

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatelky: **obec Tisem**, se sídlem Tisem 36, zastoupena Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, proti odpůrkyni: **Rada Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, zastoupena JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy územního opatření – zrušení nařízení obce Tisem č. 1/2006 o stavební uzávěře ze dne 15. 12. 2016, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č. j. 50 A 21/2017 - 50,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č. j. 50 A 21/2017 - 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 20. 9. 2006 vydalo zastupitelstvo obce Tisem nařízení obce Tisem č. 1/2006 o stavební uzávěře podle § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“). Stavební uzávěra se týkala celého území obce Tisem a omezila umísťování liniových staveb dopravní infrastruktury a stanovila podmínky, za kterých je možné tyto stavby v území umísťovat. Stavební uzávěra byla vyhlášena na dobu neurčitou.

[2] Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) dne 17. 2. 2016 vyzval obec Tisem (navrhovatelku) ke zrušení stavební uzávěry. Navrhovatelka se zrušením stavební uzávěry v dopise ze dne 18. 4. 2016 vyjádřila nesouhlas.

[3] Dopisem ze dne 30. 9. 2016 informoval krajský úřad navrhovatelku o zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) – zrušení nařízení obce Tisem č. 1/2006 o stavební uzávěře – a zároveň ji vyzval k vyvěšení návrhu územního opatření. Navrhovatelka s tímto návrhem nesouhlasila a dne 3. 10. 2016 uplatnila námitky.

[4] Navzdory nesouhlasným námitkám vydala Rada Středočeského kraje (odpůrkyně) dne 15. 12. 2016 územní opatření – zrušení nařízení obce Tisem č. 1/2016 o stavební uzávěře. Odpůrkyně v opatření uvedla, že jej vydává „*v přenesené působnosti podle § 98 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu* (dále jen „stavební zákon“) *a § 10 a § 11 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád* (dále jen „správní řád“) *na základě § 98 odst. 1 a po projednání podle § 98 odst. 2 stavebního zákona ve vazbě na ustanovení § 171 - § 174 správního řádu.*“ Ve výroku odpůrkyně uvedla, že s dotčenými orgány návrh dohodla, a že zamítla námitky uplatněné k návrhu obcí Tisem. V odůvodnění uvedla, že nařízení obce Tisem o stavební uzávěře je v rozporu s požadavkem na soulad se stavebním zákonem z r. 2006, nemůže již být aplikováno a musí být zrušeno. Podle § 189a stavebního zákona se 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.

II. Řízení před krajským soudem

[5] Navrhovatelka napadla územní opatření odpůrkyně u Krajského soudu v Praze návrhem na zrušení tohoto OOP dle § 101a s. ř. s.

[6] Na úvod krajský soud konstatoval, že jako s odpůrkyní jednal s radou kraje, neboť její postavení v tomto řízení vyplývá přímo ze zákona (§ 98 odst. 1 stavebního zákona), přestože navrhovatelka v návrhu jako odpůrce označila Krajský úřad Středočeského kraje. Krajský úřad Středočeského kraje ve svém vyjádření k návrhu poukázal na to, že v dané věci není pasivně legitimovaný. Krajský soud vyhodnotil, že tento omyl navrhovatelky však nebyl důvodem pro odmítnutí návrhu.

[7] Krajský soud napadené OOP ke dni nabytí právní moci rozsudku zrušil, neboť dospěl k závěru, že postup odpůrkyně byl nezákonný. Zdůraznil, že rada kraje má podle § 98 odst. 1 stavebního zákona pravomoc územní opatření o stavební uzávěře za stanovených podmínek vydat, nikoliv zrušit. Výraz „vydat“ dle krajského soudu nezahrnuje zároveň výraz „zrušit“. Odpůrkyně tedy dle krajského soudu vydáním napadeného OOP překročila svou pravomoc danou jí zákonem a nepostupovala v souladu s § 10 správního řádu, jak ve vydaném územním opatření deklarovala.

[8] Smyslem ustanovení § 98 odst. 1 stavebního zákona je upravit, který správní orgán má pravomoc vydat územní opatření o stavební uzávěře. Pravomoc rady kraje podle tohoto ustanovení je omezena pouze na dva případy, a to 1) na možnost vydat územní opatření o stavební uzávěře pro více obcí, z důvodu vhodnosti a za souhlasu těchto obcí, a 2) v případě, že je příslušná rada obce nečinná. Toto ustanovení stavebního zákona neupravuje pravomoc rady kraje kontrolovat zákonnost územního opatření o stavební uzávěře vydaného radou obce.

[9] Krajský soud poukázal na to, že soulad OOP s právními předpisy, tedy i územního opatření o stavební uzávěře, lze podle § 174 odst. 2 správního řádu posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Soud uvedl, že je tudíž zřejmé, že lhůta k zahájení přezkumného řízení předmětného územního opatření o stavební uzávěře uplynula. Zdůraznil, že zmeškání lhůty k zahájení přezkumného řízení nemůže odpůrkyně zhojit nezákonným úkonem, kterým překročila svou zákonem stanovenou pravomoc.

[10] Soud uzavřel, že napadené OOP vydala odpůrkyně v rozporu se zákonem. Nezabýval se proto dalšími námitkami navrhovatelky, neboť u nezákonného aktu by to bylo nadbytečné, a napadené OOP zrušil.

III. Kasační stížnost

[11] Odpůrkyně (stěžovatelka) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností.

[12] Stěžovatelka je předně namítá porušení práva na spravedlivý proces, a to konkrétně práva vyjádřit se k návrhu.

[13] Stěžovatelka poukazuje na to, že jako s odpůrcem jednal krajský soud nejprve s Krajským úřadem Středočeského kraje, kterému zaslal návrh na zrušení OOP i jeho doplnění k vyjádření. Poté, co Krajský úřad sdělil, že návrhem napadané opatření obecné povahy vydala Rada Středočeského kraje, a z důvodu nedostatku pasivní věcné legitimace navrhl zamítnutí návrhu, začal krajský soud jednat se stěžovatelkou.

[14] Přípisem ze dne 22. 1. 2018 krajský soud vyzval stěžovatelku, aby do dvou týdnů od doručení dané výzvy předložila soudu své písemné vyjádření k návrhu. Stěžovatelka zdůrazňuje, že soudem nově poskytnutá dvoutýdenní lhůta k vyjádření mohla uplynout nejdříve dne 5. 2. 2018. Krajský soud nicméně bez ohledu na tuto nově poskytnutou lhůtu náhle vyhlásil dne 30. 1. 2018 rozsudek, kterým ve věci rozhodl. Učinil tak přes trvající lhůtu, kterou poskytl stěžovatelce k vyjádření k návrhu.

[15] Stěžovatelka dne 29. 1. 2018 pověřila k jednání ve věci svého zástupce, který tuto skutečnost soudu sdělil dne 31. 1. 2018, téhož dne nahlížel do spisu a ještě 2. 2. 2018 požádal soud o prodloužení lhůty k vyjádření. Vzhledem k tomu, že vzápětí poté zástupce stěžovatelky ze spisového materiálu a z aplikace infosoud (www.justice.cz) zjistil, že soud ve věci náhle rozhodl a rozsudek vyhlásil dne 30. 1. 2018, nezaslal již soudu vyjádření ve věci, jelikož takový postup by byl vzhledem k § 49 odst. 10 s. ř. s. zjevně neúčelný a bezpředmětný.

[16] Stěžovatelka uvádí, že možnost účastníků řízení vyjadřovat se v jeho průběhu k jednotlivým skutečnostem a důkazům je zcela základním procesním právem. Tomuto právu odpovídá povinnost soudu se vyjádřeními účastníků zabývat a své úvahy o nich promítnout do rozhodnutí ve věci. Z důvodu, že soud rozhodl ve věci samé, aniž by vyčkal do konce lhůty k vyjádření poskytnuté stěžovatelce, bylo dle názoru stěžovatelky toto její základní procesní právo popřeno. Uvedené pochybení soudu tedy dle stěžovatelky nepochybně mohlo mít vliv na zákonnost rozsudku, k čemuž odkazuje na závěry uvedené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 1 Afs 321/2016 - 31.

[17] Stěžovatelka dodává, že si je vědoma 90denní lhůty, ve které má soud dle § 101d odst. 2 s. ř. s. o návrhu na zrušení OOP rozhodnout. Za důležité však považuje to, že se jedná o lhůtu pořádkovou, jakož i to, že tato lhůta uplynula již v době, kdy soud poskytoval stěžovatelce dne 22. 1. 2018 dvoutýdenní lhůtu k vyjádření. Stěžovatelka proto nemohla předvídat, že soud rozhodne ve věci náhle dne 30. 1. 2018 bez vyčkání uplynutí lhůty k vyjádření k návrhu, kterou stěžovatelce sám poskytl, a kterou stěžovatelka hodlala využít, aby se k věci samé vyjádřila.

[18] Rozsudek krajského soudu dále dle stěžovatelky nemůže obstát ani co do věcného posouzení návrhu. Stěžovatelka namítá, že nařízení o stavební uzávěře vydané obcí Tisem je v rozporu se zákonem. Z § 189a stavebního zákona (který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007) dle stěžovatelky vyplývá, že nařízení o stavební uzávěře je třeba z hlediska jeho souladu se zákonem zkoumat z pohledu aktuálně platného a účinného stavebního zákona. K tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011 - 30, z něhož vyplývá, že má-li stavební uzávěra vydaná podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona obstát i za účinnosti stavebního zákona, musí z hmotněprávního hlediska odpovídat jeho požadavkům.

[19] Stěžovatelka zdůrazňuje, že právní úprava obsažená ve stavebním zákoně klade důraz zejména 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 (srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011 - 30).

[20] Předmětná stavební uzávěra však byla vyhlášena bez časového omezení a v situaci, kdy obec Tisem neměla schváleno zadání územně plánovací dokumentace. Nařízení o stavební uzávěře bylo vydáno již v roce 2006, přičemž teprve 13. 3. 2017 vzalo zastupitelstvo obce Tisem na vědomí, že byla zahájena jednání s možnými pořizovateli územního plánu, a až dne 11. 9. 2017 mělo zastupitelstvo obce Tisem rozhodnout o pořízení územního plánu. Nařízení o stavební uzávěře je tedy dle stěžovatelky v rozporu s hmotným právem, neboť neodpovídá požadavkům uvedeným ve stavebním zákoně. Stěžovatelka proto nemohla postupovat jinak, než nařízení o stavební uzávěře, mající formu OOP, zrušit.

[21] Stěžovatelka dále argumentuje, že měla oprávnění napadené územní opatření vydat. Namítá, že dle § 98 odst. 1 stavebního zákona je rada kraje oprávněna v případě nečinnosti příslušné rady obce vydat v přenesené působnosti územní opatření o stavební uzávěře. Stěžovatelka upozorňuje, že navrhovatelku písemností ze dne 17. 2. 2016 vyzvala ke zrušení vydané stavební uzávěry z důvodu její nezákonnosti, což však navrhovatelka odmítla a zůstala nečinná. Stěžovatelka proto vydala územní opatření o stavební uzávěře, kterým nezákonné nařízení o stavební uzávěře zrušila. Stěžovatelka jednala na základě podnětu Krajského úřadu Středočeského kraje, který v rámci své činnosti státního dozoru

ve věcech územního plánování dle § 171 odst. 1 stavebního zákona dozírá na dodržování ustanovení stavebního zákona a prováděcích předpisů.

[22] Stěžovatelka považuje právní posouzení uvedeného postupu provedené krajským soudem za nesprávné. Výklad soudu, že výraz „vydat“ uvedený v § 98 odst. 1 stavebního zákona nezahrnuje též výraz „zrušit“, dle stěžovatelky nezohledňuje logicky možný případ vydání zrušujícího územního opatření o stavební uzávěře a nezohledňuje ani širší kontext právní úpravy týkající se zejména rušení „starých“ nezákonných stavebních uzávěr. Soudem provedený výklad pojmu „vydat“ z § 98 odst. 1 stavebního zákona je dle stěžovatelky příliš restriktivní.

[23] Stěžovatelka je přesvědčena, že zrušení územního opatření o stavební uzávěře na základě přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu se vztahuje na zrušení územního opatření o stavební uzávěře, pokud jej provádí např. krajský úřad. V praxi se však může stát, že ke zjištění nezákonnosti územního opatření obce dojde až po uplynutí lhůty k zahájení přezkumného řízení, a i v takové situaci musí být dle mínění stěžovatelky možné nezákonné územní opatření o stavební uzávěře zrušit. Podle stěžovatelky není důvod ustanovení § 98 odst. 1 stavebního zákona interpretovat tím způsobem, že rada kraje sice může neurčitému okruhu adresátů stanovit práva a povinnosti tak, že při nečinnosti rady obce územní opatření o stavební uzávěře vydá, ale že již není oprávněna v tomto směru vydat opatření, kterým při nečinnosti rady obce nezákonné opatření zruší. Stěžovatelka má za to, že § 98 odst. 1 stavebního zákona radě kraje z výše uvedených důvodů vydání zrušujícího územního opatření umožňuje.

[24] Pro dokreslení situace stěžovatelka závěrem uvedla, že nařízení o stavební uzávěře vydané navrhovatelkou je rovněž v rozporu se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje (ZÚR), ve kterých je vymezen koridor pro vedení dálnice D3 přes území obce Tisem.

IV. Vyjádření navrhovatelky

[25] Navrhovatelka se ke kasační stížnosti vyjádřila přípisem ze dne 28. 3. 2018, v němž uvádí své přesvědčení, že stěžovatelka nebyla oprávněna postupem dle § 98 odst. 1 stavebního zákona přezkoumávat nařízení o stavební uzávěře z hlediska zákonnosti ani ho zrušit. Stěžovatelkou vydané OOP by dle navrhovatelky dokonce mohlo být nicotné. Oprávnění přezkoumávat zákonnost opatření obecné povahy náleží krajským úřadům dle § 174 a násl. správního řádu, případně je k tomu oprávněn soud.

[26] Navrhovatelka zdůrazňuje, že územní plán obce Tisem je ve fázi pořizování (dne 11. 9. 2017 bylo usnesením č. 45/09/2017 rozhodnuto o pořízení územního plánu a schválen pořizovatel územního plánu a dne 7. 2. 2018 již proběhlo společné jednání s pořizovatelkou a zpracovatelkou ÚP). Koridor dálnice D3 bude řešen v novém územním plánu, a to zcela v souladu s ZÚR Středočeského kraje. Stavební uzávěra tak slouží svému účelu, tj. pozastavuje stavební činnost v území, dokud nebude územním plánem koridor ZÚR pro D3 dostatečně zpřesněn.

[27] Navrhovatelka uzavírá, že důvod, pro který krajský soud napadené OOP zrušil, byl velmi podstatný. Nedodržení lhůty k vyjádření v takovém případě nemá dle navrhovatelky vliv na zákonnost rozsudku.

V. Replika stěžovatelky

[28] Stěžovatelka v replice odmítá, že by napadené OOP mohlo být nicotné, a setrvává na stanovisku, že má pravomoc dle § 98 odst. 1 stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře formou OOP vydávat. Názor navrhovatelky, že by tvrzená nicotnost mohla ospravedlňovat popření práva stěžovatelky se ve věci vyjádřit, vede k popření základních procesních zásad.

[29] Stěžovatelka dále doplňuje odkaz na usnesení Ústavního soudu 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, z něhož vyplývá, jakým způsobem je třeba přistupovat k interpretaci § 98 odst. 1 stavebního zákona a pojmu „vydat". Z něj se podává, že *„jelikož byla změněna forma, obsah a postup při vydávání stavebních uzávěr, je třeba při jejich změně, zrušení a vydávání výjimek z nich vycházet z ustanovení § 97 až 100 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)."*

[30] Dle stěžovatelky z nařízení o stavební uzávěře nevyplývá, že jejím účelem je pozastavení stavební činnosti v území, dokud nebude koridor ZÚR pro D3 dostatečně zpřesněn územním plánem.

[31] Dle názoru stěžovatelky jí využitý postup, kromě toho, že má oporu v zákoně, představoval (a představuje) jediný možný postup zrušení nezákonného nařízení o stavební uzávěře.

VI. Duplika navrhovatelky

[32] Navrhovatelka v duplice setrvává na již vyslovených tvrzeních. K usnesení Ústavního soudu 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, na který stěžovatelka odkázala v replice, navrhovatelka uvádí, že se toto usnesení týkalo výhradně řešení právní otázky, zda je Ústavní soud oprávněn posoudit soulad nařízení o stavební uzávěře se zákonem, a případně ji zrušit. Ústavní soud však s odkazem na přechodné ustanovení § 189a stavebního zákona dospěl k závěru, že k řízení o zrušení OOP byl příslušný Nejvyšší správní soud dle dnes již zrušeného § 101c s. ř. s. Uzavřel, že přezkum OOP je věcí práva správního, nikoliv práva ústavního, a je tedy potřeba se s návrhem na zrušení územního opatření o stavební uzávěře obrátit na správní soud, nikoliv Ústavní.

[33] Navrhovatelka uzavírá, že předmětem nynějšího řízení není přezkum zákonnosti nařízení o stavební uzávěře, nýbrž přezkum zákonnosti územního opatření a otázky, zda stěžovatelce zákon zakládá pravomoc k jejímu vydání. V současné době lze dle navrhovatelky přezkoumávat zákonnost nařízení o stavební uzávěře pouze podáním návrhu na tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.

VII. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[34] Kasační stížnost je projednatelná, po jejím posouzení dospěl soud k závěru, že je důvodná.

[35] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces tím, že jí bylo upřeno právo vyjádřit se k návrhu, což dle stěžovatelky vedlo k vydání nezákonného rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ze spisového materiálu krajského soudu vyplývá, že krajský soud skutečně vydal napadený rozsudek dříve, než uplynula lhůta, kterou stěžovatelce sám stanovil k vyjádření k žalobě. Krajský soud stěžovatelku vyzval k vyjádření výzvou ze dne 22. 1. 2018, a stanovil k tomu dvoutýdenní lhůtu. Tato lhůta tedy mohla uplynout nejdříve 5. 2. 2018. Přesto však krajský soud již 30. 1. 2018 vydal rozsudek, kterým ve věci rozhodl.

[36] Institut vyjádření žalovaného k žalobě je projevem zásady rovnosti zbraní v řízení před soudem a umožňuje žalovanému vyjádřit se k tvrzením obsaženým v žalobě (srov. komentářovou literaturu k § 74 s. ř. s.: *Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.:* Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2008, č. j. 1 As 42/2008 - 34, zásada *audiatur et altera pars*, tedy právo na slyšení druhé stranu sporu, je *„úhelným kamenem spravedlivého procesu a bez jejího uplatňování si nelze fungování soudní moci v moderním právním státu vůbec představit. Zákonné vyjádření předmětné zásady v oblasti správního soudnictví je obsaženo v § 36 odst. 1 s. ř. s.“*

[37] Krajský soud rozhodl dříve, než stěžovatelce uplynula lhůta k vyjádření k návrhu, odepřel jí tedy toto právo. Řízení před krajským soudem proto bylo stiženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Na tomto závěru se nic nezmění ani tehdy, kdy zákon stanoví lhůtu, ve které má soud rozhodnout. Tuto kasační námitku tedy Nejvyšší správní soud shledal důvodnou.

[38] Další skupina kasačních námitek směřuje proti právnímu posouzení pravomoci stěžovatelky vydat napadené opatření obecné povahy dle § 98 odst. 1 stavebního zákona.

[39] Ustanovení § 98 odst. 1 stavebního zákona stanoví: *„Územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území vydává v přenesené působnosti rada obce. Dotýká-li se územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území více obcí anebo v případě nečinnosti příslušné rady obce, je může vydat v přenesené působnosti rada kraje.“*

[40] Krajský soud napadené OOP zrušil, neboť dospěl k závěru, že výraz „vydat“ neumožňuje územní opatření o stavební uzávěře zrušit, a stěžovatelka tak překročila svoji pravomoc.

[41] Při posuzování této otázky je třeba vycházet ze specifického charakteru opatření obecné povahy. Nástroje územního plánování, které jsou vydávány formou opatření obecné povahy (mezi něž spadá i územní opatření o stavební uzávěře) vždy určitým způsobem upravují poměry na vymezeném území, tedy jedná se o regulaci konkrétního předmětu vůči obecně vymezeným adresátům. Skutečnost, že v roce 2006 navrhovatelka

vydala nařízení o stavební uzávěře (na které je nyní pohlíženo jako na opatření obecné povahy) neznamená, že poměry v území jsou takto upraveny s konečnou platností. Vydání opatření obecné povahy z podstaty věci nezakládá překážku věci rozhodnuté, neboť při splnění zákonných podmínek mohou být poměry v území upraveny nově, odlišně od předchozího stavu. Tato úprava bude vždy provedena zákonem předvídaným způsobem - vydáním nového opatření obecné povahy, které poměry v území upraví od předchozí úpravy odlišně, například tak, že v místě, kde byla v platnosti stavební uzávěra, tuto uzávěru zruší a území bude podléhat jiné regulaci.

[42] Rada kraje tak zcela jistě má pravomoc (za podmínek stanovených v § 98 stavebního zákona) vydat opatření obecné povahy, kterým změní režim v území, tak, že doposud platná stavební uzávěra platit přestane. Je však třeba upozornit též na fakt, že výše uvedeným způsobem nemůže dojít ke zrušení samotného opatření obecné povahy (či nařízení obce vydaného před účinností nového stavebního zákona) jakožto nosiče dosavadní regulace, neboť k takovému kroku stavební zákon pravomoc radě kraje nesvěřuje.

[43] V tomto ohledu tedy stěžovatelka skutečně pochybila. Nebylo v její pravomoci vydat opatření obecné povahy rušící *nařízení*, kterým byla stavební uzávěra přijata. Z výše uvedeného však plyne, že splnila-li další zákonem stanovené podmínky, byla oprávněna vydat opatření obecné povahy, které nově upraví režim v území tak, že zruší *stavební uzávěru*. Dosavadní regulace území, přijatá nařízením navrhovatelky, tak přestane působit.

[44] V nyní posuzované věci jsou však faktické důsledky obou výše uvedených možností totožné. Důsledkem zrušení nařízení o stavební uzávěře bylo odstranění tohoto režimu z dotčeného území. Stejný důsledek by však mělo zrušení samotné stavební uzávěry, které by bylo provedeno v souladu s § 98 odst. 1 stavebního zákona vydáním OOP s jiným výrokem.

[45] Nejvyšší správní soud si je vědom, že výše popsané varianty mohou mít různé časové účinky, tedy lišit se v tom, zda ukončují stavební uzávěru od vydání nového OOP (*ex nunc*), či ji ruší od počátku (*ex tunc*). V případě, že by v dané věci tyto časové účinky hrály roli, jednalo by se jistě o důvod pro rozlišení, zda byla správně vydáním nového OOP ukončena stavební uzávěra, či zda bylo nesprávně zrušeno původní nařízení o stavební uzávěře. V nyní projednávané věci však takovou námitku žádný z účastníků nevznesl a ani Nejvyššímu správnímu soudu ze spisu není zřejmé, že by se o takovou situaci jednalo. Právě proto Nejvyšší správní soud uvážil, že zrušení napadeného opatření obecné povahy pouze z důvodu nesprávné formulace výroku by bylo přepjatým formalismem.

[46] K tomuto závěru soud dospěl i s ohledem na svou ustálenou judikaturu, která vychází z následující premisy: „*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, 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 či ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72). Soud tedy při posuzování opatření obecné povahy musí být veden zásadou zdrženlivosti.

[47] K závěru, že odpůrkyně měla pravomoc napadené OOP vydat, je však zároveň třeba posoudit, zda pro vydání opatření obecné povahy odpůrkyní byla splněna podmínka předpokládaná v § 98 odst. 1 stavebního zákona – nečinnost rady obce (navrhovatelky).

[48] Vzhledem k tomu, že krajský soud učinil v předchozím řízení nesprávní dílčí závěr týkající se absence pravomoci stěžovatelky, touto otázkou se nezabýval. V dalším řízení proto krajský soud posoudí, zda byla splněna podmínka nečinnosti obce.

[49] V případě, že tuto otázku zodpoví kladně, bude dále třeba, aby soud vyhodnotil soulad stavební uzávěry s hmotněprávními podmínkami uvedenými v § 97 - 99 stavebního zákona, a na základě tohoto posouzení shledal, zda obstojí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud kasačními námitkami týkajícími se zákonnosti stavební uzávěry v této fázi řízení nezabýval.

VIII. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[50] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č. j. 50 A 21/2017 - 50, proto podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v dalším řízení umožní stěžovatelce (odpůrkyni) vyjádřit se k návrhu na zrušení napadeného OOP a věcně posoudí otázku nečinnosti navrhovatelky a souladu stavební uzávěry se zákonem.

[51] Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán. Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 26. září 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu