

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 As 366/2017-60**

OPATŘENÍ OBEČNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, PROCESNÍ PASIVITA, NEČINNOST A NÁMITKA PROPORCIONALITY

*§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 9. 2018 č. j. 10 As 366/2017-60 zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 9. 2017, č. j. 59 A 6/2017-88. Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá:

Navrhovatel (stěžovatel) je vlastníkem pozemku, který celý leží v ochranném pásmu lesa (v nejširším úseku je vzdálen 24 metrů od hranice lesa). Navrhovatel jej zakoupil za účelem výstavby rekreační chaty v době, kdy byl v platnosti územní plán města z roku 1995, podle něž bylo možné na pozemek umístit stavbu individuální rekreace o maximální podlahové ploše 100 m². Když však na podzim 2016 požádal o umístění stavby chaty o ploše 65 m², nedostal souhlas od odboru životního prostředí magistrátu města a samotná žádost o umístění stavby byla rovněž zamítnuta, a to pro rozpor s novým územním plánem z roku 2016.

Navrhovatel se proto u krajského soudu domáhal zrušení opatření obecné povahy – územního plánu v částech, které regulují příslušnou lokalitu. Jednak považoval za nezákonné, že ve vzdálenosti 50 (výjimečně 30) metrů od lesa nelze podle územního plánu umístit žádné stavby; jednak napadal i to, že ve zmíněné lokalitě lze obecně umístit jen takové objekty určené pro individuální rodinnou rekreaci, jejichž zastavěná plocha nepřesahuje 40 m².

Krajský soud návrh zamítl rozsudkem ze dne 20. 9. 2017. Vzdálenost 50 metrů od lesa, v níž podle územního plánu nelze umístit stavby, plně respektuje pravidlo stanovené v § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Možnost snížit vzdálenost až na 30 metrů se zase nemůže dotknout navrhovatelových práv, protože jeho pozemek dosahuje vzdálenosti od lesa nanejvýš 24 metrů. Především však pozemek leží v zastavěném území, a naopak není zastavitelnou či přestavbovou plochou, na niž právě dopadá napadená část územního plánu.

V námitce stran proporcionality přijatého řešení krajský soud zdůraznil, že navrhovatel neuplatnil při schvalování územního plánu žádné výhrady, a soud tedy mohl přezkoumat jen to, jak odpůrce v obecné rovině zdůvodnil vytykanou změnu. Z územního plánu je patrná snaha snížit zastavěnost města, soustředit ji do určitých ploch a tam, kde už stavby stojí, dodatečně přijmout určité limity. Snížení zastavitelné plochy ze 100 na 40 m² je poměrně tvrdé, nelze je však považovat za excés, který jedině by mohl ospravedlnit kasační zásah správního soudu.

Podle Nejvyššího správního soudu se krajský soud řádně vypořádal s žalobními námitkami a žádné stěžovatelovy argumenty neopomněl; jeho rozsudek tak není nepřezkoumatelný. Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost v tom, že krajský soud podle něj nedostatečně reagoval na namítanou nepřiměřenost při stanovení zastavitelné plochy jeho pozemku v rekreační oblasti. Tato námitka ale ve skutečnosti zpochybňuje právní posouzení věci a míří k vlastnímu jádru argumentace krajského soudu.

Krajský soud sice připouští, že snížení dosavadní zastavitelné plochy je ve stěžovatelově případě výrazné; ve svém rozsudku však vysvětlil, proč nemůže zkoumat konkrétní stěžovatelovy výhrady v tom směru, zda odpůrce při stanovení zastavitelnosti postupoval ještě přiměřeně, nebo zda již meze přiměřenosti překročil. Toto omezení plyne z role správního soudu a ze zásady subsidiarity soudního přezkumu a i podle NSS je krajský soud popsán správně. Již v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, se rozšířený senát NSS zabýval důsledky procesní pasivity navrhovatele při projednávání územního plánu v navazujícím soudním řízení. Rozšířený senát zdůraznil, že důvody a okolnosti případné procesní pasivity budou vždy individuální. Například při opakovaném veřejném projednání návrhu už navrhovatel nevznese námitku, kterou uplatnil při prvním projednávání; nebo je při schvalování návrhu vyhověno námitkám třetí osoby a územní plán je schválen v jiné podobě, na kterou už navrhovatel nebude moci zareagovat; nebo původní vlastník žádné námitky neuplatnil, ale důsledky územního plánu dopadnou na jeho právního nástupce, který se stal vlastníkem až po schválení územního plánu. Tyto okolnosti tedy nemohou být důvodem pro odmítnutí návrhu

kvůli nedostatku procesní legitimace navrhovatele; soud by se však jimi měl zabývat při zkoumání legitimace věcné (tedy při zkoumání důvodnosti návrhu) a měl by vždy konkrétně zvažovat, zda a do jaké míry bude moci navrhovatel uspět s námitkami poprvé uplatněnými až před soudem.

Krajský soud správně uzavřel, že při projednávání územního plánu stěžovatel nevznesl žádné výhrady vztahující se k regulaci jeho pozemku. Teprve v návrhu ke krajskému soudu stěžovatel namítl, že územní plán nepřiměřeně omezil zastavitelnost jeho pozemku. I NSS má za to, že námitka nemůže být již jen z tohoto důvodu úspěšná. Tento typ námítky přináší nutnost poměřovat střet různých zájmů a zkoumat proporcionalitu přijatého řešení. Právě ve vztahu k tomuto (poslednímu, pátému) kroku tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (srov. č. 740/2006 Sb. NSS) je tak třeba důsledně trvat na tom, aby navrhovatel sdělil své výhrady již při přijímání územního plánu. Jen tak na ně může pořizovatel územního plánu konkrétně zareagovat a do odůvodnění územního plánu promítnout všechny své úvahy o tom, jak zvažil různé zájmy a proč považuje přijaté řešení za při měřené a nejvhodnější.

Stěžovatel však zůstal při projednávání územního plánu pasivní, a nemůže proto nyní odpůrci vyčítat, že nepředjímal jeho nespokojenost s dopadem územního plánu na zastavitelnost jeho pozemku a že z vlastní iniciativy tuto otázku dopodrobna neřešil. Jak uvedl již rozšířený senát, řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy „není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území: tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány“. Soud pak může zkoumat jen to, co zkoumal již správní orgán, a nejvíce to platí právě při hodnocení proporcionality přijatého řešení.

Krajský soud zkoumal i to, zda stěžovateli něco nebránilo v uplatnění argumentů vztahujících se k zastavitelnosti pozemku již při projednávání územního plánu. Zjistil, že tato konkrétní regulace nebyla v návrhu územního plánu obsažena od samého počátku, ale že byla do návrhu doplněna dodatečně teprve v souvislosti s veřejným projednáním. Jeho závěru, že i v takové situaci stěžovatel mohl a měl uplatnit své námitky, nelze nic vytknout. Rozšířený senát ve svých úvahách kladl důraz na to, aby navrhovatel (typicky vlastník pozemku) nebyl znemožněn věcným přezkum námitek před soudem v situaci, kdy se ve správním řízení vůbec bránit nemohl nebo kdy své výhrady materiálně uplatnil, i když ne v okamžiku procesně nejvhodnějším. Stěžovatelova situace však s těmito případy není srovnatelná. Regulace jeho pozemku byla do návrhu územního plánu doplněna procesně řádným postupem v době, kdy byl již stěžovatel přes rok a půl vlastníkem pozemku a mohl na tuto změnu reagovat. Této možnosti nevyužil, což krajský soud právem označil za procesní pasivitu.

Není ani jasné, co stěžovatel mínil zmínkou o „nejkratší možné zákonem přípustné lhůtě“ pro vznesení námitek proti doplněnému návrhu územního plánu, protože zákon žádné rozmezí lhůt nestanoví. Podle § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), mohou dotčené osoby podle odstavce 2 (tj. zejména vlastníci pozemků) uplatnit námitky nejpozději do sedmi dnů ode dne veřejného projednání. Lhůtu sedmi dnů tedy odpůrce neurčil

vlastním rozhodnutím – je dána zákonem. Nelze tak od odpůrce žádat, aby stěžovateli v zájmu zachování jeho procesních práv poskytl lhůtu „podstatně delší“: tím by porušil zákon.

S výjimkou úvah o tom, zda stěžovatelova pasivita byla skutečná, nebo „údajná“, se obsah kasační stížnosti míjí s důvody, které ve svém rozsudku předložil krajský soud. Ačkoli krajský soud srozumitelně vysvětlil, že a proč se nemůže zabývat namítanou nepřiměřeností zásahu do stěžovatelova vlastnického práva ani tvrzenou libovůlí a diskriminací, trvá stěžovatel na tom, že zásah byl nepřiměřený, svévolný a diskriminační a chce, aby soud tyto námitky věcně přezkoumal. To ale není možné.

Stěžovatel se dovolává judikatury NSS (1 Ao 1/2005, 1 Ao 1/2009), která popsala princip proporcionality. Tato judikatura však nemůže stěžovateli prospět. I když jsou totiž zde uvedené (a stěžovatelem citované) pasáže stále platné, jedná se o obecné úvahy popisující, na co má soud dbát, jestliže se při svém přezkumu dostane do fáze hodnocení přiměřenosti regulace územního plánu. Pokud se však soud do této fáze vůbec nedostane – což je zcela v rukou navrhovatele a jeho aktivity při projednávání územního plánu –, popisovaný postup se neuplatní.

Podle kasační stížnosti chybějí v územním plánu konkrétní a přesvědčivé důvody, pro něž odpůrce takto výrazně omezil stěžovatelovo vlastnické právo. NSS nepokládal za vhodný poněkud uštěpačný tón, kterým stěžovatel líčí, jak odpůrce teprve v replice k žalobě „dodatečně přispěchal“ s podrobnou argumentací vztahující se ke sporné lokalitě. Odpůrcův postup v řízení před soudem byl totiž v první řadě reakcí na to, že se svými konkrétními argumenty „přispěchal“ teprve v žalobě sám stěžovatel. Kdyby stěžovatel býval uplatnil své námitky již před přijetím územního plánu, mohl se od odpůrce dočkat podrobného zdůvodnění zamýšlené regulace, a i kdyby svou argumentací nedosáhl jejího zmírnění, právem by pak čekal od správního soudu, že se jeho námitkami bude zabývat věcně a ve vší konkrétnosti.

Zejména vhodná by bývala byla argumentace okolními rekreačními lokalitami, v nichž – podle stěžovatelova tvrzení – byla stanovena zastavitelnost o 50 nebo dokonce o 100 procent vyšší. Jestliže námitka konfrontuje pořizovatele územního plánu s odlišnou regulací podobných lokalit, měl by pořizovatel velmi podrobně vysvětlit, proč je takto odlišná regulace vhodná a potřebná. Tato argumentace však při projednávání územního plánu nezazněla a poprvé ji stěžovatel uplatnil až v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud dále podotkl, že poukaz na stavební regulaci a vůbec na poměry na okolních pozemcích může být vážným argumentem jen tehdy, hodnotí-li účastník tuto otázku komplexně a nevybírání-li si jen ojedinělé příklady, které se mu zrovna hodí. Stěží by tedy mohl stěžovatel čehokoli dosáhnout s námitkou, podle níž na jednom ze sousedních pozemků stojí chata o rozloze 70 m², jestliže zároveň zamlčuje, že na zbylých jedenácti pozemcích v sousedství jsou umístěny výlučně nemovitosti o rozloze mezi 16 a 36 m². Není zřejmé, proč by právě ojediněle velká stavba (která navíc vznikla v době, kdy regulace byla mírnější) měla být měřítkem pro celé okolí.

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, STAVEBNÍ UZÁVĚRA

§ 97 a násl. a § 189a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č. j. 50 A 21/2017-50 a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá:

Dne 20. 9. 2006 vydalo zastupitelstvo obce nařízení obce 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 a omezila umístování liniových staveb dopravní infrastruktury a stanovila podmínky, za kterých je možné tyto stavby v území umísťovat. Stavební uzávěra byla vyhlášena na dobu neurčitou.

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

Dopisem ze dne 30. 9. 2016 informoval krajský úřad navrhovatelku o zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) – zrušení nařízení obce 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.

Navzdory nesouhlasným námitkám vydala Rada Středočeského kraje (odpůrkyně) dne 15. 12. 2016 územní opatření – zrušení nařízení obce 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. V odůvodnění uvedla, že nařízení obce 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.

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

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

Stěžovatelka předně namítá porušení práva na spravedlivý proces, a to konkrétně práva vyjádřit se k návrhu. Rozsudek krajského soudu dále dle stěžovatelky nemůže obstát ani co do věcného posouzení návrhu. Stěžovatelka namítá, že nařízení o stavební uzávěře vydané obcí je v rozporu se zákonem. Z § 189a stavebního zákona (účinnost od 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.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

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.

Institut vyjádření žalovaného k žalobě je projevem zásady rovnosti zbraní v řízení před soudem a umožňuje žalovanému vyjádřit se k tvrzením obsaženým v žalobě. 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 strany sporu, je „úhelným kamenem spravedlivého procesu a bez jejího uplatňování si nelze fungování soudní moci v moderním právním státu vůbec představit. Zákonně vyjádření předmětné zásady v oblasti správního soudnictví je obsaženo v § 36 odst. 1 s. ř. s.“

Krajský soud rozhodl dříve, než stěžovatelce uplynula lhůta k vyjádření k návrhu, odepřel jí tedy toto právo. Řízení před krajským soudem proto bylo stíženo 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.

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

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.*“

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.

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.

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.

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. 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.

Nejvyšší správní soud si byl 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 sta-

vební uzávěra, či zda bylo nesprávně zrušeno původní nařízení o stavební uzávěře. V nyní projednávané věci však takovou námitku žádný z účastníků nevznášel a ani Nejvyššímu správnímu soudu ze spisu nebylo 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.

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 (pověštinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů.*“ Soud tedy při posuzování opatření obecné povahy musí být veden zásadou zdrženlivosti.

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).

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

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 obстоjí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud kasačními námítkami týkajícími se zákonnosti stavební uzávěry v této fázi řízení nezabýval.

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.

Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*