

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatele: **FARMA SOLANY, s.r.o.**, se sídlem Solany 104, Děčany, zast. MUDr. Mgr. Danielem Mališem, LL.M., advokátem, se sídlem Na Rybníčku 1329/5, Praha 2, proti odpůrci: **Obec Děčany**, se sídlem Děčany 29, Třebívlice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, vydaného zastupitelstvem obce Děčany dne 26. 3. 2009, č. j. 38/2009,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Návrhem ze dne 21. 4. 2011, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 28. 4. 2011, se navrhovatel ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, vydaného zastupitelstvem obce Děčany dne 26. 3. 2009, č. j. 38/2009 (dále též „napadená stavební uzávěra").

I.
Obsah napadeného opatření obecné povahy

Napadeným opatřením obecné povahy č. 1/2009, vydaným zastupitelstvem obce Děčany dne 26. 3. 2009, č. j. 38/2009, a oznámeným veřejnou vyhláškou vyvěšenou dne 1.

4. 2009, č. j. 39/2009, bylo podle § 6 odst. 6 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném ke dni vydání opatření obecné povahy (dále jen „stavební zákon“), ve smyslu ustanovení § 171 až § 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vydáno na základě ustanovení § 97 odst. 1 a § 98 odst. 1 stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře v části katastrálního území Solany, obec Děčany, vymezené výčtem dotčených pozemků a vyznačením dotčeného území na kopii katastrální mapy v příloze. Napadenou stavební uzávěrou bylo ve vymezeném území zakázáno umisťovat (§ 76 a násl. stavebního zákona) a provádět (§ 103 a násl. stavebního zákona) stavby a zařízení, a dále provádět změny staveb (§ 2 odst. 5 a 6 stavebního zákona) a měnit vliv staveb na využití území (§ 76 a násl. stavebního zákona); a to s výjimkou udržovacích prací. Doba trvání stavební uzávěry byla určena tak, že stavební uzávěra trvá do nabytí účinnosti opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán Děčany pro území dotčené stavební uzávěrou. Bylo konstatováno, že z projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány nevyplynuly žádné podmínky stavební uzávěry, a dále bylo rozhodnuto o námitkách navrhovatele ze dne 23. 12. 2008.

V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy odpůrce konstatoval, že zrušením části územního plánu obce Děčany rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 – 102, nastala situace, kdy celé území Solan je řešeno územním plánem obce Děčany, s výjimkou části, v níž byl tento zrušen. Návrh územního plánu pro dotčené území je nutno znovu projednat a vydat ve formě opatření obecné povahy. Stavební uzávěra je stanovena v území, které je svým rozsahem shodné s územím dotčeným pořizovaným územním plánem obce Děčany, resp. jeho zrušenou částí. Ze zadání a konceptu územního plánu obce Děčany vyplývá, že vůlí obce je stanovení nového funkčního využití předmětného území tak, aby se jednalo o nikoliv intenzivní zemědělskou živočišnou výrobu. Jaké funkční využití předmětného území bude stanoveno schváleným územním plánem ve zrušené části, nelze vzhledem k jeho současnému (znovu) projednávání předjímat. Stavební uzávěra je vydávána proto, aby připravovaná územně plánovací dokumentace mohla vést ke stanovení využití území bez negativních vlivů.

II.
Dřívější rozhodnutí soudů týkající se této věci

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 – 102 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), který nabyl právní moci dnem 3. 9. 2008, na návrh navrhovatele (totožného jako v nyní projednávané věci) zrušil opatření obecné povahy – územní plán obce Děčany schválený usnesením zastupitelstva obce Děčany ze dne 19. 2. 2008, č. j. 24/08 – v části týkající se ploch zemědělských umístěných východně od Solan při silnici do Lkáně, a to dnem právní moci tohoto rozsudku. Současně rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Územní plán ohledně předmětného území zejména stanovil, že na ploše východně od Solan je přípustné pouze využití v souladu s kolaudačním rozhodnutím ze dne 29. 6. 1987, č. j. výst/1095-4201/86-87, ve kterém je tento areál určen pro chov dojnic; podmíněně přípustné využití objektů pro další ustájení hospodářských zvířat (v případě zemědělského areálu východně od Solan pouze pro chov skotu), za podmínky, že negativní vlivy výroby nebudou zasahovat za hranice těchto ploch. V odůvodnění dospěl Nejvyšší správní soud s odkazem na příslušná zákonná

ustanovení k závěru, že jednou z podmínek toho, aby vyrozumění o veřejném projednání územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce. Již ze samotné zprávy (dodatku k vyjádření) navrhovatele je zřejmé, že nebylo jednoznačně doloženo, že toto vyrozumění (zveřejněním na webových stránkách obce) bylo učiněno v zákonné lhůtě 15 dní. (...) Pokud se jedná o osobu, která opatřením obecné povahy (jeho částí) mohla být na svých právech zkrácena, je nedostatek vyrozumění o veřejném projednání a tudíž i nemožnost uplatnění ať připomínek nebo námitek u tohoto jednání procesní vadou, která mohla mít za následek nezákonnost tohoto opatření (jde o opatření obecné povahy, které nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem – viz § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009 – 142, publikován pod č. 1941/2009 Sb. NSS, zamítl návrh navrhovatele (totožného jako v nyní projednávané věci) na zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře vydaného zastupitelstvem obce Děčany dne 26. 3. 2009, č. j. 38/2009. Současně rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009 byl tedy vydán na základě přezkumu téhož opatření obecné povahy, vůči němuž směřuje i nyní projednávaný návrh, přičemž se v obou případech jedná o návrh podaný týmž navrhovatelem a s totožným petitem návrhu.** V odůvodnění Nejvyšší správní soud rekapituloval, že navrhovatel spatřoval nezákonnost napadeného opatření obecné povahy v tom, že a) dotyčná stavební uzávěra je z hlediska materiálního pojetí individuálním správním aktem, ačkoli stavební zákon svěřuje zastupitelstvu obce pravomoc vydat územní opatření o stavební uzávěře formou opatření obecné povahy; b) nebylo schváleno zadání územně plánovací dokumentace, která má změnit využití území dotčeného stavební uzávěrou, přičemž zadání územního plánu z roku 2004 tímto zadáním není a nemůže být; c) i kdyby toto zadání bylo způsobilé pro chystanou změnu územního plánu obce Děčany, žádná změna ve využití území dotčeného stavební uzávěrou oproti stávajícímu stavu z něj nevyplývá; d) stavební uzávěrou dochází k zákazu činnosti ve více než nezbytném rozsahu.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 7. 2009 dále konstatoval, že nemůže obstát námitka, že se nejednalo o opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. správního řádu. Poukázal na skutečnost, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 – 102, byl zrušen územní plán obce Děčany v části týkající se ploch zemědělských umístěných východně od Solan při silnici do Lkáně, přičemž důvodem bylo nedodržení procesního postupu při vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu obce. Věc se tedy (ve zrušeném rozsahu) dostala do fáze následující po zpracování návrhu územního plánu. Samotné zadání územního plánu obce Děčany, schválené zastupitelstvem, tímto rozsudkem nebylo formálně dotčeno. Zpracování územního plánu od jeho zadání až po schválení je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet k větším či menším změnám v uvažovaném řešení. Při posuzování otázky, zda při přípravě územního plánu je třeba (a i možno) vydat územní opatření o stavební uzávěře, tedy při úvaze zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze). Za situace, kdy bylo schváleno zadání územního plánu a nebyl dosud zpracován návrh tohoto plánu, je třeba vycházet především z tohoto zadání. Jestliže však již došlo k vypracování

návrhu územního plánu, pokud obsahuje oproti zadání další regulativy, je nutno vycházet především z tohoto návrhu. To ovšem neznamená, že tento návrh pak musí být (v původním znění) vždy schválen zastupitelstvem. Tento orgán obce se musí vypořádat mj. se všemi námitkami a připomínkami. Je tedy nutno přisvědčit odpůrci, že konečné znění územního plánu, resp. jeho části, nelze předjímat. Nebylo tedy možné ani vymezit stavební uzávěru úžeji, než tomu bylo v daném případě. Nejvyšší správní soud uzavřel, že neshledal ani jiný důvod ke zrušení napadeného územního opatření o stavební uzávěře.

Ústavní soud usnesením ze dne 6. 1. 2010, sp. zn. II. ÚS 2691/09, odmítl ústavní stížnost navrhovatele směřující proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009 – 142. V odůvodnění poukázal na atribut subsidiarity ústavní stížnosti a vyložil, že *územní opatření o stavební uzávěře nelze posuzovat izolovaně, tj. bez ohledu na relevantní instrumenty územního plánování, mezi něž patří i územní plán. (...) Pokud by vlastnické právo bylo omezováno územním opatřením o stavební uzávěře po nepřiměřeně dlouhou dobu aniž by byly prováděny práce na zpracování územního plánu, mohl by takový stav vyústit do neproporcionálního omezení vlastnického práva stěžovatelky. (...) Hlavním důvodem toho, proč Nejvyšší správní soud nezkoumal opatření obecné povahy o stavební uzávěře, byla v prvé řadě nepochybná předčasnost případného přezkumu tohoto právního aktu, neboť jeho obsah bude zpřesňován až v následném procesu, jak uvedeno shora. Důvodnost stavební uzávěry je možno chápat jako ústavně konformní, přechodné omezení vlastníka v některých aspektech jeho práva disponovat s předmětem svého vlastnictví. Přiměřenost tohoto omezení vychází z postavení vlastníka v rámci celého procesu vytváření územního plánu, v němž mu nic nebrání účinně bránit svá práva, a v němž má následně zajištěn i přístup k soudu za účelem obrany svých práv. (...) Protože v případě územního opatření o stavební uzávěře nejde o neodčinitelný zásah do vlastnického práva stěžovatelky, neshledal Ústavní soud důvod ke svému zásahu. Byl-li návrh na zrušení stavební uzávěry předčasný u Nejvyššího správního soudu, je zřejmé, že tím spíše jde o předčasný návrh Ústavnímu soudu. Jinými slovy, zásah Ústavního soudu ve fázi, v níž se proces přípravy územního plánu nachází, by byl v dané věci - z důvodů vyložených shora - předčasným a nepřípustným.*

III.
Obsah návrhu na zrušení opatření obecné povahy

Úvodem návrhu na zrušení napadené stavební uzávěry navrhovatel shrnul podstatu věci. Tou je spor o využití areálu bývalého jednotného zemědělského družstva, nacházející se u Solan - části obce Děčany, okres Litoměřice, jehož navrhovatel nabyl v září 2006 a částečně v květnu 2007 za účelem rekonstrukce a přeměny v moderní odchovnu selat a výkrmnu prasat s navazující bioplynovou stanicí, v níž má být většina kejdy vyprodukované při provozu využita k výrobě elektrické energie. Odpůrce ovšem následně změnil svůj postoj a začal realizaci projektu bránit, a to prostřednictvím změny určení využití území v nově vydaném územním plánu ze dne 19. 2. 2008, který umožňoval využívat areál toliko k chovu skotu (nikoliv však prasat, jak zamýšlel navrhovatel). Inkriminovaná část územního plánu byla k návrhu navrhovatele zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 – 102, který nabyl právní moci dne 3. 9. 2008. Odpůrce následně vydal stavební uzávěru ze dne 26. 3. 2009, kterou navrhovateli v areálu zakázal jakoukoliv stavební činnost, a to až do vydání nového územního plánu ohledně dotčeného území. Návrh navrhovatele na zrušení této stavební uzávěry byl zamítnut rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao

1/2009 – 142. Podle přesvědčení navrhovatele odpůrce nepřipravuje odpovídající územně plánovací dokumentaci, a tak ani více než dva roky po vydání napadené stavební uzávěry není splněna základní podmínka její existence. Navrhovatel se proto opětovně domáhá jejího zrušení.

Navrhovatel argumentoval, že v souladu s právním názorem Ústavního soudu, vyjádřeným v usnesení ze dne 6. 1. 2010, sp. zn. II. ÚS 2691/09, je namístě zkoumat přiměřenost územního opatření o stavební uzávěře z hlediska časového, tedy zda tato netrvá s ohledem na rozsah omezení nepřiměřeně dlouho. Pokud by tomu tak bylo, jednalo by se o nepřiměřené omezení vlastnického práva navrhovatele a napadená stavební uzávěra by musela být zrušena. Dobu trvání stavební uzávěry je přitom třeba poměřovat minimálním časem nezbytným k dosažení jejího cíle, tedy pořízení územního plánu v části, jež byla Nejvyšším správním soudem zrušena. Navrhovatel přitom zdůraznil, že se jedná o území o zanedbatelné rozloze něco málo přes 3,5 ha, s výrazně omezeným okruhem osob oprávněných podávat v jednotlivých fázích přípravy územního plánu námitky, a žádná ze třech etap (zadání, koncept a návrh územního plánu včetně přijetí) by nemohla trvat déle než 9 měsíců. Od zrušení příslušné části územního plánu ke dni 3. 9. 2008 do podání nyní projednávaného návrhu uplynulo více než 31 měsíců, za tuto dobu se však příprava územního plánu vůbec nedostala na program zasedání zastupitelstva odpůrce, s výjimkou zasedání konaného dne 29. 6. 2010, na němž zastupitelstvo starostovi obce uložilo připravit místní referendum ohledně územního plánu – kravín Solany. Tento bod navíc nebyl zařazen na program zasedání, jak byl tento dopředu zveřejněn. V případě místního referenda se nejedná o stavebním zákonem předvídaný krok přípravy územně plánovací dokumentace a do dne podání nyní projednávaného návrhu nebylo ve vztahu k jeho realizaci nic podstatného podniknuto. Navrhovatel proto zopakoval své přesvědčení, že odpůrce v mezidobí od zrušení územního plánu v části týkající se areálu ve vlastnictví navrhovatele neučinil nic pro přípravu nového územního plánu. Napadenou stavební uzávěrou ze dne 26. 3. 2009 tedy odpůrce navrhovateli již dva roky brání v realizaci projektu pojmově dočasným opatřením. Za skutečný cíl napadené stavební uzávěry navrhovatel považuje nikoliv dočasně omezit stavební činnost na předmětných pozemcích, nýbrž trvale mu znemožnit užívání areálu a realizaci projektu.

Následně navrhovatel poukázal na algoritmus (test) přezkumu opatření obecné povahy a upozornil na nutnost aplikace všech pěti kroků algoritmu na přezkum nyní napadené stavební uzávěry. V návaznosti na požadavek přiměřenosti dovodil z ustanovení § 97 odst. 1 věty první stavebního zákona, že jakékoliv opatření, které by stavební činnost zakazovalo v širším než nezbytném rozsahu, by bylo v rozporu se zákonem. Dovozoval, že napadená stavební uzávěra nemůže uspět v prvním a druhém kroku algoritmu, neboť odpůrce při jejím vydání zneužil svoji pravomoc a mimoto se nejedná o opatření obecné povahy ve smyslu materiálního pojetí, nýbrž individuální akt s konkrétním předmětem i adresátem. Nemůže uspět ani ve třetím a čtvrtém kroku, neboť neobsahuje řádné odůvodnění. Ohledně pátého kroku algoritmu přezkumu napadené stavební uzávěry navrhovatel s poukazem na ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona argumentoval, že omezení či zákaz stavební činnosti z územního opatření o stavební uzávěře plynoucí není možný v širším než nezbytném rozsahu. Napadená stavební uzávěra z důvodu svého rozsahu a trvání po nepřiměřeně dlouhou dobu nemůže uspět při testu přiměřenosti, jakož ani při posouzení proporcionality omezení vlastnického práva navrhovatele jako jednoho z

jeho základních práv; ochranu zasluhuje též jeho legitimní očekávání, že svůj projekt bude moci realizovat.

Podle navrhovatele nebylo možno použít za základ vydání napadené stavební uzávěry zadání územního plánu obce Děčany z března 2004 a příprava územního plánu ve zrušené části se nemohla vrátit do fáze po přípravě návrhu ani jiného již dříve realizovaného stádia. Mimoto se navrhovatel domnívá, že část územního plánu, která byla zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, není třeba vůbec nahrazovat, neboť toto zrušení se týkalo pouze některých podmínek využití území areálu navrhovatele. Navrhovatel rozvedl, že se v případě jeho záměru jedná o projekt v celkové hodnotě desítek milionů korun českých a v důsledku průtahů mu vzniká každým dnem značná škoda. Poukazoval na své legitimní očekávání, že investici bude moci realizovat, které dovozoval z vydání kolaudačního rozhodnutí Odboru výstavby Městského národního výboru v Lovosicích ze dne 29. 6. 1987, č. j. výst/1095-4201/86-87, jímž bylo uděleno povolení k trvalému užívání – provozu stavby „Experimentální závod pro chov dojnic v Solanech“ jako provozovny pro chov dojnic. Podle navrhovatele představuje toto kolaudační rozhodnutí závazný limit využití území. Dále odkázal na projekt společnosti „PYROP“ s.r.o., se sídlem Třebívlice, z druhé poloviny 90. let, který počítal s rekonstrukcí a využitím areálu jako odchovny selat a výkrmny prasat a k němuž odpůrce vydal souhlasné stanovisko ze dne 18. 2. 1997, č. j. 22/97; posudek Ing. V. Ž. jako osoby s osvědčením odborné způsobilosti o hodnocení vlivů projektu na životní prostředí z března 1997 a na jeho základě vydané souhlasné stanovisko Okresního úřadu v Litoměřicích ze dne 26. 3. 1997, č. j. 1432/97/ŽP-stan.; posudek Ing. M. V. jako osoby s osvědčením odborné způsobilosti o hodnocení vlivů projektu na životní prostředí a na jeho základě vydané souhlasné stanovisko Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 19. 6. 2008 k posouzení vlivů provedení záměru navrhovatele „stavební úpravy – farma Solany – chov prasat a bioplynová stanice“ na životní prostředí, sestávajícího z odchovny selat s ustájovací kapacitou 11 788 míst a průměrným stavem 9885 míst, výkrmem prasat s ustájovací kapacitou 1008 míst a průměrným stavem 923 míst, výstavbou bioplynové stanice a senážního žlabu na kukuřičnou siláž a dobudováním inženýrských sítí.

IV.
Vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy

Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 12. 5. 2011 navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh odmítl, eventuálně zamítl, a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Zdůraznil, že napadená stavební uzávěra byla již k návrhu navrhovatele ze dne 19. 6. 2009 předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu, přičemž Nejvyšší správní soud tento návrh zamítl rozsudkem ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009 – 142. Jeho postup byl potvrzen i usnesením Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2010, sp. zn. II. ÚS 2691/09, který ústavní stížnost navrhovatele proti tomuto rozsudku odmítl. Ve zde projednávané věci se proto podle názoru odpůrce jedná o věc již pravomocně rozhodnutou a projednání návrhu tak brání překážka věci rozhodnuté. V obou případech se jedná o návrhy téhož navrhovatele a totožný je i předmět řízení, když v obou řízeních se navrhovatel ze stejných důvodů

domáhá zrušení téhož opatření obecné povahy, v obou případech v celém rozsahu. Navrhovatel mimoto neuvádí žádné nové skutkové či právní argumenty, přičemž jeho tvrzení o údajné nepřiměřenosti trvání napadené stavební uzávěry relevantním argumentem býti nemůže. Z ustanovení § 101d odst. 1 s. ř. s. odpůrce dovodil, že Nejvyšší správní soud není oprávněn přezkoumávat postup odpůrce při znovupořizování soudem zrušeného územního plánu pro lokalitu, na níž se vztahuje napadená stavební uzávěra. Soudnímu přezkumu totiž nemohou podléhat skutečnosti, které nastaly teprve po vydání napadeného opatření obecné povahy (například aktivita či neaktivita obce při znovupořizování územního plánu), neboť soud při jeho přezkoumání vychází ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného opatření obecné povahy, nikoliv na základě skutkových a právních okolností, které jsou dány v době rozhodování soudu.

Odpůrce zdůraznil, že napadená stavební uzávěra byla vydána proto, aby připravovaná územně plánovací dokumentace mohla vést ke stanovení takového využití území, které nebude mít negativní vlivy na území a nebude v něm vyvolávat střety. V případě, že by napadená stavební uzávěra vydána nebyla a například by již byl zrealizován velkochov prasat (k čemuž by stačila realizace změn stávajících staveb a navrhovatel navíc tyto změny zamýšlí), došlo by ke ztížení nebo i znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace a stanovení takového funkčního využití areálu, které nebude obtěžující pro své okolí. Aplikace územního opatření o stavební uzávěře na tento případ je přímo předvídána stavebním zákonem, přičemž cíle nelze dosáhnout jinak a napadená stavební uzávěra byla přijata toliko v rozsahu nezbytném pro dosažení cíle, neboť i jen změny stávajících staveb (například intenzivní chov prasat) by znemožnily naplnění cílů budoucí regulace. Využití areálu dle stávajícího stavu není napadenou stavební uzávěrou dotčeno. Uvedl, že není pravda, že by byl při znovuprojednání zrušené části územního plánu zcela nečinný, jak tvrdí navrhovatel. V rámci jeho přípravy probíhala v předchozích dvou letech řada osobních a telefonických jednání mezi starostou, Městským úřadem Lovosice a právním poradcem obce. Mimoto byla dne 31. 3. 2011 uzavřena smlouva o dílo mezi odpůrcem jako objednatelem a projektantem Ing. S. Z., autorizovaným urbanistou, jako zhotovitelem, jejímž předmětem je dopracování územního plánu obce. V současné době je upravován návrh územního plánu v části, která byla soudem zrušena, přičemž návrh je třeba znovu projednat a vydat tak, aby územním plánem bylo řešeno celé území obce, jak požaduje § 43 odst. 4 stavebního zákona. Odpůrce se snaží ukončit trvání napadené stavební uzávěry, musí přitom však chránit veřejné zájmy v území. Poukázal na ustanovení § 102 stavebního zákona a dodal, že navrhovatel se nedotazoval na průběh doprojednání příslušné části územního plánu, nevyzýval odpůrce a nepodnikal ani jiné kroky k urychlení jeho pořízení.

Podle odpůrce se v případě napadené stavební uzávěry jedná o opatření obecné povahy (nikoliv individuální správní akt, jak argumentuje navrhovatel), při jehož vydání byly splněny všechny zákonné podmínky, a rovněž jeho odůvodnění obsahuje veškeré podstatné náležitosti. Respektován byl též požadavek proporcionality. Zdůraznil, že ohledně znovupřijetí zrušené části územního plánu obce se nejedná o změnu územního plánu a nejedná se ani o jeho nové pořízení; odpůrce odmítl též úvahy navrhovatele, že byly zrušeny pouze jednotlivé věty územního plánu (stanovící podmínky využití areálu) a nikoliv územní plán v předmětné části jako takový. Poukázal na ustanovení § 188 odst. 2 stavebního zákona a zdůraznil, že dříve přijaté zadání územního plánu obce Děčany

z března 2004, schválené zastupitelstvem odpůrce dne 18. 7. 2005, je i nadále platné. Mimoto by ani nebylo možné vytvořit nové zadání toliko pro zrušenou část územního plánu. V důsledku toho, že došlo ke zrušení části územního plánu, je sice nutno opakovat řízení k novému vydání zrušené části územního plánu jako opatření obecné povahy, nejsou tím však dotčeny předchozí fáze pořizování územního plánu.

V dané věci nemohlo podle odpůrce dojít k porušení legitimního očekávání navrhovatele. Projekt společnosti „PYROP“ s.r.o., na nějž navrhovatel odkazuje, nebyl realizován a bylo od něj upuštěno; není možné argumentovat stanoviskem obce, vydaným před více než 10 lety a ke zcela jinému záměru, v době před koupí areálu navrhovatelem. Za irelevantní označil též odkazy navrhovatele na další dokumenty. V době, kdy navrhovatel předmětný areál koupil, byl tento využíván jako sklad uhlí, přičemž jinou společností byl zamýšlen k využití jako sklad ovoce a techniky (proto byl též zahrnut do ploch výroby a skladování). Vůle obce musela být navrhovateli známá minimálně od schválení zadání územního plánu v roce 2005, s nímž navrhovatel musel nebo přinejmenším mohl být seznámen. Navrhovatel předmětné nemovitosti zakoupil až v roce 2006, přičemž ohledně svého záměru obec nekontaktoval a žádným způsobem neinformoval. Odpůrce podotkl, že kolaudační rozhodnutí ze dne 29. 6. 1987 nepředstavuje závazný limit využití území, jak tvrdí navrhovatel, mimoto ani podle něj není areál určen k chovu prasat. Očekávání, že záměr bude v souladu s budoucí územně plánovací dokumentací a že bude umístěn a povolen, nelze založit ani na základě procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA) a kladném stanovisku z něj vzešlým.

V.
Replika navrhovatele k vyjádření odpůrce

Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce ze dne 23. 5. 2011 zopakoval svá tvrzení z návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ohradil se proti tvrzení odpůrce, že věc nelze projednat pro překážku věci rozhodnuté, a argumentoval, že totožnost předmětu řízení oproti původnímu řízení o návrhu navrhovatele ze dne 19. 6. 2009 na zrušení téhož opatření obecné povahy, v němž byl vydán zamítavý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009 – 142, by byla dána pouze v případě řešení týchž skutkových či právních otázek. Ve skutkovém základě se ovšem tato věc oproti původnímu řízení zásadně liší, neboť v době prvního přezkumu napadené stavební uzávěry nebylo dáno její nepřiměřené trvání a s ním spojené omezení vlastnického práva navrhovatele jako základní skutková okolnost věci. Nemůže proto být vyloučeno podání dalšího návrhu poté, co tato skutková okolnost nastala, a sice v důsledku marného uplynutí času nezbytného ke zpracování územního plánu pro dotčené území. Navrhovatel dále uvedl, že pravidlo § 75 odst. 1 s. ř. s., tedy že při soudním přezkoumání je třeba vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, se týká výhradně řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jako jednoho z konkrétních druhů řízení před správními soudy. V řízení o zrušení opatření obecné povahy je aplikovat nelze a naopak je podle něj třeba vycházet ze skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí soudu, jak je toto zakotveno v § 81 odst. 1 s. ř. s. pro řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

Navrhovatel zdůraznil, že se před, jakož i po vydání napadené stavební uzávěry snažil iniciovat jednání s odpůrcem za účelem smírného vyřešení věci, leč bez úspěchu. Za stávající situace, tedy bez provedení rekonstrukce, které napadená stavební uzávěra brání, je areál takřka nevyužitelný, a to nejen k realizaci projektu navrhovatele. Zopakoval své přesvědčení, že odpůrce nijak nepokročil s přípravou územně plánovací dokumentace. Zpochybnil tvrzení odpůrce ohledně vedení příslušných jednání s tím, že o tom neexistuje věrohodný důkaz a že i pokud by se tato konala, jedná se o výsledek chabý. Ke smlouvě o dílo uzavřené dne 31. 3. 2011 mezi odpůrcem a projektantem Ing. S. Z., uvedl, že tato byla uzavřena teprve více než dva a půl roku po zrušení příslušné části územního plánu, a nemůže proto další existenci napadené stavební uzávěry ospravedlnit. Mimoto je smlouva nedostatečně konkrétní a podle názoru navrhovatele se co do obsahu jedná nikoliv o smlouvu o dílo, nýbrž o smlouvu o zajištění výkonu územně plánovací činnosti ve smyslu § 24 odst. 1 stavebního zákona, která však podle § 6 písm. b) stavebního zákona podléhá schválení zastupitelstvem odpůrce. Vzhledem k tomu, že k projednání smlouvy zastupitelstvem odpůrce nikdy nedošlo, nebyla smlouva platně uzavřena. Mimoto byla účelově datována měsíc před zahájením nyní probíhajícího řízení. Závěrem navrhovatel zdůraznil, že při posouzení vlivů projektu na životní prostředí byla věnována zvýšená pozornost možnému zápachu vznikajícímu při provozu projektu a v jeho důsledku nebude docházet k obtěžování obyvatel obce Děčany zápachem; znovu odkázal na souhlasné stanovisko Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 19. 6. 2008, vyložil principy fungování bioplynové stanice a své přesvědčení doložil odborným stanoviskem asociace CZ Biom – Českého sdružení pro biomasu, sekce Bioplyn, k problematice zápachu z bioplynových stanic.

VI.
Pravomoc Nejvyššího správního soudu k meritornímu projednání věci

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat otázkou, zda je dána jeho pravomoc a příslušnost k řízení o návrhu navrhovatele na zrušení napadené stavební uzávěry a zda lze tento návrh projednat ve věci samé.

Pravomoc a příslušnost Nejvyššího správního soudu k řízení o návrhu vyplývá z ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něhož *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.* Podle odst. 4 téhož ustanovení *je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.* Podle § 101b s. ř. s. *je účast dalších osob na řízení (§ 34) vyloučena.* Podle § 101c s. ř. s. *k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud.*

Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona *územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.*

Z posledně citovaného ustanovení vyplývá, jakož i spisové dokumentace je nepochybné, že napadená stavební uzávěra byla vydána jako opatření obecné povahy. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 – 86, podle jehož závěrů *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 vyhlášena formou právního předpisu.*

Námitku, že se v případě napadené stavební uzávěry nejedná o opatření obecné povahy ve smyslu materiálního pojetí, nýbrž individuální akt s konkrétním předmětem i adresátem, navrhovatel uplatnil již ve svém prvním návrhu na zrušení napadené stavební uzávěry, přičemž Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009 – 142, kterým jeho návrh zamítl, s touto námitkou vypořádal tak, že *ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona pro územní opatření o stavební uzávěře bez jakékoli výjimky předepisuje formu opatření obecné povahy (dle § 171 a násl. správního řádu). Odpůrce opírá toto opatření o podmínky stanovené v tomto ustanovení stavebního zákona, především o to, že by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace (dle územního plánu). Byla-li tedy dodržena zákonem stanovená forma, přičemž předmětné opatření obsahuje i všechny podstatné náležitosti, nemůže již z tohoto důvodu obstát námitka navrhovatele, že o akt ve smyslu § 171 a násl. správního řádu se nejednalo, resp. jednat nemohlo. Z ničeho pak nevyplývá, že by došlo k obcházení zákona spočívající v tom, že v daném případě územní opatření o stavební uzávěře bylo vydáno za situace, kdy přicházelo v úvahu použití toliko jiného správního aktu.* Nejvyšší správní soud ani v projednávané věci neviděl důvodu se od tohoto závěru osmého senátu Nejvyššího správního soudu odchýlit.

Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení otázky, zda jsou naplněny podmínky procesní legitimace účastníků řízení. Konstatoval, že pasivní procesní legitimace odpůrce je na bázi ustanovení § 101a odst. 4 s. ř. s. nesporná, a následně obrátil svoji pozornost k posouzení, zda je navrhovatel aktivně procesně legitimován k podání návrhu. Tuto otázku zodpověděl kladně. Zásady posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly vymezeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS, tak, že *navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.* (...) *Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.* Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatel požadavkům zákona a citované konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu zcela dostál, neboť v návrhu na zrušení napadené stavební uzávěry plausibilně, logicky konsekventně a myslitelně tvrdil možnost dotčení své právní sféry jako vlastníka nemovitostí stavební uzávěrou zasažených.

Nejvyšší správní soud se však zejména musel vypořádat s otázkou, zda jsou splněny podmínky pro meritorní posouzení věci, tedy vydání rozhodnutí ve věci samé, či zda tomuto brání překážka věci rozhodnuté (překážka *rei iudicatae*). Napadená stavební uzávěra totiž byla již dříve k návrhu téhož navrhovatele ze dne 19. 6. 2009, obsahujícímu tentýž petit návrhu, předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu, přičemž Nejvyšší správní soud tento návrh zamítl rozsudkem ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009 – 142.

K překážce věci soudem (pravomocně) rozhodnuté (překážce *rei iudicatae*) právní doktrína uvádí, že tato je dána, pokud soud v téže věci již vydal, resp. vyhlásil rozhodnutí na základě jiného návrhu. Totožnost věci je přitom nutno posuzovat jednak podle totožnosti účastníků, jednak podle totožnosti předmětu řízení (VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2004. s. 96). Ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, pak zdejší soud vyložil, že je nutno *vykládat překážku věci rozhodnuté (resp. překážku litispendence) v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části restriktivně, a sice tak, že je dána, podal-li oba návrhy totožný navrhovatel (odpůrcem je ve věci určitého konkrétního opatření obecné povahy vždy týž procesní subjekt, neboť je jím podle § 101a odst. 4 s. ř. s. vždy ten, kdo je vydal), a jen v tom rozsahu, v jakém je dána totožnost předmětu řízení, tj. v jakém rozsahu se návrhy týkají týchž skutkových či právních otázek.*

Po důkladnějším zvážení dospěl zdejší soud k závěru, že překážka věci rozhodnuté nebrání vydání rozhodnutí ve věci samé. V případě řízení o návrhu navrhovatele ze dne 19. 6. 2009, který byl zamítnut rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, a nyní projednávaného návrhu se nejedná o řízení v téže věci. Přestože totiž byly oba návrhy podány týmž navrhovatelem, přezkoumáváno je totéž napadené opatření obecné povahy a totožný je i petit návrhu (zrušení napadené stavební uzávěry v celém rozsahu), přičemž navrhovatel svůj nynější návrh staví na do značné míry shodných tvrzeních, je třeba uvést, že v nyní projednávané věci navrhovatel svůj návrh založil též na některých nových tvrzeních a přezkum se odehrává v částečně odlišném skutkovém a právním rámci způsobeném časovým posunem. Zatímco řízení o návrhu ze dne 19. 6. 2009 bylo prováděno krátce po vydání napadené stavební uzávěry (dne 26. 3. 2009), nyní je napadená stavební uzávěra přezkoumávána s více než dvouletým časovým odstupem. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentací navrhovatele, že totožnost předmětu obou řízení by byla dána toliko v případě řešení týchž skutkových či právních otázek; ve skutkovém základě se ovšem nyní projednávaná věc oproti původnímu řízení liší, neboť zrušení napadené stavební uzávěry je navrhováno z důvodu jejího nepřiměřeného zásahu do práv navrhovatele, a to v důsledku marného uplynutí času nezbytného ke zpracování územního plánu pro dotčené území. Vzhledem k tomu, že v době prvního přezkumu napadené stavební uzávěry nebylo možno přezkoumat otázku přiměřenosti jejího trvání jako jedné ze základních skutkových okolností věci, nemůže být vyloučeno podání dalšího návrhu poté, co tato skutková okolnost nastala.

Je třeba zdůraznit, že z dikce § 97 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že územním opatřením o stavební uzávěře jako výjimkou z pravidla může být omezena, resp. zakázána stavební činnost ve vymezeném území toliko „v nezbytném rozsahu," a to nejen věcně

a prostorově, ale též časově, tedy pouze po nezbytnou dobu. Z toho je třeba dovodit, že **časová rovina působení územního opatření o stavební uzávěře, tedy doba mezi jeho vydáním a zrušením, po kterou územní opatření o stavební uzávěře zasahuje do práv dotčených subjektů tím, že omezuje, resp. zakazuje stavební činnost ve vymezeném území, představuje jeden z jeho pojmových, definičních znaků. Doba působení stavební uzávěry jako pojmově dočasného (přechodného) územního opatření proto představuje jeden z přezkumných bodů posouzení souladu územního opatření o stavební uzávěře se zákonem.** Pakliže tedy v původním řízení o návrhu navrhovatele ze dne 19. 6. 2009 nemohla být časová rovina působení napadené stavební uzávěry posouzena vzhledem k tomu, že teprve krátce předtím byla tato vydána, v mezidobí mohlo dojít k relevantní změně poměrů co do její zákonnosti a navrhovatel takovou změnu poměrů plausibilně, logicky konsekventně a myslitelně tvrdí, nelze nový návrh na zrušení téhož územního opatření o stavební uzávěře, podaný týmž navrhovatelem v totožném rozsahu a uplatňujícím tentýž petit návrhu, odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy z důvodu, že soud o téže věci již rozhodl, nýbrž je třeba návrh **v této části (tj. v otázce časového působení stavební uzávěry)** přezkoumat ve věci samé.

Význam časové roviny působení stavební uzávěry ve své judikatuře zdůraznil též Nejvyšší správní soud, když v rozsudku ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011 – 30, vyložil, že *aktuální právní úprava klade důraz na dočasný charakter územního opatření o stavební uzávěře. Vydat územní opatření o stavební uzávěře je tedy možné pouze v situaci, kdy je třeba zachovat dotčené území z hlediska stavebního po přechodnou dobu v určitém stavu pro budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, pokud již příprava této dokumentace pokročila přinejmenším do stádia schváleného zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření o využití daného území. (...) Podle § 97 odst. 1 a § 99 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 musí mít stavební uzávěra dočasný charakter. Lze ji vydat pouze v situaci, kdy je třeba zachovat dotčené území z hlediska stavebního po přechodnou dobu v určitém stavu pro budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, pokud již bylo schváleno její zadání, nebo pro budoucí využití podle jiného rozhodnutí či opatření v území.* Poukázat lze též na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009 – 142, publikován pod č. 1941/2009 Sb. NSS, který byl vydán v řízení o prvním návrhu navrhovatele na zrušení napadené stavební uzávěry a v němž zdejší soud dovodil, že *při posuzování otázky, zda při přípravě územního plánu je třeba (a i možno) vydat územní opatření o stavební uzávěře, tedy při úvaze zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze).*

Pro úplnost zdejší soud konstatuje, že se nelze ztotožnit s argumentací odpůrce, že soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází výhradně ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání a není oprávněn zohlednit skutkové a právní okolnosti, které jsou dány v době rozhodování. Jinými slovy nelze odmítnout přezkum napadené stavební uzávěry proto, že tato je navrhovatelem napadána z důvodu nepřiměřeně dlouhého trvání, tedy okolností nastoupivších teprve v období po vydání napadeného opatření obecné povahy. V obecných ani zvláštních ustanoveních upravujících řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části totiž není žádné pravidlo tohoto druhu obsaženo, přičemž toto zejména nelze dovozovat z ustanovení § 101d odst. 1 věty první s. ř. s., podle něhož *při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné*

povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Zdejší soud upozorňuje, že na řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (díl 7 hlavy II s. ř. s.; § 101a až § 101d s. ř. s.) nelze aplikovat § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.* V případě právní normy v § 75 odst. 1 s. ř. s. se totiž jedná o zvláštní ustanovení týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (díl 1 hlavy II s. ř. s.) jako jiného druhu řízení, pro něž je v hlavě II s. ř. s. zakotvena zvláštní úprava. Pro srovnání lze poukázat na paralelní zvláštní úpravu řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu (díl 2 hlavy II s. ř. s.), konkrétně ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. s., podle něhož *soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí*, či právní úpravu řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (díl 3 hlavy II s. ř. s.), v jehož rámci soud podle § 87 odst. 1 s. ř. s. *rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.*

VII.
Posouzení důvodnosti návrhu na zrušení napadené stavební uzávěry

Poté, co Nejvyšší správní soud konstatoval, že je dána jeho pravomoc k řízení o návrhu navrhovatele na zrušení napadené stavební uzávěry a že tento návrh lze projednat ve věci samé, zaměřil svoji pozornost na posouzení důvodnosti návrhu. Pro posouzení důvodnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy byl judikaturou Nejvyššího správního soudu vymezen tzv. algoritmus (test) přezkumu opatření obecné povahy, konkrétně v esenciálním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikován pod č. 740/2006 Sb. NSS. Je přitom nepochybné, že tento algoritmus je třeba plně aplikovat též na přezkum územního opatření o stavební uzávěře (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 – 60, publikován pod č. 1341/2007 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 – 86).

Nejvyšší správní soud je při aplikaci algoritmu (testu) přezkumu opatření obecné povahy v souladu s dispoziční zásadou zásadně vázán návrhem, a nesmí tedy co do rozsahu překročit návrh, který učinil navrhovatel. Naproti tomu však soud není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 věta druhá s. ř. s.), tzn. že soud může napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Jednotlivé na sebe navazující kroky algoritmu vyplývají zejména z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá. První tři z nich mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy, zatímco zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případě těchto závěrečných kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy). Těmito kroky algoritmu jsou:

1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti;
3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem;

4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem;
5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

Jak vyplývá z výše uvedených úvah, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že návrh je třeba přezkoumat ve věci samé, a to v části týkající se přezkumu časového působení napadené stavební uzávěry. Současně je ovšem třeba zdůraznit, že meritorní přezkum napadené stavební uzávěry je přípustný výhradně v části jejího časového působení, když v ostatním byla napadená stavební uzávěra na bázi algoritmu přezkumu opatření obecné povahy již přezkoumána v rámci zamítavého rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009 – 142, a jejímu meritornímu přezkumu v rozsahu širším tedy brání překážka věci rozhodnuté. Z logiky věci se pak při přezkumu časového působení napadené stavební uzávěry bude jednat o přezkum v rámci pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Z důvodu překážky věci rozhodnuté se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat námitkami navrhovatele, že napadená stavební uzávěra nemůže uspět v prvním a druhém kroku algoritmu, neboť odpůrce při jejím vydání zneužil svoji pravomoc a nejedná se o opatření obecné povahy ve smyslu materiálního pojetí, nýbrž individuální akt s konkrétním předmětem i adresátem, jakož ani námitkami, že napadená stavební uzávěra neobstojí ve třetím a čtvrtém kroku algoritmu, neboť neobsahuje řádné odůvodnění. Nemohl se zabývat tvrzením navrhovatele o nepřiměřeném (územním) rozsahu napadené stavební uzávěry, jakož ani argumentací, že za její základ nebylo možno použít zadání územního plánu obce Děčany z března 2004 a příprava územního plánu v části zrušené soudem se nemohla vrátit do fáze po přípravě návrhu ani jiného již dříve realizovaného stádia přípravy. Totéž platí pro úvahy navrhovatele o právní povaze kolaudačního rozhodnutí či zda je zrušenou část územního plánu vůbec třeba nahrazovat.

Skutkovým základem nynějšího meritorního přezkumu je spor o využití areálu bývalého jednotného zemědělského družstva, nacházejícího se u Solan – části obce Děčany, okres Litoměřice. Tento areál navrhovatel nabyl v září 2006 a částečně v květnu 2007 za účelem rekonstrukce a přeměny v moderní odchovnu selat a výkrmnu prasat s navazující bioplynovou stanicí. Realizace záměru navrhovatele však byla znemožněna územním plánem obce Děčany ze dne 19. 2. 2008, který připouštěl využívat areál toliko k chovu skotu (nikoliv však prasat, jak zamýšlel navrhovatel). Inkriminovaná část územního plánu byla k návrhu navrhovatele zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 – 102, který nabyl právní moci dne 3. 9. 2008. Odpůrce následně vydal územní opatření o stavební uzávěře ze dne 26. 3. 2009, kterou bylo v areálu zakázáno umisťovat a provádět stavby a zařízení, provádět změny staveb a měnit vliv staveb na využití území, s výjimkou udržovacích prací, a to do nabytí účinnosti (nového) územního plán pro toto území. Navrhovatel se proti stavební uzávěře bránil návrhem na zrušení ze

dne 19. 6. 2009. Tento návrh byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009 – 142, zamítnut. Jelikož odpůrce podle názoru navrhovatele územní plán ve zrušené části nepřipravuje, není splněna základní podmínka existence stavební uzávěry, a navrhovatel se proto opětovně domáhá jejího zrušení.

Navrhovatel, vycházeje z ustanovení § 97 odst. 1 věty první stavebního zákona, poukazuje na to, že omezení či zákaz stavební činnosti na základě územního opatření o stavební uzávěře není možný v širším než nezbytném rozsahu. Svoji argumentaci staví na tvrzení, že napadená stavební uzávěra trvá po nepřiměřeně dlouhou dobu, a představuje proto nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva k nemovitostem napadenou stavební uzávěrou dotčeným. Napadená stavební uzávěra je podle něj nepřiměřená z hlediska časového, neboť s ohledem na rozsah dotčeného území (cca 3,5 ha) a omezený okruh dotčených osob (takřka výhradně sám navrhovatel) trvá nepřiměřeně dlouho. Dobu trvání stavební uzávěry je podle něj třeba poměřovat minimálním časem nezbytným k dosažení jejího cíle, tedy pořízení územního plánu v části zrušené soudem. Od tohoto zrušení ke dni podání nyní projednávaného návrhu uplynulo více než 31 měsíců a za tuto dobu se příprava územního plánu s jedinou výjimkou vůbec nedostala na program zasedání zastupitelstva odpůrce. Navrhovatel zpochybňoval tvrzení odpůrce ohledně jednání vedených za účelem vydání příslušné části územního plánu. Namítal neplatnost, antedatování a nedostatečnou konkrétnost smlouvy o dílo uzavřené dne 31. 3. 2011 mezi odpůrcem a projektantem Ing. S. Z., autorizovaným urbanistou, jejímž předmětem je dopracování územního plánu obce. Ani do budoucna pak nelze podle navrhovatele očekávat jakoukoliv aktivitu odpůrce vedoucí ke zrušení napadené stavební uzávěry.

Odpůrce reagoval tak, že není pravda, že by byl při znovuprojednání zrušené části územního plánu zcela nečinný. V rámci jeho přípravy v předchozích dvou letech probíhala řada osobních a telefonických jednání mezi starostou, Městským úřadem Lovosice a právním poradcem obce. Mimoto byla dne 31. 3. 2011 uzavřena smlouva o dílo mezi odpůrcem jako objednatelem a projektantem Ing. S. Z., autorizovaným urbanistou, jako zhotovitelem, jejímž předmětem je dopracování územního plánu obce. V současné době je upravován návrh územního plánu v soudem zrušené části. Odpůrce se snaží ukončit trvání napadené stavební uzávěry, musí přitom však chránit veřejné zájmy v území.

Nejvyšší správní soud dospěl po zvážení věci k závěru, že **návrh na zrušení napadené stavební uzávěry, založený na jejím nepřiměřeně dlouhém trvání, není důvodný.**

Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona *územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.*

Podle tohoto ustanovení smí územní opatření o stavební uzávěře omezovat nebo zakazovat stavební činnost ve vymezeném území pouze v nezbytném rozsahu, v kontextu zde projednávané věci na nezbytně dlouhou dobu v návaznosti na přípravu

územního plánu obce v soudem zrušené části. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadená stavební uzávěra délkou svého působení nezbytně dlouhou dobu nepřesáhla.

Na tomto místě je nejprve třeba uvést, že zpracování územního plánu od jeho zadání až po schválení je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet k větším či menším změnám v uvažovaném řešení. Proces vedoucí k finálnímu vydání územního plánu je z hlediska stanovení konkrétního obsahu územního plánu, jakož i aplikace příslušných právních předpisů procesem složitým, v mnoha ohledech náročným a z hlediska časového procesem dlouhodobým, který se skládá z několika na sebe navazujících etap vzniku. Schválení a vydání samotného územního plánu předchází zejména rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu; zpracování, projednání a schválení zadání územního plánu; zpracování a projednání případného konceptu územního plánu (pokud je tak stanoveno v zadání územního plánu); zpracování a veřejné projednání návrhu územního plánu. Aby přitom mohl pořizovatel územního plánu přistoupit ke kroku dalšímu, musí vždy splnit zákonné podmínky stanovené pro krok předchozí.

Nejvyšší správní soud není povolán k tomu, aby detailně analyzoval a posuzoval časový postup či obsahové náležitosti odpůrcem pořizované části územního plánu, popřípadě konkrétní důvody, které vedly ke zdržení při přijímání územního plánu, jakož i zda tyto důvody objektivně obstojí. Takový přezkum by překračoval soudu stanovené meze právního přezkumu a nepřípustně by zasahoval do otázek politických, v krajním případě by mohl ingerovat i do odpůrcova ústavního práva na samosprávu, garantovaného mimo jiné v čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy České republiky (ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních předpisů). V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publikován pod č. 1462/2008 Sb. NSS, dospěl Nejvyšší správní soud v této souvislosti k závěru, že *ve skutečnosti vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde" do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.*

Závěry právě citovaného judikátu lze plně vztáhnout též na posouzení přiměřenosti délky působení napadené stavební uzávěry. Úkolem soudu v tomto řízení je bránit jednotlivce (v tomto případě navrhovatele) toliko před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů co do doby pořizování územního plánu v soudem

zrušené části a z toho rezultující délky působení napadené stavební uzávěry. Úkolem Nejvyššího správního soudu však nemůže být odpůrce aktivně usměrňovat či snad dozorovat při pořizování územního plánu, respektive naplňování jakéhosi vzorového časového harmonogramu přijímání konkrétních dílčích opatření a absolvování jednotlivých etap jeho vydání. Odpůrce je co do délky působení napadené stavební uzávěry omezen toliko základními časovými mantinely podle § 97 odst. 1 stavebního zákona.

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

V nyní projednávané věci však k takovému vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře nedošlo. Nejvyšší správní soud zohlednil, že dotčeným územím je areál bývalého jednotného zemědělského družstva, který je významně zatížen jak historicky, tak i ekologicky. K nejasnostem ohledně jeho dalšího využití přispívá mimo dřívějšího využívání pro intenzivní zemědělskou živočišnou výrobu též skutečnost, že areál byl před nabytím navrhovatelem využíván jako sklad uhlí a o jeho využití se mimo navrhovatele aktivně ucházel též další subjekt, který jej zamýšlel využívat jako sklad ovoce a techniky, přičemž tento záměr byl odpůrcem hodnocen pozitivněji než záměr navrhovatele. Přihlédnout je třeba též ke skutečnosti, že obyvatelé obce s realizací projektu navrhovatele dlouhodobě zásadně nesouhlasí, což dokládají mimo jiné též účastníky předložené články z regionálního tisku, konkrétně článek „Prasata Solanští odmítají, investor však neustupuje," otištěný v Litoměřickém deníku dne 21. 3. 2008, a dále článek „Solany: stavební uzávěra; Místní přicházejí s další zbraní v boji proti záměru holandského farmáře vybudovat za obcí prasečák pro tisíce zvířat," otištěný v témže deníku dne 4. 12. 2008.

Z důvodu nesouhlasu obyvatel obce a nejasností ohledně dalšího využití areálu zastupitelstvo odpůrce na zasedání konaném dne 29. 6. 2010 starostovi obce uložilo připravit místní referendum, ÚP – kravín Solany, tedy ohledně vymezení funkčního využití areálu v nově pořizovaném územním plánu v soudem zrušené části. Ze spisu nicméně není zřejmé, zda a jaké kroky starosta v této záležitosti podnikal. Dne 31. 3. 2011 pak byla uzavřena smlouva o dílo mezi odpůrcem jako objednatelem a projektantem Ing. S. Z., autorizovaným urbanistou, jako zhotovitelem, jejímž předmětem je dopracování územního plánu obce. Z obsahu smlouvy je zřejmé, že tato se týká předmětné části územního plánu, neboť veškeré ostatní území obce je již regulováno platným územním plánem. Smlouva obsahuje i další podstatné náležitosti, zejména konkrétní harmonogram poskytnutí plnění (zpracování návrhu územního plánu pro potřeby společného jednání do 3 měsíců od podpisu smlouvy, návrh územního plánu pro potřeby veřejného projednání do 2 měsíců od doručení podkladů po společném jednání, čistopis územního plánu do 4 týdnů od schválení návrhu územního plánu) a cenu díla (20 000 Kč za zpracování návrhu územního plánu pro potřeby společného jednání, 15 000 Kč za zpracování návrhu územního plánu pro potřeby veřejného projednání, 30 000 Kč za zpracování čistopisu územního plánu, celkem 78 000 Kč vč. DPH) a ujednání o smluvní pokutě. V této

souvislosti je třeba podotknout, že posuzování platnosti či konkrétního data uzavření smlouvy, jež navrhovatel zpochybňuje, nebylo předmětem tohoto řízení. V rámci přípravy územního plánu v soudem zrušené části měla mimoto v předchozích dvou letech probíhat řada osobních a telefonických jednání mezi starostou odpůrce, Městským úřadem Lovosice a právním poradcem obce, ze spisu však není datování a obsah těchto jednání blíže doložitelný.

Jakkoliv lze konstatovat, že územní plán byl v části týkající se předmětného areálu soudem zrušen již ke dni 3. 9. 2008 a odpůrce mohl být při jeho znovupořizování aktivnější, je třeba rovněž zohlednit, že navrhovatel žádným způsobem nedoložil své aktivní vystupování v zájmu efektivního postupu odpůrce při vydání příslušné části územního plánu. Zejména soudu nedoložil žádnou písemnou či elektronickou komunikaci s odpůrcem, dokládající, že by se například dotazoval na průběh vydávání územního plánu či odpůrce vyzýval k podnikání příslušných kroků, zajímal se o konání místního referenda a názory občanů obce na svůj záměr, popřípadě se snažil přiklonit mínění obyvatel obce na svoji stranu, například formou pořádání veřejných diskuzí.

V neposlední řadě nelze přehlédnout ani skutečnost, že osud územního opatření o stavební uzávěře vydaného dne 26. 3. 2009 zůstal nejistý až do rozhodnutí Ústavního soudu, který odmítl ústavní stížnost navrhovatele směřující proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009 – 142, tedy do 6. 1. 2010. Tím nepochybně mohly být až do uvedeného data aktivity odpůrce při znovupořizování územního plánu utlumeny, neboť vyčkával výsledku tohoto řízení. Doba, po kterou mohl odpůrce vyvíjet svou činnost se tak ještě o několik měsíců zkrátila.

Toliko nad rámec potřebného odůvodnění (*obiter dictum*) zdejší soud konstatuje, že pro rozsah tohoto přezkumného řízení je irelevantní tvrzení navrhovatele, že skutečným cílem napadené stavební uzávěry je trvale mu znemožnit užívání areálu v jeho vlastnictví, zejména pak realizaci jím zamýšleného projektu. Stejně tak je bezpředmětné tvrzení, že se v případě projektu navrhovatele má jednat o investici v hodnotě desítek milionů korun českých a v důsledku průtahů je porušováno navrhovatelovo legitimní očekávání, že svůj záměr bude moci zrealizovat, a vzniká mu značná škoda. V této souvislosti lze navrhovatele odkázat na ustanovení § 102 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož *vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena, náleží náhrada,* popřípadě právní úpravu náhrady škody.

VIII.
Závěrečné shrnutí

Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, vydaného zastupitelstvem obce Děčany dne 26. 3. 2009, č. j. 38/2009, není důvodný. Soud proto návrh podle ustanovení § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků řízení o zrušení opatření obecné povahy nemá 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 16. června 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu