

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci navrhovatelů **a) A. H., b) R. H., c) L. H.,** všech zastoupených Mgr. Ondřejem Vítem, bytem Brno, Měřičkova 42, jako obecným zmocněncem, proti odpůrci **Obci Chlístov,** se sídlem Chlístov č. 11, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy,

takto:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – nařízení obce Chlístov o stavební uzávěře ze dne 14. 6. 2006 **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Návrhem podaným u Nejvyššího správního soudu dne 11. 5. 2010 se navrhovatelé domáhají zrušení opatření obecné povahy - nařízení obce Chlístov o stavební uzávěře ze dne 14. 6. 2006.

Navrhovatelé uvedli, že jsou spoluvlastníky pozemku p. č. 300/11 v k. ú. Chlístov, který byl územním plánem obce z roku 1994 veden jako součást rezervní plochy označené jako *R1.* Na základě žádosti navrhovatelů byla v roce 2001 provedena změna zatřídění tohoto pozemku na pozemek určený pro výstavbu zemědělských objektů a rodinného domu. Na základě toho navrhovatelé v roce 2001 podali návrh na vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení na stavbu zemědělské haly na předmětném pozemku; tato povolení jim byla vydána a stavba je již realizována. V roce 2003 požádali navrhovatelé

též o změnu předmětné stavby před dokončením; i této žádosti bylo vyhověno, přičemž ve všech případech správní orgány ve svých rozhodnutích konstatovaly soulad zmiňované stavby s územně plánovací dokumentací. Dne 15. 6. 2006 bylo vydáno nařízení obce Chlístov o stavební uzávěře, které platí doposud. Stavební uzávěra byla nařízena na plochách označených územním plánem jako *R1* (rezerva pro výstavbu rodinných domů) a *Z1* (plochy vhodné pro rozšíření zahrad); v této době již na parcele p. č. 300/11 stála hrubá stavba zmiňované zemědělské haly (dnes je tato budova zapsána i v katastru nemovitostí). Ještě téhož roku bylo rozhodnuto o zpracování změny číslo 2 územního plánu obce, ta byla dne 9. 12. 2006 zastupitelstvem schválena. U lokality označené územním plánem jako *Z1* došlo ke změně jejího využití z plochy rezervní na návrhovou plochu *BR1*; namísto stávajícího využití jako zemědělské půdy byla tato plocha navržena pro výstavbu rodinných domů. Plochy označené územním plánem jako *R1* (jejichž součástí je i parcela p. č. 300/11) se tato změna územního plánu nedotkla. V souvislosti s touto změnou územního plánu navrhovatelé poukázali na skutečnost, že v její textové části byl vysloven požadavek na provedení aktualizace sousedních ploch (plochy *Z1*) dle skutečného stavu a tuto aktualizaci promítnout do textové i grafické části předmětné změny územního plánu. Pozemek p. č. 300/11 byl v rámci požadované aktualizace zakreslen jako funkční *plocha zemědělských usedlostí*, což odpovídá původnímu územnímu plánu. Je pak otázkou, proč tento požadavek nebyl zohledněn v grafické části změny č. 2 územního plánu, kde je tento pozemek veden jako *orná půda.* Další rozpor provedené změny územního plánu spatřují navrhovatelé v tom, že je v ní opakovaně uváděno, že řešená plocha *BR1* (*Z1*) navazuje jižně, východně a severně na současné zastavěné území obce, což je však v přímém rozporu s výkresem č. 1, z něhož je patrné, kde a v jakém území se zastavěná plocha nachází.

Pokud jde o samotnou stavební uzávěru, k otázce její (ne)existence se, v řízeních o umístění a povolení stavby i při výkonu dozorových pravomocí, v minulosti zabývaly i různé správní orgány. K otázce, zda změnou funkčního využití plochy označené jako *Z1* stavební uzávěra v tomto rozsahu fakticky pozbyla platnost, zaujaly rozporný postoj. Navrhovatelé nesouhlasí s názorem, že došlo-li změnou územního plánu k naplnění cílů, pro které byla povolena stavební uzávěra, pak se již z tohoto samotného důvodu stavební uzávěra na dotčené pozemky nevztahuje. Jsou naopak toho názoru, že změna označení plochy nemůže mít za následek skutečnost, že nově označená plocha již nebude stavební uzávěrou dotčena. Rozhodující je skutečnost, že stavební uzávěra zakazuje stavební činnost na pozemcích, které jsou definovány určitým způsobem; dojde-li ke změně této definice, je nutné buď tuto změnu promítnou i do nařízení o stavební uzávěře, nebo tuto uzávěru zrušit. Dle názoru navrhovatelů je předmětné nařízení o stavební uzávěře v přímém rozporu s předpisy upravujícími územní plánování, tj. v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce, jakožto originálním právním aktem. Nařízení o stavební uzávěře je pak derivativním právním předpisem, vydaným dle článku 79 odst. 3 Ústavy, ve spojení s § 33 odst. 3 stavebního zákona.

Navrhovatelé dále (pod bodem III.6. návrhu) zmiňují existenci výjimky z předmětné stavební uzávěry ze dne 15. 12. 2006, která měla umožnit nové funkční využití plochy *BR1* (dříve *Z1*). Navrhovatelé proti oprávněnosti takového postupu (a jeho souladu se zákonem) vznesli konkrétní výhrady; současně však uvedli, že (dle sdělení orgánu dozoru) obec Chlístov tuto výjimku bez dalšího zrušila. Pochybují nicméně i o oprávněnosti takového postupu. Pod bodem VII. návrhu navrhovatelé dále zmínili

„*podivné praktiky odpůrce*“, a to zejména ve vztahu ke změně územního plánu č. 2 a k již zmiňované výjimce ze stavební uzávěry.

Ve vztahu k předmětu řízení, tedy k napadené stavební uzávěře, navrhovatelé pod bodem III.7.b. návrhu uvedli, že obec Chlístov neuvedla žádné právně relevantní zdůvodnění pro její vydání. Především však (v bodě III.8. návrhu) namítají porušení principu legitimního očekávání. Navrhovatelé sice připustili možnost vyhlášení stavební uzávěry formou nařízení obce, konstatovali však, že při takovém postupu je nutno vycházet z ustanovení § 10, § 32 odst. 1 písm. d), § 37 odst. 1 a 2 a § 39 zákona č. 50/1970 Sb., o územním plánování a stavební řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a § 7 prováděcí vyhlášky. Konkrétní rozpor postupu odpůrce při přijímání a vydávání předmětné stavební uzávěry však v návrhu uveden není. Dále v rámci tohoto žalobního bodu navrhovatelé zmínili časovou posloupnost v postupu odpůrce, který nejprve vydal stavební uzávěru (14. 6. 2006) a teprve následně schválil zadání pro vypracování změny č. 2 územního plánu obce (9. 8. 2009). V době vyhlášení stavební uzávěry tedy ještě nebyla připravena taková územně plánovací dokumentace, která by bránila funkčnímu využití dotčených pozemků pro trvalé bydlení, takže odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovený postup. Proces vedoucí k vyhlášení stavební uzávěry nelze totiž chápat jako izolovaný, ale je nutné nahlížet na něj v širších souvislostech, zejména v návaznosti na vznikající územně plánovací dokumentaci. Navrhovatelé zmínili též věcnou stránku případu, kdy uvedli, že stavební uzávěra v lokalitě *BR1* pozbývá smysl, neboť je představována pozemky, které jsou ve vlastnictví odpůrce; k zásadnímu zhoršení využití území bez jeho vědomí tedy nemohlo dojít. Změnou č. 2 územního plánu obce pak byla tato lokalita určena pro výstavbu rodinných domů a k tomuto účelu je ve skutečnosti také využívána; na pozemku p. č. 300/9 (plocha *BR1*) již zmiňovaná stavební činnost probíhá, a to vzdor stále platné stavební uzávěře. Pokud by změna č. 2 územního plánu obce zahrnovala i lokalitu *R1* (do níž spadá i pozemek navrhovatelů p. č. 300/11), došlo by k logickému rozšíření plochy zastavitelné rodinnými domy; k tomuto účelu ostatně navrhovatelé zmiňovaný pozemek chtějí využít.

Navrhovatelé konečně (v bodě IV. návrhu) vyjádřili domněnku, že „*odpůrce si byl zcela nepochybně vědom již v době vydání stavební uzávěry skutečnosti, že účelu, pro který byla stavební uzávěra vydána, nebude na ploše R1 dosaženo, jelikož změna č. 2 ÚPSÚ uvedenou lokalitu neřešila*“. Takový postup považují za nepřijatelný, v rozporu s dobrými mravy a s již zmiňovanou zásadou legitimního očekávání. Porušení těchto principů se projevilo tím, že odpůrce nejprve „*souhlasil s výstavbou zemědělského objektu na pozemku p. č. 300/11, k. ú. Chlístov (v rámci rozhodnutí o umístění stavby v roce 2001), aby v roce 2006 vydal stavební uzávěru na pozemky, na kterých ani nebylo objektivně možné provádět výstavbu, aniž by respektoval své usnesení z dubna 2001 (změna zatřídění pozemku), a aby celý proces územního plánu završil schválením změny č. 2 ÚPSÚ, která řeší pouze pozemky v jeho vlastnictví*“.

Odpůrce ve svém vyjádření k věci především uvedl, že navrhovatelé se stali vlastníky pozemku p. č. 300/11 až v roce 2000, kdy byl již územním plánem (z roku 1994) určen jako rezerva *R1* pro výstavbu rodinných domků. Jednoznačně tak věděli, že existuje záměr obce zajistit její rozvoj vybudováním nových míst pro rodinné domy. Na základě žádosti navrhovatele a) zastupitelstvo obce na svém 13. zasedání dne 10. 3. 2001 schválilo

zatřídění předmětného pozemku z původní *rezervy pro výstavbu rodinných domů* na *pozemek pro výstavbu zemědělských objektů a rodinného domku*. Změna územního plánu obce, která by měnila způsob využití pozemku navrhovatelů provedena nebyla, zastupitelstvo obce na svém 11. zasedání dne 8. 2. 2008 usnesení ze dne 10. 3. 2001 v plném rozsahu zrušilo.

Pokud jde o stavbu zemědělského objektu na parcele p. č. 300/11, ta byla stavebním úřadem v roce 2001 povolena, avšak v rozporu s územním plánem. V rámci výkonu státního stavebního dohledu bylo zjištěno, že tato stavba byla prováděna v rozporu se stavebním povolením (výrazně byly překročeny její povolené parametry); její další výstavba byla proto pozastavena. Následně bylo ze strany stavebníků požádáno o změnu stavby před dokončením; tomuto návrhu bylo stavebním úřadem opět vyhověno, změna územního plánu však provedena nebyla. Ještě před dokončením a kolaudací této stavby nahlásili navrhovatelé a) a b) na parcele p. č. 300/11 záměr vybudovat přístřešek na nářadí o rozměrech 5 x 3 metry. Stavební úřad proti tomu neměl námitek, odpůrce však zjistil, že přístřešek neslouží pro deklarovaný účel, neboť v něm bylo přechováváno hospodářské zvířectvo. Vzhledem k tomu, že skladová hala byla ke svým účelům využívána toliko nepatrně a poskytovala dostatek místa pro skladování nářadí, odpůrce z toho dovodil, že již od počátku měla tato drobná stavba sloužit jiným účelům, než pro které byla povolena. Aby bylo v budoucnu zamezeno zneužívání pozemků určených jako rezerva pro výstavbu rodinných domů dalším pořizováním drobných staveb využívaných k jiným, než deklarovaný účelům, bylo rozhodnuto o vyhlášení předmětné stavební uzávěry.

Na 17. zasedání zastupitelstva obce, konaném dne 4. 5. 2005, bylo schváleno pořízení změny územního plánu obce, za účelem výstavby rodinných domů. Funkce zpracovatele se ujal Městský úřad Třebíč; usnesením zastupitelstva obce ze dne 9. 12. 2006 byla změna územního plánu č. 2 schválena. Odpůrce zdůraznil, že během připomínkového řízení a při veřejném projednávání nebyla k této změně vznesena žádná připomínka. V průběhu projednávání návrhu změny č. 2 územního plánu obce Krajský úřad kraje Vysočina, jakožto nadřízený orgán územního plánování, přípisem ze dne 2. 10. 2006 sdělil, že lokalita, do níž spadá i předmětná parcela navrhovatelů, nemůže být předmětem změny funkčního využití. Uvedl, že tato změna by byla v rozporu se schváleným územním plánem i se schváleným zadáním jeho změny č. 2; ve smyslu těchto podmínek je pak třeba grafickou část navrhované změny územního plánu před projednáním s nadřízeným orgánem územního plánování opravit. To se i stalo. Následně (dne 20. 3. 2007) podali navrhovatelé a) a b) žádost o změnu územního plánu na parcele p. č. 300/11, ve smyslu funkčního využití pro stavbu rodinného domu. Zastupitelstvo obce na zasedání konaném dne 11. 5. 2007 rozhodlo, že tato změna provedena nebude a daná lokalita bude zahrnuta do nového územního plánu, který bude pořízen v horizontu 5 let. Následně navrhovatelé podali návrh na vydání územního rozhodnutí na stavbu rodinného domu a garáže na předmětné parcele; tento návrh byl stavebním úřadem zamítnut a v rámci dozorové pravomoci nadřízeného orgánu – Krajského úřadu Vysočina, bylo konstatováno, že nařízení o stavební uzávěře (která vyhovění žádosti brání) neodporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu.

Ze všech uvedených důvodů má proto odpůrce zato, že navrhovatelé ve svých právech zkráceni nebyli, neboť územní plán obce byl vydán ještě před tím, než

předmětnou parcelu nabyli; stavební uzávěra pak hájí zájmy obce deklarované již v roce 1996.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v projednávané věci splněny všechny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném dle části 3. hlavy II. dílu 7. s. ř. s., existence předmětu řízení (opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

Pokud se týká posouzení, zda navrhovateli napadená stavební uzávěra je opatřením obecné povahy, zde lze bez dalšího odkázat na judikaturu zdejšího soudu, dle které *„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.“* (rozsudek ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, dostupný z www.nssoud.cz). Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhají zrušení konkrétní stavební uzávěry. Za splněnou lze konečně považovat i poslední z výše zmiňovaných procesních podmínek, a sice aktivní legitimaci navrhovatelů, neboť nelze bez dalšího vyloučit, že napadená stavební uzávěra mohla zasáhnout sféru jejich hmotných práv. Navrhovatelé jsou totiž vlastníky pozemků, na nichž stavební uzávěra váze, a to konkrétně parcely p. č. 300/11 [navrhovatel c)] a parcel p. č. 300/12 a p. č. 300/13 (všichni navrhovatelé). Nejvyšší správní soud proto návrh na zrušení obecné povahy – stavební uzávěry připustil k meritornímu projednávání. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání, neboť s takovým postupem vyjádřili účastníci řízení souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

V otázce meritorního přezkoumání vychází ustálená judikatura zdejšího soudu z pětistupňového „algoritmu“, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaného pod č. 740/2006 Sb. NSS. Dle citovaného rozsudku spočívá algoritmus v pěti krocích, 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 státem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté pak v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

V případě prvních dvou kroků zmiňovaného algoritmu navrhovatelé žádné výhrady nevznesli a ani zdejší soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo obce Chlístov bylo oprávněno předmětné nařízení o stavební uzávěře vydat a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti. Z těchto důvodů lze tedy přikročit k posuzování dalších kroků.

Pokud jde o otázku, zda vydání předmětné stavební uzávěry předcházel řádný procesní postup (třetí krok přezkumného alogoritmu), zde již navrhovatelé postup odpůrce zpochybňují. Nejprve je nutno uvést, že stavební uzávěra nebyla vyhlášena cestou územního rozhodnutí podle § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a nepředcházelo jí tedy vedení územního řízení, v jehož rámci by navrhovatelé mohli využít odpovídajících procesních institutů k ochraně svých práv. Stavební zákon nicméně v ustanovení § 33 odst. 3 umožňoval vyhlásit stavební uzávěru i nařízením obce; odpůrce tedy nikterak nevybočil z mezí daných zákonem, pokud pro vyhlášení stavební uzávěry zvolil tuto druhou přípustnou formu. Navrhovatelé ostatně tento postup v principu akceptují, uvádějí však, že je podmíněn dodržením celé řady ustanovení stavebního zákona a prováděcí vyhlášky (vyhláška č. 132/1998 Sb., kterou se provádí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů). Tato argumentace nicméně postrádá jakékoli vyústění ve smyslu tvrzení rozporu postupu odpůrce s některým z těchto ustanovení. Takto zcela neurčitá tvrzení nelze ovšem považovat za řádně formulovaný žalobní bod; Nejvyšší správní soud sám v postupu odpůrce neshledává žádné pochybení – jeho výhrady se vztahují až k obsahu napadené stavební uzávěry, o čemž bude pojednáno dále. Za této situace nelze tedy navrhovatelům v rámci tohoto žalobního bodu přisvědčit; Nejvyšší správní soud se ostatně již v minulosti opakovaně vyjádřil v tom směru, že obsah a kvalita žaloby (či obecně návrhu na zahájení řízení před správním soudem) v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (viz rozsudek ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, dostupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k testu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy (stavební uzávěry) ve smyslu čtvrtého kroku shora popsaného algoritmu, tedy z hlediska jeho souladu s hmotným právem.

Narozdíl od oblasti územního plánování je vydávání stavební uzávěry (ať již formou územního rozhodnutí či nařízení) výkonem přenesené působnosti obce. Konkrétní podoba stavební uzávěry tedy není výrazem politického rozhodnutí konkrétní municipality (jako je tomu, při respektování zákonných mantinelů, v případě územního plánování), a je podmíněna nutností aplikace tohoto zákonného zmocnění pro ochranu důležitých zájmů v území, naplnění cílů a záměrů územního plánování a budoucího využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace [§ 32 odst. 1 písm. d) a § 39 stavebního zákona; § 7 prováděcí vyhlášky]. Tím je dán i rozsah přezkumu stavební uzávěry v daném soudním řízení, který musí být po věcné stránce adekvátní přezkumu, jakému by bylo podrobeno vydání stavební uzávěry ve formě územního rozhodnutí. Přezkum Nejvyšším správním soudem je tedy omezen na *zákonnost* vydaného opatření obecné povahy; jde o posouzení, zda zvolené řešení využití území není v rozporu s požadavky hmotného práva (krok č. 4 algoritmu), popřípadě zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. (krok 5 algoritmu přezkumu – viz dále).

Z uvedeného je tak zřejmé, že bez dalšího lze odmítnout tu část argumentace navrhovatelů, kterou poukazují na nevhodnost zvoleného řešení (bod III.8.c. návrhu) i na tvrzený protiprávní stav, kdy je na jiných pozemcích dotčených stavební uzávěrou prováděna stavební činnosti jinými osobami. Sluší na tomto místě upozornit, že některými

aspekty této argumentace se Nejvyšší správní soud zabývat může, to však až v rámci 5. přezkumného kroku.

Jádrem argumentace navrhovatelů, na němž je vystavěno tvrzení o rozporu předmětné stavební uzávěry se zákonem a prováděcím předpisem, je porušení principu legitimního očekávání. Tento princip lze v nejobecnější rovině vymezit jako protipól ústavně zakotveného zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (článek 1 Listiny základních práv a svobod), jehož výrazem je povinnost správních orgánů posuzovat obdobně věci, které jsou si skutkově podobné, povinnost dodržovat praxí opakovaně potvrzený určitý výklad a použití správních přepisů a podobně (k tomu srov. například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, publikované pod č. 1915/2009 Sb. NSS). Jde tedy o princip, který chrání adresáty veřejné správy před libovůlí správních orgánů při jejich rozhodování či obecně při jejich činnosti, jejímž důsledkem může být zásah do právního postavení těchto osob.

V této souvislosti navrhovatelé především namítají, že odpůrce nedodržel zákonem stanovený postup, neboť v době vyhlášení stavební uzávěry ještě nebyla připravena územně plánovací dokumentace, která by bránila funkčnímu využití lokality *R1* pro bydlení. Nejvyšší správní soud zcela souhlasí s tím, že v době vydání předmětné stavební uzávěry stávající ani připravovaná územně plánovací dokumentace využití zmiňované lokality pro bydlení nevylučovala. Z územního plánu (z roku 1994) je zřejmé, že funkční využití této plochy bylo stanoveno jako *rezerva pro výstavu RD*; připravovaná změna tohoto územního plánu č. 2 pak na uvedeném funkčním využití neměla měnit ničeho. V době vydání stavební uzávěry byla tedy lokalita *R1* výhledově určena pro výstavbu rodinných domů. Pokud tedy stavební uzávěra v § 2 stanoví, že se na vymezeném území *zakazuje provádění veškerých staveb a změn na stávajících stavbách, např. přístavby, nástavby, stavební úpravy a drobné opravy, včetně přípojek na veřejné rozvodné sítě* s tím, že tyto zákazy a omezení *se nevztahují na provádění udržovacích prací na stávajících stavbách*, pak nebyla v rozporu s cíli a záměry územního plánování, ať již z pohledu stávající územně plánovací dokumentace či dokumentace teprve připravované. Jak již bylo uvedeno, lokalita *R1* byla v té době územním plánem vymezena jako rezervní plocha pro *budoucí výstavbu* rodinných domů, přičemž připravovaná změna tohoto územního plánu se této lokality dotknout neměla; potřeba *omezit stavební činnost, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území obce nebo její organizaci* vyjádřená v § 1 nařízení o stavební uzávěře, tedy toto funkční určení předmětné lokality podporuje. Z tohoto pohledu tedy není argumentace navrhovatelů zcela srozumitelná, neboť není jasné, proč by postup odpůrce byl v souladu se zákonem, pokud by byla připravena územně plánovací dokumentace, která by funkční využití plochy *R1* pro bydlení vylučovala.

Navrhovatelům lze nicméně přisvědčit v tom, že jako důvod pro vyhlášení stavební uzávěry je v § 1 a § 3 nařízení o stavební uzávěře uvedena *připravovaná územně plánovací dokumentace*, s níž by případné jiné než předpokládané využití dotčených pozemků mohlo být v rozporu. Nařízení o stavební uzávěře zde tedy zcela evidentně odkazuje na změnu č. 2 územního plánu obce, o jejímž pořízení bylo již předtím odpůrcem rozhodnuto (17. zasedání zastupitelstva obce, konané dne 4. 5. 2005). Navrhovatelé zcela správně poukazují na skutečnost, že tato změna stávajícího územního plánu se lokality *R1* vůbec netýká a odkazy na tuto lokalitu jsou tedy v nařízení o stavební uzávěře nepřípadné. Tato

skutečnost nicméně sama o sobě nepostačuje k vyslovení závěru o rozporu předmětné stavební uzávěry s právním pořádkem. Z hlediska posouzení zákonnosti napadeného opatření obecné povahy (krok 4 algoritmu) je rozhodující, zda je její rozsah (tedy vymezení dotčených lokalit) a obsah (omezení a zákazy) jednoznačně a srozumitelně specifikován, dále zda stavební uzávěra skutečně reálně sleduje cíle a záměry územního plánování (reprezentované jak stávající územně plánovací dokumentací, tak i případnou územně plánovací dokumentací teprve připravovanou) a konečně též, zda je ze stavební uzávěry zřejmá její dočasnost. Pokud je o jednoznačnost a srozumitelnost rozsahu a obsahu stavební uzávěry, v tomto směru není mezi účastníky řízení sporu; výše bylo již taktéž konstatováno, že stavební uzávěra není v rozporu jak s územním plánem z roku 1994, tak s jeho připravovanou změnou č. 2. V posuzovaném případě lze konečně považovat za splněnou i podmínku dočasnosti. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 25. 1. 2005, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 90/2005 Sb., k otázce dočasnosti stavební uzávěry uvedl, že *„souhlasí s navrhovatelem, že stavební uzávěru skutečně nelze stanovit jako trvalou, pokud by toto slovo mělo vyjadřovat její nezměnitelnost a nezrušitelnost na věky věků. Tak tomu však samozřejmě není (...) Z dikce ustanovení § 40 odst. 2 stavebního zákona zřetelně vyplývá, že stavební zákon výslovně předpokládá, že platnost stavební uzávěry nebude předem časově omezena, což jinými slovy znamená, že bude vyhlášena na dobu neurčitou do doby, než bude odpovídajícím způsobem zrušena z důvodu, že zanikl účel, pro který byla vyhlášena.“* V dané věci je dočasnost stavební uzávěry dána již tím, že byla vložena na pozemky, které byly územním plánem označeny jako rezerva. Je tedy zřejmé, že v těchto lokalitách nebylo funkční určení jednotlivých ploch definitivně stanoveno a stavební uzávěra tak může trvat do doby, kdy bude změnou územního plánu (nebo vydáním územního plánu nového) rozhodnuto o funkčním využití těchto ploch definitivně. Podstatné přitom je, že ze stavebního zákona ani prováděcí vyhlášky nevyplývá, že by vydání stavební uzávěry muselo být nutně spojeno s potřebou zabránit znemožnění funkčního využití dotčených ploch ve smyslu již připravované změny územně plánovací dokumentace. Jakkoli tomu tak v praxi v rozhodujícím počtu případů bude, mohou nastat i případy, kdy bude stavební uzávěra vydána i bez toho, že by jí dotčená lokalita byla předmětem změny územně plánovací dokumentace; podstatné je, zda jde v tom kterém případě o pouze dočasné omezení stavebních aktivit, které bude odstraněno poté, kdy odpadne důvod jeho další existence (k tomu srov. obdobný případ posuzovaný Ústavním soudem v nálezu publikovaném pod č. 90/2005 Sb.). Lze tedy učinit dílčí závěr, že jakkoli se účel předmětné stavební uzávěry míjí s účelem deklarovaným v jejím nařízení, po stránce obsahové tato stavební uzávěra odpovídá stávajícímu i budoucímu funkčnímu využití dotčené lokality a nelze ji tak jen z tohoto důvodu považovat za rozpornou se zákonem.

Zbývající žalobní námitky lze, v rámci čtvrtého bodu přezkumného algoritmu, vypořádat společně. Jde o námitky, které nemohly být projednány meritorně, a to zejména proto, že nesouvisí s předmětem tohoto řízení, kterým je přezkum opatření obecné povahy, zde reprezentovaný nařízením o stavební uzávěře ze dne 14. 6. 2006. Z tohoto pohledu je tedy tvrzený nesoulad mezi textovou a grafickou částí změny č. 2 územního plánu obce zcela bezpředmětný, neboť jde o skutečnosti, které by mohly mít relevanci v rámci případného přezkumu této územně plánovací dokumentace; taktéž posouzení (ne)zákonnosti rozhodnutí vydaných v rámci územních a stavebních řízení (včetně souvisejícího výkonu dozorové pravomoci nadřízených orgánů) by muselo být řešeno v jiném druhu soudního řízení (dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.).

S předmětem řízení se taktéž míjí navrhovateli rozporovaný postup odpůrce, který udělil ze stavební uzávěry výjimku, kterou pak následně zrušil, neboť i případná nezákonnost takového postupu nemá vliv na existenci stavební uzávěry jako takové. Konečně pokud jde o posouzení, zda v důsledku změny funkčního využití plochy *Z1* dnes (*BR1*), plynoucí ze změny č. 2 územního plánu obce, již stavební uzávěra v tomto rozsahu fakticky i *de iure* neexistuje, tato argumentace nemůže být uplatňována navrhovateli, neboť je nepochybné, že jim v této lokalitě žádná vlastnická práva či jiná věcná práva k nemovitostem nesvědčí. Nejvyšší správní soud již dříve opakovaně konstatoval, že aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nemůže být ten, u koho je pojmově vyloučeno, aby napadené opatření jakkoli atakovalo sféru jeho hmotných práv (viz např. usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 5, či rozsudek ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51, oba dostupné na www.nssoud.cz).

V rámci tohoto kroku přezkumného algoritmu zbývá dodat, že argumentaci navrhovatelů v bodě IV., druhém odstavci návrhu, dle které odpůrce posupoval v rozporu s principem legitimního očekávání tím, že *„[n]ejdříve souhlasí s výstavbou zemědělského objektu na pozemku p. č. 300/11, k. ú. Chlístov (v rámci rozhodnutí o umístnění stavby v roce 2001), aby v roce 2006 vydal stavební uzávěru na pozemky, na kterých nebylo ani objektivně možné provádět výstavbu, aniž by respektoval své usnesení z dubna 2001 (změna zatřídění pozemku) a aby celý proces územního plánu završil schválením č. 2 ÚPSÚ, která řeší jenom pozemky v jeho vlastnictví“*, se Nejvyšší správní soud pro její nesrozumitelnost zabývat nemohl.

Vzhledem k tomu, že u posuzované stavební uzávěry nebyl shledán rozpor s hmotným právem (čtvrtý krok přezkumného algoritmu), přistoupil Nejvyšší správní soud k poslednímu kroku přezkumného algoritmu, kterým je test proporcionality. Jde tedy o posouzení, zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovatelům) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. Současně s tím je vždy nutno uvážit, zda takový zásah skutečně představuje reálné a konkrétní porušení práv navrhovatelů. Nejvyšší správní soud je tedy povolán zhodnotit, zda mezi omezením využití konkrétní lokality a (z toho plynoucím) omezením dotčených vlastníků nemovitosti neexistuje, i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva, zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na ochraně důležitých zájmů v území a naplnění cílů a záměrů územního plánování. Jinými slovy – funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 94, dostupný na www.nssoud.cz).

Přestože se navrhovatelé porušení principu proporcionality výslovně nedomáhají, Nejvyšší správní soud se, ve smyslu ustanovení § 101d odst. 1 *in fine* s. ř. s., zabýval jejich argumentací i z tohoto pohledu. Z argumentace navrhovatelů je zřejmé, že se předmětnou stavební uzávěrou cítí být omezeni ve výkonu svých vlastnických práv k dotčeným pozemkům, neboť jim brání v zamýšlené výstavbě rodinného domu; poukazují přitom na skutečnost, že na sousedních pozemcích (vedených do provedené změny územního plánu č. 2 taktéž jako *rezervní plocha*), ve vlastnictví obce, byla výstavba rodinných domů

umožněna. Zde je především nutno uvést, že jakékoli rozhodnutí o novém funkčním využití území, ať již je prováděno jako definitivní - cestou územního plánování, či dočasné - vydáním stavební uzávěry, nevyhnutelně vede v některých případech k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k dotčeným pozemkům či stavbám; nepřesáhnou-li ovšem spravedlivou míru, nevyžadují taková omezení souhlasu dotčeného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud tedy ani v nyní posuzovaném případě nezpochybňuje, že stavební uzávěra představuje pro vlastníky dotčených nemovitostí jistá omezení při výkonu jejich vlastnických práv. Z ničeho však nevyplývá (a ani navrhovatelé to netvrdí), že by toto omezení mělo za cíl poškodit či šikanovat dotčené vlastníky. Navrhovatelé v tomto směru pouze zpochybňují racionalitu postupu odpůrce; věcnou správností zvoleného funkčního využití území se však Nejvyšší správní soud, jak již bylo uvedeno, zabývat nemůže. Nejvyšší správní soud přitom shledává podstatným fakt, že všichni navrhovatelé nemovitosti zatížené stavební uzávěrou (tedy parcely p. č. 300/11, p. č. 300/12 a p. č. 300/13 v k. ú. Chlístov) nabyli v roce 2000 a v letech následujících, přičemž již v této době územní plán z roku 1994 fakticky stavbu rodinného domu v této lokalitě neumožňoval. Jak bylo již opakovaně zmiňováno, lokalita *R 1* byla (a stále je) územním plánem obce označena za plochu *rezervní*; do doby změny této lokality na plochu *návrhovou* (konkrétního funkčního využití) je stavba rodinného domu v této lokalitě, bez ohledu na existenci stavební uzávěry vyloučena. Vydáním stavební uzávěry tedy nedošlo ke zhoršení právního postavení navrhovatelů, pokud jde o jejich záměr realizovat na některé ze shora uvedených parcel stavbu rodinného domu. Lze tedy uzavřít, že ani po provedení pátého kroku přezkumného algoritmu Nejvyšší správní soud neshledal důvod, pro který by napadená stavební uzávěra nemohla obstát.

S ohledem na skutečnosti výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud naznal, že návrh na zrušení opatření obecné povahy – nařízení Obce Chlístov o stavební uzávěře ze dne 14. 6. 2006 – není důvodný a nezbylo mu proto, než rozsudkem jej zamítnout (§ 101 d odst. 2, věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., dle kterého v řízení o zrušení opatření obecné povahy nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 10. června 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu