

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci navrhovatelky: **M. B.**, zastoupené JUDr. Miroslavem Muchnou, advokátem, se sídlem Vídeňská 181, Klatovy 1, proti odpůrci: **Zastupitelstvo města Železná Ruda**, se sídlem Klostermannovo nám. 295, Železná Ruda, zastoupenému JUDr. Tomášem Tomšíčkem, advokátem, se sídlem Vlastina 23, Plzeň, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - nařízení obce Železná Ruda č. 6/2005 o stavební uzávěře, vydaného zastupitelstvem města dne 10. 10. 2005 a nařízení obce Železná Ruda č. 115/2006 o stavební uzávěře, vydaného zastupitelstvem města dne 29. 12. 2006,

takto:

I. 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 **se zrušují** dnem právní moci tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

I.

Navrhovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy domáhala zrušení části opatření obecné povahy - nařízení obce Železná Ruda č. 6/2005 o stavební uzávěře, vydaného zastupitelstvem města dne 10. 10. 2005 a nařízení obce Železná Ruda č. 115/2006 o stavební uzávěře, vydaného zastupitelstvem města dne 29. 12. 2006.

V návrhu uvedla, že odpůrce vydal dne 10. 10. 2005 opatření obecné povahy - nařízení č. 6/2005 obce Železná Ruda o stavební uzávěře, kterým vyhlásil na území města Železná Ruda, vymezeném celým katastrálním územím Železná Ruda, stavební uzávěru, a to až do doby schválení regulačního plánu obce Železná Ruda, část Železná Ruda (čl. 1 nařízení). V čl. 2 nařízení zakázal provádění veškerých novostaveb a změn na stávajících stavbách (přístavby, nástavby a stavební úpravy), s výjimkou stavebních úprav nevyžadujících stavební povolení, a povolování změn ve způsobu užívání staveb. Uvedl, že zákazy ani omezení se nevztahují na provádění udržovacích prací na stávajících stavbách. V čl. 3 nařízení uvedl, že stavební uzávěra se nevztahuje na stavby, využití a opatření, pro které bylo vydáno ke dni účinnosti tohoto nařízení územní rozhodnutí nebo stavební povolení. V čl. 4 nařízení uvedl, že nabývá účinnosti dnem 31. 10. 2005. Dne 29. 12. 2006 vydal odpůrce opatření obecné povahy - nařízení č. 115/2006 obce Železná Ruda o stavební uzávěře, kterým změnil nařízení obce č. 6/2005 schválené zastupitelstvem dne 10. 10. 2005, které nabylo účinnosti dne 31. 10. 2005 tak, že čl. 2 nařízení obce č. 6/2005 změnil a v území vymezeném podle čl. 1 (v celém katastrálním území Železná Ruda) zakázal provádění veškerých novostaveb a změn na stávajících stavbách vyžadujících veřejnoprávní smlouvu, územní rozhodnutí, územní souhlas, ohlášení, stavební povolení a rozhodnutí o povolení změny stavby před jejím dokončením a povolování změn ve způsobu využívání staveb.

Navrhovatelka dále uvedla, že je vlastnicí pozemků parc. č. 273/1 a st. 471, zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro obec a katastrální území Železná Ruda, které jsou vyhlášenou stavební uzávěrou dotčeny.

Dále navrhovatelka uvedla, že stavební uzávěra byla vyhlášena formou nařízení obce, nikoliv formou územního rozhodnutí, a proto se uvedenému zásahu dotčení vlastníci nemohli bránit za použití příslušných práv, která v územním řízení náležejí vlastníkům dotčených pozemků.

Stavební uzávěra byla vyhlášena do doby schválení regulačního plánu obce Železná Ruda, část Železná Ruda, avšak nikdy v minulosti, ani v současnosti, nebylo pořízení takového regulačního plánu schváleno. Platný územní plán, ve znění jeho následujících změn, přitom již od data jeho schválení v r. 1993 stanoví, že dotčené pozemky se nacházejí v současně zastavěném území obce ve funkční ploše SU - smíšené území rekreačních ubytovacích zařízení. V tomto území jsou přípustné stavby rekreačních ubytovacích zařízení a dále zařízení ostatní komerční vybavenosti, sportu a bydlení. Stavební uzávěra podstatným způsobem omezuje navrhovatelku a ostatní vlastníky dotčených nemovitostí v nakládání s nimi. Ty se totiž v důsledku vyhlášení stavební uzávěry staly méněcennými, neboť na nich nelze provádět naprostou většinu žádných uvažovaných novostaveb a změn na stávajících stavbách. Náhrada za omezení vlastnického práva nebyla nikdy poskytnuta, naopak případné udělení výjimky ze stavební uzávěry je podmiňováno vstřícnými kroky vlastníků a poskytováním různých druhů plnění ve prospěch dosud nezjištěných subjektů na základě různých druhů uzavíraných smluv. Kriteria pro udělování výjimek z vydaných stavebních uzávěr odpůrce nezveřejnil.

Nařízeními o stavební uzávěře tak navrhovatelce vzniká mimo jiné škoda ve výši rozdílu mezi cenou pozemků nedotčených stavební uzávěrou a cenou pozemků dotčených

stavební uzávěrou, který byl znaleckým posudkem č. 798-73/2010 ze dne 18. 11. 2010 znalce Ing. P. B. vyčíslen v částce 500 Kč za 1 m² pozemků. Navrhovatelka jako vlastník pozemků vede soudní spor o odstranění neoprávněné stavby rekreační chaty na nich postavené a poměr ceny pozemků navrhovatelky k ceně neoprávněné stavby rekreační chaty je důležitý pro výsledek soudního sporu. Jinými slovy, stavební uzávěra v tomto smyslu znevýhodňuje navrhovatelku jako vlastníka pozemku výrazným snížením jejich ceny oproti vlastníku neoprávněné stavby rekreační chaty, neboť na cenu stavby rekreační chaty stavební uzávěra nemá vliv.

Navrhovatelka hodlá na svých pozemcích provést stavební činnost rekreačního ubytovacího zařízení v souladu s účelovým využitím pozemků a cíli a úkoly územního plánování, avšak uvedené stavební uzávěry jí tyto záměry výrazně ztěžují či přímo znemožňují. Podle názoru navrhovatelky není nařízení o stavební uzávěře v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování, proto je v rozporu se stavebním zákonem z roku 1976, prováděcí vyhláškou č. 132/1998 Sb., a novým stavebním zákonem. Kromě toho vyhlášením stavební uzávěry bylo výrazným způsobem zasaženo do ústavně zaručeného práva navrhovatelky vlastnit majetek, které je obsaženo v čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Navrhovatelka tvrdí, že byla vydanými opatřeními obecné povahy - nařízeními o stavební uzávěře, zkrácena na svých právech, zejména na právu vlastnickém.

Ve změně č. 5 územního plánu sídelního útvaru Železná Ruda schváleného odpůrcem dne 29. 12. 2006, tedy ve stejný den, kdy došlo k vydání nařízení o stavební uzávěře č. 115/2006, byl obsažen i návrh na využití jednotlivých funkčních ploch, přitom plochy pozemků navrhovatelky nebyly navrženy k jakékoliv změně. Úmysl změnit způsob funkčního využití pozemků navrhovatelky nikterak nevyplývá ani z rozhodnutí zastupitelstva města Železná Ruda o pořízení dalších změn územního plánu v k.ú. Železná Ruda. Navrhovatelka nemohla právě s ohledem na předchozí postup odpůrce a proces přípravy změny č. 5 územního plánu nikterak předpokládat, že se její pozemky stanou nezastavitelnými a tím se jejich hodnota náhle výrazně sníží. Pokud jde o konkretizaci zákazu stavební činnosti ve vydaných stavebních uzávěrách, není žádným způsobem rozlišeno mezi stavební činností znemožňující a neznemožňující budoucí využití území, nebo jeho organizaci podle připravované územně plánovací dokumentace. Zákaz stavební činnosti nebyl vydán ani v požadovaném nezbytném rozsahu dle § 97 odst. 1 nového stavebního zákona. Odpůrce svojí nečinností při přípravě a schválení regulačního plánu dlouhodobě znemožňuje výstavbu širokého okruhu staveb, aniž by to jakkoliv zdůvodnil ve stavebních uzávěrách.

Napadená opatření obecné povahy jsou podle názoru navrhovatelky v rozporu se zákonem - hmotným právem, a dále i z hlediska proporcionality.

V závěru svého návrhu navrhovatelka navrhuje aby Nejvyšší správní soud dnem právní moci rozsudku zrušil nařízení obce Železná Ruda č. 6/2005 o stavební uzávěře, vydané usnesením Zastupitelstva města Železná Ruda č. 25/543, ze dne 10. 10. 2005, a nařízení obce Železná Ruda č. 115/2006, vydané usnesením Zastupitelstva města Železná Ruda č. 3/70, ze dne 29. 12. 2006, v částech týkajících se pozemků parc. č. 273/1 a st. 471, zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro obec a katastrální území Železná Ruda.

II.

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

V tomto vyjádření k námitkám navrhovatelky uvedl, že vydal předmětná nařízení o stavební uzávěře v souladu s účelem, k němuž stavební uzávěry mají obecně sloužit, a sice zákaz stavební činnosti ve vymezeném území, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí zamýšlené využití tohoto území, když způsob využitá daného území bude blíže specifikován v regulačním plánu. Vyhlášení stavební uzávěry je časově omezeno, a to termínem schválení regulačního plánu, který sice v současné době ještě nebyl schválen, avšak je prioritou Zastupitelstva města Železná Ruda v blízkém časovém horizontu. Pakliže se navrhovatelka cítí předmětnými nařízeními dotčena na svých vlastnických právech k pozemkům parc. č. 273/1 a st. parc. č. 471, odpůrce konstatuje, že omezení ze stavební uzávěry vyplývající, se dotýkají veškerých subjektů mající vlastnická práva k nemovitostem v katastrálním území Železná Ruda, když dočasný zákaz prováděná staveb a jejich změn je vyvážen zájmem na zachování krajinného rázu v souladu s cíli územního plánování, jimiž je vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a soudržnost. Odpůrce je přesvědčen, že navrhovatelkou napadená nařízení, resp. opatření obecné povahy, byla vydána zákonem stanoveným způsobem, v mezích působnosti a pravomoci obce a jsou zcela v souladu se zákonem.

Odpůrce dále své vyjádření dvakráte doplnil, v souvislosti s doplněním podkladů na vyžádání soudem. V prvním doplnění vyjádření ze dne 8. 2. 2011 uvedl, že cílem stavební uzávěry bylo zejména zamezení rozsáhlé výstavby rekreačních bytových domů. Jelikož územní plán řeší toliko využití ploch a nikoliv využití konkrétních pozemků, přičemž na plochách, v územním plánu vymezených jako všeobecné obytné území, lze umístit rovněž stavby bytových domů, bylo rozhodnuto o dočasné stavební uzávěře, a to do doby schválení regulačního plánu. Ve druhém doplnění svého vyjádření, ze dne 15. 2. 2011, kromě vyjádření k doložení změn územního plánu, uvedl, že dále zasílá usnesení zastupitelstva města Železná Ruda č. 12 ze dne 27. 8. 2007, o tom, že souhlasí s vyhlášením poptávkového řízení pro regulační plány (usnesení 12/492) a usnesení Zastupitelstva města Železná Ruda č. 13 ze dne 1. 10. 2007, o tom, že bere na vědomí aktualizaci požadovaných lokalit v Železné Rudě ke zpracování regulačního plánu (usnesení 13/535).

III.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující:

Městské zastupitelstvo města Železná Ruda schválilo dne 26. 9. 1994 územní plán sídelního útvaru Železná Ruda, a téhož dne schválilo i obecně závaznou vyhlášku o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, pod č. 4/1994. Tato obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti dne 15. 10. 1994.

Dne 10. 10. 2005 Zastupitelstvo města Železná Ruda schválilo nařízení obce č. 6/2005 o stavební uzávěře, kterým v čl. 1 vyhlásilo na celém území města Železná Ruda, vymezeném celým katastrálním územím Železná Ruda, stavební uzávěru, a to až do doby schválení regulačního plánu obce Železná Ruda, část Železná Ruda. V čl. 2 stanovilo, že v území vymezeném podle čl. 1 se zakazuje provádění veškerých novostaveb a změn na stávajících stavbách (přístavby, nástavby a stavební úpravy), s výjimkou stavebních úprav nevyžadujících stavební povolení, a povolování změn ve způsobu užívání staveb. Uvedlo, že zákazy ani omezení se nevztahují na provádění udržovacích prací na stávajících stavbách. V čl. 3 nařízení uvedlo, že stavební uzávěra se nevztahuje na stavby, využití a opatření, pro které bylo vydáno ke dni účinnosti tohoto nařízení územní rozhodnutí nebo stavební povolení. V čl. 4 nařízení uvedlo, že nabývá účinnosti dnem 31. 10. 2005. Dne 29. 12. 2006 schválilo Zastupitelstvo města Železná Ruda nařízení č. 115/2006 obce Železná Ruda o stavební uzávěře, kterým změnilo nařízení obce č. 6/2005 v čl. 2 tak, že v území vymezeném podle čl. 1 se zakazuje provádění veškerých novostaveb a změn na stávajících stavbách vyžadujících veřejnoprávní smlouvu, územní rozhodnutí, územní souhlas, ohlášení, stavební povolení a rozhodnutí o povolení změny stavby před jejím dokončením a povolování změn ve způsobu využívání staveb.

V mezidobí do vyhlášení předmětné stavební uzávěry provedlo Zastupitelstvo města Železná Ruda dílčí změny závazné části územního plánu, a to změnu č. 1, obecně závaznou vyhláškou č. 1/1998, změnu č. 2 a 3 obecně závaznou vyhláškou č. 9/2003, následovala změna č. 4, která podle vyjádření zástupce odpůrce byla řešena toliko do fáze návrhu zadání, a tudíž žádná obecně závazná vyhláška týkající se této změny vydána nebyla. Poté následovala změna závazné části územního plánu č. 5 ze stejného dne, kdy byl byla schválena změna předmětné stavební uzávěry, tedy ze dne 29. 12. 2006, vyhlášená obecně závaznou vyhláškou č. 2/2006.

Z obsahu všech těchto obecně závazných vyhlášek o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, tj. ani z obecně závazné vyhlášky č. 4/1994, ani z obecně závazných vyhlášek o závazných částech změn územního plánu č. 1, 2, 3 a 5, tj. reflektujících všechny změny do přijetí předmětné stavební uzávěry či její změny, nikterak nevyplývá záměr Zastupitelstva Železná Ruda pořídit pro obvod katastrálního území Železná Ruda regulační plán.

Teprve až po vyhlášení předmětné stavební uzávěry i její změny přijalo Zastupitelstvo města Železná Ruda usnesení č. 12 ze dne 27. 8. 2007, o tom, že souhlasí s vyhlášením poptávkového řízení pro regulační plány (usnesení 12/492) a usnesení č. 13 ze dne 1. 10. 2007, o tom, že bere na vědomí aktualizaci požadovaných lokalit v Železné Rudě ke zpracování regulačního plánu (usnesení 13/535).

IV.

Při ústním jednání před Nejvyšším správním soudem, z něhož se omluvili odpůrce i jeho zástupce, a dále i navrhovatelka, zástupce navrhovatelky prezentoval obsah návrhu, a dále rozporoval správnost, resp. pravdivost tvrzení ve vyjádření odpůrce. Zdůraznil, že

nikdy v minulosti, ani v současnosti nebylo pořízení regulačního plánu, jehož přijetí se stavební uzávěra dovolává, schváleno. Dále zejména namítal, že dosavadní postup odpůrce k přijetí avizovaného regulačního plánu spíše nemíří, a změnou č. 5 územního plánu, stejně jako některými jeho dalšími následnými změnami, a také četnými výjimkami ze stavební uzávěry, jež jsou za ne zcela jasných kriterií udělovány, popírá smysl dané stavební uzávěry. Současně zdůraznil, že tento stav citelně dlouhodobě poškozuje navrhovatelku na jejích vlastnických právech. Provádění dalších změn územního plánu odpůrcem zástupce navrhovatelky dokladoval stejnopisy oznámení o vystavení návrhu zadání územního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, změna č. 7 a změna č. 8, a dále oznámení veřejného projednání návrhu územního plánu sídelního útvaru Železná Ruda, změna č. 9. K dotčení navrhovatelky na vlastnických právech k pozemkům parc. č. 273/1 a st. parc. č. 471 v k.ú a obci Železná Ruda doložil stejnopis usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2011, č. j. 15 Co 302/2010, související s řízením k žalobě navrhovatelky o vyklizení pozemku č. 273/1 a odstranění stavby rekreační chaty č. ev. 11 na st. parc. č. 471.

V.

Při posuzování podaného návrhu Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky, za nichž může v předmětné věci jednat. Dospěl při tom k závěru, že má pravomoc rozhodnout o návrhu a je k tomu i věcně příslušný, návrh sám je přípustný, účastníci a jejich zástupci mají procesní způsobilost. O těchto skutečnostech ostatně není mezi účastníky sporu.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je podle § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, 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“*. Vývoj judikatury postupně dospěl k nyní ustálenému právnímu názoru preferujícímu materiální pohled na opatření obecné povahy, s tím, že schválení či změna územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona z roku 1976 je opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném v ustanoveních § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud. Tomu korespondují i právní názory stran pohledu na akty, jimiž byly podle tohoto předchozího stavebního zákona vyhlašovány stavební uzávěry. Jmenovitě v nálezu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, Ústavní soud dovodil, že *„pokud podle nyní účinného stavebního zákona se územní opatření o stavební uzávěře vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, a současně je přitom výslovně v přechodném ustanovení § 189a stavebního zákona uvedeno, že při změnách a rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31. prosincem 2006 a při povolování výjimek z nich se postupuje podle tohoto zákona, je nutno na nařízení ... o stavební uzávěře nahlížet po materiální stránce jako na opatření obecné povahy, materiální stránka je přitom rozhodující pro posouzení, který správní orgán je příslušný k jeho přezkumu. Opačný závěr by vedl ke skutečnosti, že Ústavní soud jako nejvyšší orgán ochrany ústavnosti by byl příslušný k přezkumu správních aktů, byť publikovaných formou právního předpisu. Nepochybně až do účinnosti zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl do právního řádu institut*

opatření obecné povahy začleněn, tomu tak bylo. Od účinnosti citovaného zákona je však k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části příslušný Nejvyšší správní soud. Opatření obecné povahy přitom není právním předpisem ani rozhodnutím (§ 171 spr. ř.)". Obsahovou shodu mezi rozhodnutím o stavební uzávěře vydaného formou nařízení obce a územním opatřením o stavební uzávěře zastupitelstva obce vydaným podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, pak konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 - 60. V něm se uvádí, že *„nařízení obce o stavební uzávěře vydaná do 31. 12. 2006, nebyla-li v mezidobí výslovně zrušena, zůstávají platná a aplikovatelná i po 1. 1. 2007, tedy i po nabytí účinnosti zákona, jímž byl zrušen právní předpis obsahující zmocňovací ustanovení k jeho vydání (stavební zákona č. 50/1976 Sb.). Jiný výklad by byl v hrubém rozporu zejména s konceptem rozumného uspořádání společenských vztahů, a to zejména za situace, kdy stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) umožňuje příslušným orgánům vydat akt sice po formální stránce odlišný (územní opatření o stavební uzávěře), jenž však v procesu územního plánování plní shodné funkce.*"

Z této judikatury tedy vyplývá nutnost nahlížet na opatření obecné povahy z materiálního hlediska a za opatření obecné povahy považovat i stavební uzávěru vydanou ještě za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 formou nařízení obce. Proto lze konstatovat, že v nyní projednávané věci návrh na zrušení části opatření obecné povahy - nařízení obce Železná Ruda č. 6/2005 o stavební uzávěře, vydaného zastupitelstvem města dne 10. 10. 2005 a nařízení obce Železná Ruda č. 115/2006 o stavební uzávěře, vydaného zastupitelstvem města dne 29. 12. 2006 podle stavebního zákona z roku 1976, směřuje proti opatření obecné povahy.

K podání návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy je navrhovatelka nepochybně aktivně legitimována, neboť ve svém návrhu tvrdí, že v důsledku jeho existence je dotčena na svém vlastnickém právu k pozemkům parc. č. 273/1 a st. 471, zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro obec a katastrální území Železná Ruda (jejichž vlastnictví soudu doložila výpisem LV), které jsou zahrnuty do obvodu stavební uzávěry. Právě v tvrzení o zásahu do vlastnického práva k nemovitosti dotčené opatřením obecné povahy totiž judikatura Nejvyššího správního soudu oproti jiným námitkám navrhovatele stabilně spatřuje podmínku aktivní žalobní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62).

Návrh navrhovatelky na zrušení části opatření obecné povahy - nařízení obce Železná Ruda č. 6/2005 o stavební uzávěře, vydaného zastupitelstvem města dne 10. 10. 2005 a nařízení obce Železná Ruda č. 115/2006 o stavební uzávěře, vydaného zastupitelstvem města dne 29. 12. 2006, lze tedy meritorně projednat.

VI.

V otázce meritorního přezkumu, resp. při zkoumání důvodnosti návrhu, Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že dle své ustálené judikatury (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupuje soud podle takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Tento algoritmus se skládá z následujících kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného

opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální, při nichž soud zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy:

1. Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

2. Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn a v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy.

3. Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).

4. Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) s hmotným právem.

5. Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenost právní regulace).

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

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

Při vydání navrhovatelkou napadeného opatření obecné povahy pak odpůrce nepřekročil ani meze zákonem stanovené působnosti. Tu je třeba rozlišovat zejména na věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). Věcná působnost nebyla překročena, neboť v projednávané věci vyhlásilo stavební uzávěru zastupitelstvo obce (v obci nebyla zřízena rada obce) formou nařízení v souladu s ustanoveními § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 a § 84 odst. 3 zákona o obcích. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že nařízení o stavební uzávěře obsahovalo nesprávný odkaz na § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích,

které vymezuje pravomoc vydávat nařízení obce její radou. Oprávnění obce vyhlásit stavební uzávěru formou jejího nařízení se totiž opíralo pouze o ustanovení § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, podle něhož bylo napadené opatření obecné povahy vydáno. Rovněž tak byla dodržena i osobní a prostorová působnost odpůrce, neboť stavební uzávěra se vztahovala pouze na subjekty, které měly vlastnické právo k dotčeným pozemkům nacházejícím se na území dané obce. Stavební zákon z roku 1976 ani vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona (dále jen „prováděcí vyhláška“) přitom nestanovily limity počtu pozemků, na které by mohla být stavební uzávěra vyhlášena, takže ta se mohla dotýkat i celého katastrálního území, jako tomu bylo i v projednávané věci. Ve stavební uzávěře byla v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 písm. e) prováděcí vyhlášky uvedena doba platnosti, neboť ta byla vyhlášena do doby schválení regulačního plánu obce Železná Ruda - část Železná Ruda. Odpůrce tak nepřekročil ani svou časovou působnost.

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

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

Podle těchto ustanovení se v rozhodnutí o stavební uzávěře zakazují nebo omezují stavební činnosti za účelem ochrany důležitých zájmů v území, naplnění cílů a záměrů územního plánování a budoucího využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace. Z toho vyplývá, že stavební uzávěru lze dokonce stanovit i pro území, v němž stávající územní plán výstavbu povoluje, a to jako dočasné opatření do schválení podrobnější územně plánovací dokumentace pro dané území (srov. nález 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. vyhlašování stavební uzávěry již souvisí s posouzením zákonem požadovaných podmínek hmotně právního charakteru, a tedy i čtvrtým krokem algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy.

Příprava územně plánovací dokumentace však v ustanoveních § 17 a násl. stavebního zákona z roku 1976 nebyla uvedena mezi jednotlivými fázemi pořizování územně plánovací dokumentace, a proto ji nelze ztotožnit s rozhodnutím o jejím pořízení, se schválením jejího zadání, s projednáním konceptu jejího řešení, či s projednáním jejího

návrhu. Za této situace je zapotřebí ve shodě se zmíněným nálezem Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, učinit závěr, že **za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 a prováděcí vyhlášky bylo možné stavební uzávěru vyhlásit z důvodu budoucího funkčního využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace tehdy, když orgán příslušný ke schválení územně plánovací dokumentace rozhodl o konkrétně věcně specifikovaném záměru jejího pořízení.** Takovým orgánem bylo přitom zastupitelstvo obce, jak vyplývá z § 17 odst. 2 a § 26 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, ve spojení s § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích, v tehdy platném znění.

K takové situaci však v nyní projednávané věci nedošlo. Z odpůrcem doložených dokumentů, jež časově předcházely vyhlášení předmětné stavební uzávěry a její změny, žádný záměr či příprava pořízení další (podrobnější) územně plánovací dokumentace (avizovaného regulačního plánu) s takovým zaměřením, jež by vyžadovala vyhlášení stavební uzávěry, nikterak nevyplývá (ostatně záměr pořízení regulačního plánu nevyplývá ani z pozdějších změn územního plánu). Obecné konstatování v čl. 1 nařízení č. 6/2005 obce Železná Ruda o stavební uzávěře, že *se na zemí města Železná Ruda, vymezeném celým katastrálním územím Železná Ruda, vyhlašuje stavební uzávěra a to až do doby schválení* ***regulačního plánu*** *obce Železná Ruda, část Železná Ruda,* za takový záměr, resp. za rozhodnutí o záměru pořízení regulačního plánu, považovat nelze. Posláním regulačního plánu v obci, kde byl schválen územní plán, podle stavebního zákona z r. 1976 bylo *stanovit využití jednotlivých pozemků a určit regulační prvky plošného a prostorového uspořádání,* a také v tomto smyslu měl být důvod či účel pořízení regulačního plánu s cílem zpřesnit podmínky využití a ochrany území v rozhodnutí zastupitelstva o záměru jeho pořízení vymezen.

Stejně tak pro výsledné posouzení věci nelze nikterak využít, resp. zohlednit, ani přijatá usnesení zastupitelstva města Železná Ruda č. 12 ze dne 27. 8. 2007, o tom, že souhlasí s vyhlášením poptávkového řízení pro regulační plány (usnesení 12/492) a usnesení Zastupitelstva města Železná Ruda č. 13 ze dne 1. 10. 2007, o tom, že bere na vědomí aktualizaci požadovaných lokalit v Železné Rudě ke zpracování regulačního plánu (usnesení 13/535). To především z toho důvodu, že tato usnesení nepředcházela rozhodnutí, resp. vyhlášení předmětné stavební uzávěry a její změny, přičemž dále je třeba také poznamenat, že ani tato usnesení stále ještě věcně záměr pořízení regulačního plánu nespecifikují.

Lze tedy konstatovat, že vyhlášení stavební uzávěry nesplňovalo požadavek podmíněnosti rozsahu zákazu nebo omezení stavební činnosti nebezpečím znemožnění budoucího využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace. Předmětná stavební uzávěra byla vyhlášena v situaci, kdy ještě nebyla připravována taková územně plánovací dokumentace, která by bránila funkčnímu využití dotčených pozemků pro něž byla určena platným územním plánem (včetně jeho aktuálních změn), takže odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovené podmínky. Ostatně obdobně již Nejvyšší správní soud judikoval, k tomu viz jeho rozsudek ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86.

V této souvislosti je nutné zdůraznit, že proces vedoucí k vyhlášení stavební uzávěry nelze chápat jako samostatný a izolovaný, ale je na něj nutné nahlížet v širších souvislostech, tedy zejména v návaznosti na vznikající územně plánovací dokumentaci.

Navíc procesní postup odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy byl v rozporu i s principem legitimního očekávání. K této problematice lze z judikatury Ústavního soudu poukázat na nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, dostupný na www.nalus.usoud.cz, podle něhož *„ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky*".

S ohledem na uvedené nedostatky, k nimž došlo při přijímání, resp. vyhlašování stavební uzávěry, napadené(á) opatření obecné povahy ve čtvrtém kroku algoritmu soudního přezkumu neuspělo(a). Za této situace již Nejvyšší správní soud nepovažoval za nutné zabývat se souladem napadeného(ných) opatření obecné povahy s posledním krokem shora uvedeného algoritmu přezkumu. Proto nezkoumal navrhovatelkou namítanou intenzitu dotčení jejího vlastnického práva stavební uzávěrou, a neposuzoval ani další námitky s tímto dotčením spojené.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadená opatření obecné povahy nebyla vydána za zákonných podmínek, a proto je podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s., i když navrhovatelka navrhovala jejich zrušení toliko v částech týkajících se jí vlastněných pozemků parc. č. 273/1 a st. parc. č. 471, zapsaných na listu vlastnictví č. 914 pro obec a katastrální území Železná Ruda, zrušil v celém rozsahu (neb dané porušení zákona má dopad na předmětná opatření obecné povahy jako celek, a jak ostatně i sám odpůrce ve svém vyjádření konstatuje, omezení ze stavební uzávěry vyplývající, se dotýkají veškerých subjektů mající vlastnická práva k nemovitostem v katastrálním území Železná Ruda), a to právní mocí tohoto rozsudku, neboť výkon soudního rozhodnutí není zapotřebí odkládat.

VII.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení na náhradu nákladů právo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. března 2011

JUDr. Petr Průcha

předseda senátu