ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **J. N.,** zastoupený JUDr. Jiřím Jarošem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Pankráci 11/449, Praha 4, proti odpůrci: **obec Zlatá,** se sídlem Zlatá 7, Škvorec, zastoupený JUDr. Mgr. Slavomírem Hrinkem, advokátem se sídlem Jičínská 2348/10, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2016, č. j. 50 A 7/2016 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 4114 Kč, k rukám JUDr. Jiřího Jaroše, Ph.D., advokáta se sídlem Na Pankráci 11/449, Praha 4, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Návrhem podaným u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává opatření o stavební uzávěře, jež bylo vydáno zastupitelstvem odpůrce (dále jen „stěžovatel“ nebo „obec Zlatá“). Opatření o stavební uzávěře spočívalo v zákazu umísťování a povolování staveb pro celé katastrální území obce Zlatá.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 11. 8. 2016, č. j. 50 A 7/2016 - 47, rozhodl podle § 76 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 101b odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tak, že *„opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, schválené usnesením zastupitelstva stěžovatele dne 29. 1. 2016, č. 66/12/2016, a ze dne 23. 3. 2016, č. 70/13/2016, se zrušují dnem právní moci tohoto rozsudku“*. Krajský soud konstatoval, že ačkoliv navrhovatel (v důsledku chybného postupu stěžovatele) a stěžovatel vycházejí z toho, že napadené opatření obecné povahy

bylo schváleno až dne 24. 3. 2016 (usnesením č. 70/13/2016), ze správního spisu a listin, které byly soudem provedeny k důkazu, plyne, že o vydání opatření obecné povahy bylo rozhodnuto již usnesením zastupitelstva stěžovatele ze dne 29. 1. 2016, č. 66/12/2016. Byť možná byla vůle zastupitelstva stěžovatele jiná, je třeba vyjít z toho, jakou vůli zastupitelstvo navenek skutečně projevilo. Proces vedoucí k vydání opatření obecné povahy byl stižen závažnou vadou, neboť návrh opatření nebyl oznámen postupem podle § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád [(dále jen „správní řád"); v rozsudku krajského soudu je zjevná chyba v psaní, když je odkazováno nikoliv na správní řád, ale na s. ř. s. - pozn. NSS], a proto nemohly být uplatněny námitky a připomínky podle § 172 odst. 3 a 5 správního řádu a § 98 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon"). Podle krajského soudu bylo třeba zrušit také opatření obecné povahy vydané dne 24. 3. 2016, neboť jeho vydání bránila překážka věci rozhodnuté. Jako *obiter dictum* krajský soud uvedl, že by navrhovatel uspěl také s námitkou nedodržení podmínek pro vydání územního opatření o stavební uzávěře, neboť rozsah stavební uzávěry musí vždy konvenovat s rozsahem plochy, u které je nově zvažována změna regulace, přičemž opatření o stavební uzávěře musí omezovat stavební činnost jen v nezbytném rozsahu ve vztahu k cílům stavební uzávěry (tuto podmínku typicky splní stavební činnost na plochách vymezených stávající územně plánovací dokumentací jako zastavitelné plochy, které jsou zamýšleny do budoucna jako nezastavitelné území; je přitom třeba vyjít z aktuálního stavu pořizování územního plánu, nikoliv pouze ze schváleného zadání). Přiměřenost stavební uzávěry musí být věcná i časová, a proto může stavební uzávěra postihující celý katastr obce obstát jen ve výjimečných případech, což v projednávané věci nenastalo.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření navrhovatele

[3] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), neboť krajský soud podle názoru stěžovatele nesprávně posoudil rozhodnou právní otázku, jeho rozsudek je také v rozporu se spisovým materiálem a není dostatečně odůvodněn.

[4] Stěžovatel namítl, že krajský soud postavil své rozhodnutí na právním formalismu a nevycházel ze všech skutečností, které byly v řízení prokázány. Ze správního spisu a elektronické úřední desky obce Zlatá plyne, že byť došlo k chybě v označení napadeného opatření ze dne 29. 1. 2016, které v předmětné fázi řízení mělo obsahovat ještě slovo „*návrh*", v obou formách (listinné a elektronické), zcela jasně obsahovalo poučení podat připomínky nebo námitky, čehož navrhovatel využil ve dvou podáních adresovaných zastupitelstvu stěžovatele. Zastupitelstvo stěžovatele se s námitkami a připomínkami navrhovatele řádně vypořádalo v usnesení ze dne 24. 3. 2016. Záměr stěžovatele byl také zřejmý a srozumitelný ze všech úkonů, které provedl. Krajský soud kladl význam hlavně na doslovné a přesné označení listin, aniž by zohlednil proces jejich vzniku a možnosti jejich autora - malé obce bez formálního právního vzdělání, jakož i skutečné vyznění vydaného opatření, které odpovídalo záměru zákona a bylo účastníky pochopeno. Krajský soud tak svým rozsudkem bezdůvodně zasáhl do výkonu obecní samosprávy.

pokračování

[5] Podle stěžovatele navrhovatel neprojevil vážný zájem na stavbě rodinného domu, neboť nepožádal o změnu účelu předmětného pozemku, popř. o výjimku ze stavební uzávěry. Napadený rozsudek tak může sloužit především *„stavebním spekulantům“*, kteří se před schválením nového územního plánu obce snaží rozšířit výstavbu. Právě tomu se stěžovatel brání územním opatřením o stavební uzávěře. Podle stěžovatele jsou naplněny podmínky pro vymezení stavební uzávěry postihující celý katastr obce Zlatá z prostorového a časového hlediska, neboť s ohledem na nekontrolovaný rozmach stavební činnosti v obcích sousedících s Prahou je velmi těžké realizovat veřejné prostranství například ve formě dětského hřiště. Vzhledem k námitkám vzneseným proti územnímu plánu musela obec Zlatá začít prověřovat na celém území obce, které pozemky mají plochu min. 1000 m^2, aby se mohly stát veřejným prostranstvím. Proto přistoupila k přijetí územního opatření o stavební uzávěře, neboť jinak by všechny vhodné pozemky mohly být před přijetím nového územního plánu zastavěny. Z uvedených důvodů plyne mimořádnost a dočasnost předmětného opatření a zároveň to, že před posouzením vhodnosti jednotlivých pozemků pro uvedené účely není možné je blíže a konkrétně specifikovat.

[6] Stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby rozsudek krajského soudu zrušil.

[7] Navrhovatel se ztotožnil s napadeným rozsudkem. Podle jeho názoru kasační stížnost stěžovatele není přípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., popř. není důvodná. Navrhovatel zdůraznil, že stěžovatel se k jeho návrhu na zrušení opatření obecné povahy v řízení před krajským soudem nijak nevyjádřil; pouze u jednání uvedl, že proces vedoucí k vydání opatření obecné povahy nebyl stižen žádnou vadou. Stěžovatel přitom v kasační stížnosti uvádí nové důvody v předchozím řízení neuplatněné, a sice, že záměr obce Zlatá byl navrhovateli znám a byť došlo k chybě v označení napadeného aktu, nelze tak (s ohledem na nedostatek formálního právního vzdělání stěžovatele) bezdůvodně zasahovat do výkonu obecní samosprávy. Podle navrhovatele stěžovatel porušil zákonem stanovený postup při vydání územního opatření o stavební uzávěře, což ostatně sám stěžovatel připustil. Nedostatek formálního právního vzdělání stěžovatele je irelevantní a nemůže být důvodem kasační stížnosti. Navrhovatel byl zkrácen na svých právech, neboť mu bylo znemožněno realizovat zamýšlenou stavbu rodinného domu v dotčeném území. Opatření o stavební uzávěře ani nebylo vydáno v nezbytném rozsahu ve vztahu k cílům stavební uzávěry. V tomto ohledu navrhovatel odkázal na svá předchozí podání a k stěžovatelem tvrzenému nepřípustnému zásahu krajského soudu do práva na obecní samosprávu konstatoval, že činnost obce může být pouze *praeter legem*, nikoliv *contra legem*. Navrhovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] K argumentu navrhovatele, že kasační stížnost je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., Nejvyšší správní soud poznamenává, že citované ustanovení „*ze své podstaty dopadá jen na takové stěžovatele, kteří v řízení před krajským soudem byli žalobci, a nikoli žalovanými* [popř. odpůrci - pozn. NSS] [...] *žalovaný není povinen podávat vyjádření k žalobě: jistě tím může zvýšit svou šanci na procesní úspěch, ale je jen na něm, zda vyjádření podá a jaké argumenty zde uplatní.* [...] *Zatímco ale na žalobce, který inicioval soudní řízení ve věci a se žalobou neuspěl, dopadnou v kasačním řízení důsledky toho, že u krajského soudu neunesl svou povinnost tvrzení (což se projevuje nejen v zákazu právních novot podle § 104 odst. 4 s. ř. s., ale též v zákazu novot skutkových podle § 109 odst. 4 s. ř. s.), žalovaný takovou povinnost dosud neměl, a nemůže tak být ve své argumentaci nijak omezován*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[10] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že ji podává mj. z důvodu nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Napadený rozsudek podle názoru Nejvyššího správního soudu uvedenou vadou netrpí. Z napadeného rozsudku je patrné, jakými úvahami se krajský soud řídil, které důkazy provedl a proč a které nikoliv, z jakého důvodu považoval námitky a argumenty účastníků za liché, mylné či vyvrácené, a rovněž proč podřadil daný skutkový stav pod příslušná právní ustanovení. Pouhá skutečnost, že stěžovatel nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, nesrozumitelnost ani jinou vadu řízení. Zdejší soud v této souvislosti rovněž připomíná závěr Ústavního soudu vyslovený v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (nálezy Ústavního soudu jsou dostupné na nalus.usoud.cz): „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek* [resp. argumentů účastníků řízení - pozn. NSS], *pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že napadený rozsudek krajského soudu nelze považovat za nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[13] Nejvyšší správní soud připomíná, že s účinností zákona č. 303/2011 Sb., jímž byl novelizován soudní řád správní, byla překonána aplikace tzv. pětikrokového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak byl dříve vymezen judikaturou. Ten se stal toliko užitečným a inspirujícím nástrojem, podle kterého je soud povinen postupovat pouze v případě, že jeho strukturu sleduje argumentace uplatněná navrhovatelem. Dále zdejší soud např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, uvedl, že „[v] *řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez,*

pokračování

kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103 nebo ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013 - 96)." Krajský soud opatření obecné povahy zrušil jednak z procesních důvodů, neboť postup vedoucí k vydání opatření obecné povahy byl stižen závažnou vadou, a rovněž z důvodu existence překážky věci již rozhodnuté jako neodstranitelné vady řízení. Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud postupoval v intencích zákona a judikatury zdejšího soudu, což je blíže zdůvodněno dále.

[14] Z obsahu správního a soudního spisu plynou pro rozhodnutí ve věci následující podstatné skutečnosti. Dne 22. 12. 2015 přijalo zastupitelstvo stěžovatele usnesení č. 59/11/2015 v následujícím znění: „*Obecní zastupitelstvo projednalo a schválilo Návrh veřejné vyhlášky Opatření obecné povahy č. 1, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře.*" Usnesení bylo (společně se zápisem ze zasedání zastupitelstva č. 11) vyvěšeno na úřední desce obce Zlatá dne 23. 12. 2015 a sejmuto dne 21. 1. 2016. Z listin - detailů zprávy ke zprávám odeslaným stěžovatelem z datové schránky plyne, že ve dnech 23. a 28. 12. 2015 byl návrh veřejné vyhlášky - opatření obecné povahy - územní opatření o stavební uzávěře rozeslán dotčeným orgánům. Ačkoliv z rekapitulační části napadeného rozsudku plyne, že obsahem správního spisu, na jehož podkladě krajský soud rozhodoval, byl také sám návrh veřejné vyhlášky, ve spise, který byl stěžovatelem zaslán Nejvyššímu správnímu soudu, taková listina chybí. Zdejší soud však nepovažoval za nezbytné předmětnou listinu od stěžovatele opatřit, neboť ve věci bylo možné rozhodnout i bez znalosti jejího obsahu; je nepochybné, že dne 22. 12. 2015 byl obecním zastupitelstvem stěžovatele schválen návrh (podtrženo Nejvyšším správním soudem) předmětného opatření obecné povahy, který byl rozeslán k zaujetí stanoviska dotčeným orgánům. Tři z obeslaných dotčených orgánů zaslaly stěžovateli svá stanoviska (ze dnů 6., 13. a 15. 1. 2015).

[15] Dne 29. 1. 2016 přijalo zastupitelstvo stěžovatele usnesení č. 66/12/2016 v následujícím znění: „*Zastupitelstvo obce Zlatá projednalo a schválilo Opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře.*" Usnesení bylo na úřední desce obce Zlatá vyvěšeno dne 30. 1. 2016 a sejmuto dne 2. 3. 2016. Dne 29. 1. 2016 bylo na úřední desce obce Zlatá vyvěšeno schválené Opatření obecné povahy č. 1/2016 (dále jen „opatření ze dne 29. 1. 2016"), kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře. V záhlaví opatření je uvedeno, že se vydává v souladu s § 97, § 98 a § 99 stavebního zákona, § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, v relevantním znění, a § 171 správního řádu. Byla jím vydána stavební uzávěra pro celé katastrální území obce Zlatá s dobou trvání do vydání územního plánu obce Zlatá. Je v něm konstatováno, že dotčené orgány neuplatnily žádné připomínky či námitky. V odůvodnění je uvedeno, že zastupitelstvo obce Zlatá rozhodlo o pořízení územního opatření o stavební uzávěře na základě prověřování dotčeného území v rámci pořizování územního plánu obce Zlatá, jehož zadání bylo schváleno zastupitelstvem dne 6. 11. 2013. Z uvedeného důvodu se zastupitelstvo rozhodlo vydat opatření o stavební

uzávěře, které má zajistit vytvoření relevantních podmínek pro zachování udržitelného rozvoje na daném území, neboť případná stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití uvedeného území. V závěru opatření ze dne 29. 1. 2016 je uvedeno, že nabývá účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu patnáctým dnem po dni vyvěšení. U tohoto opatření je ve správním spise volně založen lístek obsahující následující poučení: *„Kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, může uplatnit u správního orgánu (obec Zlatá) písemné připomínky. Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout.*“ Lístek není datován, podepsán, ani opatřen jakýmkoliv razítkem; rovněž není zřejmé, zda a po jakou dobu byl vyvěšen na úřední desce společně s veřejnou vyhláškou. Krajský soud v této souvislosti provedl u jednání důkaz elektronickou úřední deskou obce Zlatá umístěnou na stránkách www.obeczlata.cz, ze které zjistil, že dne 29. 1. 2016 zde byla uveřejněna informace o tom, že zastupitelstvo obce Zlatá vydává územní opatření o stavební uzávěře. Text uveřejněného opatření obecné povahy bylo možné zobrazit kliknutím na část textu „*územní opatření o stavební uzávěře*“ a obsahově odpovídal opatření ze dne 29. 1. 2016. Pod uvedenou informací byl zveřejněn text obsahující poučení, které je obsahově totožné s textem na lístku, který je ve správním spise přiložen k opatření ze dne 29. 1. 2016.

[16] Krajský soud dále provedl u jednání důkaz seznamem usnesení ze zasedání zastupitelstva obce Zlatá konaného dne 23. 3. 2016, ve kterém je mj. obsaženo usnesení č. 70/13/2016 tohoto znění: „*Zastupitelstvo obce projednalo a schválilo vydání Opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, a to na základě prověřování dotčeného území v rámci pořizování územního plánu obce Zlatá. Zadání územního plánu obce Zlatá bylo zastupitelstvem obce schváleno dne 6. 11. 2013, usnesením č. 19.*“ Součástí správního spisu je také veřejná vyhláška - Opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, jež bylo podle doložky na něm uvedené vyvěšeno dne 24. 3. 2016 a sejmuto dne 11. 4. 2016 (dále jen „opatření ze dne 24. 3. 2016“). Opatření ze dne 24. 3. 2016 je totožného znění, jako opatření ze dne 29. 1. 2016, avšak navíc je v něm uvedeno rozhodnutí o námitce navrhovatele, které nebylo vyhověno. Podle rozhodnutí o námitce navrhovatele není z jeho námitky zřejmé, čeho konkrétně se chce navrhovatel domoci, proces vydání územního opatření o stavební uzávěře probíhá plně v souladu se zákonem, přičemž dotčené orgány neuplatnily žádné připomínky a námitky. Rozhodnutí o námitce navrhovatele je dále odůvodněno tím, že návrh byl řádně zveřejněn včetně poučení, že kdokoliv včetně vlastníků, jejichž práva mohou být přímo dotčena, může podat námitky, přičemž v územním rozhodnutí, jehož se navrhovatel dovolává, není uveden jeho pozemek. Dále podle tohoto rozhodnutí nelze předjímat výsledek procesu pořízení a vydání územního plánu obce Zlatá a o správnosti postupu obce Zlatá svědčí také rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014 - 74. Krajský soud z elektronické úřední desky obce Zlatá, kterou provedl k důkazu u jednání, zjistil, že dne 24. 3. 2016 zde byla uveřejněna informace o tom, že zastupitelstvo obce Zlatá vydává územní opatření o stavební uzávěře s vypořádáním obdržené námitky. Text uveřejněného opatření obecné povahy bylo možné zobrazit kliknutím na část textu „územní opatření o stavební uzávěře“, přičemž obsahově odpovídá

opatření ze dne 24. 3. 2016. Součástí spisu je také veřejná vyhláška - Opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, jež je zcela totožného znění jako opatření ze dne 24. 3. 2016; jediným rozdílem je, že podle doložky na něm uvedené bylo vyvěšeno dne 24. 3. 2016 a sejmuto bylo dne 27. 4. 2016.

[17] Ve správním spise jsou dále založena dvě podání navrhovatele, a sice vyjádření k veřejné vyhlášce - opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře ze dne 12. 2. 2016, a námitky proti veřejné vyhlášce - opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře ze dne 24. 2. 2016.

[18] Krajský soud u jednání dne 11. 8. 2016 provedl k důkazu také zápisy ze zasedání zastupitelstva č. 12 a č. 13 konaných ve dnech 29. 1. 2016 a 23. 3. 2016. Podle obou zápisů byl projednán bod „*Vydání veřejné vyhlášky obecné povahy, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře*“ s tím, že zastupitelstvo po projednání rozhodlo o vydání, resp. schválilo opatření obecné povahy č. 1/2016, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře.

[19] V souladu s § 97 odst. 1 stavebního zákona se územní opatření o stavební uzávěře vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, přičemž 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 rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.

[20] Podle § 98 odst. 1 stavebního zákona vydává územní opatření o stavební uzávěře v přenesené působnosti rada obce.

[21] Podle § 98 odst. 2 stavebního zákona návrh územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území se písemně projednává s dotčenými orgány, které mohou uplatnit svá stanoviska do 30 dnů ode dne obdržení návrhu. K později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží. S dotčenými orgány, které uplatnily svá stanoviska, musí být návrh územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území dohodnut.

[22] Podle § 98 odst. 3 stavebního zákona námitky proti návrhu územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území mohou podat, kromě osob uvedených v § 172 odst. 5 správního řádu, zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.

[23] Podle § 172 odst. 1 správního řádu je správní orgán (zde stěžovatel) povinen po projednání s dotčenými orgány doručit návrh opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou a vyzvat dotčené osoby, aby k návrhu uplatnily připomínky nebo námitky. Návrh musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů. V souladu s odst. 3 citovaného ustanovení je řízení o návrhu opatření obecné povahy písemné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. Podle odst. 4 může k návrhu opatření obecné povahy kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být

opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. V souladu s odst. 5 mohou vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy. Podle § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou a zveřejní jej též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.

[24] Nejvyšší správní soud po prostudování listin a skutečností plynoucích ze správního a soudního spisu dospěl ke shodným závěrům, jaké učinil krajský soud.

[25] Návrh opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře byl zastupitelstvem stěžovatele projednán a přijat dne 22. 12. 2015 usnesením č. 59/11/2015. V v průběhu prosince 2015 byl rozeslán k zaujetí stanovisek dotčeným orgánům, jak předpokládá § 98 odst. 2 stavebního zákona. V dalším postupu však stěžovatel pochybil. Z usnesení zastupitelstva stěžovatele ze dne 29. 1. 2016, č. 66/12/2016, plyne, že zastupitelstvo přijalo opatření obecné povahy - územní opatření o stavební uzávěře č. 1/2016. Ze zápisu z předmětného zasedání zastupitelstva, z obsahu usnesení č. 66/12/2016, ani z textu opatření ze dne 29. 1. 2016 neplyne, že by záměrem zastupitelstva obce bylo schválit toliko návrh opatření obecné povahy a takový návrh doručit veřejnou vyhláškou ve smyslu § 172 odst. 1 správního řádu. Uvedený názor Nejvyšší správní soud nezastává pouze proto, že v označení předmětného správního aktu chybí slovo „návrh“, avšak vychází ze všech okolností, jež v dané věci vyplynuly najevo. Pokud by jediná vada postupu zastupitelstva stěžovatele spočívala v nepřesnosti označení přijímaného, resp. veřejnou vyhláškou doručovaného správního aktu, pak by skutečně mohlo být výrazem přílišného formalismu, bylo-li by napadené opatření obecné povahy zrušeno (zejména pak tehdy, pokud by bylo prokázáno, že navrhovateli bylo umožněno podat námitky, které byly řádným a zákonným způsobem vypořádány). V nyní projednávané věci je ovšem podstatné, že z žádných listin ani provedených důkazů neplyne, že by vůlí zastupitelstva stěžovatele bylo dne 29. 1. 2016 schválit toliko návrh územního opatření o stavební uzávěře (projednaný s dotčenými orgány ve smyslu § 98 odst. 2 stavebního zákona), o kterém bude zastupitelstvo obce rozhodovat poté, kdy budou provedeny veškeré nezbytné úkony týkající se procesu jeho přijímání (v dané fázi zejména podání námitek a připomínek), a takový návrh doručit veřejnou vyhláškou. Naopak, ze znění přijatého usnesení a textu opatření ze dne 29. 1. 2016 zřetelně plyne, že zastupitelstvo rozhodlo o vydání územního opatření o stavební uzávěře podle § 171 a násl. správního řádu. Jakákoliv poznámka či poučení o tom, že se jedná toliko o návrh opatření obecné povahy,

chybí. Naopak je v záhlaví opatření ze dne 29. 1. 2016 bez dalšího odkazováno na ustanovení správního řádu, stavebního zákona a vyhlášky č. 503/2006 Sb., které se týkají nikoliv návrhu, ale přímo územního opatření o stavební uzávěře, jeho formy a podstatných náležitostí. V závěru opatření ze dne 29. 1. 2016 je rovněž výslovně uvedeno, že toto opatření se doručuje veřejnou vyhláškou a nabývá účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu patnáctým dnem po dni vyvěšení. Adresát předmětné veřejné vyhlášky tak z jejího obsahu mohl oprávněně a bez pochybností seznat a dovodit, že zastupitelstvo stěžovatele vydalo územní opatření o stavební uzávěře, které nabylo účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení. Již krajský soud v napadeném rozsudku upozornil, že v dané věci je podstatné především to, jakou vůli zastupitelstvo stěžovatele projevilo, tedy jaký akt byl zastupitelstvem skutečně projednán a schválen.

[26] Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že na elektronické úřední desce obce Zlatá (stěžovatele) byla spolu s údajem o vydání územního opatření o stavební uzávěře ze dne 29. 1. 2016 mimo text samotného opatření na odděleném, nedatovaném a nepodepsaném lístku zveřejněna *de facto* pouze citace § 172 odst. 4 a 5 správního řádu o možnosti podat připomínky či námitky k návrhu opatření obecné povahy. Ve smyslu § 172 odst. 2 správního řádu je ovšem nezbytné, aby poučení o možnosti podat připomínky a námitky, resp. výzva k jejich uplatnění byly přímou součástí veřejné vyhlášky, kterou se doručuje návrh opatření obecné povahy. Nadto uvedený lístek ani neobsahoval lhůtu, v jaké mohou dotčené osoby uplatnit připomínky. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze vyloučit, že tento lístek - text poučení o možnosti podat námitky či připomínky mohl v adresátech veřejné vyhlášky, ke které byl připojen, vyvolat pochyby o tom, zda se jedná o již schválené opatření obecné povahy, anebo „pouze“ o jeho návrh. Námitka stěžovatele, že je třeba přihlédnout, ke *„skutečnému vyznění vydaného opatření, které odpovídalo záměru zákona a bylo účastníky pochopeno“*, přitom nemůže obstát. Jediným, kdo uplatnil námitku či připomínku, byl navrhovatel, který v námitkách ze dne 24. 2. 2016 namítl právě skutečnost, že nebyl dodržen zákonem stanovený postup, neboť opatření obecné povahy – územní opatření o stavební uzávěře bylo vydáno, aniž by byl zveřejněn po stanovenou dobu na úřední desce stěžovatele jeho návrh. Z uvedeného tak plyne pravý opak názoru stěžovatele, a sice že postup stěžovatele dotčenými osobami pochopen být nemusel a zjevně nebyl. Popsaná zmatečnost v postupu stěžovatele tedy *a priori* nemůže vést k závěru, že zastupitelstvo stěžovatele zveřejnilo návrh opatření obecné povahy.

[27] Naopak logickým závěrem plynoucím z výše popsaných skutečností je konstatování, že stěžovatel vydal územní opatření o stavební uzávěře formou opatření obecné povahy, aniž by předtím zákonem předvídaným postupem zveřejnil jeho návrh a v příslušné fázi procesu jeho přijímání a vydání umožnil k němu podat připomínky či námitky. Tento návrh zjevně jen rozeslal k zaujetí stanovisek dotčeným orgánům podle § 98 odst. 2 stavebního zákona, jak plyne z výše uvedeného. V rozporu se zákonem (zejména § 98 odst. 3 stavebního zákona) tak dal stěžovatel příslušným osobám možnost podat námitky či připomínky až *ex post* po vydání předmětného opatření jako takového. Osoby, které mohly ze zákona uplatnit připomínky či námitky, tedy byly zkráceny na svém právu ovlivnit výsledný obsah opatření ještě před jeho vydáním a nabytím účinnosti, což nebylo možné napravit dodatečným poskytnutím této možnosti a opětovným vydáním opatření

obecné povahy č. 1/2016 totožného obsahu, které bylo jen doplněno o vypořádání námitky navrhovatele (k opatření ze dne 24. 3. 2016 viz dále).

[28] Nejvyšší správní soud dále v této souvislosti konstatuje, že stěžovatel v kasační stížnosti na jednu stranu argumentuje tak, že nemá dostatečné formální právní vzdělání, na druhou stranu se však snaží svá pochybení a jejich důsledky relativizovat tím, že na adresáty svých úkonů klade požadavky, podle nichž mají tyto osoby vědět, co svým postupem skutečně zamýšlel, resp. že v rozporu s výslovným zněním svých usnesení a opatření pomocí veřejné vyhlášky doručil návrh územního opatření o stavební uzávěře, ke kterému lze uplatnit připomínky a námitky. Bylo by ovšem v rozporu s principem právní jistoty adresátů veřejné vyhlášky - opatření ze dne 29. 1. 2016, pokud by soudy ve správním soudnictví daly za pravdu argumentaci předestřené stěžovatelem. Nesrovnalosti, kterých se dopustil stěžovatel, ani jeho případná neznalost práva nemohou jít k tíži adresátů správních aktů jím vydaných, tito nemohou „hádat“, co vlastně stěžovatel tím kterým úkonem ve skutečnosti zamýšlel.

[29] Nejvyšší správní soud dále přisvědčuje rovněž závěru krajského soudu, že vydání opatření ze dne 24. 3. 2016 bránila zásada *res iudicata* uplatňující se také při procesu přijímání a vydání opatření obecné povahy. Jakkoliv opatření ze dne 24. 3. 2016 nad rámec textu opatření ze dne 29. 1. 2016 obsahovalo vypořádání námitky navrhovatele (jež ve svém důsledku zůstalo bez věcného či procesního vyústění), nic to nemění na skutečnosti, že opatření ze dne 24. 3. 2016 je (s výjimkou onoho vypořádání námitky) zcela shodného obsahu a rozsahu a zavazuje totožný okruh adresátů, jako opatření ze dne 29. 1. 2016. Zrušení jen „jednoho“ z uvedených „dvou“ opatření předběžné povahy by k nápravě nezákonného postupu stěžovatele vést nemohlo, neboť ve skutečnosti se jedná o opatření předběžné povahy jediné (a sice opatření č. 1/2016), které bylo nezákonně vydáno dvakrát. V podrobnostech odkazuje Nejvyšší správní soud v této souvislosti na str. 6 odůvodnění rozsudku krajského soudu, s nímž se v této otázce ztotožňuje.

[30] Popsané vady jsou natolik závažné, že mají za následek nezákonnost „obou“ opatření ze dnů 29. 1. 2016 a 24. 3. 2016 jako celku, neboť došlo k zcela zásadnímu porušení zákona. Nelze totiž vyloučit, že v případě řádného postupu by opatření obecné povahy mělo v návaznosti na uplatněné námitky a připomínky jiný obsah, než o jakém bylo rozhodnuto bez uplatnění práv dotčených osob. Jen stěží lze přitom očekávat, že by stěžovatel za daného stavu k námitkám navrhovatele „měnil“ své již vydané opatření obecné povahy; takový postup by ostatně byl také protizákonný. Krajský soud proto postupoval správně, pokud k návrhu navrhovatele opatření obecné povahy ze dnů 29. 1. 2016 a 24. 3. 2016 v souladu s § 101d odst. 2 větou první s. ř. s. zrušil.

[31] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že námitky nezákonnosti právního posouzení provedeného krajským soudem a rozporu rozhodnutí s obsahem spisového materiálu nejsou důvodné.

[32] V důsledku výše učiněných závěrů se Nejvyšší správní soud nezabýval názorem krajského soudu, který byl vysloven pouze *obiter dictum* a týkal se splnění podmínky nezbytného rozsahu stavební uzávěry ve vztahu k jejím cílům a časové a věcné přiměřenosti. Úvahy krajského soudu v uvedeném ohledu nebyly nosným důvodem pro

pokračování

zrušení opatření obecné povahy ze dnů 29. 1. 2016 a 24. 3. 2016, a tedy na výsledek posouzení věci neměly rozhodující vliv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2003, č. j. 7 A 38/2001 - 37, publ. pod č. 127/2004 Sb. NSS). Podle zdejšího soudu by rovněž bylo nadbytečné výslovně se vyjadřovat k argumentaci stěžovatele o tom, že navrhovatel neprojevil vážný zájem na realizaci rodinného domu a že zrušení předmětných opatření může sloužit *„stavebním spekulantům“*. Za situace, v níž stěžovatel zatížil postup při vydání územního opatření o stavební uzávěře závažnou procesní vadou, která nutně musela vést k jeho zrušení, není zatím na místě, aby Nejvyšší správní soud uvedené otázky hodnotil. Jednalo by se o hodnocení předčasné, neboť se jimi eventuálně bude muset v prvé řadě zabývat stěžovatel v případném procesu přijímání a vydání nového územního opatření o stavební uzávěře.

[33] Byť lze chápat obavy stěžovatele, že zrušení opatření ze dnů 29. 1. 2016 a 24. 3. 2016 může mít negativní dopady v jeho území, nelze než konstatovat, že se jedná především o následek jeho vadného postupu, který sám o sobě nemůže zvrátit (správné) závěry krajského soudu, který napadená opatření zrušil v rámci soudního přezkumu po shledání závažných procesních vad.

[34] Pouze pro úplnost pak Nejvyšší správní soud poznamenává, že územní opatření o stavební uzávěře vydává obec v přenesené působnosti, v rámci které je výkon státní správy v určitém rozsahu delegován na územní samosprávu. Je tak pojmově vyloučeno, aby zrušením územního opatření o stavební uzávěře došlo k zásahu do práva obce na samosprávu (*sensu stricto*), ačkoliv je třeba připustit, že stěžovatelem deklarovaný účel a předvídané důsledky opatření mohou mít významný vliv v území, ve kterém má stěžovatel právo rozhodovat o svých záležitostech. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že při přezkumu opatření obecné povahy [zejména takového, kterým se vydává opatření v samostatné působnosti územně samosprávného celku (srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11), ale s přihlédnutím k okolnostem této věci bezpochyby také v nyní řešeném případě] musí dbát zásady zdrženlivosti, pokud jde o zásahy soudní moci do činnosti správních orgánů. Zároveň je však třeba reflektovat povinnost soudů chránit práva jednotlivců, která mohla být výkonem působnosti stěžovatele jako orgánu dotčena.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[36] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel (odpůrce) neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný navrhovatel má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; soud mu přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 4114 Kč, a to za jeden úkon (sepsání vyjádření ke kasační stížnosti) tj. 3100 Kč, dále paušál ve výši 300 Kč [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Zástupce navrhovatele doložil, že je plátcem DPH, proto je odměna navýšena o částku odpovídající této dani (tj. 21 %),

tedy o částku 714 Kč. Stěžovatel je povinen náhradu nákladů řízení uhradit k rukám JUDr. Jiřího Jaroše, Ph.D., advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 13. října 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu