

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci navrhovatelů: **a) P. M.**, **b) J. B.**, **c) P. I.**, všichni zastoupeni Mgr. Janou Syrovátkovou, advokátkou se sídlem Bělehradská 568/92, Praha 2, proti odpůrci: **Zastupitelstvo obce Slapy**, Slapy 72, zastoupeném JUDr. Alešem Zemanem, advokátem se sídlem Svobodova 7, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, vydaného odpůrcem dne 19. 5. 2010,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Návrh

1. Návrhem ze dne 16. 11. 2010, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 19. 11. 2010, domáhají se navrhovatelé zrušení Opatření obecné povahy č.1/2010 – územního opatření o stavební uzávěře, vydaného Zastupitelstvem obce Slapy dne 19. 5. 2010 a doručeného vyvěšením na úřední desce Obecního úřadu Slapy dne 28. 5. 2010.

2. Navrhovatelé jsou spoluvlastníky pozemků v katastrálním území Přestavlky u Slap v rekreační oblasti Ždáň. Tyto pozemky, byť ve vlastnictví navrhovatelů, slouží

ve skutečnosti rekreačním aktivitám třetích osob jako tábořiště, pláže i jako veřejné záchody a místo pro ukládání odpadků. To vše bez souhlasu a proti vůli majitelů pozemků. Navrhovatelé nemohou využívat svých pozemků pro své ekonomické zájmy; nadto jsou zodpovědní za jejich údržbu, ekologický stav, potažmo případné hygienické problémy z aktuálního využití vyplývající.

3. Navrhovatelé si již jednou podali u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení obdobného opatření obecné povahy č. 1/2008, rovněž o stavební uzávěře ke zcela stejnému území. Rozsudkem ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 2/2008 soud toto opatření zrušil.

4. Navrhovatelé napadají opatření obecné povahy jednak z důvodů procesních, jednak z důvodů hmotněprávních.

Vady v procesu přijímání opatření obecné povahy

5. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), sice připouští ve svém § 172 odst. 2 možnost uveřejnit nikoli úplný návrh opatření na úřední desce, na druhou stranu je v tomtéž ustanovení výslovně uvedeno, že úplné znění návrhu, včetně odůvodnění musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.

6. Tuto povinnost odpůrce flagrantně porušil, neboť i na internetových stránkách Obecního úřadu Slapy uveřejnil pouze vyvěšenou listinu. Podle názoru navrhovatelů měl odpůrce publikovat v elektronické podobě nejen vyhlášku, ale měl postupovat ještě podrobněji a srozumitelněji způsobem, který ukládá zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, a vyhláška č. 64/2008 Sb. k jeho provedení.

7. Navrhovatelé se proto domnívají, že již v procesu přípravy vydání opatření obecné povahy byli zkráceni na svých právech tím, že odpůrce nedůvodně a v rozporu se závazným ustanovením zákona zveřejnil pouze okleštěný návrh opatření o stavební uzávěře, bez mapové části, čímž jim fakticky znemožnil se k návrhu vyjádřit. Odmítají proto rovněž názor odpůrce prezentovaný v textu napadeného opatření, že k návrhu nebyly vzneseny žádné připomínky a návrhy.

Důvody nezákonnosti napadeného opatření

8. Podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), lze vydat územní opatření o stavební uzávěře pouze za podmínky, že by výstavba v oblasti mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání. K tomu navrhovatelé odkázali na rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/ 2007 - 60, podle něhož je stavební uzávěra institutem specifickým, který by měl být využíván jen ve výjimečných případech a při jeho přijímání by se mělo důsledně dbát zákonem stanoveného procesu.

9. Odpůrce odůvodnil přijetí napadeného opatření obecné povahy tím, že Zastupitelstvo obce Slapy rozhodlo usnesením č. 5/2009, že bude pořízen územní plán podle nového stavebního zákona, resp. že dne 11. 2. 2010 bylo zastupitelstvem obce schváleno Zadání územního plánu Slapy (splněna podmínka § 97 odst. 1 stavebního zákona). Stavební uzávěra směřuje k tomu, aby stavební činnost ve vymezeném území nemohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Územní plán by měl stanovit koncepci rozvoje území, zejména pak vymezit plochy pro dopravní a technickou infrastrukturu atd.

10. O lokalitě Ždáň je v zadání územního plánu pouze jedna zmínka, a to na straně 6, kde se uvádí: *„V území podél Slapské přehrady (zejména Ždáň, Skalice, Lahoz) prověřit požadavky na počet hotelových komplexů, restauračních zařízení, provozů a turistických atrakcí, které navyšují počty vozidel a osob. Bude prověřeno zachování nezastavitelnosti pláže, včetně oplocení pláže.“*

11. Lokalita Ždáň je již od padesátých let minulého století budována jako velký soustředěný rekreační celek. Z textu obsaženého v návrhu zadání územního plánu přitom zcela jasně vyplývá, že se zde o žádné změně využití území neuvažuje. Oblast je a zůstane rekreační. Důkazem je podle navrhovatelů i mapová příloha zadání územního plánu, která potvrzuje skutečnost, že se zde neuvažuje nejen o zásadní, ale fakticky o žádné změně.

12. Napadené opatření obecné povahy proto podle navrhovatelů překračuje rámec vytyčený zákonem pro vydání opatření o stavební uzávěře, čímž odpůrce překročil meze své působnosti. Stejně jako v předcházejícím případě se podle jejich názoru jedná o účelové zneužívání daného institutu v neprospěch jejich vlastnických práv a zájmů (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Napadené opatření neřeší ani otázku náhrad, ačkoli i to je dle navrhovatelů v rozporu se zákonem.

13. Navrhovatelé proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud Opatření obecné povahy č. 1/2010 vydané Zastupitelstvem obce Slapy zrušil.

II. Vyjádření odpůrce

14. Úvodem odpůrce upozornil, že jej navrhovatelé označili jako Zastupitelstvo obce Slapy nad Vltavou, což je označení zcela vadné. Jednak zastupitelstvo nemá procesní způsobilost, jednak obec Slapy nad Vltavou neexistuje (takové označení přitom převzal ve svých písemnostech i Nejvyšší správní soud).

15. Odpůrce připouští, že administrativním pochybením se v prvním odstavci napadeného opatření obecné povahy objevilo nesprávné označení usnesení Zastupitelstva obce Slapy. Jedná se však o zřejmou nesprávnost (písařskou chybu), která nemohla mít vliv na platnost napadeného opatření. Navíc v odůvodnění v čl. 5 opatření je již citováno správné usnesení zastupitelstva.

16. K nedostatkům uveřejnění pak odpůrce uvedl, že podle něj nelze vycházet pouze z § 172 správního řádu, neboť tento se použije pouze tehdy, pokud stavební zákon nestanoví jinak (§ 192 stavebního zákona). Stavební zákon přitom jinak stanoví, a to v § 20 odst. 2, podle něhož není-li vzhledem k rozsahu písemnosti možné nebo účelné vyvěsit na úřední desce a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup celý obsah písemnosti, zveřejní správní orgán pouze oznámení se základními údaji obsahu písemnosti s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout. Mapová část je mapou v měřítku 1:5000, dotčené území je pak jasně definováno jako celé území obce Slapy. Mapová část tedy podle odpůrce neobsahuje žádné klíčové nebo jiné informace než ty, které byly uvedeny v textové části, a jejich načítání do elektronické podoby by proto nebylo účelné.

17. Ke hmotněprávním výhradám navrhovatelů odpůrce dále uvedl, že napadené opatření obecné povahy se týká celé obce Slapy, kde je mnohem více vlastníků než jen navrhovatelé a existuje zde skutečné riziko staveb v prolukách. Právě vzhledem k živelnosti výstavby v posledních šedesáti letech a negativním zkušenostem i z lokality Ždáň, bylo vydáno předmětné opatření, aby do doby schválení závazného územního plánu obce nedocházelo již k dalším stavebním činnostem, které by nebyly s budoucí podobou územního plánu v souladu.

18. Navrhovatelé nepodali v rámci projednávání územně plánovací dokumentace ohledně svých pozemků žádný podnět, obec Slapy má tudíž za to, že navrhovatelé souhlasí s využitím svých pozemků v části Ždáň – pláž – hromadná rekreace. Odpůrce souhlasí s tím, že veškerá dosavadní územně plánovací dokumentace (z roku 1959, 1968 i ta stávající) s žádnou stavební činností nepočítají. Odpůrci však není známo, jaký záměr navrhovatelů je napadeným opatřením obecné povahy zmařen; do současné doby navrhovatelé nepředložili žádnou žádost o výjimku či jiný návrh.

19. Odpůrce je toho názoru, že opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu s § 97 stavebního zákona, proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh na jeho zrušení zamítl.

III. Skutkový stav

Opatření o stavební uzávěře

20. Dne 28. 5. 2010 vyvěsil odpůrce na úřední desce *Opatření obecné povahy č. 1/2010*, schválené na zasedání Zastupitelstva obce Slapy dne 19. 5. 2010, *kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře* pro celé území obce Slapy. V tomto území zakázal povolování a provádění veškerých nových staveb ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona; povolování a provádění změn dokončených staveb v rozsahu § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona, kterými se zvýší celková zastavěnost zastavěného stavebního pozemku o více než 20 % oproti stavu evidovanému v katastru nemovitostí; povolování a provádění změn v účelu užívání staveb ve smyslu § 126

odst. 4 stavebního zákona podmíněných změnou dokončené stavby v rozsahu § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona, kterými se zvýší celková zastavěnost zastavěného stavebního pozemku o více než 20 % oproti stavu evidovanému v katastru nemovitostí; a povolování a provádění změn staveb před jejich dokončením ve smyslu § 118 stavebního zákona, které jsou spojeny se zvýšením celkové zastavěnosti o více než 20 % oproti veřejnoprávnímu titulu pro provedení dotčené stavby vydanému před nabytím účinnosti tohoto opatření.

21. V odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce uvedl, že Zastupitelstvo obce Slapy usnesením č. 1/2010 ze dne 11. 2. 2010 na 1. zasedání schválilo Zadání územního plánu Slapy, čímž byla splněna podmínka § 97 odst. 1 stavebního zákona pro vydání územního opatření o stavební uzávěře. Územní plán by měl stanovit koncepci rozvoje území; zejména by měl vymezit plochy pro dopravní a technickou infrastrukturu, výměry pozemků určených pro zastavění stavbami hlavními, navrhnout etapizaci jednotlivých staveb, případně navrhnout rozsah plánovací smlouvy.

22. Protože je nebezpečí, že výkon vlastnických práv k předmětným pozemkům (snaha zastavět dané území), který by nebyl v souladu s koncepcí rozvoje daného území, by mohl zmařit realizaci koncepce rozvoje, rozhodlo Zastupitelstvo obce Slapy na svém 2. zasedání usnesením č. 2/2010 o vydání územního opatření o stavební uzávěře, která umožní účinněji regulovat novou zástavbu v daném území do doby, než bude vypracován územní plán pro danou lokalitu.

23. Zastupitelstvo obce Slapy zároveň zrušilo stavební uzávěru vydanou rozhodnutím Městského úřadu Jílové, stavebního úřadu, č. j. 51/92/D, ze dne 21. 1. 1992, která se týkala jen vybraného okruhu staveb, neboť se stala vydáním napadeného opatření obecné povahy nadbytečnou. Tento krok byl rovněž v zájmu zabránění stavu právní nejistoty, kdy by platily současně dvě stavební uzávěry a mohla by vzniknout pochybnost o jejich platnosti. Při rušení staré stavební uzávěry vycházelo zastupitelstvo z § 189a stavebního zákona, podle kterého se při rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31. 12. 2006 postupuje podle zákona č. 183/2006 Sb. Z tohoto ustanovení také zastupitelstvo dovodilo věcnou a místní příslušnost pro zrušení stavební uzávěry vyhlášené podle jiného právního předpisu.

24. Doba trvání územního opatření o stavební uzávěře byla stanovena do doby, než nabude účinnosti územní plán vydaný podle § 54 odst.2 stavebního zákona.

25. Obecní úřad oznámil zahájení řízení o vydání Opatření obecné povahy č. 1/2010, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, veřejnou vyhláškou ze dne 9. 3. 2010, která byla vyvěšena na úřední desce Obecního úřadu Slapy dne 12. 3. 2010 a také zveřejněna na elektronické úřední desce. Návrh byl vzhledem k rozsahu písemnosti v souladu s § 20 odst. 2 stavebního zákona vystaven k nahlédnutí v kanceláři Obecního úřadu Slapy. Do písemnosti bylo možné nahlížet po celou dobu vyvěšení oznámení a v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek. Písemností se rozumí i výkresy, schémata a jiná zobrazení.

26. Obecní úřad vyzval v souladu s § 172 odst. 1 správního řádu dotčené osoby k uplatnění připomínek či námitek; ve stanovené lhůtě 30 dnů od zveřejnění nikdo námitku ani připomínku nepodal.

Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 2/2008 - 141

27. Jak navrhovatelé upozornili ve svém návrhu, Nejvyšší správní soud již dříve rozhodoval v obdobné věci, tj. o návrhu na zrušení opatření o stavební uzávěře, jež vydal odpůrce v roce 2008 ve vztahu k témuž území. Tehdy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že odpůrce nedodržel při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy zákonem stanovené podmínky, a to konkrétně podmínku uvedenou v § 97 stavebního zákona v podobě existence schváleného zadání územního plánu.

28. Nejvyšší správní soud dále v citovaném rozsudku upozornil na skutečnost, že stavební uzávěrou se má chránit určitá hodnota konkrétně označená v připravované územně plánovací dokumentaci nebo v jiném rozhodnutí či opatření o využití území; nová stavební uzávěra však nesmí sloužit k ochraně a zachování starší stavební uzávěry. Zamezení stavební činnosti není cílem samo o sobě, nýbrž je pouze prostředkem k dosažení jiného cíle. Právě tento jiný cíl musí vyjadřovat připravovaná územně plánovací dokumentace nebo jiné rozhodnutí či opatření o využití území, aby bylo možno vydat územní opatření o stavební uzávěře.

Zadání územního plánu Slapy

29. V Zadání územního plánu Slapy se pod bodem c), nazvaném Požadavky na rozvoj území obce, v odseku 13 ukládá „ *v území podél Slapské přehrady (zejména Ždáň, Skalice, Lahoz) prověřit požadavky na počet hotelových komplexů, restauračních zařízení, provozů a turistických atrakcí, které navyšují počty vozidel i osob. Bude prověřeno zachování nezastavitelnosti pláže včetně oplocení pláže. Bude prověřeno zajištění dostatečné možnosti parkování vozidel a zajištění širší přístupové komunikace*“.

IV. Posouzení věci

Přípustnost návrhu a žalobní legitimace účastníků

30. Mezi účastníky není sporu o tom, že všichni navrhovatelé jsou spoluvlastníky pozemků v katastrálním území Přestavlky u Slap, v rekreační oblasti Ždáň, tedy v území pokrytém územním opatřením o stavební uzávěře. Všichni navrhovatelé též shodně tvrdí, že přijatým opatřením obecné povahy došlo k zásahu do výkonu jejich vlastnických práv. I když toto tvrzení nijak blíže nespecifikovali, povahou věci není možnost takového zásahu vyloučena. Jsou tedy aktivně procesně legitimováni k podání návrhu ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s.

31. Opatření o stavební uzávěře je vydáváno orgánem obce v přenesené působnosti, s ohledem na konkrétní okolnosti případu je podle ustanovení § 6 odst. 6 písm. c) zákona 183/2006 Sb. (dále jen stavební zákon) v platném znění tímto příslušným orgánem zastupitelstvo obce. Odpůrcem v dané věci je tak Zastupitelstvo obce Slapy, nikoliv obec Slapy, jak bylo ostatně stanoveno již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 č. j. 1 Ao 2/2008 – 141.

Věcné posouzení

32. Při přezkumu zákonnosti vydaného opatření obecné povahy postupoval soud podle algoritmu, jehož podstata byla vysvětlena již v předchozím, výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu. V podrobnostech tedy na něj soud odkazuje.

33. Obdobně jako v předcházející věci není pochyb o tom, že odpůrce má pravomoc vydat opatření o stavební uzávěře s ohledem na ustanovení § 98 odst. 1 a § 6 odst. 6 stavebního zákona ve spojení s § 99 odst. 3 zák. č. 128/2000 Sb.

34. Stejně tak není pochyb o tom, že při vydání opatření obecné povahy odpůrce svoji pravomoc nepřekročil, což rovněž vyplývá z ustanovení § 6 odst. 6 stavebního zákona. Uvedené skutečnosti ostatně ani nebyly mezi účastníky fakticky sporné. Byť totiž navrhovatelé tvrzenou nezákonnost při vydání opatření podřadili otázce pravomoci, jednalo se o podřazení formálně nesprávné, tyto námitky spadají až do čtvrtého bodu algoritmu a bude o nich pojednáno níže.

35. První námitky navrhovatelů tak směřují až do zákonnosti procesního postupu odpůrce, tedy do třetího bodu algoritmu. Navrhovatelé mají za to, že odpůrce při zveřejňování návrhu územního opatření o stavební uzávěře porušil ustanovení § 172 správního řádu, neboť nezveřejnil úplné znění návrhu způsobem umožňující dálkový přístup. Zveřejněním okleštěného návrhu opatření bez mapové části tak byli navrhovatelé zkráceni na svých procesních právech a nemohli účinně vznést námitky.

36. Při posouzení této námitky musel dát soud za pravdu názoru odpůrce. Pravidla pro zveřejňování písemností skutečně stanoví § 20 stavebního zákona odlišně od § 172 správního řádu, toto ustanovení má povahu lex specialis a dopadá na daný případ. Podle § 20 odst. 2 stavebního zákona *„pokud vzhledem k rozsahu písemnosti není možné nebo účelné vyvěsit na úřední desce a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup celý její obsah, vyvěsí příslušný správní orgán na úřední desce a zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup pouze oznámení se základními údaji o jejím obsahu s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout. Možnost nahlédnutí do písemnosti musí příslušný správní orgán zajistit po celou dobu vyvěšení písemnosti nebo oznámení a v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek“*.

37. Ve veřejné vyhlášce ze dne 9. 3. 2010, jíž se oznamuje zahájení řízení o vydání Opatření obecné povahy č. 1/2010, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, je vymezeno území, na něž se má opatření vztahovat, tak, že dotčeným je

celé katastrální území obce Slapy. Ve vyhlášce je zároveň uvedeno, kde je možno se s úplným návrhem územního opatření včetně mapové části seznámit s tím, že dotčené osoby se vyzývají k uplatnění připomínek či námitek. Vyhláška byla vyvěšena dne 12. 3. 2010 a sejmuta dne 14. 4. 2010.

38. Je tedy zřejmé, že odpůrce při uveřejňování návrhu splnil požadavky citovaného ustanovení § 20 odst. 2 stavebního zákona. Účelnost zveřejnění mapové části přitom nelze považovat za prokázanou za situace, kdy textová část vymezila území pokryté opatřením zcela jednoznačně. Navrhovatelům tak v podání námitek nic nebránilo a pokud je neuplatnili, nelze důsledky uvedeného vytýkat odpůrci a dovozovat z toho jeho pochybení.

39. Další námitky navrhovatelů pak směřují do hmotně právního posouzení věci, tedy, jak už bylo předesláno výše, do čtvrtého bodu algoritmu. Konkrétně pak navrhovatelé namítají rozpor přijatého opatření o stavební uzávěře s ustanovením § 97 odst. 1 stavebního zákona. Odvolávají se přitom na předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 č. j. 1 Ao 2/2008 – 141. Ani zde však nepovažuje soud námitku za důvodnou. Zmiňovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu bylo zrušeno předchozí opatření o stavební uzávěře z důvodu porušení ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona ze strany odpůrce, které spočívalo primárně v tom, že v době jeho vyhlášení ještě nebylo schváleno Zadání územního plánu obce Slapy, takže nebylo možno posoudit hmotně právní podmínky pro vydání opatření, tj. zda je nutné vyhlášení stavební uzávěry k zamezení stavební činnosti, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, a zda se ve vymezeném území zakazuje stavební činnost pouze v nezbytném rozsahu.

40. Tento důvod pro zrušení opatření o stavební uzávěře však již odpadl. Zadání územního plánu bylo před přijetím napadeného opatření Zastupitelstvem obce Slapy schváleno, lokalitě Ždáň, kde navrhovatelé vlastní pozemky, je pak věnován soudem výše citovaný a samotnými navrhovateli zmiňovaný odstavec, z něhož vyplývá, že zde jednak budou prověřovány požadavky na počet různých zařízení sloužících k rekreaci i se zohledněním limitu přístupových komunikací, počtu vozidel a možností parkování, jednak bude prověřena nezastavitelnost pláže včetně jejího oplocení. Zadání územního plánu tedy definuje cíl, k němuž bude v daném území směřovat návrh územního plánu obce a s tímto cílem je nutno ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 č. j. 1 Ao 2/2008 – 141 napadené opatření platí z hlediska jeho zákonnosti poměřovat. Jestliže při takto definovaném zadání bylo vydáno územní opatření o stavební uzávěře, které zakázalo povolování a provádění jakýchkoliv nových staveb a jen omezené povolování a provádění změn v účelu užívání staveb a změn dokončených staveb či staveb před jejich dokončením, nelze nikterak dospět k závěru, že by toto opatření bylo v rozporu s ustanovením § 97 odst. 1 stavebního zákona. Je zřejmé, že stavební činnost ve vymezeném území by mohla ztížit nebo dokonce znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, rovněž tak je zřejmé, že vzhledem k zamýšlenému prověřování využití území je stavební činnost zakázána či omezena v nezbytném

rozsahu, přičemž k zajištění stanoveného cíle by nedostačovala stavební uzávěra předchozí.

41. Z hlediska zákonnosti tak odpůrce dodržel závazný právní názor obsažený v citovaném rozsudku, jedinou výtku mu lze adresovat snad jedině ohledně textu odůvodnění napadeného opatření. Zásadně totiž platí, že důvody nezbytnosti přijetí opatření o stavební uzávěře by měly být co nejvíce konkretizovány, což ostatně zdůraznil již několikrát zmiňovaný předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu. To však napadené opatření tak zcela nesplňuje, neboť uváděné důvody jsou formulovány víceméně obecně. Při posuzování závažnosti tohoto pochybení vzal ovšem soud v úvahu nejen skutečnost, že z hlediska ustanovení § 97 stavebního zákona je opatření o stavební uzávěře v pořádku, ale také to, že navrhovatelé v procesu přípravy opatření neuplatnili námitky, v důsledku čehož nebyly správnímu orgánu předestřeny žádné konkrétní skutečnosti, k nimž by se měl v textu opatření (v jinak obvyklé části rozhodnutí o námitkách) výslovně vyjádřit, případně žádné právní názory, vůči nimž by se zde mohl vymezit. Uvedenou vadu proto soud nepovažoval za důvod pro vyhovění návrhu, neboť neměla za následek nepřezkoumatelnost napadeného opatření, ani ve svém důsledku nevedla ke zkrácení procesních a následně hmotných práv navrhovatelů.

42. Závěrem se pak Nejvyšší správní soud zabýval pátým bodem algoritmu, tedy přiměřeností právní regulace. Zde je nutno předeslat, že každý zásah do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesů podle stavebního zákona, by měl být zásadně činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

43. Zároveň ovšem je nutno zdůraznit, že při posuzování uvedených požadavků musí soud velmi dbát na to, aby zachoval účel řízení před správními soudy, jímž je především poskytovaní ochrany individuálním veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob prostřednictvím přezkoumávání zákonnosti úkonů orgánů veřejné správy, a nesklouzl přitom pod pláštíkem provádění testu proporcionality k nahrazování jejich činnosti a faktickému přebírání kompetencí, které jim zákon stanoví. Zajisté proto soud vždy postihne ty případy, kde by přijaté opatření bylo projevem zjevné libovůle či šlo o případ diskriminace, v ostatních bodech jsou však na místě ohledy na celkový kontext té které věci a určitá zdrženlivost při úvahách o nutnosti soudního zásahu. V praxi by tak měl soud v rámci testu proporcionality postihovat víceméně pouze extrémní případy věcně nesprávných opatření, která jsou jen formálně v souladu se zákonem, nikoliv však případy, kdy v rámci zákona je možné vícero řešení daného problému a soud pouze dospěje k závěru, že lepší by bylo jiné řešení než v dané věci příslušným orgánem přijaté. Z těchto hledisek pak Nejvyšší správní soud posuzoval i napadené opatření.

44. V projednávané věci vzal Nejvyšší správní soud v úvahu, že navrhovatelé v průběhu řízení o přijetí územního opatření o stavební uzávěře a dokonce ani v průběhu soudního řízení nijak blíže nespecifikovali, v čem konkrétně jsou jejich vlastnická

práva zasažena, a omezili se pouze na obecné tvrzení, že v důsledku přijatého opatření nemohou realizovat své ekonomické zájmy. Není tedy zcela jasné, v čem by mělo ono zkrácení na vlastnických právech spočívat a jak se na tom napadené opatření vlastně podílí. K tomu lze jen dodat, že využívání pozemků navrhovatelů rekreanty v rozporu se stanoveným účelem s přijatým opatřením žádnou zjevnou souvislost nemá. Soud vzal rovněž v úvahu dočasný charakter tohoto opatření, kdy doba jeho účinnosti je omezena do okamžiku, kdy nabude účinnosti nový územní plán. Za situace, kdy konkrétní zásah do vlastnických práv navrhovatelů v souvislosti s přijetím územního opatření o stavební uzávěře není na první pohled zřejmý a kdy samotné opatření má dočasný charakter, nedá se hovořit o významnější intenzitě omezení.

45. Soud dále přihlédl ke skutečnosti, že právě pro lokalitu Ždáň stanovilo zadání územního plánu k prověření konkrétní úkoly ohledně zástavby i přístupových komunikací, takže určitá forma prevence nové výstavby byla nutná. Opatření o stavební uzávěře je pak nejběžnějším prostředkem k realizaci takového cíle.

46. Ve výsledku pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že předmětná právní regulace je svým rozsahem a formou přiměřená, neboť územní opatření o stavební uzávěře nijak nadmíru nezasahuje právní sféru navrhovatelů, svojí povahou není diskriminační, neboť se bez výjimky vztahuje v katastrálním území obce na všechny stejně, není rovněž aktem libovůle a nelze je nikterak označit ani za extrémně věcně nesprávné, což ostatně vyplývá už z předchozího hodnocení. Není zde tedy dán žádný důvod pro jeho zrušení v rámci pátého bodu algoritmu. Poskytnutí náhrady podle ustanovení § 102 stavebního zákona je potom věcí samostatného řízení.

V. Závěr

47. Nejvyšší správní soud shrnuje, že napadené opatření obecné povahy bylo shledáno zákonným ze všech v úvahu přicházejících hledisek, návrh na jeho zrušení proto podle ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. jako nedůvodný zamítl.¨

48. Podle § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy 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 (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 19. ledna 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu