



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelů **a) P. M., b) J. B., c) P. I.**, všech zastoupených Mgr. Janou Syrovátkovou, advokátkou se sídlem Nad Lesíkem 2269, Praha 6, proti odpůrci **Zastupitelstvu obce Slapy**, se sídlem Slapy 72, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2008, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, vydaného odpůrcem dne 16. 9. 2008,

**t a k t o :**

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2008, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, vydané odpůrcem dne 16. 9. 2008, **se zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

I.

### Podstata návrhu

Návrhem ze dne 11. 11. 2008, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 12. 11. 2008, se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře, vydaného Zastupitelstvem obce Slapy dne 11. 9. 2008 (*siť*) a doručeného vyvěšením na úřední desce Obecního úřadu Slapy dne 16. 9. 2008. Navrhovatelé jsou spoluvlastníky pozemků v katastrálním území Přestavlky u Slap; s těmito pozemky nakládali s vědomím, že se podle platného územního plánu jedná o pozemky v zastavitelném území. V důsledku vydání opatření obecné povahy není na pozemcích navrhovatelů možná žádná výstavba, včetně

oplocení, a navrhovatelé se tedy cítí být vydáním tohoto opatření zkráceni na svých právech. Odpůrce podle tvrzení navrhovatelů odůvodnil vydání opatření tím, že dne 5. 6. 2008 schválil pořízení územního plánu; existuje zde pak nebezpečí, že snaha zastavět dotčené pozemky by nebyla v souladu s koncepcí rozvoje území (ta ovšem, jak podotýkají navrhovatelé, dosud neexistuje). Navrhovatelé upozornili na § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle nějž lze územní opatření o stavební uzávěře ve formě opatření obecné povahy vydat pouze za podmínky, že by výstavba v daném území 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. Podle názoru Nejvyššího správního soudu, vysloveného ve věci 1 Ao 3/2007, přitom nemůže být opatřením v území, jímž se upravuje využití území, pouhé usnesení zastupitelstva, kterým se schvaluje pořízení územního plánu. Již z toho je zřejmé, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem.

Pro úplnost navrhovatelé dodali, že výstavba v rekreační oblasti Ždán započala v roce 1959 na základě územního plánu vydaného dne 30. 9. 1959 tehdejšími Krajským národním výborem v Praze pod č. j. Výst. 154-24-10685/59; tento územní plán nebyl nikdy zrušen ani změněn. Z přechodných ustanovení stavebního zákona navrhovatelé dovodili, že platnost tohoto územního plánu skončí nejpozději k 31. 12. 2012, dříve jedině v případě, že by krajský úřad vydal nové zásady územního rozvoje dotčeného územního celku, což se dosud nestalo. Platné územní plány velkých územních celků jsou podle § 189 odst. 2 stavebního zákona závazné pro pořizování územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území; odpůrce přitom navzdory tomuto pravidlu vyhlásil stavební uzávěru na pozemcích, které jsou dle platného územního plánu určeny k zastavění.

Navrhovatelé tedy mají za to, že odpůrce jednak překročil meze své pravomoci a působnosti, neboť vydal opatření obecné povahy, ačkoli pro to nebyly splněny podmínky stanovené v § 97 odst. 1 stavebního zákona, jednak postupoval v rozporu se zákonem, neboť při svém rozhodování nerespektoval platný územní plán velkého územního celku. Proto navrhli, aby bylo opatření obecné povahy č. 1/2008 vydané Zastupitelstvem obce Slapy zrušeno.

## II.

### Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu ze dne 28. 11. 2008 namítl nedostatek své pasivní legitimace. Jak je z návrhu zřejmé, navrhovatelé označili jako odpůrce „*zastupitelstvo obce Slapy nad Vltavou*“; taková obec však na území České republiky neexistuje. Stejně tak zastupitelstvo nemůže být v tomto sporu pasivně legitimováno, neboť nemá žádnou subjektivitu. Opatření obecné povahy sice vydává zastupitelstvo obce, ovšem pasivně legitimována ve sporu o zrušení opatření obecné povahy může být podle odpůrce jen obec. Ve věci je dán i nedostatek aktivní legitimace navrhovatelů: jejich vlastnická práva totiž nejsou napadeným opatřením nijak dotčena. Návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat jen ten, kdo tvrdí, že byl opatřením zkrácen na svých právech. Návrh žádné takové tvrzení neobsahuje; navrhovatelé pouze obecně uvádějí, že na jejich pozemcích není podle napadeného opatření možná výstavba, nevyrovnávají se však se skutečností, že tak tomu bylo i do vydání opatření. Územní plán z roku 1959, jehož se navrhovatelé dovolávají, označuje pozemky ve vlastnictví navrhovatelů jako pláž, na které není umístěna žádná stavba ani oplocení; na právním postavení navrhovatelů se tedy vydáním napadeného opatření nic nemění. Opatření

navíc vymezuje zastavěné území na celém území obce Slapy, které je tvořeno katastrálními územími Slapy a Přestavlky u Slap; k tomuto celkovému území žádný územní plán vydán nebyl. Práva navrhovatelů nejsou dotčena i z toho důvodu, že navrhovatelé mohou kdykoli požádat o výjimku ze zákazu stavební činnosti. To dosud neučinili, a není tedy zřejmé, jak by příslušný orgán o takové žádosti rozhodl. Ostatně územní plán z roku 1959 je svou povahou podrobným zastavovacím plánem, kde je každá jednotlivá stavba již předem určena. Podle tohoto územního plánu tedy nebylo možno na pozemcích navrhovatelů nic nově postavit; napadené opatření v tomto ohledu nepřináší žádnou změnu.

K námitce týkající se § 97 odst. 1 stavebního zákona odpůrce poukázal na rozhodnutí č. j. 51/92/D ze dne 21. 1. 1992 vydané stavebním úřadem Městského úřadu v Jílovém u Prahy, v němž se pro katastrální území Slapy a Přestavlky u Slap zakazuje povolování novostaveb objektů individuální rekreace bez zřetele na jejich stavebně technické provedení a trvání. Tato stavební uzávěra, která platí do odvolání, nebyla dosud odvolána; nic tedy nebránilo tomu, aby obec Slapy s ohledem na nadcházející přípravu územně plánovací dokumentace vydala napadené opatření.

Odpůrce je přesvědčen, že bylo v jeho pravomoci vydat územní opatření o stavební uzávěře, a že tak neučinil v rozporu s územním plánem z roku 1959; navrhl proto, aby návrh na zrušení opatření byl zamítnut.

### III.

#### Replika navrhovatelů

Dne 7. 12. 2008 navrhovatelé ve své reakci na vyjádření odpůrce uvedli, že námitka nedostatku pasivní legitimace, založená na nepřesném označení odpůrce na hlavičce návrhu (nikoliv v jeho textu či petitu), je ryze účelová. Osoba odpůrce není určena tvrzením navrhovatele, ale kogentně ji určuje zákon. Podle § 101a odst. 4 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo opatření obecné povahy vydal, v daném případě tedy Zastupitelstvo obce Slapy. Navrhovatelé odmítli též námitku nedostatku aktivní legitimace: vydáním napadeného opatření obecné povahy byli omezeni ve výkonu svých vlastnických práv k označeným pozemkům, navíc jim byl téměř znemožněn výkon jejich zákonných povinností plynoucích z vlastnictví pozemků. Navrhovatelé se v rámci dosud běžícího restitučního řízení stali (spolu)vlastníky značného množství pozemků (LV č. 1669, 1672, k. ú. Přestavlky u Slap; celkově se jedná o plochu o výměře cca 23 000 m<sup>2</sup> v rekreační lokalitě Žďán). Po více než čtyřiceti letech, kdy navrhovatelé nemohli pozemky užívat v důsledku jejich vyvlastnění či nucených výkupů, je jim nyní dispozice s těmito pozemky blokována na základě dvou opatření obecné povahy, vydaných odpůrcem (nyní napadené č. 1/2008, a č. 2/2008, kterým bylo vymezeno zastavěné území obce Slapy); ostatně samo napadené opatření výslovně uvádí, že jeho cílem je zamezit „*výkonu vlastnických práv k předmětným pozemkům (snaha zastavět dané území)*“. Předmětné pozemky přiléhají k vodní ploše Slapské přehrady a jsou masivně a živelně využívány rekreanty a majiteli okolních staveb; navrhovatelé přitom v důsledku napadeného opatření nemohou své pozemky ani oplotit, natož ekonomicky využívat či mít prospěch z užívání pozemku cizími osobami. Jako spoluvlastníci dotčených pozemků jsou navrhovatelé navíc odpovědní za jejich stav z hlediska ochrany životního prostředí, aniž však mohou jakkoli ovlivnit dodržování příslušných předpisů; již jen z tohoto důvodu jsou vydáním napadeného opatření zkráceni na svých právech. Postavení vlastníka pozemku, na němž platí stavební uzávěra, je diametrálně odlišné od postavení vlastníka pozemku, kde takové omezení neplatí; popírat to je až absurdní. Navrhovatelé nerozumí tomu, proč by rozhodnutí o stavební uzávěře, vydané v roce 1992 Městským úřadem

v Jílovém u Prahy a zakazující pouze povolování novostaveb objektů individuální rekreace, mělo jakkoli ospravedlňovat vydání nového rozšířeného opatření o stavební uzávěře; krom toho odpůrce se v napadeném opatření o tomto rozhodnutí vůbec nezmiňuje, a není tedy důvodu pokládat je za „opatření v území, jímž se upravuje využití území“ ve smyslu § 97 odst. 1 stavebního zákona.

Tvrzení odpůrce, podle něž není v podrobném územním plánu z roku 1959 na pozemcích navrhovatelů situována žádná stavba ani oplocení, neboť jsou klasifikovány jako pláže, nemá oporu ve faktickém stavu. Z mapové části územního plánu vyplývá, že část pozemků byla navržena k zastavění dvoupodlažní zástavbou; další pozemky přiléhající k vodní ploše byly označeny jako louky a pastviny (nikoli tedy pláže), na nichž podrobný územní plán vytyčuje dvakrát stavbu půjčovny lodí a přístaviště.

Odpůrce tedy nejen překročil meze své působnosti a porušil § 97 odst. 1 stavebního zákona, ale rovněž neproporcionálně upřednostnil veřejný zájem na úkor práv navrhovatelů, aniž to veřejný zájem skutečně v tomto rozsahu vyžadoval a aniž odpůrce takový veřejný zájem doložil.

Podáním ze dne 10. 12. 2008 doplnili navrhovatelé svou repliku o sdělení, že pozemky p. č. 296/356, p. č. 296/354, p. č. 296/368, p. č. 296/352, p. č. 296/359, p. č. 296/367 a p. č. 296/351, které podle územního plánu z roku 1959 byly situovány v zastavěném území, navrhovatelé již prodali kupními smlouvami uzavřenými od září do prosince 2006; kopie těchto smluv také přiložili. Výplata částí kupních cen za pozemky byla vždy vázána na vydání stavebního povolení pro výstavbu rekreačního objektu k podnikatelským účelům. V průběhu zpracování komplexní projektové dokumentace pro plánovanou výstavbu zahájil Obecní úřad Slapy řízení o vymezení zastavěného území a vyhlášení stavební uzávěře; projektové práce byly proto přerušeny. Všichni kupující poté odmítli navrhovatelům vyplatit část kupní ceny, která byla vázána na vydání stavebního povolení. Nezákonným postupem odpůrce tak navrhovatelům vznikla škoda, a sice P. M. ve výši 552 500 Kč, J. B. ve výši 2 355 100 Kč a P. I. ve výši 952 500 Kč. Vydáním napadeného opatření byla poškozena majetková práva navrhovatelů, neboť navrhovatelé při uzavírání kupních smluv vycházeli z platného územního plánu, podle něž nic nebránilo vydání stavebního povolení k rekreační stavbě pro podnikatelské účely, a vlastník pozemku měl tedy na vydání takového povolení nárok.

#### IV.

##### **Přednesy a konečné návrhy účastníků při jednání**

Při jednání, konaném dne 16. 12. 2008, navrhovatelé setrvali na svém návrhu.

#### V.

##### **Skutkový stav**

Nejvyšší správní soud z předložených podkladů zjistil, že odpůrce na svém 3. zasedání, konaném dne 5. 6. 2008, schválil záměr pořízení územního plánu obce Slapy, jakož i návrh opatření obecné povahy č. 1/2008, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře. Dotčené orgány nevyslovily k návrhu územního opatření o stavební uzávěře žádná nesouhlasná stanoviska ve smyslu § 98 odst. 2 stavebního zákona, a Obecní úřad Slapy proto oznámil zahájení

řízení o vydání opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou ze dne 17. 7. 2008; v ní vyzval dotčené osoby k uplatnění připomínek či námitek. Na svém 4. zasedání, konaném dne 11. 9. 2008, pak odpůrce rozhodl o vydání opatření obecné povahy č. 1/2008, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře; námitkám, které podaly osoby odlišné od navrhovatelů (L. J., V. H. a J. H.) ohledně svých pozemků, přitom nevyhověl. Oblast územního opatření o stavební uzávěře vymezil odpůrce celým katastrálním územím obce Slapy, tvořeným katastrálním územím Slapy nad Vltavou a katastrálním územím Přestavky u Slap; součástí opatření učinil též mapový podklad s vyznačením tohoto území. Opatření obecné povahy bylo vydáno vyvěšením na úřední desce obce Slapy dne 16. 9. 2008, sňato pak bylo dne 2. 10. 2008. Zde je zapotřebí opravit údaj uváděný navrhovateli, podle nichž bylo opatření „vydáno“ dne 11. 9. 2008 a doručeno vyvěšením na úřední desce dne 16. 9. 2008. Je-li podle § 25 správního řádu doručováno veřejnou vyhláškou – tj. vyvěšením písemnosti na úřední desce správního orgánu – je tento den zároveň i dnem vydání rozhodnutí [§ 71 odst. 2 písm. c) správního řádu]. Toto pravidlo se v souladu s § 174 odst. 1 správního řádu přiměřeně použije i pro řízení ve věci opatření obecné povahy.

V opatření obecné povahy odpůrce zakázal povolování a provádění veškerých staveb, jakož i povolování a provádění změn dokončených staveb formou přístavby, kterou se zvýší celková zastavěnost zastavěného stavebního pozemku nad 20 % z jeho celkové výměry, povolování a provádění změn v účelu užívání staveb podmíněných přístavbou a změn staveb před jejich dokončením, které jsou spojeny se zvýšením celkové zastavěnosti stavebního pozemku nad 20 % z jeho celkové výměry. Zároveň odpůrce stanovil, že zákaz se nevztahuje na provádění staveb, které bylo zahájeno na základě veřejnoprávního titulu před nabytím účinnosti tohoto opatření obecné povahy, a upravil též možnost vydávání výjimek ze zákazu stavební činnosti. Vydání opatření zdůvodnil potřebou regulovat zástavbu v území tak, aby výkon vlastnických práv k pozemkům (snaha zastavět území) neznemožnil realizaci koncepce rozvoje území.

Ve spisu odpůrce je dále založeno „*Oznámení rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky malého rozsahu – Vypracování nového územního plánu obce Slapy*“, které je datováno dnem 19. 9. 2008 a adresováno obchodní společnosti vzešlé ze zadávacího řízení, a smlouva o dílo uzavřená s touto společností dne 6. 11. 2008, jejímž předmětem je zhotovení díla sestávajícího z doplňujících průzkumů a rozborů, z podkladu pro návrh zadání a z návrhu územního plánu.

## VI.

### K přípustnosti návrhu a k žalobní legitimaci účastníků

Návrh na zrušení opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. To, že napadené územní opatření o stavební uzávěře bylo vydáno jako opatření obecné povahy, odpůrce nezpochybňuje; ostatně sám se v tomto opatření odvolává na úpravu územního opatření o stavební uzávěře ve stavebním zákoně (díl šestý hlavy třetí zákona), v jehož § 97 odst. 1 je toto územní opatření výslovně označeno jako opatření obecné povahy.

Naproti tomu odpůrce popírá aktivní legitimaci navrhovatelů; jeho postoji však nelze přisvědčit. Je třeba připomenout, že legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se nezakládá zkrácením na právech, nýbrž již tvrzením o tom, že k takovému zkrácení došlo (jak to při výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s. konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 - 60, publikovaném pod č. 1341/2007 Sb.

NSS). Takové tvrzení návrh obsahuje, a argumentuje i okolnostmi svědčícími o tom, že právní postavení navrhovatelů se vydáním územního opatření o stavební uzávěře změnilo (zatímco dříve byly jejich pozemky určeny k zastavění, nyní na nich nelze stavět nic, dokonce ani oplocení). Zatímco je nesporné, že navrhovatelé jsou vlastníky pozemků dotčených stavební uzávěrou (to doložili výpisem z katastru nemovitostí prokazujícím stav evidovaný k 11. 11. 2008, tj. ke dni předcházejícímu dni podání návrhu), jejich ostatní tvrzení zůstávají v rovině subjektivní výpovědi; to však jejich žalobní legitimaci nijak neoslabuje. Zkoumat pravdivost či oprávněnost takových tvrzení přísluší soudu až ve fázi meritorního zkoumání věci; podmiňovat tím přístup k soudu není možné. Odmítnutí návrhu by bylo na místě jedině tehdy, pokud by již na první pohled bylo zjevné, že právní sféra navrhovatele z podstaty věci nemohla být napadeným aktem dotčena. To však není případ navrhovatelů v této věci, kteří v dotčeném území vlastní pozemky a usilují o jejich zhodnocení.

Odpůrce se domnívá, že ani on sám není ve věci pasivně legitimován, i v tom se ale mylí. Námitce, podle níž na území České republiky neexistuje obec s názvem „*Slapy nad Vltavou*“, soud shodně s navrhovatelem nepřikládá žádnou váhu. Jak navrhovatelé správně uvádějí, toto označení je uvedeno pouze na rubru žaloby, nikoli v jejím textu ani v petitu; ostatně i z toho, že soudu nevznikly při komunikaci s odpůrcem žádné potíže, je zřejmé, že tato nepřesnost neztížila správnou identifikaci odpůrce. Co se pak týče právního postavení zastupitelstva obce, upozorňuje soud na to, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy není osoba odpůrce určena tvrzením navrhovatele, ale kogentně ji určuje zákon. Lze také poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56 (publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS), podle nějž je úkolem soudu, aby v řízení jako s odpůrcem jednal s tím, kdo skutečně odpůrcem být má, a ne s tím, koho třebaš i chybně označil v návrhu navrhovatel. Podle § 101a s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Napadené opatření obecné povahy nevydala obec Slapy, nýbrž její zastupitelstvo, jak je k tomu ostatně opravňuje § 6 odst. 6 písm. c) a § 98 odst. 1 stavebního zákona. Původcem napadeného opatření je tedy konkrétní orgán obce, nikoli sama obec jako veřejnoprávní korporace, která vlastními úkony může nabývat práva a povinnosti. To, že zastupitelstvo není subjektem práv a povinností ve smyslu soukromoprávním, není pro jeho pasivní legitimaci podstatné.

V průběhu řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 14. 10. 2008 (tedy ještě předtím, než se navrhovatelé obrátili na zdejší soud) podali Ing. Z. J., M. J. a L. J. u Krajského úřadu Středočeského kraje podnět podle § 174 odst. 2 správního řádu k provedení přezkumného řízení ve věci napadeného územního opatření o stavební uzávěře. Podle § 48 odst. 2 písm. a) s. ř. s. může předseda senátu řízení usnesením přerušit, jestliže zjistí, že ve věci byl podán zákonem připuštěný podnět nebo návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení bylo zahájeno. Toto ustanovení vyjadřuje zásadu subsidiarity soudního přezkumu a má za cíl minimalizovat zásahy soudů do výkonu veřejné správy. V projednávané věci však soud vycházel z toho, že podnět na provedení přezkumného řízení byl podán osobami odlišnými od navrhovatelů; samo přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu) pak ještě ani nebylo zahájeno. Soud přihlédl též k zákonem stanovené lhůtě pro rozhodnutí soudu a dospěl k závěru, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy přerušovat nebude.

## VII.

**Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy  
a jeho užití v projednávané věci**

Dále již Nejvyšší správní soud přistoupil k samotnému věcnému posouzení návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného odpůrcem, tedy slovy ustanovení § 101d s. ř. s., posuzování souladu předmětného opatření obecné povahy se zákonem, a toho, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Jak už zdejší soud zdůraznil ve svém rozhodnutí publikovaném pod č. 1341/2007 Sb. NSS, je územní opatření o stavební uzávěře výrazným zásahem do obecně povolené stavební činnosti. Jde o institut jistě potřebný, zejména v území, kde ještě nebyl vydán územní plán a kde je nezbytné omezit činnost jednotlivých stavebníků v zájmu budoucí koncepce rozvoje území, která by nekoordinovanou a neregulovanou výstavbou mohla být ohrožena či dokonce zmařena. Jelikož však jde stále o výjimku z pravidla, klade na ni zákon – konkrétně stavební zákon ve svém § 97 odst. 1 – poměrně přísné požadavky jak co do návaznosti na jiné územně plánovací dokumenty („pokud by [stavební činnost] 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“), tak co do obsahu („v nezbytném rozsahu“).

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej již užil i v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy (srov. např. č. 968/2006 Sb. NSS).

Samotný algoritmus přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem se skládá z následujících kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření a zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případě těchto závěrečných kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy):

- 1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
- 2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).
- 3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
- 4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem – zde hmotným právem.
- 5) Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

V první řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy. Jak plyne z již citovaného § 98 odst. 1 stavebního zákona, vydání územního opatření o stavební uzávěře přísluší radě obce. Stavební zákon však ve svém § 6 odst. 6 písm. c) pamatuje i na obce, kde se rada nevolí, a tam tuto pravomoc svěřuje zastupitelstvu obce. Obec Slapy je právě takovou obcí: rada obce se totiž nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů [§ 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], a Zastupitelstvo obce Slapy – jak je soudu z úřední činnosti známo – čítá jen jedenáct členů. Je tedy zřejmé, že tu není jiný orgán, který by mohl napadené opatření vydat; pravomoc odpůrce je tak dána, což ostatně navrhovatelé nezpochybnili.

Další krok pak spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v jejichž rámci vykonává správní orgán svou pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svou pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svou pravomoc vykonávat).

Ani ohledně působnosti odpůrce nevznikly žádné pochyby. Citovaný § 6 odst. 6 stavebního zákona je součástí jeho hlavy druhé části druhé, která nese název „*Působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu*“. Podle § 5 odst. 3, který uvozuje hlavu druhou části druhé stavebního zákona, zajišťují orgány obce ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům. Následující § 6 pak svěřuje působnost na tomto úseku různým orgánům obce – v konkrétním případě územního opatření o stavební uzávěře jde o radu obce, resp. zastupitelstvo obce. Odpůrce respektoval i svou působnost prostorovou: napadené opatření obecné povahy vztáhl toliko na pozemky v katastrálním území obce Slapy, což je patrné jak z textu článku I opatření, tak z připojeného mapového podkladu. Osobní působnost lze v rámci specifického institutu, jímž je opatření obecné povahy, uplatňovat jen tak, aby opatření – jež je aktem s konkrétně vymezeným předmětem – dopadalo na množinu obecně určených adresátů (srov. rozhodnutí č. 740/2006 Sb. NSS). To je u přezkoumávaného opatření splněno: není totiž možno předem určit, které konkrétní osoby budou stavební uzávěrou dotčeny, je však zřejmé, že stavební uzávěra dopadne na každého, kdo by chtěl v daném území vykonávat stavební činnost. Odpůrce nepřekročil ani svou časovou působnost, neboť postupoval podle platného a účinného právního předpisu. Přezkoumávané opatření obecné povahy tedy uspělo i ve druhém kroku algoritmu přezkumu.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno postupem souladným se zákonem. Navrhovatelé v tomto ohledu zejména namítali rozpor s § 97 odst. 1 stavebního zákona, neboť odpůrce dosud neschválil zadání nového územního plánu, což je zákonná překážka pro to, aby bylo možné vydat v dané věci územní opatření o stavební uzávěře.

Nejvyšší správní soud se touto otázkou zabýval již ve svém výše citovaném rozhodnutí publikovaném pod č. 1341/2007 Sb. NSS; úvahy tam obsažené lze shrnout takto:

Stavební zákon ve svém § 97 odst. 1 stanoví, že „*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*<sup>4</sup>. Omezit nebo zakázat stavební činnost na vymezeném území lze tedy pouze za předpokladu, že by taková stavební činnost mohla ztížit či znemožnit budoucí využití vymezeného území, a to za kumulativního splnění ještě alespoň jedné z dalších zákonem stanovených podmínek. První možností, kdy lze takové opatření v území vydat, je situace, kdy by zakazovaná stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit využití daného území podle připravované územně plánovací dokumentace, která již ovšem musí být ve fázi schváleného zadání ve smyslu § 47 odst. 5 stavebního zákona. Vydání územního opatření pak přichází do úvahy také za situace, kdy by zakazovaná stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit využití daného území podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Nejvyšší správní soud tedy musel zkoumat, zda odpůrce při projednávání a schvalování napadeného opatření obecné povahy splnil podmínky obsažené v § 97 odst. 1 stavebního zákona.

Odpůrce v přezkoumávaném opatření uvedl, že cílem opatření je zakázat stavební činnost, která by nebyla v souladu s koncepcí rozvoje daného území, a tak účinněji regulovat novou zástavbu v území do doby, než bude pro danou lokalitu vypracován územní plán. Zároveň odpůrce odkázal na usnesení Zastupitelstva obce Slapy č. 3/2008 ze dne 5. 6. 2008, kterým byl jednak vydán návrh stavební uzávěry, jednak bylo schváleno pořízení územního plánu. Soud tedy musel uvážit, zda přijetí uvedeného usnesení bylo pro následný postup odpůrce (vedoucí k vydání přezkoumávaného opatření obecné povahy) dostačující.

Jak je zřejmé z příloženého správního spisu, Zastupitelstvo obce Slapy svým usnesením ze dne 5. 6. 2008 skutečně schválilo záměr pořízení územního plánu obce a uložilo starostovi uzavřít s Městským úřadem Černošice veřejnoprávní smlouvu o pořízení územně plánovací dokumentace, jakož i připravit výběrové řízení na projektanta, který zpracuje dokumentaci územního plánu obce Slapy. Je však patrné, že zde se jedná pouze o počáteční fázi procesu vedoucího k vydání územně plánovací dokumentace. Ještě než vůbec dojde k samotnému řízení o územním plánu, musí zastupitelstvo příslušné obce zejména rozhodnout o pořízení územního plánu (§ 44, § 46 stavebního zákona), schválit zadání takového plánu (§ 47 téhož zákona) a mimo jiné také veřejně projednat koncept územního plánu (§ 48 a násl. citovaného zákona); aby tak mohl pořizovatel územního plánu přistoupit k dalšímu kroku takto naznačeného postupu, musí vždy splnit zákonné podmínky stanovené pro krok předchozí.

S ohledem na to je pak třeba posuzovat i možnost vydat územní opatření o stavební uzávěře v projednávané věci, neboť zákonodárce ve vztahu k nově vznikajícímu územnímu plánu stanovil pro vydání stavební uzávěry právě podmínku již schváleného zadání územního plánu. Vydání územní opatření o stavební uzávěře je tedy možné až v okamžiku, kdy jsou již přesně známy základní cíle a požadavky na využití daného území (zde srov. zejména přílohu č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti). Jestliže takové požadavky podle shora citované vyhlášky ještě závazně vymezeny a schváleny nejsou (požadavky vyplývající z územní politiky rozvoje, požadavky na rozvoj území obce, požadavky na řešení veřejné infrastruktury, požadavky na ochranu a rozvoj hodnot území apod.), nelze v návaznosti na vznikající územní plán (který se ještě nedostal do fáze schválení jeho zadání) vydat územní opatření o stavební uzávěře. Právě tak tomu ovšem bylo v projednávané věci, a takový postup zákon nepřipouští.

Nejvyšší správní soud rovněž přisvědčil navrhovatelům v tom, že usnesení zastupitelstva o pořízení územního plánu není rozhodnutím či opatřením v území, jímž se upravuje využití území. Takový závěr vylučuje jak forma tohoto aktu, tak jeho obsah. Rozhodnutí,

jimiž se upravuje využití území, jsou zejména územní rozhodnutí vyjmenovaná v § 77 stavebního zákona, tedy rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, rozhodnutí o změně využití území, rozhodnutí o ochranném pásmu apod. O takové rozhodnutí se v daném případně nepochybně nejednalo. Pojmem „opatření, jímž se upravuje využití území“ pak měl zákonodárce na mysli zejména akty, které tak stavebně právní předpisy nejen výslovně označují, ale které též mají ve vztahu k procesu rozhodování o případném vydání územního opatření patřičnou relevanci [jedná se tak například o územní opatření o asanaci území podle § 97 a násl. stavebního zákona, nebo o opatření vyplývající z požadavků civilní ochrany na využití staveb k ochraně obyvatelstva (bod 7 písm. a) přílohy č. 4 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření)]. Usnesení zastupitelstva tedy nevykazuje ani znaky takového opatření.

Rozhodnutím ani opatřením v území, jak je má na mysli § 97 odst. 1 stavebního zákona, pak nemůže být ani rozhodnutí stavebního úřadu v Jílovém u Prahy ze dne 21. 1. 1992. Důvody jsou jednak formální – citované ustanovení totiž hovoří o „budoucím využitím území“, a zjevně se tak vztahuje na taková rozhodnutí či opatření v území, která jsou nově vydávána či přijímána podle nyní účinného stavebního zákona, nikoli podle úprav předchozích. Krom toho je subsumpce uvedeného rozhodnutí vydaného stavebním úřadem v Jílovém u Prahy nemožná i z důvodů obsahových. Stavební uzávěra slouží k dočasnému či trvalému „zmrazení“ stavební činnosti v daném území – typicky buď proto, že území má i nadále zůstat stavebně nedotčeno, nebo naopak proto, že zde má vzniknout výstavba komplexnějšího charakteru, neslučitelná s případnými individuálními stavebními záměry vlastníků jednotlivých pozemků. Stavební uzávěrou se tedy má chránit určitá hodnota konkrétně označená v připravované územně plánovací dokumentaci nebo v jiném rozhodnutí či opatření o využití území; je však absurdní, aby nová stavební uzávěra sloužila k ochraně a zachování starší stavební uzávěry. Zamezení stavební činnosti není cílem samo o sobě, nýbrž je pouze prostředkem k dosažení jiného cíle. Právě tento jiný cíl musí vyjadřovat připravovaná územně plánovací dokumentace nebo jiné rozhodnutí či opatření o využití území, aby bylo možno vydat územní opatření o stavební uzávěře; stavební uzávěra z roku 1992 se o žádném takovém cíli nezmiňuje. Krom toho, jak přílehlavě podotýkají navrhovatelé, je stavební uzávěra z roku 1992 užší, neboť se sice vztahuje na celé katastrální území obce Slapy, ovšem dopadá pouze na povolování novostaveb objektů individuální rekreace – na rozdíl od nyní přezkoumávané stavební uzávěry, již se zakazuje veškerá nová výstavba, bez ohledu na její povahu a účel, jakož i další činnosti na právě prováděných či již dokončených stavbách, pokud by se jimi zvýšila celková zastavěnost pozemku nad 20 % z jeho celkové výměry. Postrádá jakýkoli rozumný smysl, aby jako prevence možných obtíží při uplatňování zákazu povolování novostaveb objektů individuální rekreace byl vydáván další akt, který tento zákaz podstatně zpřísní. To je jednak v rozporu s požadavkem „nezbytného rozsahu“, na nějž má být stavební uzávěra ve smyslu § 97 odst. 1 stavebního zákona omezena, jednak je to stěžejně pochopitelné v situaci, kdy starší stavební uzávěra stále platí. V takovém případě toto starší rozhodnutí zajišťuje cíl, pro který bylo vydáno (ať už je jakýkoli), samo.

Lze tak uzavřít, že odpůrce při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovené podmínky pro procesní postup při jeho vydávání. Vzhledem k tomu, že přezkoumávané opatření obecné povahy neuspělo v třetím kroku algoritmu, nepovažoval soud za nutné zabývat se dalšími výhradami navrhovatelů, neboť již provedené úvahy postačují ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. I kdyby tedy v ostatních krocích napadené opatření obstálo, muselo by být stejně zrušeno pro nedodržení zákonem vymezených procesních pravidel pro jeho vydání. Z toho důvodu se již soud dále nezabýval souladem opatření obecné povahy s hmotným právem, ani přiměřeností právní regulace. Jelikož opatření nemohlo být v dané fázi pořizování územně plánovací dokumentace vůbec vydáno, soud již dále nezkoumal vztah tohoto opatření k územnímu plánu z roku 1959.

**X.**

**Náhrada nákladů řízení**

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

**Poučení:** Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2008

JUDr. Marie Žiškova  
předsedkyně senátu