

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci navrhovatelů: **1) Ing. J. D.** a **2) D. D.**, oba zastoupeni JUDr. Naděždou Dědkovou, advokátkou se sídlem Sadová 6, Zlín, proti odpůrci: **Zlínský kraj**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - obecně závazného nařízení Okresního národního výboru v Kroměříži o stavební uzávěře v oblasti klidu Hostýnské vrchy, přijatého usnesením plenárního zasedání Okresního národního výboru v Kroměříži ze dne 18. 12. 1986,

takto:

I. Obecně závazné nařízení Okresního národního výboru v Kroměříži o stavební uzávěře v oblasti klidu Hostýnské vrchy, přijaté usnesením plenárního zasedání Okresního národního výboru v Kroměříži ze dne 18. 12. 1986, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

Dne 17. 3. 2011 podali navrhovatelé u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy, jímž se domáhají zrušení v záhlaví označeného obecně závazného nařízení Okresního národního výboru v Kroměříži o stavební uzávěře v oblasti klidu Hostýnské vrchy.

Navrhovatelé především uvádějí, že na základě kupní smlouvy ze dne 21. 1. 2004 nabyli do společného jmění manželů pozemky parc. č. 960/1, 961/10, 970/2, 972/1, 972/2,

975/1, 976, 978, 1059/3, 2106/4, 2155/11, 2155/28, 2155/29, vše v k.ú. Rajnochovice, zapsané na LV č. 376 u Katastrálního úřadu pro Zlínský kraj, Katastrální pracoviště Holešov.

Jak dále navrhovatelé poukazují, jsou veškeré uvedené pozemky ve vlastnictví navrhovatelů zahrnuty do území, na němž byla vyhlášena stavební uzávěra, a to právě napadeným obecně závazným nařízením Okresního národního výboru v Kroměříži z roku 1986.

Navrhovatelé dále poukazují na to, že území dotčené předmětnou stavební uzávěrou je velmi širokého rozsahu a zasahuje do několika katastrálních území. V dotčeném území je pak dle nařízení vyhlášen zákaz provádění novostaveb bez ohledu na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, stejně jako zákaz provádění nástaveb, přístaveb a stavebních úprav již existujících staveb, vyjma udržovacích prací.

Navrhovatelé připouštějí, že napadené obecně závazné nařízení Okresního národního výboru v Kroměříži nepozbylo v důsledku přijetí a nabytí účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „nový stavební zákon"), platnosti. Nicméně se domnívají, že předmětné obecně závazné nařízení je v rozporu s hmotným právem, zejména pak se současnými záměry, cíly a principy územního plánování, když s ohledem na zmíněný rozsah stavební uzávěry nepřiměřeně zasahuje do zákonem chráněných zájmů a práv vlastníků dotčených pozemků.

V tomto ohledu navrhovatelé zároveň poukazují na to, že napadené nařízení postrádá jakékoli odůvodnění. Lze se tudíž jen dohadovat o tom, na základě jakých podkladů byla stavební uzávěra vyhlášena. Pokud se tak stalo s cílem chránit životní prostředí, pak navrhovatelé podotýkají, že mezi zájmem na ochraně životního prostředí a jinými společenskými zájmy musí existovat rovnováha. Územní opatření o stavební uzávěře by dle jejich názoru mělo ve vymezeném území omezovat či zakazovat stavební činnost pouze v nezbytném rozsahu, a to pouze za situace, že by mohlo dojít ke ztížení či znemožnění budoucího využití takového území podle připravované územně plánovací dokumentace nebo podle jiného rozhodnutí či opatření, kterým se upravuje využití území. Opatření o stavební uzávěře by konečně mělo stanovit dobu trvání stavební uzávěry.

Navrhovatelé konečně namítají, že správní orgán, jenž napadené nařízení vydal, překročil meze své působnosti, když nebyl oprávněn takové opatření obecné povahy vydat. V návaznosti na změnu právních předpisů se kompetentní správní orgán neřídil závaznými pravidly a nepostupoval tudíž v mezích zákona.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že v § 97 odst. 1 nového stavebního zákona je územní opatření o stavební uzávěře upraveno jako opatření prozatímní, které má zabránit konfliktu z hlediska budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření, jímž se upravuje využití území.

V této souvislosti odpůrce poukazuje na to, že pro každou z obcí, na jejichž území je napadeným obecně závazným nařízením regulována výstavba formou stavební uzávěry,

byla schválena a vydána příslušná územně plánovací dokumentace, a to s výjimkou obce Loukov, jejíž zastupitelstvo ovšem již schválilo zadání územního plánu, přičemž v současné době je zpracováván návrh územního plánu.

S ohledem na uvedené je tedy odpůrce toho názoru, že stavební uzávěra, vyhlášená obecně závazným nařízením Okresního národního výboru Kroměříži, již v současné době nemá opodstatnění.

Nejvyšší správní soud se před meritorním posouzením věci nejprve musel zabývat splněním podmínek řízení:

Jednou z podmínek řízení je existence předmětu řízení. Z § 101a odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Citované ustanovení tedy předpokládá, že návrh směřuje proti platnému opatření obecné povahy.

V této souvislosti je třeba zmínit, že Nejvyšší správní soud vyzval odpůrce, aby mu zaslal v originále veškerou spisovou dokumentaci související s přijetím a vydáním napadeného aktu. Odpůrce však podáním ze dne 30. 3. 2011 soudu sdělil, že se nepodařilo dohledat ani originál předmětného obecně závazného nařízení, ani související spisový materiál. Dle odpůrce mu tyto dokumenty nebyly v prosinci roku 2002 (při zániku okresních úřadů) z Okresního úřadu v Kroměříži protokolárně předány.

Ačkoliv se tedy nepodařilo dohledat originál napadeného obecně závazného nařízení a Nejvyšší správní soud proto při přezkumu mohl vyjít pouze z jeho kopie předložené navrhovateli, žádný z účastníků řízení nezpochybnil, že toto nařízení bylo vskutku vydáno, přičemž je příslušnými správními orgány doposud aplikováno. Navrhovatelé v této souvislosti uváděli, že je na toto nařízení o stavební uzávěře upozornil příslušný stavební úřad (Městský úřad v Bystřici pod Hostýnem). Na uvedené nařízení odkazuje mj. i platné a účinné nařízení Okresního úřadu Kroměříž č. 3/95 ze dne 21. 4. 1995, o zřízení přírodního parku Hostýnské vrchy.

Pokud se týká posouzení, zda daná stavební uzávěra je opatřením obecné povahy, je třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, 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“*. Měl tedy za to, že návrh podle § 101a a násl. s. ř. s. lze podat proti kterémukoli správnímu aktu, který vyhovuje uvedené materiální definici opatření obecné povahy, ať již je tento akt formálně označen jakkoli (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb.NSS). Naproti tomu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl posléze v usnesení ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, publikovaném pod č. 1276/2007 Sb. NSS k závěru, že rozhodující je formální kritérium, tedy to, zda zákon daný akt výslovně za opatření obecné povahy označuje či nikoliv. Toto rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bylo ovšem zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 14/07,

publikovaným pod č. 198/2008 Sb.ÚS, v němž se Ústavní soudu přiklonil pro účely soudní ochrany k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. Vývoj judikatury tedy postupně dospěl k nyní ustálenému právnímu názoru, jenž preferuje materiální pohled na opatření obecné povahy. Tomu odpovídají i právní závěry ohledně aktů, jimiž byly podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon"), vyhlašovány stavební uzávěry. Konkrétně v rozsudku ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dospěl s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, k závěru, že *„účinností zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl zaveden do soudního řádu správního institut opatření obecné povahy, se změnila povaha nařízení obce o stavební uzávěře. Takové nařízení již nadále není z materiálního hlediska právním předpisem, nýbrž opatřením obecné povahy. Proto může řízení o jeho zrušení vést jen Nejvyšší správní soud, který je v případě důvodnosti návrhu oprávněn stavební uzávěru zrušit, byť ta byla vydána formou právního předpisu"*. V uvedeném rozsudku sice zdejší soud posuzoval stavební uzávěru vydanou podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, ve znění účinném po novele provedené zákonem č. 320/2002 Sb., formou nařízení obce, není zde nicméně důvodu pochybovat o tom, že citovaný závěr lze plně vztáhnout také na stavební uzávěry vydané podle téhož ustanovení, ve znění účinném do 30. 6. 1998, tj. národním výborem (resp. později zejména okresním úřadem), který byl stavebním úřadem, formou obecně závazného nařízení.

Nejvyšší správní soud dále ověřoval, zda jsou navrhovatelé v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimováni. Obecně platí, že tato podmínka je splněna, pokud navrhovatel tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jemu náležející hmotná subjektivní práva. Nestačí tedy námitka nezákonnosti opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením hmotněprávní sféry navrhovatele (shodně viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS). K této otázce Nejvyšší správní soud ověřil, že navrhovatelé jsou zcela prokazatelně vlastníky pozemků parc. č. 960/1, 961/10, 970/2, 972/1, 972/2, 975/1, 976, 978, 1059/3, 2106/4, 2155/11, 2155/28, 2155/29, v k. ú. Rajnochovice, které jsou napadeným nařízením Okresního národního výboru v Kroměříži, jímž byla vyhlášena stavební uzávěra v oblasti klidu Hostýnské vrchy, dotčeny. Navrhovatelé současně namítají, že v důsledku vydání napadeného opatření obecné povahy došlo ve vztahu k těmto nemovitostem k zásahu do jejich vlastnického práva. Podmínky aktivní legitimace na straně navrhovatelů jsou splněny.

K pasivní legitimaci odpůrce Nejvyšší správní soud konstatuje, že v předmětném návrhu označili navrhovatelé jako odpůrce město Kroměříž. V této souvislosti je třeba připomenout, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není osoba odpůrce určena tvrzením navrhovatele, ale kogentně ji určuje zákon. Podle § 101a odst. 4 s. ř. s. platí, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. V posuzované věci vydal napadené obecně závazné nařízení o stavební uzávěře v oblasti klidu (dnes v přírodním parku) Hostýnské vrchy Okresní národní výbor v Kroměříži, který ovšem již zanikl. Nejvyšší správní soud tedy vycházel z toho, že za dané situace bude

v předmětném řízení subjektem pasivně procesně legitimovaným ten, na koho působnost k vydání stavební uzávěry přešla (§ 69 s. ř. s. *per analogiam*).

Jak již bylo konstatováno, vydal Okresní národní výbor v Kroměříži předmětnou stavební uzávěru formou obecně závazného nařízení národního výboru podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 1998. Ke dni účinnosti zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících (dále jen „zákon o okresních úřadech"), ovšem národní výbory zanikly. Zmíněné ustanovení starého stavebního zákona tedy bylo třeba nadále vykládat ve smyslu § 5 písm. b) zákona o okresních úřadech, jenž stanovil, že okresní úřad vykonává státní správu, která ke dni účinnosti tohoto zákona příslušela podle zvláštních právních předpisů okresním národním výborům, pokud nebyla přenesena na pověřený obecní úřad nebo se tímto zákonem neruší. Okresní úřad si kompetenci vydat stavební uzávěru formu obecně závazného právního předpisu podržel i po novele § 33 odst. 3 starého stavebního zákona provedenou zákonem č. 83/1998 Sb. s účinností od 1. 7. 1998. Zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, byl pak § 33 odst. 3 starého stavebního zákona opět novelizován, a to tak, že působnost vyhlásit stavební uzávěru formou nařízení byla svěřena obcím a krajům. Dne 1. 1. 2007 nabyl účinnosti nový stavební zákon. Podle § 98 odst. 1 nového stavebního zákona vydává územní opatření o stavební uzávěře v přenesené působnosti rada obce (ovšem již formou opatření obecné povahy podle správního řádu - § 97 odst.1 nového stavebního zákona). Dotýká-li se územní opatření o stavební uzávěře území více obcí anebo v případě nečinnosti příslušné rady obce, je může vydat v přenesené působnosti rada kraje. Vzhledem k tomu, že se napadené obecně závazné nařízení o stavební uzávěře v oblasti klidu (nyní v přírodním parku) Hostýnské vrchy dotýká území více obcí, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v daném řízení je pasivně procesně legitimován Zlínský kraj [§ 7 odst. 3 písm. b) ve spojení s § 98 odst. 1 nového stavebního zákona].

V usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS, dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že *„je věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce"*. Jak již bylo řečeno, tento závěr se uplatní nejen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., ale obdobně i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud tedy v posuzované věci nevyzýval navrhovatele ke správnému označení odpůrce, ale sám se skutečným odpůrcem jakožto s účastníkem řízení jednal.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a přistoupil k meritornímu posouzení návrhu. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání, neboť s takovým postupem vyjádřili účastníci řízení souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Při posouzení věci Nejvyšší správní soud vycházel z napadeného opatření obecné povahy, jehož obsah lze shrnout následovně:

Předmětné obecně závazné nařízení vydal na základě § 24a zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, v relevantním znění (dále jen „zákon o národních výborech“), Okresní národní výbor v Kroměříži, a to podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, v tehdy účinném znění, a s odkazem na článek 5 odst. 2 vyhlášky Okresního národního výboru v Kroměříži ze dne 25. 4. 1985, o zřizování oblasti klidu Hostýnské vrchy. Tímto nařízením ONV v Kroměříži vyhlásil stavební uzávěru v částech katastrálních území Rajnochovice, Podhradní Lhota, Osíčko, Loukov, Bystřice pod Hostýnem, Chvalčova Lhota, Chvalčov, Slavkov pod Hostýnem, Brusné, Chomýž, Jankovice, Dobrotice, Žopy, Přílepy a Rusava, mimo zastavěných území (intravilánů) obcí Rajnochovice, Bystřice pod Hostýnem, Brusné a Rusava. Území dotčené stavební uzávěrou pak je blíže vyznačeno na mapě, jež je spolu s textovou přílohou popisu hranic nedílnou součástí nařízení. Podle článku 2 předmětného nařízení se v území dotčeném stavební uzávěrou zakazuje provádění novostaveb bez ohledu na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, a dále provádění nástaveb, přístaveb a stavebních úprav již existujících staveb. Článek 4 pak stanoví, že odbor výstavby a územního plánování Okresního národního výboru v Kroměříži může po dohodě s dotčenými orgány státní správy povolit ze stavební uzávěry výjimky, a to jen v případě staveb nebo jejich změn, které nemohou ohrozit účel stavební uzávěry. Nařízení nabylo účinnosti dne 1. 1. 1987.

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu, jenž spočívá v pěti krocích, a to za prvé v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, za druhé v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté pak v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

Jednotlivé na sebe navazující kroky zmíněného algoritmu vyplývají zejména z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej ustáleně užívá v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy.

Pokud jde o první tři kroky algoritmu, je především nutné zdůraznit, že otázku, zda správní orgán, jenž opatření obecné povahy vydal, postupoval v mezích své pravomoci a působnosti a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, je třeba posuzovat podle právního stavu, kdy bylo přezkoumávané opatření obecné povahy vydáno.

O tom, že podle tehdejších právních předpisů měl Okresní národní výbor v Kroměříži pravomoc vydávat obecně závazná nařízení, není pochyb. Podle čl. 94 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky a podle § 24a odst. 1 zákona o národních výborech mohly národní výbory k plnění svých úkolů vydávat pro své územní obvody obecně závazná nařízení. Podle § 24a odst. 2 zákona o národních výborech musela být obecně závazná nařízení národního výboru v souladu se zákony, jinými obecně závaznými právními předpisy a obecně závaznými nařízeními

národních výborů vyšších stupňů. Podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, v tehdy účinném znění, mohl národní výbor, který byl stavebním úřadem, vyhlásit stavební uzávěru obecně závazným nařízením. Přezkoumávaným nařízením Okresní národní výbor v Kroměříži vyhlásil stavební uzávěru v částech zmiňovaných katastrálních území v rámci okresu Kroměříž. Je tedy možno konstatovat, že samotným vydáním stavební uzávěry Okresní národní výbor v Kroměříži nepřekročil svoji zákonem vymezenou pravomoc ani působnost.

Zároveň je nutno konstatovat, že vzhledem k tomu, že se nepodařilo dohledat kompletní spisovou dokumentaci vztahující se k přezkoumávanému opatření obecné povahy, nelze v plném rozsahu ověřit, zda bylo rovněž přijato a vyhlášeno zákonem stanoveným postupem. Na druhé straně je nutné vzít v úvahu, že navrhovatelé žádné konkrétní pochybnosti o tom, že předmětné nařízení bylo přijato a vyhlášeno zákonem stanoveným postupem, nevznesli a takové pochybnosti nevyšly během řízení před Nejvyšším správním soudem najevo ani jiným způsobem. Je tedy možné se spokojit s konstatováním, že podle záhlaví přezkoumávaného nařízení bylo toto nařízení přijato dne 18. 12. 1986 usnesením plenárního zasedání Okresního národního výboru v Kroměříži, což byl postup souladný s § 39 odst. 2 písm. o) zákona o národních výborech, v tehdejším znění. Není tak důvod pochybovat ani o tom, že toto nařízení bylo rovněž v souladu s § 24a odst. 3 a 4 zákona o národních výborech na úřední desce Okresního národního výboru v Kroměříži řádně vyhlášeno.

Konečně se Nejvyšší správní soud zaměřil na čtvrtý a pátý krok algoritmu, ke kterému směřovalo jádro argumentace navrhovatelů. V jejich rámci bylo třeba posoudit, zda je předmětná stavební uzávěra v souladu s hmotným právem a se zásadou proporcionality, která vyplývá z ústavního pořádku. Tyto otázky je ovšem třeba posuzovat primárně podle právního stavu v době rozhodování Nejvyššího správního soudu, neboť má-li přezkoumávané nařízení mít i v současné době právní účinky, musí odpovídat zákonům i ústavnímu pořádku v jejich současném znění. Na předmětné nařízení o stavební uzávěře se nevztahuje § 184 nového stavebního zákona, neboť nejde o opatření obecné povahy vydané podle tohoto zákona.

Z hlediska současné Ústavy ČR i Listiny základních práv a svobod (zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle nichž lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem) je ovšem problematický v prvé řadě článek 4 přezkoumávaného nařízení. Zatímco totiž u stavebních uzávěr, které vydával stavební úřad formou územního rozhodnutí, byl stavební úřad zároveň ze zákona oprávněn v odůvodněných případech povolovat výjimky (§ 41 odst. 4, resp. 3 starého stavebního zákona) a zatímco obdobné oprávnění svěřuje § 99 odst. 3 nového stavebního zákona radě obce nebo kraje, pokud jde o stavební uzávěry jimi vydané již jako opatření obecné povahy podle nového stavebního zákona, u stavebních uzávěr vydaných podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona formou obecně závazného předpisu tento zákon k takovému postupu orgán, který tento předpis vydal, nezmocňoval.

Na tuto skutečnost reagovala judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, v němž Ústavní soud posuzoval obdobné ustanovení o povolování výjimek obsažené v nařízení

obce o stavební uzávěře, mohou obce vydávat nařízení jen, jsou-li k tomu výslovně zmocněny zákonem a jen v mezích takového zákona (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Pravomoc udělená radě obce udělovat výjimky ze stavební uzávěry překračuje podle Ústavního soudu meze § 99 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), neboť podle tohoto ustanovení v oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Ustanovením o udělování výjimek tedy příslušná obec podle Ústavního soudu nepřípustně rozšířila své oprávnění. Na toto rozhodnutí Ústavního soudu navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2008, č. j. 9 As 92/2007 - 63, publikovaném pod č. 1735/2008 Sb. NSS, když judikoval, že rozhodnutí obce o udělení (odnětí) výjimky ze stavební uzávěry vyhlášené nařízením obce přesahuje zákonem svěřenou pravomoc obce a jedná se tak o rozhodnutí nicotné.

Závěry Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu je nutno obdobně vztáhnout i na nyní přezkoumávané obecně závazné nařízení národního výboru, které svěřuje pravomoc udělovat výjimky ze stavební uzávěry odboru výstavby a územního plánování Okresního národního výboru v Kroměříži, neboť pro právní úpravu v obecně závazném nařízení, jež by založila takové oprávnění rovněž zmiňovaným nástupcům tohoto orgánu (tedy Okresnímu úřadu v Kroměříži a posléze, pokud jde o danou stavební uzávěru, radě Zlínského kraje), neexistovalo a neexistuje zákonné zmocnění. Nezbývá než uzavřít, že článek 4 obecně závazného nařízení Okresního národního výboru v Kroměříži je v rozporu s ústavním pořádkem ČR.

Nicméně přesto je podle názoru Nejvyššího správního soudu možné, aby byly v současné době výjimky z předmětného nařízení o stavební uzávěře udělovány, ovšem nikoliv na základě článku 4 tohoto nařízení, ale na základě § 99 odst. 3 ve spojení s § 189a nového stavebního zákona. Podle § 189a nového stavebního zákona se totiž při změnách a rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31. 12. 2006 a při povolování výjimek z nich postupuje podle tohoto zákona. Udělování výjimek je pak upraveno v § 99 odst. 3 nového stavebního zákona, podle něhož příslušná rada (v případě dané stavební uzávěry, která zahrnuje území více obcí, tedy rada Zlínského kraje) může na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel.

Je však třeba se dále zabývat tím, zda i z pohledu ostatních ustanovení nového stavebního zákona posuzovaná stavební uzávěra obstojí.

Podle § 97 odst. 1 nového 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*“. Ustanovení § 99 odst. 1 nového stavebního zákona dále stanoví, že obsahem územního opatření o stavební uzávěře musí být i doba trvání stavební uzávěry.

Z toho je zřejmé, 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.

Je třeba konstatovat, že napadená stavební uzávěra tento zákonný požadavek dočasného charakteru nesplňuje, naopak z jejího obsahu vyplývá, že má být stavební uzávěrou trvalou, svázanou s existencí oblasti klidu, resp. dnes přírodního parku Hostýnské vrchy, jehož právní režim rovněž není nijak časově omezen. Byť by tedy daná stavební uzávěra sledovala jistě legitimní účel spočívající v ochraně přírody a krajiny na území daného přírodního parku, nemůže, pokud nebyla postupem vyplývajícím ze zmiňovaného § 189a nového stavebního zákona změněna tak, aby odpovídala požadavkům současné právní úpravy, obstát. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu na zrušení této stavební uzávěry dokonce poukázal na to, že vzhledem k existenci územně plánovacích dokumentací obcí, jejichž území jsou dotčena stavební uzávěrou, tato uzávěra již „nemá opodstatnění“.

Předmětná stavební uzávěra, jak byla vyhlášena nařízením Okresního národního výboru v Kroměříži, je tedy v rozporu s hmotným právem, když neodpovídá požadavkům kladeným na dočasnou povahu stavební uzávěry vyplývajícím z citovaných ustanovení stavebního zákona (čl. 4 nařízení navíc z výše uvedených důvodů odporuje ústavnímu pořádku). Vzhledem k této skutečnosti již nebylo třeba, aby Nejvyšší správní soud tuto stavební uzávěru dále poměřoval s principem proporcionality.

S ohledem na uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu s hmotným právem, a proto ho podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku, neboť právní účinky tohoto rozhodnutí není zapotřebí odkládat.

To samozřejmě neznamená, že by po zrušení dané stavební uzávěry, jež se týkala především extravilánu dotčených obcí, již nepodléhala stavební činnost (ať již jde o nové stavby, případně o nástavby, přístavby a stavební úpravy) na území dosud dotčeném stavební uzávěrou žádným omezením. Tato omezení budou, jak již zmínil odpůrce, vyplývat především z platné územně plánovací dokumentace. Nejvyšší správní soud odkazuje rovněž na ustanovení § 2 odst. 1 písm. d), f) a j), § 58 až 60 a § 189 odst. 1 nového stavebního zákona, jež se týkají vymezení „zastavěného území“, „zastavitelné plochy“ a „nezastavěného území“, dále na § 18 odst. 5 nového stavebního zákona, jenž stanoví, které stavby lze umísťovat v nezastavěném území, a na § 188a nového stavební zákona, jenž stanoví, které další stavby lze po přechodnou dobu umísťovat v nezastavěném území obce nebo části území obce, která nemá platný územní plán, územní plán obce, popřípadě územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny. Nejvyšší správní soud též připomíná, že podle čl. 3 odst. 4 písm. a) zmiňovaného nařízení Okresního úřadu Kroměříž č. 3/95, o zřízení přírodního parku Hostýnské vrchy je možno na území tohoto

přírodního parku umísťovat a povolovat stavby jen se souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody.

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

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

V Brně dne 22. dubna 2011

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu