



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci navrhovatele: **Obec Chrástany**, se sídlem Chrástany 34, Benešov, zastoupená Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Tábor, Příběnická 1908, proti odpůrci: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, o návrhu na zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 8. 12. 2009, č. j. 171480/2009/KUSK, sp. zn. SZ 156644/2009/KUSK REG/Bou,

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.

Odůvodnění:

Navrhovatel, obec Chrástany, podal dne 15. 5. 2010 u Městského soudu v Praze žalobu, v níž za žalovaného označil Ministerstvo pro místní rozvoj, a předmětem soudního přezkumu učinil rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 15. 3. 2010, č. j. 1353/2010-83/102.

V žalobě tvrdil, že dne 27. 10. 2006 vydal podle § 11 odst. 1 a § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, nařízení obce č. 1/2006, o stavební uzávěře.

Krajský úřad Středočeského kraje, odbor regionálního rozvoje usnesením ze dne 15. 10. 2009 zahájil přezkumné řízení ve věci nařízení obce Chrástany č. 1/2006, o stavební uzávěře, a následně rozhodnutím ze dne 8. 12. 2009, č. j. 171480/2009/KUSK, sp. zn. SZ 156644/2009/KUSK REG/Bou, citované nařízení podle § 97 odst. 3 správního řádu zrušil. Proti tomuto rozhodnutí podal navrhovatel, zastoupený svým starostou, odvolání, které Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 15. 3. 2010, č. j. 1353/2010-83/102, zamítlo jako nepřípustné. Navrhovatel tvrdil, že tímto rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj bylo zasaženo do jeho práv, a to jednak přímo a jednak porušením jeho práv v předcházejícím řízení.

Navrhovatel namítal nedostatek pravomoci Krajského úřadu Středočeského kraje jako prvostupňového správního orgánu k přezkumu a zrušení nařízení obce. Nařízení o stavební uzávěře vydal navrhovatel podle v tu dobu účinného zákona č. 50/1976 Sb., konkrétně podle § 33 odst. 3, a předmětné nařízení je obecně závazným právním předpisem. Obce mohly a mohou při výkonu přenesené působnosti vydávat právní předpisy na základě zákona a v jeho mezích, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky). Při vydávání nařízení (§ 11 odst. 1 zákona o obcích) se orgány obce řídí zákony a jinými právními předpisy. Ustanovení § 33 odst. 3 tehdy platného stavebního zákona zmocňovalo obce k vydání stavební uzávěry formou nařízení obce. Předmětné nařízení obce je obecně závazným právním předpisem. V tu dobu účinný stavební zákon neumožňoval vydat stavební uzávěru formou opatření obecné povahy. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v § 171 a násl. umožňuje přezkum souladu opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení podle § 95 a násl. správního řádu (§ 174 odst. 2). Citované ustanovení ovšem neumožňuje přezkoumat nařízení obce, které je právním předpisem. Pokud dochází ke změnám stavebních uzávěr či jejich rušení orgánem, který je vydal, tak už se postupuje podle nového stavebního zákona (§ 189a zákona č. 183/2006 Sb.), tedy jako by šlo o opatření obecné povahy. Zcela zásadní ovšem je, že zákon o obcích má naprosto autonomní proceduru, zcela nezávislou na správním řádu. Protože nařízení obce v podobě stavební uzávěry není opatřením obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., ale právním předpisem s autonomní procedurou přijetí i přezkumu, nemůže být na něj aplikovaná úprava podle části šesté správního řádu. Sám § 171 správního řádu tento postup u právních předpisů explicitně vylučuje. Krajský úřad Středočeského kraje tedy v případě pochybností o zákonnosti vydaného nařízení obce Chrástany měl postupovat podle zákonem o obcích speciálně stanovené procedury k přezkumu právních předpisů obcí - § 125 zákona o obcích. Měl vyzvat obec k nápravě a poté případně podat návrh na zrušení předmětného nařízení obce Ústavnímu soudu. Pokud tedy krajský úřad zrušil nařízení obce, učinil tak, aniž by k tomu měl zákonem stanovenou pravomoc a jeho rozhodnutí je nutno považovat za nicotné.

Pro případ, kdyby soud došel k závěru, že krajský úřad měl pravomoc k vydání předmětného rozhodnutí, namítá navrhovatel zásah do svého práva na přezkum

pokračování

rozhodnutí orgánu veřejné správy a obecněji do práva na spravedlivý proces. Podle odpůrce účastníky přezkumného řízení jsou podle § 95 odst. 4 správního řádu účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí. Podle navrhovatele je potřebné v daném případě využít k vymezení okruhu účastníků přezkumného řízení § 27 odst. 2 správního řádu. V souladu s čl. 100 Ústavy je územně samosprávným celkem s ústavně zaručeným právem na samosprávu. Ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o obcích obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Podle § 35 odst. 2 zákona o obcích patří mezi potřeby občanů, o jejichž uspokojování obec dbá mimo jiné, uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdraví. Nařízení o stavební uzávěře směřovalo k tomu, aby se obec mohla harmonicky rozvíjet, aby omezila nepříznivé vlivy zásadní dopravní stavby na životní prostředí a na zdraví obyvatel. Toto nařízení se velmi intenzivně přímo dotýká území obce a jejích občanů. Obec musí mít možnost hájit své právo a naplňovat povinnost pečovat o potřeby svých občanů. Navrhovatel poukázal na § 174 odst. 1 správního řádu, na jehož základě měly správní orgány nad rámec § 95 odst. 4 aplikovat také § 27 odst. 2 správního řádu. Ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu nelze aplikovat na přezkumná řízení těch právních aktů, které byly vydány bez formalizovaných účastníků řízení, jako v daném případě. Nicméně je nepochybné, že existence či neexistence nařízení se velmi citelně některých subjektů dotýká. Odpůrce také s navrhovatelem od počátku jednal jako s účastníkem řízení, pokud následně správní orgány dospěly k závěru, že účastníkem řízení není, měly jej z řízení podle § 28 správního řádu vyloučit.

Pokud by ústavně nekonformní výsledek interpretace právních předpisů nebylo podle soudu možné překlénout výše naznačeným výkladem, navrhovatel navrhl, aby správní soud řízení přerušil a podal k Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 95 odst. 4 správního řádu.

Dále navrhovatel namítal, že odpůrce nedodržel lhůtu k zahájení přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu. Usnesení je podle § 174 správního řádu vydáno dnem předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19. Nejedná se tedy o datum uvedené v záhlaví usnesení, ale o datum pozdější. Uplynutím propadné lhůty k zahájení řízení o přezkumu odpůrce ztratil pravomoc k provedení přezkumného řízení. Jeho rozhodnutí je tedy nicotné.

Navrhovatel posléze nesouhlasí s důvody, pro které odpůrce jeho nařízení zrušil. Nemá totiž za to, že by nařízení o stavební uzávěře bylo v rozporu s právními předpisy. Poukazuje na smysl stavebních uzávěr podle zákona č. 50/1976 Sb., na judikaturu Ústavního soudu, který přezkoumával zákonnost řady nařízení obcí o stavebních uzávěrách - nálezy Pl. ÚS 16/06, Pl. ÚS 9/04. Nařízení o stavební uzávěře nesmí jít proti cílům a záměrům územního plánování. Předmětné nařízení tento požadavek naplňuje a vymezuje obecně závazná pravidla pro případ určitého typu budoucí stavební činnosti ve vymezeném území a nikterak se neodchyluje od cílů a záměrů územního plánování, ale specifikuje a upřesňuje jeho účel a cíl. Podle § 7 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 132/1998 Sb. stavební uzávěra má určit dobu platnosti rozhodnutí, pouze je-li to možno předem stanovit. To v daném případě nebylo možné, proto však není v rozporu se zákonem.

Zákon č. 50/1976 Sb. ani jeho prováděcí právní předpis (§ 7 vyhlášky č. 132/1998 Sb.) nepožadují, aby byly stanoveny výjimky či podmínky pro případné udělení výjimky.

Podle navrhovatele cílem stavební uzávěry nebylo znemožnění realizace liniových dopravních staveb, jak se domnívá odpůrce, ale jejich realizace způsobem, který by nenarušil krajinný ráz a minimalizoval by negativní dopady těchto staveb na obyvatelstvo a okolní krajinu.

V bodu V. návrhu pak navrhovatel uvedl: *S ohledem na výše uvedené navrhuje žalobce vydání tohoto rozsudku:*

1) *Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 8. 12. 2009, č.j. 171480/2009/KUSK, sp. zn. SZ 156644/2009/KUSK REG/Bou, ze dne 8. 12. 2009 a rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 15. 3. 2010, č. j. 1353/2010-83/102 se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení.*

2) *Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení, a to do 3 dnů od právní moci rozsudku.*

Věc byla vedena u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 3 A 50/2010. Městský soud v Praze usnesením ze dne 11. 11. 2011, č. j. 3 A 50/2010 - 41, žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 8. 12. 2009, č. j. 171480/2009/KUSK, sp. zn. SZ 156644/2009/KUSK REG/Bou, vyloučil k samostatnému projednání, rozsudkem ze dne 20. 12. 2011, č. j. 3 A 50/2010, žalobu žalobce proti rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 15. 3. 2010, č. j. 1353/2010-83/102, zamítl, a usnesením ze dne 20. 12. 2011, č. j. 3 A 242/2011 - 18, věc proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 8. 12. 2009, č. j. 171480/2009/KUSK, sp. zn. SZ 156644/2009/KUSK REG/Bou, postoupil Nejvyššímu správnímu soudu.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 8. 12. 2009, č. j. 171480/2009/KUSK, sp. zn. SZ 156644/2009/KUSK REG/Bou, je po materiální stránce opatřením obecné povahy. Proto věc postoupil s odkazem na § 101c s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2012 Nejvyššímu správnímu soudu. Návrh byl podán u Městského soudu v Praze dne 19. 5. 2010, tedy před 1. 1. 2012, to je před účinností zákona č. 303/2011 Sb., a proto je třeba řízení dokončit podle dosavadních právních předpisů.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu namítl, že návrh podal navrhovatel u Městského soudu v Praze proti Ministerstvu pro místní rozvoj, přičemž tento návrh nemůže být současně i návrhem proti odpůrci a jeho rozhodnutí ze dne 8. 12. 2009, č. j. 171480/2009/KUSK, sp. zn. SZ 156644/2009/KUSK REG/Bou, kterým odpůrce zrušil nařízení obce Chrástany č. 1/2006 o stavební uzávěře. Rozhodnutí odpůrce není opatřením obecné povahy. Podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, se územní opatření o stavební uzávěře vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu. Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze podle § 174 odst. 2 správního řádu posoudit v přezkumném řízení. Výsledkem přezkumného řízení je podle §§ 97,98 správního řádu rozhodnutí. Pokud by výsledkem přezkumného řízení mělo být opatření obecné povahy, pak by se za opatření obecné povahy musela považovat i všechna

pokračování

rozhodnutí soudů o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

Podstatou sporu je, jakou povahu má nařízení obce Chrástany č. 1/2006 o stavební uzávěře, a zda toto nařízení mohl zrušit odpůrce, a jakou povahu má rozhodnutí odpůrce ze dne 8. 12. 2009, kterým odpůrce zrušil výše uvedené nařízení obce Chrástany. Vyřešení těchto otázek je rozhodující pro určení věcné příslušnosti soudu, který může o návrhu navrhovatele na zrušení rozhodnutí odpůrce rozhodnout.

Nejprve cítí Nejvyšší správní soud potřebu vyjádřit se k tomu, zda navrhovatel podal účinně návrh proti odpůrci, protože v návrhu, který podal u Městského soudu v Praze a který byl u uvedeného soudu veden pod sp. zn. 3 A 50/2010, jako odpůrce - žalovaného označil Ministerstvo pro místní rozvoj, nikoliv Krajský úřad Středočeského kraje, avšak v obsahu návrhu - žaloby brojil převážně proti rozhodnutí (v tomto řízení) odpůrce ze dne 8. 12. 2009 sp. zn. SZ 156644/2009/KUSK REG/Bou, č. j. 171480/2009/KUSK a návrhem - petitem se domáhal zrušení tohoto rozhodnutí, stejně tak i rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 15. 3. 2010, č. j. 1353/2010-83/102. Navrhovatel podle obsahu návrhu vycházel z toho, že ve věci rozhodoval jako prvostupňový správní orgán Krajský úřad Středočeského kraje a jako druhostupňový orgán Ministerstvo pro místní rozvoj. Krajský úřad Středočeského kraje tedy neoznačil jako odpůrce - žalovaného. Protože soud ve správním soudnictví je vázán obsahem návrhu a návrhem výroku rozhodnutí - petitem, došel Nejvyšší správní soud k závěru, že navrhovatel účinně podal návrh i proti odpůrci Krajskému úřadu Středočeského kraje, jímž se domáhal zrušení rozhodnutí tohoto orgánu ze dne 8. 12. 2009 sp. zn. SZ 156644/2009/KUSK REG/Bou, č. j. 171480/2009/KUSK.

Navrhovatel obec Chrástany vydal nařízení č. 1/2006 o stavební uzávěře za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Zastupitelstvo obce Chrástany se usneslo vydat nařízení o stavební uzávěře dne 27. 10. 2006 podle § 11 odst. 1 a § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Podle čl. 1 účelem stavební uzávěry je ochrana území obce Chrástany před umísťováním a realizací staveb výrazně narušujících strukturu osídlení, krajiny a zastavěných území a poškozujících přírodní prostředí, krajinný ráz, pohledové dominanty, přírodní a estetické hodnoty území a zdraví obyvatel. Podle čl. 2 byla stavební uzávěra vyhlášena pro celé území obce Chrástany, k. ú. Chrástany u Benešova. Podle čl. 3 bodu 1. se ve výše vymezeném území z důvodů uvedených v článku 1 tohoto nařízení omezuje umísťování liniových staveb s výjimkou místních a účelových komunikací. Tyto stavby je možné na výše uvedeném území umísťovat při splnění následujících podmínek:

- a) Liniové stavby budou vedeny pod povrchem země.
- b) Liniové stavby dopravní infrastruktury budou vedeny v hloubených nebo přesýpaných tunelech se zajištěním čištění vzduchu od exhalací a prachových částic. Stavby nesmí narušit krajinný ráz a pohledové dominanty.
- c) Na zalesněném území budou liniové stavby vedeny podpovrchově s opětovným zalesněním.

d) Výstavba a provoz liniových staveb dopravní infrastruktury neohroží jakost a stav vodních zdrojů na vymezeném území používaných jako pitná voda pro obyvatele obce. Příslušná ustanovení zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, a jeho prováděcích vyhlášek tím nejsou dotčena. Podle čl. 3 bodu 2. stavební uzávěrou není zakázáno ani omezeno provádění udržovacích prací.

Podle čl. 4 bodu 1. nařízení nabývá účinnosti dnem 26. 11. 2006.

Podle čl. 4 bodu 2. platnost nařízení nelze předem časově omezit, stavební uzávěra se vyhláší na dobu neurčitou.

Podle § 32 odst. 1 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb., umísťovat stavby, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o stavební uzávěře.

Podle § 7 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj, kterou se prováděla některá ustanovení stavebního zákona

odst. 1 rozhodnutí o stavební uzávěře obsahuje

- a) jméno (název) a adresu (sídlo) navrhovatele,
- b) vymezení území, popřípadě pozemků podle katastru nemovitostí, pro které platí zákaz nebo omezení stavební činnosti,
- c) rozsah zákazu nebo omezení stavební činnosti, zejména pokud by mohla znemožnit budoucí využití území nebo jeho organizaci podle připravované územně plánovací dokumentace,
- d) rozhodnutí o námitkách účastníků řízení,
- e) dobu platnosti rozhodnutí, je-li ji možno předem stanovit.

Podle odst. 2 téhož ustanovení rozhodnutím o stavební uzávěře nelze zakázat nebo omezit udržovací práce.

Ustanovením § 197 bod 3. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) byl zrušen zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Zákon č. 183/2006 Sb. v této části a v dalších částech rozhodujících pro posouzení této věci, nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2007.

Dne 1. 1. 2006 nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, podle jehož § 171 podle této části (šesté, upravující opatření obecné povahy) postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.

Institut opatření obecné povahy byl do právního řádu České republiky zaveden zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, přičemž ještě před vstupem správního řádu v účinnost zakotvil několik opatření obecné povahy zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), který současně vložil do hlavy II části III s. ř. s. (zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní) díl 7 upravující soudní přezkum opatření obecné povahy.

Dne 1. 1. 2007 nabyl, jak výše uvedeno, účinnosti zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle jehož § 97 odst. 1 územní

pokračování

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, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.

Podle § 98 zákona č. 183/2006 Sb., odst. 1 územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území vydává v přenesené působnosti rada obce. Dotýká-li se územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území více obcí anebo v případě nečinnosti příslušné rady obce, je může vydat v přenesené působnosti rada kraje.

Podle téhož ustanovení odst. 2 návrh územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území se písemně projednává s dotčenými orgány, které mohou uplatnit svá stanoviska do 30 dnů ode dne obdržení návrhu. K později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží. S dotčenými orgány, které uplatnily svá stanoviska, musí být návrh územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území dohodnut.

Podle téhož ustanovení odst. 3 námitky proti návrhu územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území mohou podat, kromě osob uvedených v § 172 odst. 5 správního řádu, zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis).

Podle § 99 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry. Součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením dotčeného území.

Podle téhož ustanovení odst. 2 náležitosti obsahu územního opatření o stavební uzávěře, včetně grafické přílohy, stanoví prováděcí právní předpis.

Podle téhož ustanovení odst. 3 příslušná rada může na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. Proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat.

Podle § 189a zákona č. 183/2006 Sb., 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.

Územní opatření o stavební uzávěře bylo za opatření obecné povahy prohlášeno až novým stavebním zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinným od 1. 1. 2007. Stavební uzávěry vydané podle předchozího stavebního zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve formě nařízení, byly považovány za opatření

obecné povahy na základě koncepce jejich materiálního pojetí, jak bylo formulováno v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 a nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409). Pokud se týká posouzení, zda stavební uzávěra je opatřením obecné povahy, je třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném 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“*. Měl tedy za to, že návrh podle § 101a a násl. s. ř. s. lze podat proti kterémukoli správnímu aktu, který vyhovuje uvedené materiální definici opatření obecné povahy, ať již je tento akt formálně označen jakkoli (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS). Není pak rozumného důvodu činit jiný výklad pro případ zrušení nařízení obce o stavební uzávěře pro rozpor s právními předpisy podle § 174 odst. 2 správního řádu.

Vývoj judikatury tedy postupně dospěl k nyní ustálenému právnímu názoru, jenž preferuje materiální pohled na opatření obecné povahy. Tomu odpovídají i právní závěry ohledně aktů, jimiž byly podle starého stavebního zákona vyhlašovány stavební uzávěry. Konkrétně v rozsudku ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dospěl s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, k závěru, že *„účinností zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl zaveden do soudního řádu správního institut opatření obecné povahy, se změnila povaha nařízení obce o stavební uzávěře. Takové nařízení již nadále není z materiálního hlediska právním předpisem, nýbrž opatřením obecné povahy. Proto může řízení o jeho zrušení vést jen Nejvyšší správní soud, který je v případě důvodnosti návrhu oprávněn stavební uzávěru zrušit, byť ta byla vydána formou právního předpisu“*. Není tedy pochyb o tom, že aktuálně napadená stavební uzávěra vydaná podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, ve znění účinném po novele provedené zákonem č. 320/2002 Sb., formou nařízení obce, je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy.

Není tedy pochyb o tom, že nařízení obce Chrástany č. 1/2006 ze dne 27. 10. 2006, o stavební uzávěře pro celé území obce, je třeba z materiálního hlediska považovat za opatření obecné povahy. Tvzení navrhovatele, že tomu tak není, není důvodné.

Podstatnou v této věci však dále je otázka, zda rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 8. 12. 2009, č. j. 171480/2009/KUSK, sp. zn. SZ 156644/2009/KUSK REG/Bou, zrušující nařízení obce Chrástany č. 1/2006 o stavební uzávěře, je opatřením obecné povahy. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že tomu tak je. K otázce povahy správního aktu, jímž správní orgán v přezkumném řízení zruší opatření obecné povahy, uvedl, že je po materiální stránce opatřením obecné povahy.

Podle § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, *podle této části (šesté, upravující opatření obecné povahy) postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*. Podle § 174 odst. 1 správního řádu *pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé*. Podle části šesté správního řádu z roku 2004 postupoval i Krajský úřad Středočeského kraje, který ve svém rozhodnutí odkazuje na § 174 odst. 2

pokračování

správního řádu, zařazený do šesté části. Podle § 174 odst. 2 správního řádu, *soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.*

Přezkumné řízení upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v části druhé, hlavě IX, podle jehož § 94 odst. 1, věty první, *v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.* V § 95 odst. 1 uvedený zákon stanoví, že *správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.* V odst. 4 citované ustanovení stanoví, kdo je účastníkem řízení: *Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci.* Podle § 97 odst. 3 uvedeného zákona *rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.* V § 98 uvedený zákon upravuje zkrácené přezkumné řízení takto: *Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.*

Krajský úřad Středočeského kraje usnesením ze dne 15. 10. 2009 sp. zn. SZ 156644/2009/KUSK REG/Bou, č. j. 157070/2009/KUSK, zahájil podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění, podle § 95 odst. 1 správního řádu z moci úřední přezkumné řízení ve věci vyhlášení nařízení obce Chrástany č. 1/2006 o stavební uzávěře. Z odůvodnění vyplývá, že správní orgán po předběžném posouzení věci došel k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Přezkumné řízení bylo, podle něj, přípustné podle § 174 odst. 2 správního řádu. Usnesení o zahájení přezkumného řízení bylo doručeno Krajskému úřadu Středočeského kraje k vyvěšení (vyvěšeno bylo podle potvrzení uvedeného úřadu od 16. 10. 2009 do 1. 11. 2009), Obecnímu úřadu Chrástany k vyvěšení (vyvěšeno bylo podle potvrzení uvedeného úřadu od 19. 10. 2009 do 6. 11. 2009) a bylo doručeno navrhovateli Obci Chrástany, převzal jej 19. 10. 2009, a dále pak bylo doručeno Městskému úřadu v Benešově. Proti usnesení o zahájení přezkumného řízení podal navrhovatel obec Chrástany odvolání, v němž namítal, že vydané nařízení obce Chrástany není opatřením obecné povahy, ale právním předpisem, a nelze jej proto přezkoumat podle § 95 odst. 1 a § 174 odst. 2 správního řádu. Rozhodnutím ze dne 21. 1. 2010, č. j. 34212/2009-83/2542, Ministerstvo pro místní rozvoj odvolání jako nepřípustné zamítlo. S poukazem na § 189a nového stavebního zákona je nutno na předmětné nařízení obce Chrástany nahlížet po materiální stránce jako na opatření obecné povahy.

Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 8. 12. 2009, č. j. 171480/2009/KUSK, sp. zn. SZ 156644/2009/KUSK REG/Bou, výše citované nařízení

obce Chrástany zrušil s tím, že účinky rozhodnutí nastávají v souladu s § 174 odst. 2 správního řádu ode dne právní moci. Krajský úřad prohlásil, že je věcně i místně příslušný orgán podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, a rozhodl v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu. Rozpor se zákonem spatřoval v následujícím:

- Nařízení je v rozporu se smyslem stavební uzávěry, kterým je vymezení území, ve kterém se zakazuje nebo omezuje stavební činnost, zejména pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Obec Chrástany územně plánovací dokumentaci nemá a ani nepřipravuje. Stavební uzávěra je opatřením dočasným, což vydaná stavební uzávěra nesplňuje.
- Stavební uzávěra je v rozporu s Územním plánem velkého územního celku okresu Benešov, který byl dne 18. 12. 2006 schválen zastupitelstvem Středočeského kraje. V tomto plánu byl vymezen koridor pro vedení dálnice D3 a vlivy navrženého řešení na životní prostředí byly vyhodnoceny v rámci posouzení vlivů koncepce ÚP VÚC dle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. (SEA). Tento územní plán byl v předchozím období projednán se všemi dotčenými obcemi, všechny obce tedy byly velmi podrobně seznámeny s jeho konečnou podobou. Hlavním důvodem vyhlášení stavební uzávěry obcí Chrástany bylo omezit umísťování liniových staveb s výjimkou místních a účelových komunikací a stanovení konkrétních podmínek pro jejich eventuální umístění. Rozpor se zákonem spočívá v nesouladu nařízení obce Chrástany s nadřazenou územně plánovací dokumentací dle § 29 odst. 3 starého stavebního zákona a ve stanovení určitých regulativů, což nepřísluší místní samosprávě.
- Vydané nařízení obce Chrástany nesplňuje náležitosti dané vyhláškou č. 132/1998 Sb., protože neobsahuje předpokládanou dobu trvání nařízení. Zároveň je v rozporu s § 41 odst. 3 starého stavebního zákona, neboť nejsou stanoveny podmínky pro případné udělení výjimky z nařízení.
- Nařízení obce Chrástany je v rozporu s § 33 odst. 1 starého stavebního zákona, protože stanoví obecně závazná pravidla pro případ budoucích staveb určitého typu, což je nepřípustné. Pravidla a podmínky pro umísťování staveb je možno stanovit v územním řízení. Ochrana přírody a krajiny je zajišťována zákonem č. 114/1992 Sb., stavební zákon neumožňuje vyhlásit stavební uzávěru za účelem ochrany přírody a krajiny.

Odpůrce uzavřel, že nařízení obce Chrástany o stavební uzávěře je v rozporu s § 61 odst. 2a zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, s § 29 odst. 3 a § 41 odst. 3 starého stavebního zákona, § 7 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.

Dále odpůrce uvedl, že okruh účastníků nemohl jednoznačně stanovit, neboť opatření obecné povahy je zvláštním typem úkonu správního orgánu vůči neurčitému okruhu účastníků řízení, který leží na hranici mezi správním aktem a právním předpisem.

Rozhodnutí odpůrce bylo vyvěšeno od 11. 12. 2009 do 27. 12. 2009 na úřední desce Krajského úřadu Středočeského kraje, dále od 17. 12. 2009 do 8. 1. 2010 na úřední desce

pokračování

obce Chrástany, a doručeno jednak obci Chrástany dne 17. 12. 2009 a jednak Městskému úřadu Benešov.

Odpůrce rozhodl, jak vyplývá z jeho rozhodnutí, v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu. Vycházel totiž ve svém rozhodnutí z toho, že nařízení obce Chrástany o stavební uzávěře je opatřením obecné povahy. Správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., upravuje opatření obecné povahy v části šesté - §§171 až 174. Podle § 174 odst. 1 správního řádu pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé. Podle § 174 odst. 2 správního řádu soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.

Přezkumné řízení je upraveno v hlavě IX (§§ 94 až 99) zařazené do části druhé správního řádu upravující obecná ustanovení o správním řízení. Těchto ustanovení však lze pro přezkum opatření obecné povahy použít jen přiměřeně, „*neboť již samotný charakter opatření obecné povahy jako hybridního správního aktu a z toho plynoucí zvláštní procesní postavení dotčených osob (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu) a s tím související nemožnost určení účastníků přezkumného řízení (odlišnost řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se na základě § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem, jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí. Výsledkem „přezkumného řízení“ vedeného podle § 174 správního řádu proto není rozhodnutí ve smyslu § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu, tzn. úkon správního orgánu, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva konkrétně určeným osobám, ale zase opatření obecné povahy“* (viz Správní řád Komentář, II. vydání, autor JUDr. Josef Vedral, Ph.D., vydavatel BOVA POLYGON, Praha, leden 2012). K takovému závěru dospěla i judikatura soudů, např. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013 - 33. I když to zákon nestanoví, zvláštní povaha opatření obecné povahy, které je předmětem přezkumného řízení nedovoluje rozhodnout jinak v přezkumném řízení, než opět vydáním opatření obecné povahy. Ačkoliv tak formálně správní akt vydaný odpůrcem zrušující nařízení obce Chrástany o stavební uzávěře označen není, z materiálního hlediska je opatřením obecné povahy, a protože návrh na jeho zrušení byl navrhovatelem podán před 1. 1. 2012, je věcně příslušným soudem k jeho projednání Nejvyšší správní soud.

Podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále s. ř. s.), v jeho znění účinném do 31. 12. 2011, odst. 1 návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem, odst. 3 návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec, odst. 4 odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno. Podle § 101b s. ř. s. účast dalších osob na řízení (§ 34) je vyloučena. Podle § 101c s. ř. s. k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud.

Navrhovatel v návrhu namítal nedostatek pravomoci odpůrce k přezkumu a zrušení nařízení obce – navrhovatele, z toho důvodu, že navrhovatel vydal nařízení obce, které je obecně závazným právním předpisem, nikoli opatřením obecné povahy. Na tuto námitku odpověděl Nejvyšší správní soud již výše, když dovodil, že z materiálního hlediska je nařízení obce Chrástany opatřením obecné povahy. Tuto námitku navrhovatele neshledal zdejší soud důvodnou.

Dále navrhovatel namítal zásah do svého práva na spravedlivý proces a to pro případ, kdyby soud dospěl k závěru, že odpůrce měl pravomoc k vydání návrhem napadeného rozhodnutí. Má totiž za to, že správní orgány, tedy i odpůrce, měly nad rámec § 95 odst. 4 správního řádu aplikovat i § 27 odst. 2 správního řádu. Vzhledem k tomu, že výsledkem přezkumného řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, je opět opatření obecné povahy, použít § 95 odst. 4 správního řádu (účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci) nelze, a nelze použít ani § 27 odst. 2 správního řádu (účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech). Správní řád obsahuje v § 172 ustanovení o tom, kdo může uplatnit u správního orgánu písemné nebo ústní připomínky nebo námitky. V daném případě však šlo o přezkumné řízení, přičemž správní řád umožňuje správnímu orgánu provést zkrácené přezkumné řízení.

V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy (§ 94 odst. 1, věta první správního řádu). Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 95 odst. 1 správního řádu). Podle § 97 odst. 3 správního řádu rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu. Podle § 98 správního řádu jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.

Vydání rozhodnutí v případě přezkumu opatření obecné povahy podle § 98 správního řádu, tedy ve zkráceném řízení, nevyklučuje odborná literatura (viz výše již citovaný Správní řád Komentář, II. vydání, autor JUDr. Josef Vedral, Ph.D., vydavatel BOVA POLYGON, Praha, leden 2012), ani judikatura soudů, např. Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011 - 129, podle něhož „*zrušení napadeného opatření obecné povahy jiným k tomu příslušným orgánem představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení.*“ V uvedené věci navrhovatel F. Č., s.r.o. podal návrh proti obci K. na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 7 územního plánu sídelního útvaru K., schváleného zastupitelstvem obce K. dne 5. 12. 2011. Po podání návrhu soudu bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno

pokračování

rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 19. 1. 2011. Z uvedeného rozhodnutí vyplývalo, že opatření obecné povahy bylo zrušeno ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 a § 98 správního řádu.

Je-li předmětem přezkumného řízení opatření obecné povahy vydané orgánem obce, je k přezkumnému řízení příslušný krajský úřad. Aby nadřízený správní orgán správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal, mohl provést zkrácené přezkumné řízení, musí být splněny podmínky zákonem stanovené, tedy porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu. Takové porušení odpůrce shledal a uvedl ho v návrhem napadeném rozhodnutí. Přezkumné řízení odpůrce zahájil v zákonem stanovené lhůtě, neboť usnesení o zahájení řízení vydal do tří let od účinnosti nařízení obce Chrášťany č. 1/2006 o stavební uzávěře, které nabylo účinnosti 26. 11. 2006. Usnesení o zahájení přezkumného řízení vydal odpůrce dne 15. 10. 2009. Navrhovatel jen obecně bez konkrétních tvrzení namítal nedodržení zákonné lhůty, tato jeho námitka však nebyla shledána důvodnou. I když odpůrce mohl zrušit opatření obecné povahy obce Chrášťany o stavební uzávěře opět opatřením obecné povahy, avšak učinil tak rozhodnutím, materiálně je jeho rozhodnutí opatřením obecné povahy. Při jeho vydávání bylo nutno přihlížet k úpravě opatření obecné povahy provedené správním řádem v části šesté a k tomu, že tato část v § 174 odst. 1 stanoví, že pro řízení podle části šesté platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé, a v odst. 2 věť první stanoví, že soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Nelze tedy trvat na zcela úplném dodržení postupu podle části šesté upravující postup při přijímání opatření obecné povahy, neboť postup musí být přizpůsoben přiměřenému použití ustanovení správního řádu o přezkumném řízení. Jestliže tedy odpůrce v zákonem stanovené lhůtě zahájil přezkumné řízení usnesením, ve kterém je uveden důvod zahájení přezkumného řízení, toto usnesení bylo zveřejněno po dobu 15 dnů na úřední desce krajského úřadu i úřední desce obecního úřadu v Chráštanech a stejným způsobem zveřejnil i rozhodnutí ve věci, pak mu nelze vytýkat nedodržení postupu při přijímání svého rozhodnutí, které je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy. Vedle zveřejnění návrhu a rozhodnutí způsobem výše uvedeným, odpůrce doručil usnesení o zahájení řízení a rozhodnutí přímo navrhovateli, který proti usnesení o zahájení řízení podal odvolání, o němž rozhodlo Ministerstvo pro místní rozvoj, a podal i odvolání proti rozhodnutí, o němž rozhodl stejný orgán. Především pak navrhovatel podal proti rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj návrh u Městského soudu v Praze a protože předmětem návrhu učinil i rozhodnutí odpůrce, postoupil Městský soud v Praze jeho návrh věcně příslušnému Nejvyššímu správnímu soudu, který jeho návrh přezkoumává. Navrhovatel tedy nebyl zkrácen na svých právech.

Ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu pro přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, nelze použít. Proto není ani důvodu podávat návrh na zrušení tohoto ustanovení Ústavnímu soudu, jak eventuálně navrhoval navrhovatel.

Navrhovatel dále namítal, že zrušené nařízení obce Chrášťany o stavební uzávěře není nezákonné. Poukazoval na smysl stavebních uzávěr podle zákona č. 50/1976 Sb., a vyhlášky č. 132/1998 Sb., z jejíhož § 7 odst. 1 písm. c) - rozhodnutí o stavební uzávěře obsahuje rozsah zákazu nebo omezení stavební činnosti, zejména pokud by mohla znemožnit budoucí využití území nebo jeho organizaci podle připravované územně

plánovací dokumentace – vyvozoval, že použití slova „zejména“ značí, že se nejedná o taxativní výčet možného účelu a smyslu stavební uzávěry s tím, že by účel či smysl jiný byl zakázán. V této souvislosti poukazoval i na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 16/06 a Pl. ÚS 9/04.

Odpůrce však rozpor nařízení se smyslem stavební uzávěry, kterým je vymezení území, ve kterém se zakazuje nebo omezuje stavební činnost, zejména pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, spatřuje v tom, že obec Chrástany územně plánovací dokumentaci nemá a ani nepřipravuje a že stavební uzávěra je opatřením dočasným, což vydaná stavební uzávěra nesplňuje. Proti tomuto důvodu zrušení nařízení obce Chrástany o stavební uzávěře navrhovatel – obec Chrástany nic konkrétního nenamítá.

Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval (srov. především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, dostupný na www.nssoud.cz), vycházejí přitom z příslušné judikatury Ústavního soudu, i v případě, kdy je při vyhlášení stavební uzávěry postupováno podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., je třeba zároveň vycházet z vymezení územního rozhodnutí o stavební uzávěře podle § 32 odst. 1 písm. d), § 37 odst. 1 a 2 a § 39 téhož zákona a dále z náležitostí tohoto rozhodnutí podle § 7 prováděcí vyhlášky č. 132/1998 Sb. (srov. nálezy Ústavního soudu č. ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04, a nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06).

Podle zmíněných ustanovení se v rozhodnutí o stavební uzávěře zakazují nebo omezují stavební činnosti za účelem ochrany důležitých zájmů v území, a to mj. zájmu na naplnění cílů a záměrů územního plánování a na budoucím využití území nebo na jeho organizaci 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 ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04). 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 organizaci podle připravované územně plánovací dokumentace. Ve shodě se zmíněným nálezem Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, lze učinit závěr, že za účinnosti starého stavebního zákona a prováděcí vyhlášky č. 132/1998 Sb. bylo možné stavební uzávěru vyhlásit z důvodu budoucího využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace tehdy, když orgán příslušný ke schválení územně plánovací dokumentace rozhodl o konkrétním záměru jejího pořízení (srovnej též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2011, č. j. 3 Ao 1/2011 - 135, dostupný na www.nssoud.cz). Takovým orgánem je přitom zastupitelstvo obce, jak vyplývá z § 17 odst. 2 a § 26 odst. 2 starého stavebního zákona a z § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích, v relevantním znění.

První důvod zrušení nařízení o stavební uzávěře nebyl tedy návrhem navrhovatele důvodně zpochybněn.

pokračování

Další rozpor se zákonem spočívá, podle rozhodnutí odpůrce, v nesouladu nařízení obce Chrástany s nadřazenou územně plánovací dokumentací dle § 29 odst. 3 starého stavebního zákona a ve stanovení určitých regulativů, což nepřísluší místní samosprávě. Tento závěr odpůrce v rozhodnutí konkrétně odůvodnil. Navrhovatel v návrhu připouští, že nařízení o stavební uzávěře nesmí jít proti cílům a záměrům územního plánování, a tvrdí, že předmětné nařízení tento požadavek naplňuje a vymezuje obecně závazná pravidla pro případ určitého typu budoucí stavební činnosti ve vymezeném území a nikterak se neodchyluje od cílů a záměrů územního plánování, ale specifikuje a upřesňuje jeho účel a cíl. Opět tedy jen v obecné rovině bez konkrétních námitek vyvracejících tvrzený důvod odpůrcem.

K důvodu zrušení nařízení obce spočívajícím v tom, že vydané nařízení obce Chrástany nesplňuje náležitosti dané vyhláškou č. 132/1998 Sb., protože neobsahuje předpokládanou dobu trvání nařízení a že je zároveň v rozporu s § 41 odst. 3 starého stavebního zákona, neboť nejsou stanoveny podmínky pro případné udělení výjimky z nařízení, navrhovatel poukázal na § 7 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 132/1998 Sb., který stanoví, že stavební uzávěra má určit dobu platnosti rozhodnutí, pouze je-li ji možno předem stanovit. V předmětném nařízení obce nebylo možné předem stanovit dobu platnosti. Nejedná se však podle něj o nezákonnost.

Podle § 189a zákona č. 183/2006 Sb., 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 tedy třeba se zabývat tím, zda z pohledu nového stavebního zákona ob stojí v tomto směru ustanovení nařízení o stavební uzávěře.

Podle § 97 odst. 1 nového 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, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce“. Ustanovení § 99 odst. 1 nového stavebního zákona dále stanoví, že obsahem územního opatření o stavební uzávěře musí být i doba trvání stavební uzávěry.

Z toho je zřejmé, že aktuální právní úprava klade důraz na dočasný charakter územního opatření o stavební uzávěře. Vydat územní opatření o stavební uzávěře je tedy možné pouze v situaci, kdy je třeba zachovat dotčené území z hlediska stavebního po přechodnou dobu v určitém stavu pro budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, pokud již příprava této dokumentace pokročila přinejmenším do stádia schváleného zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření o využití daného území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011 – 30).

Nejvyšší správní soud musí přisvědčit odpůrci, že napadená stavební uzávěra tento zákonný požadavek dočasného charakteru nesplňuje. Z jejího obsahu toliko vyplývá, že platnost nařízení nelze předem časově omezit, stavební uzávěra byla vyhlášena na dobu neurčitou.

Předmětná stavební uzávěra jako celek, jak byla vyhlášena nařízením obce Chrástany č. 1/2006, je tedy v rozporu s hmotným právem, když neodpovídá požadavkům kladeným na dočasnou povahu stavební uzávěry vyplývajícím z citovaných ustanovení nového stavebního zákona.

Závěr napadeného rozhodnutí odpůrce, že nařízení obce Chrástany č. 1/2006 o stavební uzávěře je v rozporu se zákonem byl správný.

Návrh navrhovatele není důvodný a byl proto Nejvyšším správním soudem zamítnut.

Na náhradu nákladů nemá žádný z účastníků řízení právo (§ 101d odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. prosince 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu