



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatelky **M. B.**, zastoupené JUDr. Miroslavem Muchnou, advokátem se sídlem Klatovy, Vídeňská 181, proti odpůrkyni **Obci Železná Ruda**, se sídlem Železná Ruda, Klostermannovo náměstí 295, zastoupené JUDr. Tomášem Tomšíčkem, advokátem se sídlem Plzeň, Vlastina 23, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2012, vydaného zastupitelstvem města Železná Ruda dne 16. 7. 2012, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 10. 2015, č. j. 59 A 5/2015 - 91,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 10. 2015, č. j. 59 A 5/2015 - 91, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Zastupitelstvo města Železná Ruda vydalo dne 16. 7. 2012 opatření obecné povahy - územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2012, ve kterém vymezilo území vyhlášenou stavební uzávěrou dotčené, dále rozsah a obsah omezení nebo zákazu ve smyslu stavební uzávěry a zároveň vymezilo dobu trvání územního opatření o stavební uzávěře do doby, než bude pro vymezenou oblast vydán regulační plán ve smyslu ustanovení § 69 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Současně zastupitelstvo města Železná Ruda odůvodnilo vydané opatření obecné povahy a rozhodlo o zamítnutí námitek, které uplatnila

navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) jako vlastnice pozemků parcelních čísel 273/1 a 471 zapsaných na listů vlastnictví č. 914 pro obec a katastrální území Železná Ruda.

Stěžovatelka podala dne 13. 7. 2015 u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení části opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře vyhlášené zastupitelstvem města Železná Ruda č. 1/2012. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 15. 7. 2015, č. j. Na 217/2015 – 16, postoupil tuto věc Krajskému soudu v Plzni jako soudu věcně a místně příslušnému.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 23. 10. 2015, č. j. 59 A 5/2015 – 91, návrh stěžovatelky jako nedůvodný zamítl.

II. Skutkový stav a průběh řízení před správním orgánem

Stěžovatelka je vlastnící pozemků p. č. 273/1 a st. 471 zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro obec Železná Ruda a katastrální území Železná Ruda, které podle platného územního plánu sídelního útvaru Železná Ruda jsou zahrnuty do funkční plochy SÚ – smíšené území rekreačních ubytovacích zařízení.

V květnu 2011 byl zpracován návrh zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda, v jehož části B) byly definovány požadavky na vymezení pozemků a jejich využití s tím, že předmětem řešení jsou všechny pozemky v k. ú. Železná Ruda a k detailnímu řešení regulačním plánem jsou určeny speciálně definované plochy a pozemky. V části návrhu zadání regulačního plánu označené C) byly definovány požadavky na umístění a prostorové uspořádání staveb, podle kterých v jednotlivých rozvojových lokalitách budou stanoveny, upřesněny a projednány plošné a prostorové regulativy s ohledem na stávající urbanisticko-architektonické aspekty území (stávající charakter stavby, její výška a typ a hustota zástavby), a to na základě doplňujících průzkumů území. Pro zadání regulačního plánu nebyly vzneseny žádné zvláštní požadavky kromě lokalit řešených jako problémové střety v území.

Usnesením ze zasedání zastupitelstva města Železná Ruda č. 7 ze dne 30. 5. 2011 schválilo zastupitelstvo, v části usnesení 7/200, porřízení regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda – místní část Železná Ruda.

Dne 19. 10. 2011 zastupitelstvo města Železná Ruda usnesením č. 10 v části 10/310 schválilo zadání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, místní část Železná Ruda a v části usnesení 10/317 současně pověřilo odbor výstavby zpracováním návrhu opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře pro k. ú. Železná Ruda, v návaznosti na schválené zadání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, místní část Železná Ruda.

Dne 16. 7. 2012 zastupitelstvo města Železná Ruda usnesením č. 16 v části 16/491 vydalo opatření obecné povahy, územní opatření o stavební uzávěře pro k. ú. Železná Ruda č. 1/2012. Opatření obecné povahy, územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2012 bylo zveřejněno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce Městského úřadu

pokračování

Železná Ruda dne 7. 8. 2012 a sejmuta byla dne 23. 8. 2012. Opatření obecné povahy, územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2012 v čl. I. vymezilo území stavební uzávěrou dotčené, v čl. II. vymezilo rozsah a obsah omezení nebo zákazu ve smyslu stavební uzávěry, v čl. III. definovalo možné výjimky ze zákazu a omezení a v čl. IV. vymezilo dobu trvání územního opatření o stavební uzávěře tím, že opatření platí do doby, než bude pro vymezenou oblast vydán regulační plán ve smyslu § 69 stavebního zákona. V čl. V. bylo opatření obecní povahy odůvodněno a současně bylo odůvodněno rozhodnutí o zamítnutí námitek uplatněných stěžovatelkou proti územnímu opatření o stavební uzávěře.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že rozhodnutí soudu je nezákonné pro nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, což zakládá důvod kasační stížnosti podle § 103 odstavec 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zároveň stěžovatelka namítala, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tím byl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odstavec 1 písm. d) s. ř. s.

V první řadě stěžovatelka namítla, že vadou řízení je dle jejího názoru fakt, že dne 21. 10. 2015 byly do soudního spisu žalovaným správním orgánem doplněny důkazy, se kterými se stěžovatelka nemohla dostatečně včas seznámit, když jí nebylo vyhověno v žádosti o dodatečnou lhůtu k seznámení se s těmito dokumenty.

Stěžovatelka poukázala na to, že krajský soud neučinil potřebné zjištění podle části B) návrhu zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, že k detailnímu řešení regulačním plánem jsou určeny jiné než označené pozemky ve vlastnictví stěžovatelky. Jedná se o plochy v zastavitelném území obce, návrhové plochy určené k zástavbě nacházející se v současně zastavěném území obce, zastavěné pozemky v současně zastavěném území nebo o zastavěné pozemky ležící v kontaktu s novými rozvojovými plochami a pozemky ve vybraných lokalitách, ležící v místech problémových střetů v území, pro které je využití pozemků dané základními funkčními regulativy schváleného územního plánu sídelního útvaru Železná Ruda a případné požadavky pro regulační plán budou řešeny v souladu se stavebním zákonem.

Stěžovatelka vytýká rozsudku krajského soudu, že nezjistil, že označené pozemky stěžovatelky se nenachází v jednotlivých rozvojových lokalitách, v nichž podle části C) návrhu zadání regulačního plánu byly definovány požadavky na umístění a prostorové uspořádání staveb, ani v lokalitách řešených jako problémové střety v území, pro které byly pro zadání regulačního plánu vzneseny zvláštní požadavky.

Krajský soud podle názoru stěžovatelky dále nezjistil, že požadavky na ochranu a rozvoj hodnot území uvedené v části D) návrhu zadání regulačního plánu jsou již obsaženy

v existujících předpisech a dokumentech, že také požadavky na řešení veřejné infrastruktury uvedené v části E) návrhu zadání regulačního plánu jsou obsaženy v existujících předpisech a dokumentech a případné nové požadavky se týkají pouze rozvojových území, elektrizace železniční trasy, řešení komunikačního obchvatu v označených koridorech či odstranění jednotlivých dílčích dopravních závad ve městě, tedy se netýkají označených pozemků stěžovatelky.

Stěžovatelka namítla, že krajský soud nezjistil, že požadavky na veřejně prospěšné stavby a na veřejně prospěšná opatření uvedená v části F) návrhu zadání regulačního plánu jsou také obsaženy v existujících předpisech a dokumentech. Regulační plán je bude pouze upřesňovat, tedy ani tyto požadavky se netýkají označených pozemků stěžovatelky, stejně jako je tomu u požadavků na asanace uvedené v části G) návrhu zadání regulačního plánu a v případě dalších požadavků vyplývajících z územně analytických podkladů a zvláštních předpisů, uvedených v části H) návrhu zadání regulačního plánu.

Vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, stěžovatelka spatřuje dále ve skutečnosti, že soud neprováděl navrhované důkazy objasňující praxi zastupitelstva města Železná Ruda při udělování výjimek v období let 2006 až 2009 a důkazy uzavřenými smlouvami, jimiž žalovaný podmínil poskytnutí výjimek z vydaných stavebních uzávěr od roku 2006 až do současnosti.

Vlastnímu posouzení návrhu soudem stěžovatelka vytýká, že v důsledku uvedených neúplných zjištění skutkového stavu krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, když z konkrétního znění schváleného návrhu zadání regulačního plánu nevyplývá jakýkoli požadavek na změnu budoucího využití označených pozemků stěžovatelky.

Nesprávnost stěžovatelka vytýká krajskému soudu i při přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu jeho části s hmotným právem; tento přezkum obsahuje nesprávné posouzení splnění podmínky vymezení rozsahu a obsahu omezení nebo zákazu stavební činnosti na označených pozemcích stěžovatelky a jejich nezbytné míry. Soud také podle názoru stěžovatelky nesprávně dospěl k závěru, že způsob formulace možných výjimek ze zákazu a omezení územního opatření o stavební uzávěře je v souladu s hmotným právem a že praxe zastupitelstva města Železná Ruda při udělování výjimek od roku 2006 do roku 2009 není pro posouzení souladu opatření obecné povahy s hmotným právem právně významná.

Stěžovatelka se podanou kasační stížností brání rovněž nesprávnému přezkumu obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, protože závěry krajského soudu – v rozporu s názorem stěžovatelky – shledaly použitou regulaci přiměřenou, omezení vlastnických práv stěžovatelky netrvá neúměrně dlouhou dobu a že příslušné správní orgány připravující podrobnější územně plánovací dokumentaci nejsou nečinné. Stěžovatelka poukázala na to, že až z navrženého důkazu znaleckým posudkem znalce Ing. Boublíka z listopadu 2010 se dozvěděla o nepříznivém vlivu regulace na cenu označených pozemků, která je prováděna již od roku 2005. Podle názoru stěžovatelky tak má na posouzení otázky proporcionality nové regulace právní význam i období regulace

pokračování

od roku 2005. Proces přijímání rozpracovaného regulačního plánu probíhá od října 2005 až do současnosti, správní orgány jsou až na krátké časové úseky nečinné a pravděpodobně svévolně brání či uměle prodlužují trvání omezení vlastnických práv vyhlášenou stavební uzávěrou.

Odpůrkyně k obsahu kasační stížnosti uvedla, že pokud jde o doplnění dokumentů do soudního spisu dva dny před vydáním rozhodnutí soudu, tyto uvedené dokumenty odpůrkyně doložila na výzvu krajského soudu řádně a včas, ve lhůtě soudem stanovené, tj. dne 20. 10. 2015. Nemůže být k tíži odpůrkyni, ba ani dokonce proklamovanou vadou řízení, že se stěžovatelka nestihla s důkazy seznámit, když uvedené lze spíše přičítat profesní nedůslednosti jejího právního zástupce. S důkazy se stěžovatelka a její právní zástupce mohli seznámit v rámci nařízeného jednání soudu konaného dne 23. 10. 2015, což zástupce stěžovatelky udělal, jak vyplývá ze zvukového záznamu jednání. Stejným způsobem může argumentovat odpůrkyně, která až v rámci nařízeného jednání dne 23. 10. 2015 obdržela repliku stěžovatelky ke svému vyjádření s dalšími navrženými důkazy, s jejichž obsahem se musela také seznámit až v průběhu jednání.

K argumentaci stěžovatelky, že se Krajský soud v Plzni dostatečně nezabýval jednotlivými částmi návrhu na zadání regulačního plánu, konkrétně částmi B), C), G) a H), odpůrkyně uvedla, že návrh na zadání regulačního plánu obecně představuje vizi obce o jejím budoucím uspořádání. Návrh na zadání regulačního plánu v rámci dílčích částí, o kterých stěžovatelka polemizuje, pouze stanovuje požadavek na detailnější úpravu některých částí území. To, že se návrh na zadání regulačního plánu výslovně o pozemcích stěžovatelky nezmiňuje, pouze znamená, že město Železná Ruda nemá vůči pozemkům stěžovatelky v okamžiku zadání regulačního plánu žádné speciální požadavky, čímž ostatně projevuje respekt k jejím vlastnickým právům. Regulační plán sám o sobě řeší území jako takové, přičemž vlastnickým právem se blíže nezabývá. Z toho důvodu nelze v žádném případě činit závěr, že nejsou-li pozemky stěžovatelky v návrhu na zadání regulačního plánu výslovně zmíněny k detailnímu projednání, nevztahuje se na ně v budoucnu vzniklý regulační plán. Připravovaný regulační plán města Železná Ruda se bude týkat celého katastrálního území města. Z tohoto důvodu tak zcela po právu, jak ostatně dovodil i krajský soud, postupovala odpůrkyně naprosto v souladu s hmotným i procesním právem, když stanovila opatřením obecné povahy stavební uzávěru pro celé katastrální území města Železná Ruda. Tento fakt dle obsahu kasační stížnosti stěžovatelce uniká, neboť svými uměle vykonstruovanými tvrzeními odvádí pozornost od jádra sporu, kterým bylo právě zrušení opatření obecné povahy - stavební uzávěry.

Odpůrkyně dále uvedla, že stěžovatelka abstrahuje od samotné podstaty sporu, tedy od její snahy o zrušení opatření obecné povahy - stavební uzávěry, která ovšem dle rozhodnutí krajského soudu a stejně tak dle jeho kvalitního odůvodnění byla stanovena zcela v souladu s algoritmem přezkumu. Stěžovatelka ve své stížnosti neuvedla, jak obsah návrhu na zadání regulačního plánu souvisí s procesem tvorby stavební uzávěry, byť ona sama se jejímu obsahu obšírně věnuje. Dle názoru odpůrkyně tyto problematiky ve vztahu k projednávané věci nemají souvislost žádnou, a proto se také krajský soud detailně návrhem na zadání regulačního plánu blíže nezabýval, neboť jeho obsah na samotný proces tvorby stavební uzávěry nemá vliv vůbec žádný. Odpůrkyně tuto argumentaci považuje

pouze za uměle vykonstruovanou za účelem důrazu na obsahovou rozsáhlost podané stížnosti.

Stěžovatelka namítala, že spatřuje vadu řízení v tom, že se krajský soud podle jejího názoru dostatečně nezabýval otázkou posuzování žádostí o udělení výjimky ze stavební uzávěry, když stěžovatelka namítá, že soud měl uvedené důkazy provést. K tomu odpůrkyně poukázal na stranu 11 rozsudku krajského soudu, kde soud ve svém odůvodnění poukazuje na právní irelevanci procesu udělování výjimek se sporovanou stavební uzávěrou. Udělování výjimek je zcela v režii zastupitelstva města Železná Ruda a výjimky jako takové jsou naprosto samostatnou procesní otázkou.

Pokud jde o namítanou nesprávnost rozsudku krajského soudu s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kdy stěžovatelka odkazuje na chybný právní úsudek v otázce posouzení některých bodů dle algoritmu přezkumu, odpůrkyně odkázala na odůvodnění rozsudku krajského soudu a uzavřela, že připravovaný regulační plán, v jehož důsledku došlo ke stanovení stavební uzávěry, je plánován pro celé katastrální území města Železná Ruda, přičemž v návrhu na jeho zadání zastupitelstvo zcela logicky deklaruje své detailnější požadavky na některá území, což v žádném případě nemůže být chápáno jako tvorba parciálního regulačního plánu či plánu, který by se snad měl vztahovat jen na některé územní celky katastrálního území Železná Ruda. Regulační plán musí tvořit kompaktní celek a vycházet vždy z okolností celého území, pro které je vytvářen. Obsah regulačního plánu se stal klíčovým argumentem podané kasační stížnosti, byť se jedná o zcela samostatnou právní i procesní oblast.

Podle názoru odpůrkyně se stěžovatelka svými argumenty snaží pouze odvést pozornost od jádra samotného sporu, kterým bylo zrušení opatření obecné povahy – stavební uzávěry. Odpůrkyně je toho názoru, že konstruované argumenty stěžovatelky uvedla, dostatečně replikovala a prokázala tak, že proces vytvoření stavební uzávěry byl zcela v souladu s hmotným i procesním právem a že splnil všechny požadavky algoritmu přezkumu, jak ostatně dovodil také krajský soud. S jeho věcně právním posouzením se odpůrkyně zcela ztotožňuje.

IV. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud v první řadě přistoupil k úpravě označení odpůrkyně. Krajský soud označil jako odpůrce zastupitelstvo města Železná Ruda. Nejvyšší správní soud

pokračování

vycházel z ustanovení § 33 s. ř. s., podle něhož odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví tento zákon. Způsobilost být účastníkem řízení má správní orgán. Správní orgán je vymezen legislativní zkratkou zavedenou v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.: Rozumí se jím orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku atd. (shodně též § 1 odst. 1 správního řádu). Pasivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upravena v § 101a odst. 4 s. ř. s., v němž se za odpůrce označuje ten, kdo vydal opatření obecné povahy. Územní plán vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona].

Otázkou pasivní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Rozšířený senát dospěl k závěru, že odpůrcem v řízení podle § 101a a následujících s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, protože opatření obecné povahy se navenek projevuje jako akt obce, nikoliv zastupitelstva obce, které je pouze tělesem, jímž se projevuje vůle obce. Pokud s. ř. s. označuje za správní orgán orgán obce, je tomu tak proto, aby jako odpůrce v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vystupoval obecní úřad jako vykonavatel přenesené působnosti, nikoliv obec jakožto samosprávný celek. Podle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, vysloveného v citovaném usnesení, je povaha rozhodování obce ohledně vydání opatření obecné povahy podle stavebního zákona však kvalitativně jiná, vydává je obec v samostatné působnosti (tedy korporace neúředního typu). Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud označil v posuzované věci odpůrkyni jako obec Železná Ruda.

Stěžovatelka se v kasační stížnosti dovolává důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen. Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu nepřezkoumatelnosti, spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval tím, zda je rozsudek krajského soudu přezkoumatelný, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky.

Stěžovatelkou je namítána nepřezkoumatelnost rozsudku pro nesrozumitelnost. Podle ustálené judikatury lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž

výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

Při přezkumu napadeného opatření obecné povahy krajský soud přezkoumával opatření obecné povahy podle § 101a a následujících s. ř. s., vycházel z návrhových bodů, které byly uplatněny v projednávaném návrhu, a současně vycházel ze stavu věci a z právního stavu, který zde byl dán v době vydání předmětného opatření obecné povahy.

Soudní přezkum opatření obecné povahy tradičně spočívá v mezích pěti kroků algoritmu vymezených rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98 (zveřejněno pod č. 740/2006 Sb. NSS), a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je určujícím pro rozsah soudního přezkumu návrh, který podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí obsahovat koncentrované návrhové body, přičemž rozsahem a důvody návrhu je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatelka tvrdila, že v důsledku jednotlivých neúplných zjištění skutkového stavu, týkajících se částí B), C), D), E), F) a G) návrhu zadání regulačního plánu, nemůže opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře - obstát v rámci třetího, čtvrtého a pátého kroku algoritmu přezkumu jeho zákonnosti.

V rámci třetího kroku přezkumu se krajský soud zabýval otázkou, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem. Soud vzal na zřetel, že oproti rokům 2005 a 2006, kdy obec Železná Ruda formou nařízení vydala opatření obecné povahy o stavební uzávěře, které následně bylo předmětem přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2011, č. j. 3 Ao 1/2011 - 135), současně projednávané opatření obecné povahy bylo vydávané v odlišném právním režimu. Otázku zákonem stanoveného procesního postupu proto krajský soud řešil na podkladě příslušných ustanovení stavebního zákona v rozsahu jeho ustanovení § 97 a následujících a současně vzal v úvahu i vyhlášku č. 503/2006 Sb., která obsahuje podrobnější úpravu územního řízení, která se týká též jednotlivých náležitostí územního opatření ve věci stavební uzávěry.

Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územní opatření o

pokračování

stavební uzávěře lze vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námítkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.

Z uvedeného ustanovení plynou pro vydání územního opatření o stavební uzávěře tři základní předpoklady, které jsou současně jedinými dovolenými cíli vydání stavební uzávěry.

Prvním předpokladem je, že bylo rozhodnuto schválení zadání územního plánu podle § 47 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, tedy bylo zapotřebí při přípravě nové územně plánovací dokumentace pokročit do pozdější fáze. Tato první podmínka je v dané věci splněna. Mezi účastníky totiž není sporu o tom, že bylo rozhodnuto o zpracování nového regulačního plánu a že bylo schváleno jeho zadání.

Druhým předpokladem pro vydání územního opatření o stavební uzávěře je, že stavební činnost zakázaná stavební uzávěrou by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Typicky se bude jednat o stavební činnost na plochách určených stávající územně plánovací dokumentací jako zastavitelné plochy, avšak podle připravované územně plánovací dokumentace zamýšlených do budoucna jako nezastavitelné území (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008 - 86). Při posuzování toho, jaké budoucí využití území je zamýšleno dle připravované územně plánovací dokumentace, je třeba přitom vyjít z aktuálního stavu jejího pořizování, nikoli pouze ze schváleného zadání [to je důležité v situacích, kdy se připravený návrh od schváleného zadání odchýlí, k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009 - 142 (zveřejněn pod č. 1941/2010 Sb. NSS)].

Krajský soud správně vyložil, že ke zjištění naplnění účelu vydávaného opatření obecné povahy bylo nezbytné, aby bylo přezkoumatelným způsobem doloženo, zda přijetí stavební uzávěry je vydáno v souvislosti s přijímáním podrobnější připravované územně plánovací dokumentace, z jakého důvodu je stavební uzávěra vyhlášována a v jakém rozsahu je nezbytné tuto uzávěru vyhlásit a jak dlouhou bude mít účinnost.

V případě, je-li v daném území schválen územní plán, nic nestojí v cestě, aby byla vyhlášena i stavební uzávěra při současném přijímání regulačního plánu. Územní plán a regulační plán jsou součástí územně plánovací dokumentace a každý z nich má svůj záměr a rozsah. Obecně platí, že územní plán je územním dokumentem, který řeší komplexní otázky ve vztahu k celým plochám, k celému území obce, kdežto regulační plán je podrobnější, zpracovává se jen pro část obce a jeho základní jednotkou je pozemek a jeho cílem je vymezení specifických kritérií a regulativů ve vztahu k typu zástavby, výšce staveb, typu staveb, hustotě zástavby a podobně.

Stěžovatelka se mylí, pokud v kasační stížnosti namítá, že se návrh na zadání regulačního plánu výslovně o pozemcích v jejím vlastnictví nezmiňuje. Regulační plán sám o sobě řeší území jako takové, přičemž vlastnickým právem se blíže nezabývá. Z toho důvodu nelze v žádném případě činit závěr, že nejsou-li pozemky stěžovatelky v návrhu na

zadání regulačního plánu výslovně zmíněny k detailnímu projednání, nevztahuje se na ně v budoucnu vzniklý regulační plán. Nadto Nejvyšší správní soud považuje za důvodný a správný názor krajského soudu, že cíle jednotlivých dokumentů územně plánovací dokumentace nelze směšovat. Znamená to tedy, že i v případě města Železná Ruda, kde je přijat územní plán včetně jeho platných doplňků a kde se připravuje i nový územní plán, je možné, aby po dobu přípravy podrobnější dokumentace, a to regulačního plánu, bylo přistoupeno k stavební uzávěře. Město Železná Ruda nemá vůči pozemkům stěžovatelky v okamžiku zadání regulačního plánu žádné speciální požadavky, a pokud se nemovitosti v jejím vlastnictví nacházejí v území, které je územním plánem definováno jako funkční plocha SÚ, smíšené území rekreačních ubytovacích zařízení, v budoucnu nestojí nic v cestě pro to, aby se i v této lokalitě, tzn. i ve vztahu k nemovitostem stěžovatelky, dále realizovaly stavby, které do tohoto funkčního vymezeného území náleží, tzn. rekreační ubytovací zařízení.

Proces přijímání regulačního plánu pro město Železná Ruda, místní část Železná Ruda započal v květnu 2011 zpracováním návrhu zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda. V rámci tohoto procesu byly realizovány jednotlivé kroky, které krajský soud vyhodnotil tak, že náleží do procesu přijímání regulačního plánu; jde především o schválení zadání regulačního plánu usnesením zastupitelstva města Železná Ruda č. 10 ze dne 19. 10. 2011. Na základě této skutečnosti formálně došlo k naplnění požadavku § 97 odst. 1 stavebního zákona a současně bylo doloženo naplnění požadavku zákona, při jehož splnění mohlo být přistoupeno k další regulaci v území, tzn. k vyhlášení stavební uzávěry.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že v popsaném procesu nebyly shledány vady, které by dokumentovaly, že opatření obecné povahy nebylo přijato zákonem předvídaným procesním postupem a napadené opatření obecné povahy tak uspělo v třetím kroku soudního přezkumu.

V rámci čtvrtého a pátého kroku přezkumu se krajský soud věnoval otázce, zda opatření obecné povahy je v rozporu nebo v souladu s hmotným právem, zda přijetí regulace bylo přiměřené, a zda nebyla porušena zásada proporcionality.

K tomuto bodu nutno uvést, že funkcí územního opatření o stavební uzávěře je zastavení stavební činnosti v území, pro které obec připravuje novou regulaci, do doby, než bude tato nová regulace definitivně schválena a nabude účinnosti; tedy ponechání volného prostoru obci k dalšímu rozhodování. Stavební uzávěra je, zjednodušeně řečeno, svou povahou předběžným opatřením, přičemž soud při jejím přezkumu zkoumá pouze naplnění zákonných požadavků na její vydání. Nezkoumá však důvody, které odpůrkyni vedou k přípravě regulačního plánu, byť by vůči nim stěžovatelka snášela sebepádnější námitky. K tomu bude soud oprávněn až ve fázi, kdy bude případně napaden takto nově přijatý regulační plán (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014 – 74, www.nssoud.cz).

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitkám kasační stížnosti, ve kterých stěžovatelka obsáhle poukazovala na to, že krajský soud neučinil potřebné zjištění podle části B) návrhu zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, že

pokračování

k detailnímu řešení regulačním plánem jsou určeny jiné než označené pozemky ve vlastnictví stěžovatelky, že nezjistil, že označené pozemky stěžovatelky se nenachází v jednotlivých rozvojových lokalitách, v nichž podle části C) návrhu zadání regulačního plánu byly definovány požadavky na umístění a prostorové uspořádání staveb, ani v lokalitách řešených jako problémové střety v území, pro které byly pro zadání regulačního plánu vzneseny zvláštní požadavky. Vzhledem k výše vyjádřenému předmětu soudního přezkumu, jímž je výhradně oprávněnost a důvodnost regulace v podobě územního opatření o stavební uzávěře, nebylo úkolem soudu vypořádat se s námitkami stěžovatelky ohledně požadavků na ochranu a rozvoj hodnot území uvedené v části D) návrhu zadání regulačního plánu, ohledně požadavků na řešení veřejné infrastruktury uvedené v části E) návrhu zadání regulačního plánu i požadavků na veřejně prospěšné stavby a na veřejně prospěšná opatření podle části F) návrhu zadání regulačního plánu, požadavků na asanace uvedené v části G) návrhu zadání regulačního plánu a v případě dalších požadavků vyplývajících z územně analytických podkladů a zvláštních předpisů, uvedených v části H) návrhu zadání regulačního plánu.

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 využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace. Takový postup při vydávání, resp. vyhlášení stavební uzávěry již souvisí s posouzením zákonem požadovaných podmínek hmotně právního charakteru, a tedy i čtvrtým krokem algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy.

Krajský soud shledal, že důvody omezení vlastnického práva stěžovatelky jsou uvedeny v článku II přijatého územního opatření o stavební uzávěře. Tento článek uvádí, že zákaz stavební činnosti, a to té činnosti, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle rozpracovaného regulačního plánu, je tím hlavním důvodem, proč se vlastnické právo dotčených vlastníků v této oblasti omezuje. Zároveň je tímto článkem definována stavební činnost, která je předmětem regulace. Tato definice v obecné rovině směřuje na jednotlivá ustanovení stavebního zákona, která upravují konkrétní stavební činnosti, a tyto jsou předmětem regulace, takže rozsah regulace je rovněž patrný.

Stěžovatelka v podané kasační stížnosti zpochybnila závěry krajského soudu, k nimž dospěl při posuzování tvrzení, že se cítí být dotčena na svých vlastnických právech tím, že její vlastnické právo je omezeno touto regulací, a to dlouhodobě.

Při posouzení této námítky Nejvyšší správní soud vycházel ze zásady nedotknutelnosti vlastnického práva, jak je zakotvena v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Krajský soud se s totožnou

argumentací stěžovatelky vypořádal ve vztahu k poskytování náhrad tak, že tato otázka je upravena v § 102 odstavec 1 stavebního zákona, podle kterého vlastníkovu pozemku nebo stavby, jehož práva k pozemku nebo stavbě byla územním opatřením o stavební uzávěře omezena a byla mu tím způsobena majetková újma, náleží náhrada. Poskytnutí této náhrady bylo ve smyslu odstavce 5 tohoto právního ustanovení podmíněno písemnou žádostí vlastníka. Krajský soud s ohledem na výše uvedené poznamenal, že otázka náhrady případné újmy, která by stěžovatelce v tomto směru v důsledku omezení vlastnických práv vznikla, je otázkou samostatnou a podřízenou tomu, zda stěžovatelka náhradu za omezení vlastnických práv uplatnila, či neuplatnila. Pro posouzení důvodnosti návrhu na zrušení části opatření obecné povahy soudem otázka náhrady není právně významná.

Stěžovatelka v podané kasační stížnosti dále poukazuje na to, že omezení či zákaz stavební činnosti na základě územního opatření o stavební uzávěře není možný v širším než nezbytném rozsahu. Svoji argumentaci staví na tvrzení, že napadená stavební uzávěra trvá po nepřiměřeně dlouhou dobu, a představuje proto nepřiměřený zásah do jejího vlastnického práva k nemovitostem napadenou stavební uzávěrou dotčeným. Napadená stavební uzávěra je podle ní nepřiměřená z hlediska časového, neboť s ohledem na všechny etapy regulace a omezení vlastnických práv trvá od října 2005 do současnosti, kdy stále probíhá proces přijímání regulačního plánu.

Podle výše citovaného § 97 odst. 1 stavebního zákona se územním opatřením o stavební uzávěře 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 tohoto ustanovení tedy smí územní opatření o stavební uzávěře omezovat nebo zakazovat stavební činnost ve vymezeném území pouze v nezbytném rozsahu a na nezbytně dlouhou dobu v návaznosti na přípravu regulačního plánu města Železná Ruda.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud považoval za potřebné citovat z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 – 118 (zveřejněn pod č. 2396/2011 ve Sbírce NSS), neboť tam soud uvedl, že zpracování územního plánu od jeho zadání až po schválení je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet k větším či menším změnám v uvažovaném řešení. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále uvedl, že „Proces vedoucí k finálnímu vydání územního plánu je z hlediska stanovení konkrétního obsahu územního plánu, jakož i aplikace příslušných právních předpisů procesem složitým, v mnoha ohledech náročným a z hlediska časového procesem dlouhodobým, který se skládá z několika na sebe navazujících etap vzniku. Schválení a vydání samotného územního plánu předchází zejména rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu; zpracování, projednání a schválení zadání územního plánu; zpracování a projednání případného konceptu územního plánu (pokud je tak stanoveno v zadání územního plánu); zpracování a veřejné projednání návrhu územního plánu. Aby přitom mohl pořizovatel územního plánu přistoupit ke kroku dalšímu, musí vždy splnit zákonné podmínky stanovené pro krok předchozí. Nejvyšší správní soud není povolán k tomu, aby detailně analyzoval a posuzoval časový postup či obsahové náležitosti odpůrcem pořizované části územního plánu, popřípadě konkrétní důvody, které vedly ke zdržení při přijímání územního plánu, jakož i zda

pokračování

tyto důvody objektivně existují. Takový přezkum by překračoval soudu stanovené meze právního přezkumu a nepřipustně by zasahoval do otázek politických, v krajním případě by mohl zasahovat do ústavního práva žalovaného na samosprávu, garantovaného mimo jiné v čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy České republiky (ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních předpisů)“.

V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, (publikován pod č. 1462/2008 Sb. NSS), dospěl Nejvyšší správní soud v této souvislosti k závěru, že „...ve skutečnosti vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

Závěry právě citované lze plně vztáhnout též na posouzení přiměřenosti délky působení napadené stavební uzávěry. Úkolem soudu v tomto řízení je bránit jednotlivce (v tomto případě stěžovatelku) toliko před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů co do doby pořizování regulačního plánu a z toho rezultující délky působení napadené stavební uzávěry. Úkolem Nejvyššího správního soudu nemůže být aktivně usměrňovat či snad dozorovat odpůrkyni při pořizování regulačního plánu, respektive naplňování jakéhosi vzorového časového harmonogramu přijímání konkrétních dílčích opatření a absolvování jednotlivých etap jeho vydání. Odpůrkyně je co do délky působení napadené stavební uzávěry omezena základními časovými mantinely podle § 97 odst. 1 stavebního zákona.

Za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, by bylo možno považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání regulačního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlédnout též k aktivitě stěžovatelky jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor krajského soudu, že územní opatření o stavební uzávěře v daném případě vyhovuje požadavku omezovat nebo zakazovat stavební činnost

ve vymezeném území pouze v nezbytném rozsahu a na nezbytně dlouhou dobu v návaznosti na přípravu regulačního plánu města Železná Ruda.

Krajský soud uzavřel, že územní opatření o stavební uzávěře bylo regulací přiměřenou, protože od roku 2011 je schváleno zadání regulačního plánu a jsou činěny další kroky k tomu, aby regulační plán jako podrobnější územně plánovací dokumentace ve srovnání s platným územním plánem, byl přijat. Uvedený závěr je podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění, neboť není zřejmé, z jakých konkrétních skutkových a právních okolností krajský soud vycházel.

Při úvaze o přiměřenosti doby trvání regulace a omezení vlastnických práv stěžovatelky je nutno vycházet nejen z výše uvedeného, ale je třeba vzít v úvahu i skutečnosti, namítané stěžovatelkou v návrhu na zrušení opatření obecné povahy i v kasační stížnosti. Ta tvrdí, že omezení jejích vlastnických práv fakticky trvá od roku 2005, kdy platila dříve vyhlášená opatření obecné povahy - nařízení obce Železná Ruda č. 6/2005 o stavební uzávěře, vydané zastupitelstvem města dne 10. 10. 2005 a nařízení obce Železná Ruda č. 115/2006 o stavební uzávěře, vydané zastupitelstvem města dne 29. 12. 2006. Obě opatření sice byla zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2011, č. j. 3 Ao 1/2011 – 135, nicméně po několik let na stěžovatelku dopadala. Ze spisového materiálu je zřejmé, že usnesením zastupitelstva města Železná Ruda č. 7/200 ze dne 30. 5. 2011 bylo schváleno pořízení regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda. Usnesením zastupitelstva města Železná Ruda č. 10/310 ze dne 19. 10. 2011 bylo schváleno zadání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda.

Krajský soud vyzval dne 9. 10. 2015 odpůrkyni k doplnění spisového materiálu o dokumenty, týkající se jednak územního plánu sídelního útvaru Železná Ruda s platnými změnami, dále dokumenty ohledně nařízení obce a opatření obecné povahy o stavební uzávěře vydaná v době platnosti aktuálně platného územního plánu a konečně dokumenty dokládající probíhající proces pořizování regulačního plánu.

Z předložených dokladů vyplývá, že návrh zadání regulačního plánu obce Železná Ruda, místní část Železná Ruda, byl zpracován v květnu 2011, jeho pořízení bylo schváleno zastupitelstvem města dne 30. 5. 2011. V rámci schváleného zadání regulačního plánu dále zastupitelstvo města pověřilo dne 19. 10. 2011 odbor výstavby ke zpracování návrhů opatření obecné povahy, územního opatření o stavební uzávěře pro katastrální území Železná Ruda, Hojsova Stráž, Alžbětín a Debrník u Železné Rudy. Dále byly odpůrkyní předloženy návrhy a odůvodnění změny regulačního plánu města Železná Ruda, místní části Špičák, z března 2011 (změna č. 1), října 2013 (změna č. 2) a července 2015.

Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku zabýval dokumenty, které se týkaly období před schválením zadání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda v říjnu 2011, kterými byly nařízení o stavební uzávěře č. 6/2005 a č. 115/2006. Dále se soud zabýval i dokumenty, které pocházejí z období ode dne schválení zadání regulačního plánu v říjnu 2011 až do doby vydání územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2012 v srpnu 2012. V uvedeném období byla podána celkem tři stanoviska, která se však vztahují výlučně k návrhu územního opatření o stavební uzávěře. Jedná se o stanovisko Krajského

pokračování

úřadu Plzeňského kraje ze dne 7. 5. 2012, stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 10. 5. 2012 a o stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 23. 5. 2012.

Z odůvodnění rozsudku krajského soudu nevyplývá, jaké konkrétní okolnosti soud hodnotil při úvaze o tom, zda v nyní posuzované věci jde o vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a zda lze na základě konkrétních skutkových okolností dospět k závěru, že proces přijímání regulačního plánu sídelního útvaru Železná Ruda není vybočením ze zásad a zákonných mantinelů územního plánování. V rámci odůvodnění této – pro rozhodnutí o důvodnosti podaného návrhu podstatné – otázky proto podle názoru Nejvyššího správního soudu neobstojí obecná konstrukce krajského soudu, podle níž stěžovatelka využila možnosti navrhnout zrušení opatření obecné povahy vyhlášených v letech 2005 a 2006 až v roce 2011 a tím stěžovatelka regulaci v území aprobovala. Odůvodnění rozsudku ohledně důvodů, pro které stěžovatelka začala důsledněji chránit svá práva odstraněním stavební uzávěry v roce 2011, se pohybuje v rovině dohadů bez odkazu na obsah spisového materiálu či na provedené dokazování. Totéž platí o závěru krajského soudu o nečinnosti příslušných orgánů po dobu trvání regulace, kdy krajský soud použil sice obecně platný a správný výklad institutu stavební uzávěry, ale v otázce, zda jsou činěny další kroky k přijetí regulačního plánu, není tvrzení krajského soudu jakkoli podloženo.

Je pravdou, že zákonnost opatření obecné povahy se podle nyní účinného ustanovení § 101b odst. 3) s. ř. s. posuzuje podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, přičemž toto opatření lze podle § 101b odst. 1 s. ř. s. napadnout návrhem na zrušení do tří let ode dne, kdy nabylo účinnosti. Tato ustanovení ve vztahu ke stavební uzávěře, tedy k opatření obecné povahy s omezenou předpokládanou účinností, nelze vykládat tak, že existoval-li návrh zadání regulačního plánu při jejím vydání, je tím její existence navždy legalizována. Právě s odstupem času, k němuž dochází v důsledku soudního přezkumu, je ověřitelné, zda záměr vytvoření územně plánovací dokumentace byl skutečně existujícím důvodem pro stavební uzávěru.

Lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 3/2012 - 36, kde se ve vztahu k vytváření územních rezerv pro uvažovaný záměr (zde zásady územního rozvoje) vyjádřil tak, že i když územní rezerva není totožná se stavební uzávěrou, dočasně omezuje vlastníky nemovitostí, a je proto nezbytné, aby trvala po co nejkratší dobu. Tento požadavek Nejvyšší správní soud označil za velmi důležitý (blíže str. 44 p. v., 45 citovaného rozsudku).

Krajský soud otázku proporcionality zásahu územního opatření zastupitelstva města Železná Ruda o stavební uzávěře č. 1/2012 vůči stěžovateli tedy posuzoval z nesprávných a neúplných hledisek; z tohoto pohledu jsou důvody jeho rozsudku nesprávné, a tudíž nezákonné. Při posuzování proporcionality zásahu územního opatření o stavební uzávěře je nezbytné posoudit veřejný zájem na nemožnosti využití daného území (pozemků stěžovatelky) k účelům, jež byly územním opatřením o stavební uzávěře označeny za nepřipustné využití.

V daném případě tu je tedy třeba hodnotit jednak celkovou délku omezení vlastnických práv stěžovatelky s přihlédnutím k omezením předchozím, jednak postup odpůrkyně při realizaci regulačního plánu, zda ten skutečně dokládá existenci důvodu pro vydání stavební uzávěry.

Pokud jde o procesní vady, stěžovatelka namítla, že vadou řízení je podle jejího názoru fakt, že dne 21. 10. 2015 byly do soudního spisu žalovaným správním orgánem doplněny důkazy, se kterými se stěžovatelka nemohla dostatečně včas seznámit, když nebylo vyhověno její žádosti o dodatečnou lhůtu k seznámení se s těmito dokumenty. Uvedená námitka není důvodná. Ze spisu krajského soudu je zřejmé, že s uvedenými listinami se zástupce stěžovatelky seznámil v rámci nařízeného jednání soudu konaného dne 23. 10. 2015, aniž by požádal soud o poskytnutí procesní lhůty k prostudování uvedených listin či k jiné procesní reakci, což vyplývá z části III odůvodnění rozsudku krajského soudu.

Dále stěžovatelka vytkla krajskému soudu, že neprovedl navrhované důkazy objasňující praxi zastupitelstva města Železná Ruda při udělování výjimek v období let 2006 až 2009 a důkazy uzavřenými smlouvami, jimiž odpůrkyně podmínila poskytnutí výjimek z vydaných stavebních uzávěr od roku 2006 až do současnosti. Ani tato námitka není důvodná.

Pokud jde o neprovedení návrhu důkazů stěžovatelkou předložených listin, je třeba poukázat na to, že podle § 52 s. ř. s. je to soud, který rozhodne, který z důkazů provede a který nikoli. Podle § 77 odstavec 2 s. ř. s. v rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného. Dokazování má však ve správním soudnictví poněkud odlišný charakter než v řízení občanskoprávním, trestním či správním.

Podle § 75 s. ř. s. vychází soud ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem v době, kdy správní orgán vydal rozhodnutí, neboť jinak by posuzoval jiný skutkový stav, než činilo přezkoumávané rozhodnutí. Soud tak pouze zjišťuje, zda správní orgán zjistil skutkový stav dostatečně a úplně a zda rozhodl v souladu se zákonem. V případě nedostatků ve skutkových zjištěních soud posuzuje, v jakém rozsahu je třeba dokazování doplnit. Zjistí-li, že je nutné ověřit jen některé skutečnosti, případně dokazování doplnit v malém rozsahu, učiní tak. Je-li však třeba dokazování doplnit rozsáhlejším způsobem, zruší rozhodnutí žalovaného a vrátí mu věc k dalšímu řízení, neboť není úlohou správních soudů provádět složité dokazování a nahrazovat tak to, co již měl před nimi učinit správní orgán (viz Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P.: Soudní řád správní, komentář k 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, strana 404).

K povinnosti soudů ve správním soudnictví provádět dokazování se vyjadřoval i Nejvyšší správní soud; ve svém rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publikovaném ve Sb. NSS pod č. 618/2005, uvedl, že soud rozhodne, které z navržených důkazů provede a které nikoli; to jej však nezabavuje povinnosti takový postup odůvodnit. Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl

pokračování

skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu

Krajský soud uvedeným požadavkům v napadeném rozsudku dostál, když v rámci odůvodnění věnovanému zákonnosti čtvrtého kroku algoritmu uvedl, že rozpor vydaného opatření obecné povahy s hmotným právem nedokládá ani způsob formulace možných výjimek ze zákazu a omezení územního opatření o stavební uzávěře, ani praxe odpůrkyně při rozhodování o těchto výjimkách. Krajský soud v této souvislosti poukázal na to, že zákaz stavební činnosti není absolutní a existuje možnost udělení výjimky ze stavební uzávěry, pokud stavební činnost neohrozí předmět ochrany, pro který byla uzávěra vyhlášena. Sledování dodržování účelu regulace a volba prostředků zahrnujících i udělování výjimek ze zákazu a omezení je v působnosti zastupitelstva města Železná Ruda. Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu v závěru, vyjádřenému v této pasáži odůvodnění jeho rozsudku, že praxe zastupitelstva při udělování výjimek užívaná od roku 2006 do roku 2009, na kterou stěžovatelka návrhem na doplnění dokazování poukazovala, není pro posouzení souladu opatření obecné povahy s hmotným právem právně významná. Pokud jde o provádění důkazů krajským soudem, ten je povinen provést navržené důkazy, pokud mají význam pro jeho rozhodnutí. Vyšel-li z úvahy, že výsledek dokazování by jeho rozhodnutí nemohl ovlivnit, a tato úvaha byla správná, pak mu nelze vytýkat porušení zákona. Proto ani Nejvyšší správní soud neshledal důvodu, aby krajskému soudu vytkl, že neprovedl navrhované důkazy tuto praxi objasňující.

V. Závěr a náklady řízení

I při nedůvodnosti některých kasačních námitek je zřejmé, že kasační důvody podle § 103 odst. 1, písm. a) i d) s. ř. s. naplněny byly. Proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a podle téhož ustanovení mu věc vrátil k dalšímu řízení, při němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (odst. 4 téhož ustanovení).

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 15. března 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu

