



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci navrhovatele: **FARMA SOLANY, s. r. o.**, se sídlem Solany 104, Děčany, Třebívlice, zastoupeného Dr. Mgr. Danielelem Mališem, LL.M., advokátem se sídlem Praha 2, Na Rybníčku 5, proti odpůrci: **Obec Děčany**, Děčany 29, Třebívlice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře vydaného zastupitelstvem obce Děčany dne 26. 3. 2009, čj. 38/2009,

t a k t o :

- I. Návrh **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 8 Ao 1/2008 - 102 bylo dnem právní moci tohoto rozsudku zrušeno opatření obecné povahy – územní plán obce Děčany schválený usnesením zastupitelstva této obce ze dne 19. 2. 2008, čj. 24/07, a to v části týkající se ploch zemědělských umístěných východně od Solan při silnici do Lkáně.

Opatřením obecné povahy č. 1/2009 ze dne 26. 3. 2009, čj. 38/2009 zastupitelstvo obce Děčany vydalo s poukazem na § 171 až 174 zákona č. 580/2004 Sb., správní řád (dále též jen „správní řád“) a podle § 94 odst. 1 a 95 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též jen „stavební zákon“) územní opatření o stavební uzávěře v části katastrálního území Solany obec Děčany vymezeném pod bodem 1 tohoto opatření obecné povahy. Pod bodem 2 bylo vysloveno, že ve vymezeném území je zakázáno umisťovat (§ 76 a násl. stavebního zákona) a provádět (§ 103 a násl. stavebního zákona) stavby a zařízení, provádět změny staveb (§ 2 odst. 5 a 6 stavebního zákona) a měnit vliv staveb na využití území (§ 76 a násl. stavebního zákona), a to s výjimkou udržovacích prací. Pod bodem 4 bylo vysloveno, že stavební uzávěra trvá do nabytí

účinnosti opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán Děčany pro území dotčené stavební uzávěrou. Zároveň bylo rozhodnuto o námitkách společnosti FARMA SOLANY, s. r. o.

Jak vyplývá z odůvodnění tohoto opatření obecné povahy zastupitelstvo obce vycházelo ze závěru, že vzhledem ke zrušení části územního plánu citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu je nutno v této části územní plán znovu projednat a o něm rozhodnout. Stavební činnost na dotčeném území by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území dle v současné době pořizované územně plánovací dokumentace. Dále se odpůrce podrobněji zabýval námitkami navrhovatele. Rovněž poukázal na to, že funkční využití předmětného území nelze při znovuprojednání předjímat a stavební uzávěra byla vydána proto, aby územní plán mohl vést ke stanovení využití území, které nebude mít negativní vlivy na území.

II.

Návrhem doručeným dne 22. 6. 2009 Nejvyššímu správnímu soudu se navrhovatel domáhá zrušení uvedeného opatření obecné povahy. Jeho nezákonnost spatřuje:

- a) dotyčná stavební uzávěra je z hlediska rozhodujícího materiálního pojetí individuálním správním aktem, ačkoli stavební zákon svěřuje zastupitelstvu obce pravomoc vydat územní opatření o stavební uzávěře formou opatření obecné povahy,
- b) nebylo schváleno zadání územně plánovací dokumentace, která má změnit využití území dotčeného stavební uzávěrou, přičemž zadání územního plánu z roku 2004 tímto zadáním není a nemůže být,
- c) i kdyby toto zadání bylo způsobitelné pro chystanou změnu územního plánu obce Děčany, žádná změna ve využití území dotčeného stavební uzávěrou oproti stávajícímu stavu z něj nevyplývá,
- d) stavební uzávěrou dochází k zákazu činnosti ve více než nezbytném rozsahu.

Navrhovatel k těmto jednotlivým bodům dále uvádí:

ad a) Správní řád opatření obecné povahy charakterizuje především materiálními znaky, kdy jej negativně vymezuje jako správní akt, který není právním předpisem, ani rozhodnutím. Územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy musí být tedy správním aktem, který je konkrétní co do jeho předmětu, jelikož se týká konkrétního území, v němž zakazuje či omezuje určitou stavební činnost, a abstraktní, pokud jde o okruh jeho adresátů. Předmětná stavební uzávěra se však téměř výlučně týká pozemků navrhovatele, který je jejím skutečným adresátem. Na této skutečnosti nemůže nic měnit ani to, že do vymezeného území byl zahrnut i pozemek, jehož vlastníkem je dosud Ing. O. Š., od něhož navrhovatel své nemovitosti koupil. Jedná se tedy o individuální akt.

ad b) „Zadání územního plánu 2004“ nemůže posloužit jako zadání připravované změny územního plánu Děčany ve smyslu § 47 stavebního zákona. To ostatně vyplývá i přímo ze zrušujícího rozsudku (míněn citovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 8. 2008), ve kterém je dán odpůrci jasný pokyn jak při změně územního plánu postupovat

s tím, že pořizovatel a následně zastupitelstvo obce se musí vypořádat především se skutečnostmi, kterých se navrhovatel dovolával, tj. zda návrh územního plánu se zřetelem na tvrzené skutečnosti neodporuje principu legitimního očekávání, zde je, pokud se týká požadavku obecnosti v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (např. § 18, § 19 a § 43) a vyhlášky č. 501/2006 Sb. Navrhovatel je přesvědčen, že tyto otázky lze náležitě posoudit jedině za předpokladu, že se tak stane již ve fázi přípravy zadání, přičemž při přípravě „zadání územního plánu 2004“ se jimi odpůrce vůbec nezabýval.

ad c) Ze „zadání územního plánu 2004“ žádná změna ve využití Areálu zemědělských staveb oproti stávajícímu stavu nevyplyvá, a zde se ani v obecné rovině nehovoří o zákazu intenzivní živočišné výroby. Tuto „obecní vůli“ nelze dovozovat ani ze zmínky ohledně areálu vepřina nacházejícího se v Děčanech, neboť tento areál nelze s Areálem zemědělských staveb srovnávat. Tím, že odpůrce uvádí, že funkční využití předmětného území nelze předjímat, je zřejmé, že sám nemá představu, jaké využití areálu zemědělských staveb se bude snažit navrhovateli vnutit, a zda by jakákoli stavební činnost nemohla znemožnit budoucí využití tohoto území podle připravované územně plánovací dokumentace. Navrhovatel dále dovozuje, že v daném případě (pro dotyčné území) není dán ani důvod vyvlastnění.

ad d) Možnost přezkumu územního opatření o stavební uzávěře předpokládá, že chystaná změna využití dotčeného území vyplývá ze schváleného zadání územně plánované dokumentace. Tak tomu dle navrhovatele není a zásah do jeho vlastnického práva je zdůvodněn zcela vágním konstatováním, že zakázaná stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území dle v současné době pořizované územně plánovací dokumentace – územního plánu Děčany, který je projednáván ve stadiu návrhu. Tento nedostatek činí stavební uzávěru z pohledu přiměřenosti nepřezkoumatelnou.

III.

Odpůrce k návrhu na zrušení tohoto opatření obecné úvahy k jednotlivým důvodům poukázal zejména na následující skutečnosti:

- a) Územní opatření o stavební uzávěře není ani v daném případě vztaženo na konkrétní osoby. Jejich množina se může měnit např. pokud by se pozemky dostaly do spoluvlastnictví různých osob. Toto opatření se ze své podstaty vztahuje na určité území, přičemž počet jím dotčených vlastníků není podstatný.
- b) Zadání územního plánu obce Děčany bylo schváleno na zasedání zastupitelstva obce dne 18. 7. 2005. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud část opatření obecné povahy (územního plánu) zrušil, je nutno znovu projednat návrh územního plánu a vydat ve formě opatření obecné povahy tak, aby územním plánem bylo řešeno celé území obce jak požaduje § 43 odst. 4 stavebního zákona. Nejedná se o změnu územního plánu. Tím, že došlo ke zrušení části územního plánu obce Děčany, je nutno sice opakovat řízení o vydání opatření obecné povahy, nejsou však dotčeny předchozí fáze pořizování územního plánu (těch se netýkaly vady vytýkané soudem).
- c) V zadání územního plánu skutečně nejsou přímo řešeny požadavky na využití předmětné plochy. Toto zadání se nezpracovává na takové úrovni podobnosti, aby

řešilo konkrétní využití každé funkční plochy a není vadou, že z něj nevyplývá konkrétní využití předmětného areálu. Odpůrce dále poukazuje na pasáž zadání týkající se kvality ovzduší v obci. Navrhovatel opomněl, že územní plánování nestanoví podmínky pro stávající stav, ale pro budoucí stavební činnost v území. Stávající funkční využití areálu navrhovatele nebylo návrhem územního plánu dotčeno. I stavební uzávěra je vztahována k budoucí stavební činnosti.

- d) Na základě schváleného (platného) zadání byl zpracován návrh územního plánu. Tyto regulativy samozřejmě nebudou stejné jak tomu bylo ve zrušené části územního plánu, neboť bude nutno vycházet z vyjádření dotčených orgánů a osob, i z předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Z těchto důvodů odpůrce má za to, že návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy není důvodný a navrhuje jeho zamítnutí.

IV.

Navrhovatel v replice zejména poukázal na některé části „Zadání územního plánu 2004“ a opětovně dovozuje, že územní opatření o stavební uzávěře nemá v tomto zadání oporu. Poukázal na některé jen zcela obecné formulace v zadání, jakož i na to, že situace pokud se týká zemědělského areálu Děčany, o kterém jsou v zadání bližší zmínky o areálu zemědělských staveb, je odlišná. Dovedil, že vyjádření odpůrce bylo v naprosté většině argumentů převzaté z odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Odpůrci se nepodařilo do řízení vznést nové argumenty a proto navrhovatel i nadále trvá na svém návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy a dospěl k následujícím závěrům.

Ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona pro územní opatření o stavební uzávěře bez jakékoli výjimky předepisuje formou opatření obecné povahy (dle § 171 a násl. správního řádu). Odpůrce opírá toto opatření o podmínky stanovené v tomto ustanovení stavebního zákona především o to, že by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace (dle územního plánu). Byla-li tedy dodržena zákonem stanovená forma, přičemž předmětné opatření obsahuje i všechny podstatné náležitosti, nemůže již z tohoto důvodu obstát námitka navrhovatele, že o akt ve smyslu § 171 a násl. správního řádu se nejednalo, resp. jednat nemohlo. Z ničeho pak vyplývá, že by došlo k obcházení zákona spočívající v tom, že v daném případě územní opatření o stavební uzávěře bylo vydáno za situace, kdy přicházelo v úvahu použití toliko jiného správního aktu.

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 8 Ao 1/2008 - 103 bylo zrušeno opatření obecné povahy – územní plán obce Děčany v části týkající se ploch zemědělských umístěných východně od Solan při silnici do Lkáně. Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozsudku, důvodem bylo nedodržení procesního postupu při vyrozumění o veřejném pojednání návrhu územního plánu obce. Věc se tedy (ve zrušeném rozsahu) dostala do fáze následující po zpracování návrhu územního plánu. Samotné zadání

územního plánu obce Děčany, schválené zastupitelstvem, tímto rozsudkem nebylo formálně dotčeno.

Zpracování územního plánu o jeho zadání až po schválení je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet ke větším či menším změnám v uvažovaném řešení.

Zadání územního plánu obce Děčany bylo zpracováno a schváleno i zastupitelstvem ještě za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu a vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci. Jak vyplývá především z § 11 této vyhlášky i z přílohy č. 1, toto zadání obsahuje zejména pokyny pro řešení hlavních střetů zájmů a problémů v území, stanovení podmínek rozvoje území a ochrany jeho hodnot, stanovení požadavků na obsah a rozsah územně plánovací dokumentace včetně případných požadavků na zpracování alternativ nebo variant řešení. Obdobně je tomu nyní i za účinnosti zákona č. 183/2006 Sb.

Zastupitelstvo obce, při schvalování zadání (v době rozhodování) tedy zvažuje, co považuje za priority, a dle toho v tomto dokumentu jsou obsaženy příslušné požadavky. Nic nevylučuje, že podstatně podobnější návrh územního plánu obsahuje i řešení, která v zadání nebyla výslovně uvedena. Tak tomu bylo i v daném případě.

Při posuzování otázky, zda při přípravě územního plánu je třeba (a i možno) vydat územní opatření o stavební uzávěře, tedy při úvaze zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územní plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze). Za situace, kdy bylo schváleno zadání územního plánu a nebyl dosud zpracován návrh tohoto plánu, je třeba vycházet především z tohoto zadání. Jestliže však již došlo k vypracování návrhu územního plánu, pokud obsahuje oproti zadání další regulativy, je nutno vycházet především z tohoto návrhu. To ovšem neznamená, že tento návrh pak musí být (v původním znění) vždy schválen zastupitelstvem. Tento orgán obce se musí vypořádat mj. se všemi námitkami a připomínkami. Je tedy nutno přisvědčit odpůrci, že konečné znění územního plánu, resp. jeho části, nelze předjímat. Nebylo tedy možné ani vymežit stavební uzávěru úzeji, než tomu bylo v daném případě.

Protože Nejvyšší správní soud neshledal ani jiný důvod ke zrušení napadeného územního opatření o stavební uzávěře, byl návrh zamítnut.

Výrok o nákladech řízení vychází z § 101 d odst. 5 s. ř. s., podle kterého v řízení o zrušení opatření obecné povahy nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů.

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

V Brně 20. července 2009

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu