



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci navrhovatele: **a) HVN Logistic s. r. o.**, se sídlem Hůry 90, Rudolfov, **b) ALTSAME s. r. o.**, se sídlem Dobrovodská 2772/21a, České Budějovice, oba zastoupeni JUDr. Petrem Vaňkem, advokátem, se sídlem Krajinská 224/37, České Budějovice, proti odpůrci: **Jihočeský kraj**, U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o přezkoumání opatření obecné povahy ze dne 18. 7. 2013, č. j. KUJCK 39747/2013/OREG-21, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 10. 2013, č. j. 10 A 97/2013 – 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

Rada Jihočeského kraje (dále též „*odpůrce*“) vydala dne 18. 7. 2013 pod č. j. KUJCK 39747/2013/OREG-21, s. z. OREG 16431/2012/rezabkova, veřejnou vyhlášku – územní opatření o stavební uzávěře na (ve vyhláše označených) pozemcích v katastrálním území obcí Borek u Českých Budějovic, Libníč, Úsilné a Hůry. Rada uvedeným opatřením zakázala na území dotčeném stavební uzávěrou umísťovat a povolovat stavby (novostavby, nástavby, přístavby a stavební úpravy stávajících objektů, včetně staveb dopravní a technické infrastruktury) nesouvisející se stavbou dálnice, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí využití území dle vydaného územního rozhodnutí č. j. SU/9807/2006 Bou, ze dne 10. 4. 2007, ve znění rozhodnutí č. j. SU/8381/2009 Bou ze dne 7. 1. 2011. Územní opatření rovněž stanovilo, že výjimku z uvedeného omezení nebo ze zákazu stavební činnosti může povolit Rada Jihočeského kraje podle § 99 odst. 3 stavebního zákona, jestliže povolení výjimky neohrozí účel sledovaný vyhlášením stavební uzávěry. Podle uvedeného opatření je na území dotčeném stavební uzávěrou možno nadále provádět v souladu s ustanovením § 99 odst. 1 stavebního

zákonu udržovací práce; platnost stavební uzávěry bude ukončena dnem uvedení stavby dálnice D3 do provozu.

Uvedené opatření žalobci (dále též „stěžovatelé“) napadli návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále též „s. ř. s.“); Krajský soud v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“) rozsudkem z 21. 10. 2013, č. j. 10 A 97/2013 – 44, tento návrh zamítl, neboť shledal, že není důvodný.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

Proti rozsudku krajského soudu podali stěžovatelé kasační stížnost z důvodů uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“); stěžovatelé odpůrci vytýkají věcné i formální vady.

K věcným důvodům náleží, že odpůrce v napadeném rozhodnutí odmítl námitky, přestože podle názoru stěžovatelů připustil zásah do základních práv z důvodu omezení dispozice s majetkem v rozsahu určeném platným územním plánem obce Hůry a napadené rozhodnutí vydal.

Z formálního hlediska je podle stěžovatelů napadené rozhodnutí neurčité a nejasné. Stěžovatelé uvedli, že není precizně a jednoznačným způsobem u jednotlivých subjektů stanoven rozsah omezení, které vyplývá ze stavební uzávěry; platnost stavební uzávěry je vymezena v rozporu s ustanovením § 99 odst. 1) stavebního zákona. Limitování uzávěry uvedením stavby dálnice D3 do provozu, je fakticky bez časového omezení a navíc značně překračuje důvody a rozsah, pro které bylo opatření vydáno. Dálnice D3 navíc není definována ani trasou, ani územním rozhodnutím, pod pojmem D3 lze proto podle názoru stěžovatelů zahrnout cokoliv.

Stěžovatelé krajskému soudu vytkli, že žalobě nevyhověl, přestože sám shledal, že těmito vadami napadené rozhodnutí skutečně trpí. Zejména vadu spočívající v tom, že opatření neobsahuje dobu trvání, krajský soud vypořádal tím, že sám poskytl časové a věcné vymezení trvání platnosti opatření a to bez toho, aby napadené opatření pro takový výklad poskytovalo jakýkoliv podklad.

Odpůrce ke kasační stížnosti uvedl, že ke zrušení opatření nemůže postačit pouhé obecné konstatování, že stavební uzávěra zasáhne do majetkových práv, neboť to je z povahy stavební uzávěry imanentní. Navrhovatelé rovněž, s výjimkou tvrzené nemožnosti využít pozemky a stavby v jejich vlastnictví k účelu dle územního plánu obce Hůry, pouze v obecné rovině uvádějí, že územní opatření o stavební uzávěře neformuluje rozsah omezení a dále, že není stanovená platnost stavební uzávěry, aniž by však uvedli, jakým konkrétním způsobem v územním opatření zvolené formulace omezují jejich práva a právem chráněné zájmy. Podle odpůrce byla stavební uzávěra vydána za účelem ochrany veřejného zájmu tak, aby bylo možno plánovanou stavbu dálnice D3 v úseku Borek – Úsilné dokončit s co největším urychlením a s co nejmenšími náklady, které by se mohly pojit s výstavbou povolenou stavebními úřady v mezidobí od vydání územního rozhodnutí do doby vlastní výstavby dálnice, jakož i s co nejmenšími těžkostmi plynoucími z povolování staveb v ochranném pásmu plánované dálnice. Podle odpůrce stavba veřejného zájmu zaslouží vyšší ochranu než partikulární stavba stěžovatelů, navíc toto omezení bude trvat jen určitou dobu. Podle odpůrce by vyhověním námitek stěžovatelů (tj. ochraně jejich soukromého zájmu) utrpěl veřejný zájem daný zájmem na dostavení dálnice.

pokračování

Odpůrce zmínil i další skutečnosti, kterými zdůraznil, že stěžovatelé měli být již s časovým předstihem seznámeni se stavem v dotčeném území. Odpůrce takto uvedl, že koridor určený pro umístění stavby dálnice je v území dlouhodobě chráněn. Podle odpůrce taktéž mělo být stěžovatelům známo již v době, kdy nabývali pozemky do svého vlastnictví, že v blízkosti jimi vlastněného areálu je plánována stavba dopravní infrastruktury. Podle odpůrce rovněž §30 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v části týkající se doby vzniku a rozsahu ochranného pásma dálnice, je účinný od 1. 1. 1998, tedy již z doby před datem, kdy areál přešel do vlastnictví stěžovatelů. Odpůrce rovněž připomněl, že územní rozhodnutí pro stavbu dálnice č. j. SU/9807/2006 Bou vydané dne 10. 4. 2007, Magistrátem města České Budějovice, stavebním úřadem, nabylo právní moci v době před datem, kdy areál přešel do vlastnictví stěžovatelů. Územní plán obce Hůry byl pak vydán přibližně v době, kdy stěžovatelé areál získali do vlastnictví, zemědělské pozemky v okolí areálu stěžovatelé zakoupili ještě později.

Odpůrce připomněl, že pokud se týká pozemků vymezených v územním plánu jako území nezastavěné, plochy zemědělské – orná půda, stav a plochy pro nezastavěné území zeleně krajinné – všeobecné, pak využití těchto pozemků k územním plánem určenému účelu vyhlášená stavební uzávěra nijak nebrání. Podle odpůrce mohou stěžovatelé tyto pozemky i nadále využívat k účelu stanovenému územním plánem obce Hůry; ten však neumožňuje rozvoj areálu.

Odpůrce rovněž připomněl, že stěžovatelé mohou i nadále využívat stávající areál firmy, který je v územním plánu vymezen jako plocha VS. H – plocha pro výrobu a skladování, území stabilizované. Vyhlášená stavební uzávěra možnost využívat areál k stávajícímu účelu nijak neomezuje, stejně jako neomezuje provádění údržby stávajících staveb a využívání územním plánem zakreslené místní komunikace pro přístup k areálu. Podle odpůrce stavební uzávěra neznemožňuje ani realizaci staveb a opatření v území podle již vydaných pravomocných rozhodnutí či jiných platných opatření v území.

Odpůrce zdůraznil, že omezení vyplývající ze stavební uzávěry se týká pouze realizace dosud pravomocně nepovolených nových staveb, popř. změn stávajících staveb, pokud by mohly tyto záměry ztížit nebo znemožnit budoucí využití území dle vydaného územního rozhodnutí z 10. 4. 2007, č. j. SU/9807/2003 Bou ve znění rozhodnutí z 7. 1. 2011, č. j. SU/8381/2009 Bou. Zda realizace těchto staveb či nových záměrů neznemožní či podstatným způsobem ztíží realizaci stavby dálnice, je nutno prokázat v řízení o povolení výjimky ze stavební uzávěry, umístění a povolení nových záměrů v ploše VS.H tak není stavební uzávěrou vyloučené.

Odpůrce dále uvedl, že veškeré budovy v areálu stěžovatelů, byly v minulosti opraveny. Jediným problémem, který způsobuje stavební uzávěra stěžovatelům, je nepovolená stavba přístupové komunikace, jejíž dodatečné povolení by podstatným způsobem ztížilo realizaci stavby dálnice /např. zpracování nové projektové dokumentace, změna územního rozhodnutí a tím oddálení výstavby, zvýšené náklady na výstavbu křižovatky/, realizaci této cesty navíc nepředpokládá ani územní plán obce Hůry.

Odpůrce k formálním výtkám stěžovatelů uvedl, že preciznější vymezení předmětu omezení není vhodné, neboť se jedná o liniovou stavbu dopravní infrastruktury, která byla umístěna na podkladě řádného prověření území a zpracované dokumentace pro územní řízení. Projektová dokumentace stavby pak vymezuje rozsah stavby dálnice včetně jejich součástí a příslušenství a staveb vyvolaných. Existuje tedy přesný podklad, podle něhož je možno posoudit, zda záměr omezí nebo znemožní realizaci stavby dálnice. Vzhledem k tomu, že se jedná o liniovou stavbu dopravní infrastruktury nacházející se v urbanizovaném území v blízkosti

Českých Budějovic, pak není možné vyčerpávajícím způsobem popsat jednotlivé záměry, na které by se omezení vyplývající ze stavební uzávěry mělo vztahovat, bylo by proto nutné zakázat realizaci veškerých záměrů, to by však bylo v rozporu s principem minimalizace zásahu do práv dotčených osob a jeho omezení na nezbytně nutnou míru. Podle názoru odpůrce rozsah omezení formulovaný v územním opatření o stavební uzávěře představuje z pohledu vlastníků nemovitostí menší zásah než stěžovateli požadovaný vymezený rozsah omezení, který by neumožňoval posouzení záměru s ohledem na okolnosti toho kterého konkrétního případu.

K vznesené námitce neurčitě vyjádřené doby platnosti stavební uzávěry odpůrce připomněl, že územní opatření o stavební uzávěře se vztahuje na úsek dálnice D3 vymezený územním rozhodnutím č. j. SU/9807/2006 Bou z 10. 4. 200 ve znění rozhodnutí č. j. SU/8381/2009 Bou z 7. 1. 2011, vymezení doby platnosti se proto logicky musí vztahovat na uvedení tohoto úseku do provozu. Vzhledem k souvisejícím úkonům se stavbou dálnice D3, proto nelze stanovit přesný termín realizaci stavby, tím spíše termín ukončení platnosti stavební uzávěry.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Podle § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, se územní opatření o stavební uzávěře vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu. Tento úkon 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. Územní opatření o stavební uzávěře lze vydat také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.

Nejvyšší správní soud z odůvodnění napadeného územního opatření zjistil, že bylo vydáno pro území ohraničené hranicí ochranného pásma stavby dálnice. Rozsah stavební uzávěry je vymezen v nezbytně nutném rozsahu tak, aby vyhlášením stavební uzávěry nebyly dotčeny pozemky dalších vlastníků nad rámec pozemků vlastníků, kteří jsou již dotčeni omezeními vyplývajícími ze stanoveného ochranného pásma. Z územního opatření je dále zřejmé, že v odůvodněných případech je pro zmírnění tvrdosti opatření možné (po projednání s dotčenými orgány) udělit výjimku ze zákazu vyplývajícího z tohoto opatření. Odůvodnění rovněž konkretizuje podmínky takové výjimky, tj. zejména zajišťuje, aby v důsledku této výjimky nedošlo k ohrožení, popř. ke ztížení stavby dálnice, jejích součástí a příslušenství a staveb vyvolaných stavbou dálnice a tím k ohrožení účelu sledovaného vyhlášenou stavební uzávěrou s tím, že před udělením výjimky musí být příslušným správním orgánem (zde ministerstvem dopravy) vydáno rozhodnutí o povolení staveb v ochranném pásmu dálnice. Z odůvodnění též vyplývá, že vydaná rozhodnutí, stavební povolení ani další opatření vydaná před tímto opatřením nejsou tímto opatřením zrušena a lze je dokončit.

Odpůrce v opatření s odkazem na ustanovení § 17 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb., konstatuje, že dobu trvání stavební uzávěry nelze vázat na konkrétní datum, neboť není známo, kdy bude se stavbou dálnice započato.

Nejvyšší správní soud z územního opatření zjistil, že důvodem pro vyhlášení stavební uzávěry bylo zejména to, že stavební úřady nerespektují příslušná ustanovení § 30 silničního zákona a nerespektují ochranné pásmo dálnice (opatření současně poukazuje na to, že

pokračování

rozhodnutím o stavební uzávěře nedošlo k vymezení ochranného pásma dálnice, protože ve smyslu § 30 silničního zákona ochranné pásmo vzniká ze zákona již samotným územním rozhodnutím o umístění stavby); v koridoru dálnice jsou povolovány stavby, u nichž podmínky realizace nejsou dohodnuty s příslušnými dotčenými orgány a tím dochází k ztížení realizace budoucí stavby a zvyšování nákladů na její výstavbu.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je z výše uvedeného zřejmé, že zákonem předvídaný zásah do práv stěžovatelů způsobený stavební uzávěrou (tj. omezení nebo zákaz stavební činnosti) není napadeným opatřením stanoven absolutně. Zásah do práv stěžovatelů je totiž omezen, a to jednak délkou doby stavební uzávěry a dále územní opatření předvídá za naznačených podmínek i možnost udělení výjimky.

Vzhledem k tomu, že stěžovatelé nezpochybnili ani účel ani důvody vyhlášení stavební uzávěry, bylo pro rozhodování odpůrce i krajského soudu o námitkách podstatné to, jakým způsobem jsou pozemky obou stěžovatelů dotčeny územním opatřením o stavební uzávěře a zda je tento zásah odpůrce přiměřený. Krajský soud i odpůrce shodně dospěli k závěru, že stavební uzávěra nebrání stávajícímu užívání pozemků a existujících staveb v areálu, na těchto pozemcích a stavbách nelze zřizovat stavby nové, případně nelze existující stavby měnit, ledaže bude udělena výjimka z omezení nebo zákazu stavební činnosti, jejíž udělení se ve výroku opatření připouští; na existujících stavbách se přitom umožňuje provádění udržovacích prací. Odpůrce je rovněž toho názoru, že nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby byla tato nemovitost zahrnuta do konkrétního způsobu využití, popř. aby tento způsob využití zůstal zachován, neboť ani územní plán nemusí zůstat zachován ve stávající podobě.

Nejvyšší správní soud má za to, že odpůrce při nařízení stavební uzávěry poměřil význam veřejného zájmu daného výstavbou dálnice D3 s ochranou soukromého zájmu stěžovatelů na neomezené využití jimi vlastněných pozemků v dotčeném prostoru. Odpůrce (rada Jihočeského kraje) přitom k vyhlášení stavební uzávěry přikročil teprve tehdy, kdy jednotlivými stavebními úřady nebyla respektována zákonná omezení stanovená pro ochranné pásmo dálnice podle § 30 a násl. zákona o pozemních komunikacích. Vyhlášení stavební uzávěry je tak podle názoru Nejvyššího správního soudu oprávněné a odůvodněné logickým požadavkem na zamezení ohrožení veřejného zájmu na stavbě dálnice D3, vedení jejího koridoru a budování doplňujících a souvisejících staveb. Jakkoli tedy odpůrce i krajský soud shledali, že k dotčení práv stěžovatelů napadeným územním opatřením došlo, je podle názoru Nejvyššího správního soudu takový zásah za uvedených okolností zcela přiměřený a zákonný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu odpůrce stanovil rozsah stavební uzávěry včetně vyplývajících omezení dostatečně určitě, když ve výroku vyjmenoval pozemky, kterých se stavební uzávěra týká a minimálně v odůvodnění vyložil, z jakého důvodu, z jakého podnětu a v jakém rozsahu se uvedená stavební uzávěra zřizuje. Odpůrce rovněž vyložil, z jakého důvodu se ochrana tímto způsobem poskytuje, konkrétní rozsah uzávěry stanovil též v mapě, která je nedílnou součástí napadeného opatření. Rozsah stavební uzávěry je proto z územního opatření dostatečně určitý. I když mohou být stěžovatelé snad toho názoru, že rozsah omezení pro nejasnou formulaci připouští odlišný výklad u jednotlivých subjektů, pro Nejvyšší správní soud je srozumitelné, že rozsah omezení je stanoven pro všechny subjekty totožně – vztahuje se na všechny stavby, které by v důsledku své realizace mohly ohrozit stavbu dálnice. Současně je z opatření zcela zřejmé, že právě z toho důvodu, že se stavební uzávěrou omezuje výstavba takového charakteru, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území, je dána

možnost udělení výjimky pro stavby, které takový účinek na stavbu dálnice mít nebudou. Úvahy o tom, na kterou stavbu – povolenou za splnění dalších podmínek – se omezení nebude vztahovat, nelze přitom nyní předjímat, neboť to právě bude předmětem zvláštního řízení o udělení výjimky.

Pokud jde o námitky vůči výkladu krajského soudu o době trvání stavební uzávěry, Nejvyšší správní soud předesílá, že odpůrce již v odůvodnění opatření přesvědčivě uvedl, že konkrétní dobu trvání nebylo lze určit i s poukazem na ustanovení § 17 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb., podle něhož územní opatření obsahuje dobu trvání stavební uzávěry, jen je-li ji možno předem stanovit. Stěžovatelé tvrdí, že dálnice D3 není vymezena trasou, ani územním rozhodnutím, pod pojem D3 lze zahrnout cokoli, opatření není časově ohraničeno. Samotné opatření ovšem odkazuje na územní rozhodnutí č. j. SU/9807/2006 Bou ze dne 10. 4. 2007 ve znění rozhodnutí č. j. SU/8381/2009 Bou ze dne 7. 1. 2011, který vedení úseku dálnice D3 v těchto katastrálních územích dostatečně vymezuje jak určením dotčených ploch, tak rovněž zákresem v mapě.

Za této situace je pak podle názoru Nejvyššího správního soudu zřejmé, že okamžikem ukončení stavební uzávěry bude ten den, kdy v daném úseku stavební uzávěry (v k.ú. Borek u Českých Budějovic, v k.ú. Libinič, v k.ú. Úsilné a v k.ú. Hůry) bude zahájen provoz po dálnici D3. Vzhledem k územnímu rozsahu stavební uzávěry, účelu a důvodům vyhlášení stavební uzávěry logicky ani jiná varianta pomnutí platnosti tohoto opatření ani nepřichází do úvahy. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s postupem krajského soudu, který v odůvodnění rozsudku zcela srozumitelně vyložil, jak tuto dobu posoudil.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil žádné z námitek stěžovatelů, ze všech shora vyložených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji rozsudkem zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

IV. Náklady řízení

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vychází z ustanovení § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Procesně úspěšný odpůrce právo na náhradu nákladů v řízení o kasační stížnosti neuplatnil a ani ze spisu nevyplývaly náklady přesahující běžný rámec výdajů na jeho administrativní činnost, Nejvyšší správní soud proto odpůrci náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 4. září 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu