



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci navrhovatelky: **J. Š.**, zastoupené JUDr. Vladimírou Pajerovou, advokátkou, se sídlem Fügnerovo nám. 3, Praha 2, proti odpůrci: **Město Mníšek pod Brdy**, se sídlem Dobříšská 56, Mníšek pod Brdy, zastoupeného JUDr. Alešem Kolářem, advokátem, se sídlem Blanická 4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - nařízení obce Mníšek pod Brdy č. 1/2006 o stavební uzávěře, vydaného usnesením Rady města Mníšek pod Brdy č. 14-106/2006 ze dne 21. 6. 2006,

t a k t o :

- I. Nařízení obce Mníšek pod Brdy č. 1/2006 o stavební uzávěře, vydané usnesením Rady města Mníšek pod Brdy č. 14-106/2006 ze dne 21. 6. 2006, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Navrhovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy domáhala zrušení nařízení obce Mníšek pod Brdy č. 1/2006 o stavební uzávěře, vydaného usnesením Rady města Mníšek pod Brdy č. 14-106/2006 ze dne 21. 6. 2006, kterým podle § 84 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“), a § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 1976“) byla vyhlášena stavební uzávěra na pozemky č. parc. 1080, č. parc. 1081 a č. parc. 1255/2 v kat. území a obci Mníšek pod Brdy.

V návrhu na zrušení opatření obecné povahy navrhovatelka uvedla, že je k jeho podání aktivně legitimována, neboť je vlastnící pozemků č. parc. 1080/2 a 1081/2, zapsaných na listu vlastnictví č. 1999 pro obec a katastrální území Mníšek pod Brdy, které jsou vyhlášenou stavební uzávěrou dotčeny. Stavební uzávěra přitom byla vyhlášena pouze na tři pozemky formou nařízení obce, nikoliv formou územního rozhodnutí, a proto se uvedenému zásahu nemohla bránit za použití příslušných práv, která v územním řízení náleží vlastníkům dotčených pozemků. Uvedený způsob vyhlášení stavební uzávěry vztahující se k tak malému počtu pozemků byl tedy použit záměrně za účelem omezení možnosti obrany vlastníků dotčených pozemků proti zásahu do jejich vlastnických práv.

Navrhovatelka dále namítla, že stavební uzávěra byla vyhlášena do doby schválení změny č. V územního plánu sídelního útvaru, jejíž pořízení bylo schváleno usnesením Zastupitelstva města Mníšek pod Brdy dne 30. 5. 2006, přestože změny územního plánu č. IV nabyly účinnosti teprve koncem roku 2005, tedy před několika měsíci. Platný územní plán, ve znění jeho změny č. IV, přitom stanoví, že dotčené pozemky jsou určeny pro výstavbu rodinných domů, a to tak, že každý pozemek musí mít minimálně 1 500 m² a stavby musí být jednopodlažní. Navíc na základě její písemné žádosti příslušný stavební úřad udělil dne 12. 6. 2006 souhlas s rozdělením pozemku parc. č. 1081 z důvodu prodeje jeho části (parc. č. 1081/1) třetí osobě za účelem výstavby rodinného domu. V době prodeje byla tedy stejně jako kupující v dobré víře, že územní plán je stále platný. Se záměrem o využití dotčených pozemků pro odlišný účel pak nebyla seznámena ani jiným způsobem.

Podle další námitky navrhovatelky zde nebyl žádný naléhavý veřejný zájem na tom, aby dotčené pozemky byly určeny jako rezerva pro zámecký park. Zámek se totiž nachází na druhé straně rybníka a mezi rybníkem a dotčenými pozemky jsou již postaveny dva rodinné domy. V rámci proklamovaného veřejného zájmu je tedy zjevně patrný soukromý zájem několika osob rozhodujících o zřízení zámeckého parku na tom, aby nebyly dotčeny stavební činností a neměly zastíněn výhled na zámek a jeho okolí.

Konečně navrhovatelka namítla, že stavební uzávěra podstatným způsobem omezuje vlastníky v nakládání s dotčenými pozemky. Ty se totiž v důsledku vyhlášení stavební uzávěry staly v podstatě bezcennými, neboť jich nelze využít ani jako pozemky stavební ani jako pozemky zemědělské. Veškerá snaha o udělení výjimky ze stavební uzávěry, o náhradě za omezení vlastnického práva nebo o výměnu dotčených pozemků za adekvátní náhradní pozemky přitom nebyla úspěšná. Vydáním nařízení o stavební uzávěře jí tak vznikla škoda ve výši rozdílu mezi cenou pozemků nedotčených stavební uzávěrou a cenou pozemků dotčených stavební uzávěrou, který byl znaleckým posudkem č. 1379-139-2008 Ing. J. P. vyčíslen v částce 6 737 570 Kč.

Podle názoru navrhovatelky tedy nařízení o stavební uzávěře není v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování, a proto je v rozporu se stavebním zákonem z roku 1976 a obecně závaznou vyhláškou obce o územním plánu sídelního útvaru. Kromě toho vyhlášením stavební uzávěry bylo výrazným způsobem zasaženo do jejího ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, které je obsaženo v ustanovení čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy navrhl jeho zamítnutí.

V tomto vyjádření k námitkám navrhovatelky uvedl, že Ústavní soud v nálezu č. 90/2005 Sb. dovodil, že územní rozhodnutí o stavební uzávěře musí být vyhlášeno v souladu s cíli a záměry územního plánování, avšak jeho vymezení může být detailnější, neboť se týká pouze specifikovaného území. Nařízení obce Mníšek pod Brdy č. 1/2006, o stavební uzávěře, tomuto požadavku odpovídalo, neboť již od roku 1993 bylo v územním plánu sídelního útvaru uvedeno, že se jedná o exponované území v ochranném pásmu zámku s předpokládanou úpravou na anglický park, navazující na rekreační plochy tří rybníků. Dále se v uvedeném judikátu uvádí, že stavební uzávěru lze stanovit i pro území, v němž územní plán výstavbu povoluje, např. jako dočasné opatření do doby schválení podrobnější územně plánovací dokumentace pro dané území. Změnou č. IV územního plánu sídelního útvaru sice omylem byla povolena výstavba v dotyčném území, nicméně právě toto pochybení mělo být nařízením č. 1/2006 napraveno. Konečně pak Ústavní soud v nálezu č. 90/2005 Sb. učinil závěr, že stavební uzávěru nelze vymezit na dobu neurčitou a ta se zrušuje zánikem účelu, pro který byla vyhlášena. V dané věci byla stavební uzávěra vyhlášena do změny č. V územního plánu sídelního útvaru, jejíž pořízení bylo schváleno usnesením Zastupitelstva města Mníšek pod Brdy č. 22 ze dne 30. 5. 2006. V něm sice není výslovně uvedeno, že by se změny měly týkat i dotčených pozemků, nicméně ze všech okolností a postupů při zadání a projednání změny územního plánu č. V jsou tyto skutečnosti jednoznačně patrné. Otázka, co se rozumí zahájením prací na změně územního plánu, přitom není nikde řešena, a proto lze s určitostí dovodit, že se tím míní schválení změny územního plánu zastupitelstvem obce.

Dále odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že stavební uzávěru vydala Rada města Mníšek pod Brdy jako orgán k tomu příslušný, a to způsobem, který stanoví zákon, tedy nařízením v přenesené působnosti. Mezi nařízením o stavební uzávěře a obecně závaznou vyhláškou obce o územním plánu přitom není vztah právních předpisů nižší a vyšší právní síly, jak dovodil i Ústavní soud v nálezu č. 90/2005 Sb.

Podle dalšího tvrzení odpůrce není také rozhodné, že stavební úřad vydal souhlas s dělením pozemku parc. č. 1081 za účelem prodeje jeho části, neboť takový úkon nenahrazuje územní plán ani souhlas se zastavěním pozemku a nemění charakter pozemku. Navíc navrhovatelce v době podání žádosti o souhlas s dělením pozemku nic nebránilo v tom, aby se informovala o předpokládaných změnách územního plánu č. V, neboť usnesení zastupitelstva obce jsou veřejně přístupná. Totéž platí o možnosti minimální konzultace s odpovědnými pracovníky obce. Navrhovatelka se tedy nemůže odvolávat na to, že v době prodeje uvedeného pozemku byla v dobré víře, že územní plán je stále platný. Rovněž tak se nelze ztotožnit s názorem navrhovatelky, že o rozhodnutí přeměnit dotčené pozemky na zámecký park nebyl nikdo z vlastníků předem informován, neboť zde informační povinnost není a je na vlastnících pozemků, aby si potřebné informace o charakteru svých pozemků zajišťovali sami.

Konečně pak odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že v dané věci nemá žádný význam vyhlášení stavební uzávěry jen na pouhé tři

pozemky. Z žádného právního předpisu totiž nevyplývá, že by pro její platnost byl nutný minimální územní rozsah. Taktéž je mylné se domnívat, že stavební uzávěra byla vyhlášena ve formě nařízení obce z důvodu omezení možnosti obrany vlastníků dotčených pozemků proti zásahu do jejich vlastnických práv. Ani skutečnost, že záměr o pořízení změny č. V územního plánu byl schválen jen několik měsíců po nabytí účinnosti změny č. IV územního plánu, není pro danou věc rozhodná. Právě vzhledem k pochybením při schvalování předchozí změny územního plánu byla totiž zjednána náprava co nejrychlejším způsobem. Také poukaz na neexistenci naléhavého veřejného zájmu je irelevantní, neboť k změnám územního plánu ho není zapotřebí. Zpracování a změny územních plánů se vždy dotýkají i soukromých zájmů vlastníků pozemků, a proto je nesprávný poukaz na nemožnost užívat pozemky dotčené stavební uzávěrou způsobem, který si jejich vlastníci zvolí. Navíc pokud by si všichni vlastníci mohli své pozemky zvolit za stavební za účelem zvýšení jejich hodnoty, nebylo by polí ani lesů.

Podle názoru odpůrce tedy nařízení č. 1/2006, o stavební uzávěře, bylo vydáno na základě zákona a za dodržení podmínek v něm uvedených jako opatření dočasné.

K vyjádření odpůrce zaslala navrhovatelka repliku, v níž nad rámec tvrzení uvedených v návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedla, že dotčené pozemky jsou oplocené a slouží její rodině k rekreaci. Dále není zřejmé, jakým způsobem by chtěl odpůrce na nich vybudovat park, když je nechce vyvlastnit ani vyměnit za jiné adekvátní pozemky. Změna č. V územního plánu sídelního útvaru nebyla doposud schválena a odpůrce na úřední desce toliko informuje o tom, že se připravuje. Navíc rozhodnutí o pořízení změny č. V územního plánu, na základě níž mají být její pozemky přeměněny na park, bylo učiněno až následně, neboť v souhlasu s dělením pozemku bylo s odkazem na změnu č. IV územního plánu uvedeno, že rozdělení pozemků není v rozporu s cíli a záměry územního plánování. Povolení výstavby na dotčených pozemcích změnou č. IV územního plánu nebylo provedeno omylem, neboť žádost o jejich přeměnu na stavební pozemky podala již v roce 1998 a odpůrce se této změně zpočátku bránil bez ohledu na již postavené rodinné domy v těsné blízkosti dané lokality. Teprve v roce 2005 byla informována o tom, že její žádost o změnu funkčního využití dotčených pozemků byla odsouhlasena. Odpůrce nemohl svévolně bez ohledu na veřejný zájem rozhodnout o jejím soukromém vlastnictví tak, aby z dotčených pozemků vytvořil park, aniž by obdržel její souhlas či ji poskytl náhradu. Takto nebylo možné postupovat obzvláště za situace, kdy po celou dobu postupovala v souladu se zákonem, neboť požádala o přeměnu dotčených pozemků na stavební a následně i o souhlas s dělením pozemku na účelem jeho prodeje třetí osobě pro výstavbu rodinného domu, přičemž v obou případech jí bylo vyhověno.

Při ústním jednání před Nejvyšším správním soudem účastníci řízení odkázali na svá předchozí podání a popsali, jakým způsobem byla vedena jednání o náhradě za stavební uzávěrou dotčené pozemky. Dále pak odpůrce uvedl, že změna č. V územního plánu nebyla doposud schválena a je ve stádiu projednávání připomínek.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je podle § 101a odst. 1 věty první soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, který byl publikován pod č. 740/2006 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů“. V dalším rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, jenž byl uveřejněn pod č. 968/2006 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává“. Z toho pak Nejvyšší správní soud dovodil, že schválení či změna územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona z roku 1976 je opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném v ustanoveních § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud.

Tento právní názor však popřel rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, který byl publikován pod č. 1276/2007 Sb. NSS. V uvedeném judikátu se totiž uvádí, 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 oprávnění podřizovat 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, ačkoli k jeho vydání výslovně zmocněn nebyl“. Zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu však zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, jenž je dostupný na www.nalus.usoud.cz. V něm soudní orgán ochrany ústavnosti dovodil, že „novelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu nevztahuje takové řízení toliko na opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona – nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy upravená soudním řádem správním tak přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. ... Nový stavební zákon zároveň podrobně upravuje cíle, úkoly a postup při pořizování a schvalování těchto správních aktů vydaných formou opatření obecné povahy, aniž by přitom výslovně ve svých přechodných ustanoveních stanovil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., jejichž závazné části byly vyhlášeny obecně závaznými vyhláškami. Ve znění platném ke dni účinnosti tak nový stavební zákon nevyloučil materiální chápání institutu opatření obecné povahy, tedy výklad, který akcentovalo i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74 s konstatací, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatření obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, tj. zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů“. Ústavní soud současně v citovaném nálezu vyslovil, že uvedenému materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle níž nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento právní názor pak odpovídá i imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodními závazky České republiky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky).

V dalším nálezu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, který je možné vyhledat na www.nalus.usoud.cz, Ústavní soud dovodil, že „pokud podle nyní účinného stavebního zákona se územní opatření o stavební uzávěře vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, a současně je přitom výslovně v přechodném ustanovení § 189a stavebního zákona uvedeno, že při změnách a rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31. prosincem 2006 a při povolování výjimek z nich se postupuje podle tohoto zákona, je nutno na nařízení ... o stavební uzávěře nahlížet po materiální stránce jako na opatření obecné povahy, materiální stránka je přitom rozhodující pro posouzení, který správní orgán je příslušný k jeho přezkumu. Opačný závěr by vedl ke skutečnosti, že Ústavní soud jako nejvyšší orgán ochrany ústavnosti by byl příslušný k přezkumu správních aktů, byť publikovaných formou právního předpisu. Nepochybně až do účinnosti zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl do právního řádu institut opatření obecné povahy začleněn, tomu tak bylo. Od účinnosti citovaného zákona je však k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části příslušný Nejvyšší správní soud. Opatření obecné povahy přitom není právním předpisem ani rozhodnutím (§ 171 spr. ř.).“ Obsahovou shodu mezi rozhodnutím o stavební uzávěře vydaného formou nařízení obce a územním opatřením o stavební uzávěře zastupitelstva obce vydaným podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, pak konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 - 60, jenž byl publikován pod č. 1341/2007 Sb. NSS. V něm se totiž uvádí, že „nařízení obce o stavební uzávěře vydaná do 31. 12. 2006, nebyla-li v mezidobí výslovně zrušena, zůstávají platná a aplikovatelná i po 1. 1. 2007, tedy i po nabytí účinnosti zákona, jímž byl zrušen právní předpis obsahující zmocňovací ustanovení k jeho vydání (stavební zákon č. 50/1976 Sb.). Jiný výklad by byl v hrubém rozporu zejména s konceptem rozumného uspořádání společenských vztahů, a to zejména za situace, kdy stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) umožňuje příslušným orgánům vydat akt sice po formální stránce odlišný (územní opatření o stavební uzávěře), jenž však v procesu územního plánování plní shodné funkce.“

Z této judikatury tedy vyplývá nutnost nahlížet na opatření obecné povahy z materiálního hlediska a za opatření obecné povahy považovat i stavební uzávěru vydanou ještě za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 formou nařízení obce. Proto lze konstatovat, že v nyní projednávané věci návrh na zrušení nařízení obce Mníšek pod Brdy č. 1/2006 o stavební uzávěře, vydané podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, směřuje proti opatření obecné povahy.

K podání návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy je navrhovatelka nepochybně aktivně legitimována, neboť ve svém návrhu tvrdí, že v důsledku jeho existence je dotčena na svém vlastnickém právu k pozemkům, na které byla vyhlášena stavební uzávěra. Právě v tvrzení o zásahu do vlastnického práva k nemovitosti dotčené opatřením obecné povahy totiž judikatura Nejvyššího správního soudu oproti jiným námitkám navrhovatele stabilně spatřuje podmínku aktivní žalobní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62).

Z návrhu navrhovatelky na zrušení opatření obecné povahy, z vyjádření odpůrce k němu i z obsahu jím předložené spisové dokumentace dále vyplývá, že ředitel Krajského úřadu Středočeského kraje podal u Ústavního soudu podle § 64 odst. 2 písm. i) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a § 125 odst. 3 zákona o obcích, návrh na zrušení

nařízení obce Mníšek pod Brdy č. 1/2006 o stavební uzávěře. Tento návrh ředitel krajského úřadu odůvodnil tím, že nařízení o stavební uzávěře není v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování a dostává se tak do rozporu se stavebním zákonem z roku 1976 a současně i se změnou č. IV územního plánu sídelního útvaru. Dále poukázal na to, že nařízení o stavební uzávěře bylo vydáno podle § 84 odst. 3 zákona o obcích, které se však vztahuje na rozhodování obcí ve věcech patřících do samostatné působnosti, přičemž nařízení obce může být vydáno pouze v přenesené působnosti. Řízení o návrhu na zrušení nařízení obce Mníšek pod Brdy č. 1/2006, o stavební uzávěře, bylo u Ústavního soudu zahájeno dne 4. 4. 2008, je vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 15/08 a doposud nebylo skončeno.

Podle Nejvyššího správního soudu však v této skutečnosti nelze spatřovat překážku dříve zahájeného řízení, která by byla důvodem pro odmítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak tvrdí odpůrce. Účinností zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl zaveden do soudního řádu správního institut opatření obecné povahy, se totiž změnila povaha nařízení obce o stavební uzávěře. Takové nařízení již tedy nadále není možné považovat za právní předpis, nýbrž za opatření obecné povahy, takže příslušnost Ústavního soudu k řízení o jeho zrušení zanikla a toto řízení tak může vést jen Nejvyšší správní soud, který je v případě důvodnosti návrhu oprávněn stavební uzávěru zrušit, byť byla vyhlášena formou právního předpisu. Uvedený závěr je plně v souladu s již zmíněným nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, kterým byl odmítnut návrh ředitele Krajského úřadu Středočeského kraje na zrušení nařízení jiné obce o stavební uzávěře, které bylo taktéž vydáno ještě za účinnosti stavebního zákona z roku 1976. V nyní projednávané věci jsou tedy podmínky řízení o zrušení opatření obecné povahy splněny.

Ve vedení zmíněného řízení před Ústavním soudem pak nelze spatřovat ani důvod pro přerušení řízení o zrušení opatření obecné povahy postupem podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s., neboť po změně povahy nařízení obce o stavební uzávěře z právního předpisu na opatření obecné povahy, kterou dovedil v několika předchozích rozhodnutích i samotný orgán ochrany ústavnosti, již rozhodnutí o návrhu ředitele krajského úřadu nemůže mít vliv na rozhodování Nejvyššího správního soudu o věci samé.

Návrh navrhovatelky na zrušení nařízení obce Mníšek pod Brdy č. 1/2006, o stavební uzávěře, vydané usnesením Rady města Mníšek pod Brdy ze dne 21. 6. 2006, lze tedy meritorně projednat.

Při posuzování návrhu na zrušení opatření obecné povahy vycházel Nejvyšší správní soud z následujícího skutkového stavu, který zjistil na základě důkazů předložených navrhovatelkou a odpůrcem, spisové dokumentace předložené odpůrcem a důkazů opatřených jím samotným:

Obecní zastupitelstvo v Mníšku pod Brdy schválilo dne 2. 6. 1993 územní plán sídelního útvaru Mníšek pod Brdy, v němž bylo navrženo i využití jednotlivých funkčních ploch. Mezi ně náležela i lokalita 153, která byla určena položkou A. 2. pro obytnou zástavbu - individuální rekreaci. Tato lokalita byla vymezena jako „*navrhovaný park na území dnešní zahrádkářské osady "Obora" sev. od zámku. Jedná se o exponované území*

v dnešním ochranném pásmu zámku; jde o přivrácený svah k zámku, orientovaný na jih; navrhuje se: zrušení osady, dle dohody k roku 2001. Poté by území mělo být upraveno jako (anglický) park, navazující na rekreační plochy tří rybníků a jejich zázemí a propojující je s dnes zamokřenou loukou, v budoucnu rovněž parkem, východně od zámku (); zahrádkářům jsou nabízeny náhradní plochy v Habroví (viz 155, 156). Výměra 3,16 ha; potřeba náhradních ploch se odhaduje na ca 70%, tj. 2,2 ha.“

Obecně závazná vyhláška Města Mníšek pod Brdy č. 58, která nabyla účinnosti dne 9. 11. 1998, pak vymezila závaznou část uvedeného územního plánu. Podle jejího čl. 3 odst. 2 bylo území města rozčleněno na jednotlivé zóny, přičemž do zóny č. 13 byla zařazena rekreační zóna Podzámecké rybníky. Tu pak zmíněná obecně závazná vyhláška definovala takto:

- a) na pozemku Obora (v místech dnešní zahrádkářské osady Obora, objektů ubytoven Obora a kulturního střediska) a louce Pivovárka bude zřízen anglický park,*
- b) na louce Pivovárka bude zrušeno VN,*
- c) na pozemcích Obora a louce Pivovárka se nepřipouští jakákoliv zástavba,*
- d) Prostřední rybník včetně území podél břehů bude přestavěn a využíván ke sportovní rekreačním účelům. Doporučuje se asanace areálu zemědělské živočišné výroby při severním břehu,*
- e) volný prostor Pod Mýtnicí je rezervován ke stavbě motelu,*
- f) součástí rekreační zóny Podzámecké rybníky je probíhající biokoridor jako součást místního ekosystému se všemi podmínkami pro jeho ochranu,*
- g) v zóně je vyloučena výrobní a opravárenská činnost, jež působí svými vlivy jako hlukem, zápachem, ořesy a dopravou nepříjemně na okolí,*
- h) před stavbou občanského vybavení nebo před povolením rekolaudace rekreačního objektu na rodinný dům musí být vybudována kanalizace, na kterou se rodinný dům napojí, s výjimkou areálu u Zadního rybníka,*
- i) v rámci regulačních plánů je nutné zpracovat hydrologické bilance dešťových vod.*

Obecně závazná vyhláška města Mníšek pod Brdy č. 2/2006 o závazné části změny č. IV územního plánu sídelního útvaru Mníšek pod Brdy, kterou schválilo zastupitelstvo města dne 16. 3. 2006, však v části II článku 1 odst. 1 bodů XII a XIV změnilo způsob využití stávající plochy v rekreační zóně 13 takto: „Řešené území “19/IV/2005“ (k.ú. Mníšek pod Brdy): jedná se o změnu využití stávající plochy v rekreační zóně „13“ na plochy určené k trvalému bydlení v RD (stávající funkční využití: veřejná zeleň - rekreace, navrhované funkční využití: obytné území - trvalé bydlení v RD) a Řešené území “21/IV/2005“ (k.ú. Mníšek pod Brdy): jedná se o změnu využití stávající plochy v rekreační zóně „13“ na plochy určené k trvalému bydlení v RD (stávající funkční využití: veřejná zeleň - rekreace, navrhované funkční využití: obytné území - trvalé bydlení v RD“. Podle Přílohy č. 1 uvedené obecně závazné vyhlášky se v rámci řešeného území 19/IV/2005 a 21/IV/2005 jedná o území s funkční regulací pro trvalé bydlení v rodinných domcích, přičemž podle regulativů urbanistické koncepce mají být stavební parcely ve výměře 1 300 - 1600 m² (1000 - 1500 m²) a rodinné domy mají být s jedním až dvěma nadzemními podlažími s využitím podkroví, s jedním podzemním podlažím, izolované a rezidenčního typu s vysokou úrovní architektonického řešení staveb. Pozemky navrhovatelky dotčené stavební uzávěrou jsou přitom součástí řešeného území 19/IV/2005, jak vyplývá z územně plánovací dokumentace.

O přeměnu pozemku parc. č. 1081 na stavební parcelu za účelem výstavby rodinného domu přitom požádala navrhovatelka již ve svém žádosti ze dne 3. 6. 1998, které bylo přípisem odpůrce ze dne 20. 6. 2005 vyhověno.

S poukazem na tuto změnu územního plánu sídelního útvaru Městský úřad Mníšek pod Brdy vyhověl žádosti navrhovatelky ze dne 7. 6. 2006 o udělení souhlasu s dělením jejího pozemku parc. č. 1081 pro účely výstavby rodinného domu a s navrženým dělením tohoto pozemku souhlasil s tím, že jde o jednoduchou změnu hranic předmětných pozemků, která respektuje požadavky k zajištění přístupu na pozemky a není v rozporu s cíli a záměry územního plánování, jak vyplývá z jeho souhlasu ze dne 12. 6. 2006, č. j. SÚ 5627/06-215/2006-pozemky/MpB. Následně navrhovatelka uzavřela dne 21. 9. 2006 kupní smlouvu s J. T., na základě níž došlo k převodu vlastnického práva k pozemku parc. č. 1081/1. Pozemky parc. č. 1081/2 a parc. č. 1080/2 jsou pak nadále ve vlastnictví navrhovatelky.

Na základě žádostí několika občanů Mníšku pod Brdy však zastupitelstvo města schválilo na svých zasedáních ze dne 19. 12. 2005 a 30. 5. 2006 zahájení přípravy změn č. V územního plánu sídelního útvaru. Do něho měla být podle usnesení Rady města Mníšek pod Brdy ze dne 14. 6. 2006 zahrnuta i změna způsobu využití rekreační zóny č. 13, což bylo tímto orgánem obce odůvodněno tím, že při projednávání předchozí změny územního plánu byla omylem tato plocha určena k zástavbě pro trvalé bydlení. V návaznosti na toto zjištění Rada města Mníšek pod Brdy vydala usnesením č. 14-106/2006 ze dne 21. 6. 2006 nařízení obce Mníšek pod Brdy č. 1/2006, o stavební uzávěře, které zní takto:

Článek I. **Vymezení stavební uzávěry**

Stavební uzávěra se vyhláší na pozemky č. parc. 1080, č. parc. 1081 a č. parc. 1255/2 v kat. území a obci Mníšek pod Brdy.

Oblast dotčená stavební uzávěrou je vymezena v grafické příloze.

Článek II. **Zákaz a omezení**

Na území stanovené uzávěrou je zakázáno:

- a) provádět činnosti a opatření, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí využití území - ponechání území dle ÚPNSÚ schváleného v roce 1993 - rezerva pro zámecký park.*
- b) Lokalita dle ÚPD 153 - citace:
Navrhovaný park na území dnešní zahrádkářské osady „Obora“ severně od zámku. Jedná se o exponované území v dnešním ochranném pásmu zámku, jde o přivrácený svah k zámku, orientovaný na jih, navrhuje se: zrušení osady, dle dohody k roku 2001. Poté by území mělo být upravené jako (anglický) park, navazující na rekreační plochy tří rybníků a jejich zázemí a propojující je s dnem zamokřenou loukou, v budoucnu rovněž parkem, východně od zámku. Zahrádkářům jsou nabízeny náhradní plochy v Habroví.*

c) *Provádění veškerých staveb dle § 139 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.*

Článek III.

Důvod a časové omezení stavební uzávěry

Stavební uzávěra se vyhláší do schválení změny č. 5 územního plánu sídelního útvaru Mníšek pod Brdy, jejíž pořízení bylo schváleno usnesením Zastupitelstva města Mníšek pod Brdy č. 22 ze dne 30. 5. 2006.

Článek IV.

Účinnost nařízení

Toto nařízení obce bude vyhlášeno vyvěšením na úřední desce městského úřadu Mníšek pod Brdy. Toto nařízení nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení na úřední desce Městského úřadu Mníšek pod Brdy.

Teprve až po vyhlášení této stavební uzávěry uzavřelo Město Mníšek pod Brdy smlouvu o dílo ze dne 14. 8. 2006, jejímž předmětem bylo zhotovení, projednání a provedení projektové dokumentace změny č. V územního plánu.

Nejvyšší správní soud podle § 101d odst. 1 věty první s. ř. s. posoudil soulad navrhovatelkou napadeného opatření obecné povahy se zákonem a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Na základě tohoto zákonného ustanovení Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, jenž byl publikován pod č. 740/2006 Sb. NSS, vymezil algoritmus (test) soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem. Tento algoritmus se skládá z následujících 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).

K takto vymezenému postupu je nutné poznamenat, že Nejvyšší správní soud je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou vázán návrhem a nesmí jej tedy překročit. Naproti tomu však podle § 101d odst. 1 věty druhé s. ř. s. není vázán právními důvody návrhu, takže může napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl.

Při přezkumu navrhovatelkou napadeného opatření obecné povahy tedy Nejvyšší správní soud postupoval podle jednotlivých kroků uvedeného algoritmu a dospěl k následujícím závěrům:

Z již zmíněné judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že od účinnosti zákona č. 127/2005 Sb. se na správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů nahlíží jako na opatření obecné povahy, i když takto není v zákoně výslovně pojmenován nebo byl dokonce vydán formou právního předpisu. Z tohoto materiálního pojetí je tedy zřejmé, že odpůrce měl i za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 pravomoc opatření obecné povahy vydat.

Při vydání navrhovatelkou napadeného opatření obecné povahy pak odpůrce nepřekročil ani meze zákonem stanovené působnosti. Tu je třeba rozlišovat zejména na věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). Věcná působnost nebyla překročena, neboť v projednávané věci vyhlásila stavební uzávěru rada obce formou nařízení v souladu s ustanoveními § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 a § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že nařízení o stavební uzávěře obsahovalo nesprávný odkaz na ustanovení § 84 odst. 3 zákona o obcích, které umožňuje vydávat nařízení obce jejím zastupitelstvem, není-li zřízena rada obce. Oprávnění obce vyhlásit stavební uzávěru formou jejího nařízení se totiž opíralo pouze o ustanovení § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, podle něhož bylo napadené opatření obecné povahy vydáno. Rovněž tak byla dodržena i osobní a prostorová působnost odpůrce, neboť stavební uzávěra se vztahovala pouze na subjekty, které měly vlastnické právo k dotčeným pozemkům nacházejícím se na území dané obce. Stavební zákon z roku 1976 ani vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona (dále jen „prováděcí vyhláška“) přitom nestanovily minimální počet pozemků, na které by mohla být stavební uzávěra vyhlášena, takže ta se mohla dotýkat i nízkého počtu pozemků, jako tomu bylo i v projednávané věci. Ve stavební uzávěře byla v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 písm. e) prováděcí vyhlášky uvedena doba platnosti, neboť ta byla vyhlášena do schválení změny č. V územního plánu sídelního útvaru. Odpůrce tak nepřekročil ani svou časovou působnost.

Je tedy možné konstatovat, že navrhovatelkou napadené opatření obecné povahy uspělo v prvních dvou krocích algoritmu soudního přezkumu.

Dále Nejvyšší správní soud zkoumal, zda v nyní projednávané věci bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem. Odpůrce nevyhlásil stavební uzávěru formou územního rozhodnutí podle § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 1976 na základě provedeného územního řízení, v důsledku čehož navrhovatelka nemohla využít procesních práv příslušejících účastníkům tohoto řízení. Nicméně, pokud ustanovení § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 umožňovalo vyhlásit stavební uzávěru i nařízením obce, pak odpůrce postupoval v souladu se zákonem, když zvolil tuto druhou přípustnou formu. I při ní je však třeba vycházet z vymezení územního rozhodnutí o stavební uzávěře podle § 10, § 32 odst. 1 písm. d), § 37 odst. 1 a 2 a § 39 stavebního zákona z roku 1976 a z náležitostí tohoto rozhodnutí podle § 7 prováděcí vyhlášky (srov. nálezy Ústavního soudu č. 90/2005 Sb. a nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, www.nalus.usoud.cz).

Podle těchto ustanovení se v rozhodnutí o stavební uzávěře zakazují nebo omezují stavební činnosti za účelem ochrany důležitých zájmů v území, naplnění cílů a záměrů územního plánování a budoucího využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace. Z toho vyplývá, že stavební uzávěru lze dokonce stanovit i pro území, v němž stávající územní plán výstavbu povoluje, a to jako dočasné opatření do schválení podrobnější územně plánovací dokumentace pro dané území (srov. nálezy Ústavního soudu č. 90/2005 Sb.). I v takovém případě však musí být stavební uzávěra v souladu s cíli a záměry územního plánování a odpovídat tak budoucímu funkčnímu využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace.

Příprava územně plánovací dokumentace však v ustanoveních § 17 a násl. stavebního zákona z roku 1976 nebyla uvedena mezi jednotlivými fázemi pořizování územně plánovací dokumentace, a proto ji nelze ztotožnit s rozhodnutím o jejím pořízení, se schválením jejího zadání, s projednáním konceptu jejího řešení, či s projednáním jejího návrhu. Za této situace je zapotřebí ve shodě se zmíněným nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, učinit závěr, že za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 a prováděcí vyhlášky bylo možné stavební uzávěru vyhlásit z důvodu budoucího využití v území nebo jeho organizací podle připravované územně plánovací dokumentace tehdy, když orgán příslušný ke schválení územně plánovací dokumentace rozhodne o určitém způsobu budoucího funkčního využití daného území. Takovým orgánem je přitom zastupitelstvo obce, a nikoliv její rada, jak vyplývá z ustanovení § 17 odst. 2 a § 26 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 a z ustanovení § 84 zákona o obcích.

K takové situaci však v nyní projednávané věci nedošlo. Obecně závazná vyhláška města Mníšek pod Brdy č. 2/2006 o závazné změně části č. IV územního plánu sídelního útvaru Mníšek pod Brdy, kterou schválilo zastupitelstvo města dne 16. 3. 2006, totiž změnila funkční využití dotčených pozemků z rekreační zóny na trvalé bydlení. V tomto právním předpise obce je úmysl přeměnit stávající funkční využití dotčených pozemků na zastavěnou plochu jasně formulován, o čemž svědčí i to, že podle podrobných regulativů

urbanistické koncepce měly být v dané lokalitě vybudovány nadstandardní rodinné domy. Navíc o takovou změnu požádala i navrhovatelka v podání ze dne 3. 6. 1998 a odpůrce této žádosti připsal ze dne 20. 6. 2005 vyhovět. Nic tedy nenasvědčuje tomu, že ve vztahu k dotčeným pozemkům byla změna č. IV územního plánu schválena nedopatřením. Avšak i kdyby přeměna funkčního využití dotčených pozemků byla provedena omylem, musel odpůrce vycházet z toho, že platná územně plánovací dokumentace je vymezuje jako stavební parcely. Zastupitelstvo města Mníšek pod Brdy pak sice na zasedáních ze dne 19. 12. 2005 a 30. 5. 2006 rozhodlo o pořízení změny č. V územního plánu sídelního útvaru, avšak tyto změny se netýkaly dotčených pozemků. Úmysl zastupitelstva města změnit způsob jejich funkčního využití pak nikterak nevyplývá ani z dalších listin, které jsou součástí spisové dokumentace předložené odpůrcem. Uvedený záměr pojala do vyhlášení stavební uzávěry jen Rada města Mníšek pod Brdy ve svém usnesení ze dne 14. 6. 2006, avšak ta podle stavebního zákona z roku 1976 nebyla oprávněna cíle pořizované územně plánovací dokumentace schvalovat, jak již bylo zmíněno.

Lze tedy konstatovat, že v době vyhlášení stavební uzávěry tedy ještě nebyla připravena taková územně plánovací dokumentace, která by bránila funkčnímu využití dotčených pozemků pro trvalé bydlení, takže odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanový postup. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že proces vedoucí k vyhlášení stavební uzávěry nelze chápat jako samostatný a izolovaný, ale je na něj nutné nahlížet v širších souvislostech, tedy zejména v návaznosti na vznikající územně plánovací dokumentaci.

Navíc procesní postup odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy byl v rozporu i s principem legitimního očekávání. K této problematice lze z judikatury Ústavního soudu poukázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, dostupný na www.nalus.usoud.cz, podle něhož „*ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky*“. Princip vázanosti správního orgánu jím vytvořenou správní praxí pak vyplývá i ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení, která je zakotvena v ustanovení čl. 1 věty první Listiny základních práv a svobod. Tento ústavní princip, který musí veřejná správa respektovat, je pak vyjádřen i v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu č. 500/2004 Sb., podle něhož správní orgán dbá i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Také tímto zákonným ustanovením je tedy vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Ta by proto měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru kontinuity, kterou by bylo možné narušit jen v odůvodněných případech, pokud k tomu budou dány legitimní důvody.

V nyní projednávané věci však orgány odpůrce svou vytvořenou správní praxi náhle a nedůvodně změnily. Městský úřad v Mníšku pod Brdy dne 12. 6. 2006 totiž vyhovět žádosti navrhovatelky o udělení souhlasu s dělením jejího pozemku pro účelu výstavby rodinného domu s tím, že takový postup není v rozporu s cíli a záměry územního plánování. Jen dva dny nato pak jiný orgán odpůrce, Rada města Mníšek pod Brdy, pojal záměr změnit způsob využití pozemků navrhovatelky. Navíc Rada města Mníšek pod

Brdy tento cíl připravované územně plánovací dokumentace nepředložila k schválení zastupitelstvu města, neseznámila s ním navrhovatelku a dne 21. 6. 2006, tedy pouhých devět dní od udělení souhlasu s dělením jejího pozemku, vyhlásila stavební uzávěru na dotčené pozemky, kterou opět navrhovatelce neoznámila. Ta proto prodávala jeden z dotčených pozemků třetí osobě za účelem výstavby rodinného domu, aniž věděla, že na něho byla vyhlášena stavební uzávěra. Také ve vztahu k dalším pozemkům, jejichž vlastníci navrhovatelka zůstala, nemohla navrhovatelka s ohledem na předchozí postup odpůrce nikterak předpokládat, že se stanou nezastavitelnými a tím se jejich hodnota náhle výrazně sníží, jak vyplývá ze znaleckého posudku č. 1379-139-2008 Ing. J. P. Nelze přitom souhlasit s tím, že se navrhovatelka mohla o navržených změnách územně plánovací dokumentace předem informovat. Zastupitelstvo města totiž nepojalo úmysl změnit funkční využití jejich pozemků, jak již bylo zmíněno. Mezi usnesením rady města o zamýšleném provedení změny povahy dotčených pozemků a vyhlášením stavební uzávěry na ně pak uplynula doba pouhých sedmi dnů, během níž i vzhledem k předchozímu souhlasu s dělením pozemku uděleným orgánem odpůrce nemohla navrhovatelka nikterak předpokládat, že takový obrat v postupu orgánů odpůrce nastane. Navíc změna č. V územního plánu sídelního útvaru, do jejíhož schválení je stavební uzávěra vyhlášena, nebyla doposud schválena, takže již více než tři roky je navrhovatelka značně omezena na svých vlastnických právech, ačkoliv podle stávající územně plánovací dokumentace jsou její pozemky určeny k zástavbě.

S ohledem na uvedené vady, k nimž došlo při postupu odpůrce při vyhlásování stavební uzávěry, tedy napadené opatření obecné povahy ve třetím kroku algoritmu soudního přezkumu neuspělo. Za této situace již Nejvyšší správní soud nepovažoval za nutné zabývat se souladem napadeného opatření obecné povahy s dalšími kroky algoritmu. Proto k námitkám navrhovatelky nezkoumal intenzitu dotčení jejího vlastnického práva stavební uzávěrou ani nezbytnost takového zásahu vzhledem k vzdálenosti dotčených pozemků od zámku, na něhož měl navazovat park, a vzhledem k již zastavěné ploše, která se nachází mezi zámkem a pozemky navrhovatelky. Rovněž tak se již Nejvyšší správní soud nemusel zabývat ani otázkou náhrady za stavební uzávěrou dotčené pozemky.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, a proto ho podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil již dnem právní moci tohoto rozsudku, neboť výkon soudního rozhodnutí není zapotřebí odkládat.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 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 č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. července 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu