasedání konaného ve společenském domě ve Veltěži dne 20. 3. 2006 bylo původní udělení výjimky ze stavební uzávěry pro jeden z výše uvedených pozemků, a sice pro pozemek parc. č. 416/1, odňato, resp. bylo odsouhlaseno nepovolení již jednou povolené výjimky. Žalobci se ve správním soudnictví domáhali zrušení právě tohoto usnesení stěžovatele. Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl věcně příslušný k udělování či odnímání výjimek ze stavební uzávěry vyhlášené formou nařízení obce a usnesení zastupitelstva obce Zdiby vydané při zasedání obecního zastupitelstva dne 20. 3. 2006 v části týkající se rozhodování o výjimkách z Nařízení obce o stavební uzávěře prohlásil za nicotné.

Předmětem sporu v souzené věci je tedy otázka, zda usnesení zastupitelstva obce Zdiby vydané při zasedání obecního zastupitelstva dne 20. 3. 2006 v části týkající se rozhodování o výjimkách z Nařízení obce o stavební uzávěře je či není nicotné. Jinými slovy, zda byl stěžovatel věcně příslušný k rozhodování o výjimkách ze stavební uzávěry vyhlášené formou nařízení obce.

Pro rozhodnutí ve věci bylo primárně nutno zkoumat, jaká je povaha žalobou napadeného usnesení zastupitelstva obce z hlediska ustanovení § 65 s. ř. s. Podle citovaného ustanovení je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), se může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Zdejší soud se již opakovaně přiklonil k závěru, že rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním slova smyslu. V tomto smyslu je rozhodnutím jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publikovaného pod č. 923/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz, plyne: „námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.“ K obdobným závěrům dospěl zdejší soud i v rozsudku ze dne 20. 7. 2005, č. j. 8 As 10/2005-38, publikovaném pod č. 1046/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz. Shodný náhled na vymezení pojmu rozhodnutí má i Ústavní soud, viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 446/2000, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>.

V daném případě je zřejmé, že žalobou napadené usnesení stěžovatele navazuje na stavební uzávěru vydanou formou nařízení zastupitelstva obce. Nařízení zastupitelstva obce představuje z pohledu teorie odvozený normativní akt, jakožto jeden z pramenů správního práva, který je charakteristický tím, že slouží k podrobnější úpravě otázek v základu upravených zmocňujícími (prvotními) normativními akty; jedná se o tzv. úpravu secundum et intra legem, tj. podzákonnou právní úpravu, jejímiž dalšími charakteristickými znaky jsou abstraktnost, obecnost a jednostrannost.

Ústavní základy pro vydávání těchto právních předpisů nalezneme v Ústavě, a to zejména v čl. 105 a čl. 79 odst. 3. Podle čl. 105 Ústavy lze orgánům samosprávy svěřit výkon státní správy (tzn. v případě obcí "přenesenou působnost") jen tehdy, stanoví-li tak zákon. Z čl. 79 odst. 3 Ústavy vyplývá, že nařízení mohou obce vydávat vždy jen na základě a v mezích konkrétního zákona upravujícího výkon přenesené působnosti, který musí navíc ještě obsahovat zákonné zmocnění, jež vydání nařízení obce výslovně předpokládá. Zákon o obcích vyhrazuje vydávání nařízení obce radě obce, resp. zastupitelstvu obce tam, kde se rada obce nevolí.

Nařízení obce je tedy (podzákonným) právním předpisem vydávaným orgánem územní samosprávy k plnění úkolů ve věcech patřících do přenesené působnosti (čl. 79 odst. 3 Ústavy a § 11 odst. 1 zákona o obcích). Pravomoc přezkoumat nařízení obce náleží Ústavnímu soudu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, podá-li takový návrh ředitel krajského úřadu [§ 64 odst. 2 písm. i) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů], a to po proceduře předvídané v § 125 obecního zřízení. To znamená, že na rozdíl od případů, kdy má stavební uzávěra formu územního rozhodnutí a je přezkoumatelná ve správním soudnictví, má-li stavební uzávěra formu právního předpisu, pak osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být stavební uzávěrou přímo dotčena, mají výrazně ztíženou možnost, jak se proti takovému zásahu bránit. Dozorová činnost krajského úřadu totiž primárně směřuje k ochraně objektivního veřejného práva, nikoli subjektivního veřejného práva, které se jeví jako obsah objektivního veřejného práva, nemůže bez něj existovat a je jeho konkrétním výrazem.

Z výše uvedeného tedy vcelku jednoznačně vyplývá nutnost přezkoumání věci samé, neboť v opačném případě by došlo k odmítnutí práva na soudní ochranu a v konečném důsledku odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), což v podmínkách demokratického právního státu nelze aprobovat. Právo na přístup k soudu je jednou ze základních součástí práva na spravedlivý proces a soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou základních práv a svobod. Dopadá na něj i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky, proto při jejich používání je nutno klást si vždy otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl. Nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

K udělování či neudělování výjimky z Nařízení o stavební uzávěře v souzené věci docházelo následnými usneseními zastupitelstva obce, která vždy parcelními čísly specifikovala pozemky, o jejichž vynětí či nevynětí ze stavební uzávěry zastupitelstvo rozhodovalo. Skutečnost, že tato usnesení mají základ v Nařízení obce o stavební uzávěře, jehož přezkum spadá do pravomoci Ústavního soudu neznámá, že zákonnost případně nicotnost těchto aktů nemůže posoudit správní soud. V daném případě se jedná o vrchnostenské rozhodování obce v rámci státem jí svěřené působnosti, kdy výstupy tohoto rozhodování jsou dostatečně adresné, a to

prostřednictvím parcelních čísel jednotlivých pozemků, jejichž výčet je uzavřený, určitý a vymezený kat. úz. Zdi by – a s ohledem na jejich důsledky, tj. zda určitý pozemek je či naopak není dotčen stavební uzávěrou, se nepochybně dotýkají subjektivních veřejných práv žalobců, resp. jejich právní sféry. Ostatně to také žalobci ve správní žalobě podané dle § 65 s. ř. s. tvrdili.

Podle ustálené judikatury Ústavního soudu obecně platí, že ustanovení nařízení obce o stavební uzávěře, jež umožňuje povolit výjimku ze zákazu provádění veškerých staveb, vyjma udržovacích prací, v území obce, je v rozporu se stavebním zákonem, jakož i s Ústavou (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04, ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). Zakotvením § 3 umožňujícím obci rozhodovat o výjimkách z Nařízení o stavební uzávěře tak stěžovatel nepřipustně rozšířil své oprávnění, neboť na základě zákonného zmocnění (§ 33 odst. 3 stavebního zákona) byl oprávněn vyhlásit nařízením toliko stavební uzávěru, nikoli udělovat (odnímat) z ní výjimky. Nařízení obce o stavební uzávěře totiž stanoví obecná omezení či zákazy týkající se určitého typu případné budoucí stavební činnosti v území. Předmětné nařízení nestanoví podmínky pro umístování jakékoli konkrétní stavby, ale jako obecně závazný právní předpis obce, vydaný na základě zákonného zmocnění dle § 33 odst. 3 stavebního zákona, vymezuje obecně závazná pravidla pro případ určitého typu budoucí stavební činnosti ve vymezeném území. Jak již bylo shora řečeno, dle čl. 79 odst. 3 Ústavy obce mohou vydávat nařízení, jen jsou-li k tomu výslovně zmocněny zákonem a v mezích takového zákona. Bez konkrétního zmocnění v zákoně nemůže obec vydat nařízení v přenesené působnosti. Bylo-li tedy žalobou napadené usnesení stěžovatele vydáno na základě ustanovení § 3 Nařízení o stavební uzávěře, které je mimo jemu svěřenou pravomoc, jedná se o rozhodnutí nicotné.

Závěrem považuje kasační soud za nutné poznamenat, že poměrně úspornou argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti opírající se zejména o to, že krajským soudem citovaný nálezy Ústavního soudu se týká naprosto odlišného případu, nelze akceptovat, neboť jeho ratio decidendi postihuje naopak v zásadě stejnou situaci a skutečnost, že Nařízení o stavební uzávěře v daném případě nevydala rada, ale zastupitelstvo obce (v návaznosti na § 84 odst. 3 obecního zřízení) je pro souzenou věc zcela irelevantní.

Ve světle výše uvedeného nemohl Nejvyšší správní soud kasačním námitkám stěžovatele týkajícím se právního posouzení přezkoumávané věci přisvědčit. Lze naopak uzavřít, že krajský soud nepochybil a věc posoudil v souladu s tím, jak na ni nahlíží i zdejší soud. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., když stěžovateli, který ve věci neměl úspěch, nevzniklo právo na

náhradu nákladů řízení a žalobcům jako druhému účastníku řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 11. září 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu