



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **Ing. K. V.**,
bytem X,
zastoupený advokátem Mgr. Josefem Švandou,
se sídlem Buzulucká 6, Praha,

proti

žalovanému: **město Roztoky**,
se sídlem náměstí 5. května 2, Roztoky,
zastoupený advokátem Mgr. Filipem Smějou,
se sídlem Polská 54, Praha,

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

takto:

- I. Žalovanému se zakazuje pokračovat v nezákonném zásahu spočívajícím v nevydání regulačního plánu ve vztahu k pozemkům žalobce p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X v katastrálním území X, obci X, a přikazuje se mu, aby ve lhůtě 6 měsíců od právní moci tohoto rozsudku vydal regulační plán ve vztahu k těmto pozemkům, nebo aby ve stejné lhůtě zrušil nařízení Rady města Roztoky č. 1/2006 o stavební uzávěře ve vztahu k těmto pozemkům.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 20 694,50 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Josefa Švandy, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se po připuštění změny žaloby podle § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 zákona č. 150/2002

Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), usnesením zdejšího soudu ze dne 14. 1. 2021, č. j. 55 A 99/2019-50, domáhá tzv. zásahovou žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího s. ř. s. ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného. Žalobce spatřuje nezákonný zásah v tom, že žalovaný dosud nevydal regulační plán pro lokalitu Panenská I, čímž nezákonně udržuje v účinnosti stavební uzávěru vyhlášenou nařízením rady žalovaného č. 1/2006 ze dne 11. 12. 2006 (dále jen „stavební uzávěra“). Žalobce navrhuje, aby soud vydal rozsudek, kterým se „žalovanému zakazuje, aby pokračováním v nezákonném zásahu spočívajícím v nevydání regulačního plánu ve vztahu k pozemkům žalobce p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X v katastrálním území X, obec X, nadále porušoval práva žalobce a přikazuje se mu, aby ve lhůtě 6 měsíců od právní moci tohoto rozsudku vydal regulační plán ve vztahu k těmto pozemkům nebo ve stejné lhůtě zrušil nařízení rady města Roztoky č. 1/2006 o stavební uzávěře k těmto pozemkům.“

II. Obsah žaloby a ostatních podání účastníků

2. Žalobce v žalobě (po její změně) uvedl, že je vlastníkem pozemků p. č. X, X, X, X a X v katastrálním území X a obci X (dále jen „pozemky žalobce“). Žalovaný dne 11. 12. 2006 vyhlásil stavební uzávěru pro pět lokalit v katastrálním území X, mezi nimiž byla i lokalita Panenská I, v níž se nachází pozemky žalobce. Stavební uzávěra byla vyhlášena na dobu do schválení regulačních plánů příslušných lokalit. Žalobce se v roce 2009 dotázal žalovaného, kdy bude zhotoven regulační plán pro lokalitu Panenská I, na což žalovaný odpověděl, že se pro lokalitu Panenská I zatím s pořízením regulačního plánu nepočítá. Na základě výjimek udělených žalovaným následně došlo k zastavení většiny území lokality Panenská I. Nezastavěny zůstaly pouze dvě části lokality Panenská I, a to pozemky v rohu ulic Přílepská a Přemyslovská a pozemky žalobce, které tvoří přibližně 8 % rozlohy celé lokality. Dopisem ze dne 21. 2. 2019 žalobce prostřednictvím svého zástupce požádal o zrušení stavební uzávěry. Ačkoli bylo žalobci přislíbeno, že mu bude navrženo řešení jeho situace, žalovaný žádný návrh řešení nepředložil. Pouze ze zápisu ze zasedání rady žalovaného žalobce zjistil, že rada po projednání žalobcovy žádosti přijala usnesení, podle něhož se zrušením stavební uzávěry nesouhlasí do doby schválení nového územního plánu. Žalobce dne 30. 4. 2019 znovu požádal radu žalovaného o zrušení stavební uzávěry, načež mu žalovaný sdělil, že důvod pro zachování stavební uzávěry spočívá v zájmu regulovat využití pozemků žalobce. V reakci na svůj další dopis se žalobce z přípisu ze dne 16. 10. 2019 dozvěděl, že pro lokalitu Panenská I bude nejprve pořízena územní studie a teprve poté bude znovu projednán jeho návrh na zrušení stavební uzávěry.
3. Stavební uzávěra jakožto dočasný nástroj regulace využití území byla podle názoru žalobce vydána na dobu určitou do doby schválení regulačního plánu příslušné lokality. Další ponechávání stavební uzávěry v platnosti je v rozporu s účelem tohoto institutu a vytváří protiprávní stav, neboť více než třináct let trvající stavební uzávěru nelze pokládat za přiměřenou. Žalovaný ani nemůže dodatečně měnit podmínky stavební uzávěry a nechávat ji v účinnosti do vydání nového územního plánu či do pořízení územní studie.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě v jejím původním znění konstatoval, že z žádného usnesení jeho rady neplyne, že by upustil od záměru vydat regulační plán pro lokalitu Panenská I. Žalovaný si je vědom toho, že doba trvání stavební uzávěry pro pozemky žalobce je neobvyklá, proto rozhodl o zpracování územní studie, jejíž pořízení není časově tak náročné jako zpracování regulačního plánu nebo nového územního plánu. Územní studie bude podkladem pro rozhodování v území a rada žalovaného po jejím vyhotovení znovu

projedná žalobcovu žádost o zrušení stavební uzávěry. Pořízení rozsáhlé územněplánovací dokumentace (regulačního plánu nebo nového územního plánu) je pro žalovaného časově náročné, a proto považuje trvání stavební uzávěry za přiměřené. Žalovaný upozorňuje na to, že žalobce mohl požádat o udělení výjimky ze stavební uzávěry, což neučinil. Žalovaný cituje usnesení svého zastupitelstva ze dne 25. 9. 2019 a usnesení své rady ze dne 15. 1. 2020, z nichž dovozuje, že od záměru vydat regulační plán nebylo upuštěno a že jsou činěny kroky k pořízení územní studie Panenská I, jejíž zadání již bylo schváleno. Vydání územní studie přitom u ostatních lokalit předcházelo vydání regulačního plánu. Návrh územní studie bude podle žalovaného schválen v únoru 2020.

5. Žalobce v replice vyjádřil názor, že záměr žalovaného nepořizovat regulační plán pro lokalitu Panenská I je zřejmý z dopisu z roku 2009, jakož i z toho, že žalovaný prostřednictvím výjimek umožnil zastavění většiny území této lokality. Dále v odpovědích na jeho žádosti žalovaný tvrdil, že stavební uzávěru ponechá v platnosti do vydání nového územního plánu či územní studie, naproti tomu o pořízení regulačního plánu se nikdy nezmínil. V září 2018 navíc žalovaný vydal regulační plán pro širší oblast X, do něhož nezahrnul jeho pozemky. Žalobce též upozornil na to, že nelze dodatečně měnit důvody, pro které byla stavební uzávěra vydána.
6. Ve svém dalším vyjádření žalovaný argumentoval především nepřípustností nečinnosti žaloby s tím, že žalobce měl do konce roku 31. 12. 2011 možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy – stavební uzávěry (možnosti vyjádřit se k její změně na žalobu zásahovou žalovaný později nevyužil). Tvrdil také, že žalobce zkreslil jeden z dopisů z roku 2009, v němž žalovaný uvedl, že s regulačním plánem pro lokalitu Panenská I zatím nepočítá. Tím však žalovaný nechtěl říci, že regulační plán nebo podmínky využití dané lokality v budoucnu nebudou vydány. Pozemky žalobce nebyly zahrnuty do regulačního plánu pro X, neboť se nachází v jiné lokalitě. Žalovaný rovněž uvedl, že s institutem stavební uzávěry je spojeno omezení vlastnického práva. Takové omezení je však v souladu se zákonem. Domnívá-li se žalobce, že mu v souvislosti se stavební uzávěrou vznikla újma, může se její náhrady domáhat v jiném řízení (v tomto kontextu žalovaný odkazuje na *obiter dictum* rozsudku NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103).

III. Obsah správního spisu

7. Ze správního spisu plyne, že rada žalovaného vydala dne 11. 12. 2006 nařízení č. 1/2006 podle § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „stavební zákon z roku 1976“), jímž vyhlásila stavební uzávěru v pěti lokalitách v katastrálním území X a X, a to Panenská I, Panenská II, Dubečnice, Solníky a Tiché údolí. Stavební uzávěra byla vyhlášena „do doby schválení regulačních plánů příslušných lokalit“.
8. Žalobce se na stav přípravy regulačního plánu týkajícího se jeho pozemků dotazoval již v roce 2009, přičemž mu starostka žalovaného přípisem ze dne 23. 6. 2009 odpověděla, že se zpracovávají regulační plány pro oblast Panenská II, Tiché údolí a Solníky. Vzhledem k tomu, že pořizování regulačního plánu není levná a jednoduchá záležitost, tak se s regulačním plánem pro oblast Panenská I zatím nepočítá.
9. Žádostí ze dne 21. 2. 2019, podanou prostřednictvím zástupce a adresovanou žalovanému, se žalobce domáhal zrušení stavební uzávěry ve vztahu k jeho pozemkům. Ve své žádosti uvedl, že stavební uzávěra je zásadně dočasným opatřením, avšak tato stavební uzávěra

je v účinnosti již dvanáct let, přičemž důvod jejího vyhlášení již zjevně pominul, neboť nebyl vydán regulační plán týkající se jeho pozemků a ani se s jeho vydáním nepočítá.

10. V přípisu ze dne 6. 5. 2019, adresovaném radě žalovaného, žalobce uvedl, že se dne 22. 3. 2019 osobně setkal s místostarostou žalovaného, který mu přislíbil návrh řešení situace. Žádné řešení však žalobci nebylo předloženo a žalobce ani neobdržel odpověď na svou žádost ze dne 21. 2. 2019. Pouze z usnesení rady žalovaného ze dne 10. 4. 2019 se dozvěděl, že rada nesouhlasí se zrušením stavební uzávěry do doby schválení nového územního plánu. Žalobce dále vyjádřil přesvědčení, že všechny regulační plány, které žalovaný míní vydat, již byly vydány a že již došlo k naplnění účelu stavební uzávěry, která bez právního důvodu omezuje jeho vlastnické právo. Žalobce závěrem požádal o vydání potvrzení o tom, že stavební uzávěra pro lokalitu Panenská I již zanikla, neboť veškeré předpokládané regulační plány byly vydány. Alternativně žalobce požádal o přehodnocení stanoviska rady a o vydání rozhodnutí o zrušení stavební uzávěry.
11. V reakci na to zaslal žalovaný žalobci sdělení ze dne 20. 6. 2019 (podepsané místostarostou), ve kterém uvedl, že se jeho rada zabývala žádostí o zrušení stavební uzávěry dne 10. 4. 2019, kdy přijala usnesení č. UR-133-5/19, podle něhož nesouhlasí se zrušením stavební uzávěry pro pozemky žalobce „do doby schválení územního plánu SÚ Roztoky, kde budou tyto pozemky podrobně řešeny“. Na základě dalšího podnětu žalobce ze dne 6. 5. 2019 rada přijala usnesení č. UR-190-7/19, podle něhož trvá na svém usnesení č. UR-133-5/19 a ukládá místostarostovi žalovaného, aby záležitost projednal s pořizovatelem regulačního plánu X. Na svém dalším zasedání v červnu 2019 pak rada podle tvrzení žalovaného obdržela informaci od místostarosty žalovaného z jednání s pořizovatelem regulačního plánu X, načež potvrdila své předchozí usnesení a současně vzala na vědomí informaci od místostarosty a uložila mu, aby informaci se zněním usnesení č. UR-133-5/19 zaslal žalobci a jeho zástupci. Žalovaný v citovaném sdělení ze dne 20. 6. 2019 dále konstatoval, že důvodem pro zachování stavební uzávěry na pozemcích žalobce je zájem na regulaci jejich využití novým územním plánem s důrazem na zvýšení kvality bydlení v přílehlé lokalitě.
12. Ve spise následuje podání ze dne 11. 9. 2019, kterým žalobce (prostřednictvím svého zástupce) vyzývá žalovaného ke zrušení stavební uzávěry, neboť již pominul důvod, pro který byla stavební uzávěra pro lokalitu Panenská I přijata. Další ponechání stavební uzávěry je podle této výzvy nezákonné a nedůvodné, neboť nelze dodatečně měnit účel stavební uzávěry.
13. V přípisu ze dne 16. 10. 2019 žalovaný zopakoval obsah usnesení své rady z dubna, května a června 2019 a dodal, že zastupitelstvo v reakci na žalobcovu výzvu přijalo usnesení č. UZ-176-8/19, podle něhož vzalo na vědomí návrh předkladatele na vydání územní studie Panenská I a následně zrušení stavební uzávěry pro tuto lokalitu a současně souhlasilo s tím, že pořizovatelem územní studie Panenská I bude Městský úřad Roztoky, který si zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územněplánovacích činností. Poté žalovaný v citovaném přípisu uvedl, že nesdílí názor žalobce ohledně odpadnutí důvodu pro vydání stavební uzávěry ani názor ohledně nezákonnosti stavební uzávěry. Důvod pro zachování stavební uzávěry podle žalovaného tkví v zájmu na regulaci využití pozemků ve vlastnictví žalobce. S ohledem na značnou časovou náročnost pořízení nového územního plánu bylo jako vhodnější řešení zvoleno pořízení územní studie. Aktuálně jsou činěny kroky k pořízení územní studie, která bude podkladem pro rozhodování v území.

Následně rada žalovaného opětovně projedná návrh na zrušení stavební uzávěry ve vztahu k pozemkům žalobce.

14. Součástí správního spisu je též zadání územní studie Panenská I, které bylo radou žalovaného projednáno dne 15. 1. 2020.

IV. Průběh jednání před soudem

15. Při jednání setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích. Shodně prohlásili, že stavební uzávěra doposud nebyl zrušena, s pořizováním regulačního plánu pro lokalitu Panenská I (část zahrnující pozemky žalobce) nebylo ani započato. Územní studie pro lokalitu Panenská I zatím nebyla vydána, podle žalovaného se předpokládá její vydání v dubnu 2021. Nový územní plán Roztoky ještě nebyl vydán, pokračuje se v jeho pořizování.

V. Posouzení věci soudem

16. Soud nejprve posuzoval, zda jsou splněny předpoklady věcného projednání žaloby. Vycházel ze zásady, že pro určení správního žalobního typu musí být vždy prioritou především efektivní poskytnutí ochrany jednotlivcům, přičemž toto hodnocení nemůže být pouze cvičením v soudním formalismu abstrahujícím od potřeby ochrany práv jednotlivců bránících se orgánu veřejné moci, nýbrž musí být vedeno potřebou těchto právům poskytnout nejúčinnější a nejrychlejší ochranu při respektování zákona (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, bod 51). Žalobce byl tedy v souladu s aktuální judikaturou Nejvyššího správního soudu poučen o tom, že ke své soudní ochraně zvolil nesprávný žalobní typ (k důvodům viz přípis ze dne 22. 4. 2020), a byl vyzván k úpravě své žaloby (k tomuto postupu viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 35, rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017-26, bod 16, náleze Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, či náleze Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 389/19). Po této výzvě žalobce upřesnil, že ochrany proti nečinnosti žalovaného se domáhá žalobou na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného podle § 82 s. ř. s. Zásah žalovaného spočívá dle žalobce v tom, že žalovaný dosud nevydal regulační plán pro lokalitu Panenská I (v tomto ohledu je zcela nečinný), v důsledku čehož po nepřiměřeně dlouhou dobu udržuje v účinnosti stavební uzávěru, kterou vyhlásila jeho rada již v roce 2006; žalovaný nadto ani nevyhověl žalobcově žádosti o zrušení stavební uzávěry.
17. Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Ustanovení § 85 s. ř. s. stanoví, že žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.
18. Soud konstatuje, že proti zásahu žalovaného nelze brojit jiným způsobem než zásahovou žalobou. Žalobce primárně nezpochybňuje zákonnost stavební uzávěry, tedy důvody pro její vydání dle skutkového a právního stavu v době jejího vydání, nýbrž nečinnost

žalovaného při pořizování regulačního plánu. Důsledkem této nečinnosti pak je, že stavební uzávěra je stále platná, a to i po uplynutí značné (nepřiměřeně dlouhé) doby. Již v rozsudku ze dne 15. 3. 2016, č. j. 46 A 81/2015-85, se zdejší soud zabýval prakticky totožnou žalobou, která směřovala proti faktické nečinnosti téhož žalovaného při pořizování regulačního plánu týkajícího se jiné lokality. Dovodil přitom, že žalobce nemá k dispozici jiný procesní nástroj, jak se domoci soudní ochrany, než tzv. zásahovou žalobu. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86, závěry zdejšího soudu potvrdil. Od vydání tohoto rozsudku NSS nedošlo k žádné judikatorní či legislativní změně, která by mohla zpochybnit platnost jeho závěrů.

19. Třebaže s ohledem na rozsudek NSS č. j. 2 As 132/2016-86 nemůže být pochyb, že žalobce k ochraně svých práv zvolil po poučení ze strany soudu správný žalobní typ, lze tento závěr podpořit analýzou dostupnosti jiných návrhových typů v soudním řízení správním k poskytnutí soudní ochrany v této procesní situaci. V této souvislosti je třeba doplnit, že žalobce nemá k dispozici žádné prostředky ochrany, které by mohl uplatnit před správními orgány a jejichž důsledkem by bylo „zprocesnění“ žalovaného zásahu např. v podobě vydání aktu, který by žalobce mohl posléze napadnout.
20. V dané věci je bez jakýchkoliv pochybností, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být žalobci k užítku, neboť zde není žádné rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které by mohl napadnout. Žalobce původně zvolil k ochraně svých práv žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu a domáhal se jejím prostřednictvím vydání osvědčení o zániku stavební uzávěry *ex lege*, resp. vydání rozhodnutí, jímž by byla stavební uzávěra zrušena. K tomu je však třeba uvést, že ačkoliv již s ohledem na skutečnosti, které nastaly po vydání stavební uzávěry, se nejeví jako účelné pořizovat regulační plán (podstatná část lokality již byla zastavěna), resp. z liknavosti žalovaného lze dovodit, že již nemá v úmyslu regulační plán pořizovat, čímž odpadl účel stavební uzávěry, nespojuje právní úprava s těmito skutečnostmi zrušení (*ex lege*) či zánik právních účinků stavební uzávěry. Stavební uzávěra stále formálně existuje a nadále vyvolává právní účinky; pominutí materiálních důvodů pro její vydání nemá na tyto skutečnosti žádný vliv. Žalobce se tedy nemůže nečinnostní žalobou domáhat vydání osvědčení o zániku stavební uzávěry. Nemůže se tímto žalobním typem domáhat ani uložení povinnosti vydat rozhodnutí, jímž bude zrušena stavební uzávěra. Stavební uzávěra, ačkoliv s ohledem na dobu jejího vydání byla vydána formou nařízení obce, je s ohledem na následný legislativní vývoj považována za opatření obecné povahy (viz rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86, č. 2405/2011 Sb. NSS, a usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08). Opatření obecné povahy lze zrušit pouze opatřením obecné povahy, nikoliv rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Ani nečinnostní žaloba tak není schopna poskytnout žalobci ochranu jeho práv.
21. Posledním návrhovým typem, jenž by teoreticky přicházel do úvahy k ochraně práv žalobce, je návrh na zrušení opatření obecné povahy, který měl žalobce podle žalovaného možnost využít. K tomu soud uvádí, že v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se posuzuje zákonnost tohoto aktu podle skutkového a právního stavu ke dni vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s., ve znění zákona č. 303/2011 Sb.). Žalobce netvrdí, že by stavební uzávěra, která je z hlediska materiálního opatřením obecné povahy, byla nezákonná od samotného počátku. Argumentace žalobce vychází z toho, že žalovaný je dlouhodobě nečinný ve věci pořízení regulačního plánu pro lokalitu Panenská I, v důsledku čehož je stavební uzávěra stále platná a účinná. Stavební uzávěra se stala

nezákonnou teprve v důsledku plynutí času v okamžiku, kdy uplynula určitá (přesně neurčitelná) doba trvání stavební uzávěry. Z § 101b odst. 3 s. ř. s. plyne, že žalobce by nemohl s ohledem na tyto okolnosti dosáhnout efektivní soudní ochrany v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zohlednit skutečnosti, které nastaly po vydání stavební uzávěry vydané podle stavebního zákona z roku 1976, bylo možné pouze v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy zahájeném do 31. 12. 2011, neboť soudní řád správní ve znění účinném do tohoto data neobsahoval žádné pravidlo určující časový okamžik, k němuž by měl soud posuzovat skutkový a právní stav, a ustanovení § 184 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), nedopadalo na opatření obecné povahy vydaná dle stavebního zákona z roku 1976 (viz rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103). V této souvislosti je rovněž třeba připomenout, že zatímco původně nestanovil soudní řád správní žádnou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, počínaje dnem 1. 1. 2012 byla zavedena lhůta pro podání návrhu v délce 3 let od účinnosti opatření obecné povahy. Podle čl. II bodu 8 zákona č. 303/2011 Sb. bylo možné v případě opatření obecné povahy vydaných před nabytím účinnosti tohoto zákona (tj. před 1. 1. 2012) podat návrh na jejich zrušení pouze ve lhůtě 3 let od jejich účinnosti. Žalobce tak mohl návrh na zrušení opatření obecné povahy podat nejpozději dne 31. 12. 2011 (viz rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 As 23/2015-45). V poslední den lhůty, kdy žalobce mohl podat návrh na zrušení stavební uzávěry a kdy by soud mohl posuzovat přiměřenost stavební uzávěry i z toho hlediska, kolik času uplynulo od vydání stavební uzávěry do rozhodnutí soudu, byla stavební uzávěra účinná teprve 5 let. Vzhledem k tomu, že žalovaný měl za tuto dobu pořídit regulační plán pro 5 lokalit, nelze s jistotou dovodit, že by v návrhu podaném dne 31. 12. 2011 mohl žalobce přesvědčivě tvrdit, že stavební uzávěra trvá nepřiměřeně dlouho. Dnem 1. 1. 2012 se žalobci zavřela cesta k soudní ochraně prostřednictvím návrhu na abstraktní přezkum stavební uzávěry.

22. Žalobci by i v současnosti byla otevřená cesta k podání návrhu na tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS). Předpokladem pro podání takového návrhu ovšem je, že by žalobce vyvolal vydání negativního územního rozhodnutí (typicky o umístění stavby), tedy musel by vynaložit nemalé úsilí na zpracování bezvadné žádosti o vydání územního rozhodnutí se všemi předepsanými přílohami, tj. včetně dokumentace stavby. I tak by opatření obecné povahy bylo přezkoumáváno s ohledem na § 101b odst. 3 s. ř. s., ve znění zákona č. 303/2011 Sb., dle skutkového a právního stavu ke dni vydání stavební uzávěry, nikoliv tedy dle aktuálního stavu (tedy se zohledněním dlouhodobé nečinnosti žalovaného ohledně plnění účelu stavební uzávěry). Za těchto podmínek nelze po žalobci spravedlivě požadovat, aby vynakládal nemalé časové úsilí a finanční prostředky k vytvoření podmínek pro podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy (stavební uzávěry). Tímto návrhem by ostatně nebylo možné domoci se nápravy nečinnosti žalovaného, která spočívá v rezignaci na pořízení regulačního plánu.
23. Soud tedy uzavírá, že ani návrh na abstraktní či incidenční přezkum opatření obecné povahy není efektivním prostředkem soudní ochrany, který by měl žalobce k dispozici s ohledem na konkrétní okolnosti posuzovaného případu. Žalobci přitom nelze vytýkat, že nepodal návrh na zrušení stavební uzávěry do 31. 12. 2011, neboť pasivita žalovaného po dobu 5 let by s ohledem na to, že žalovaný souběžně pořizoval regulační plány týkající se 3 jiných lokalit (viz přípis žalovaného ze dne 23. 6. 2009), a s ohledem na finanční

nákladnost pořizování regulačních plánů nemusela být hodnocena jako nepřijatelná nečinnost. Lze ostatně doplnit, že zásahová žaloba obsahující alternativní petit (ukládající povinnost vydat regulační plán, nebo zrušit stavební uzávěru), který žalovanému nabízí dvě možnosti, jak své povinnosti dostát, přičemž je zcela na žalovaném, jakou možnost zvolí, lépe vystihuje danou situaci a je šetrnější i k samotnému žalovanému. Obě alternativy sledují tentýž cíl, a to zánik účinků stavební uzávěry, přičemž je na žalovaném, aby si zvolil, zda tento stav nastane v důsledku naplnění účelu stavební uzávěry (vydání regulačního plánu), nebo jejím zrušením bez naplnění sledovaného účelu.

24. Soud tedy nepochybuje, že žalobce zvolil k ochraně svých práv správný žalobní typ a správně formuloval alternativní petit, neboť to nejlépe odpovídá dané procesní situaci.
25. Soud doplňuje, že žalobce se pokoušel ještě před podáním žaloby přimět žalovaného ke splnění jeho povinností, ovšem marně. Třebaže stavební zákon ani správní řád formálně neupravují žádný efektivní prostředek ochrany, který by byl žalobce povinen vyčerpat před podáním žaloby, je zřejmé, že žalobce si v daném případě počínal v souladu s obecnou zásadou subsidiarity a pokoušel se nejprve danou situaci vyřešit jednáním s žalovaným.
26. Co se včasnosti zásahové žaloby týče, vycházel soud z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, podle něhož subjektivní i objektivní lhůta k podání zásahové žaloby započne plynout až ukončením trvajících zásahu, a lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícím zásahu proto ve skutečnosti začíná běžet každý den znovu. Znamená to tedy, že pokud tvrzený zásah trvá v době podání žaloby, pak žaloba z podstaty věci nemůže být opožděná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2019, č. j. 7 As 155/2015-231). V posuzované věci žalobce tvrdí právě existenci neukončeného trvajících zásahu, neboť regulační plán k lokalitě Panenská I dosud nebyl vydán a stavební uzávěra je ve vztahu k lokalitě Panenská I v účinnosti, o čemž mezi účastníky řízení není sporu. Žaloba je včasná.
27. Vzhledem k tomu, že zásah žalovaného stále trvá, posuzoval soud žalobu v souladu s § 87 odst. 1 částí věty před středníkem s. ř. s. podle skutkového a právního stavu ke dni vyhlášení tohoto rozsudku.
28. Soud tedy mohl přistoupit k věcnému projednání zásahové žaloby, přičemž shledal, že žaloba je důvodná. Vycházel přitom z algoritmu přezkumu důvodnosti zásahové žaloby, který vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „[o]chrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka), přičemž zásah v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí brozit opakování zásahu (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“
29. Žalobce je vlastníkem pozemků regulovaných stavební uzávěrou, kterou bylo zakázáno provádět jakékoli stavby vyjma staveb drobných, udržovacích prací, stavebních úprav stávajících staveb, u kterých nedojde ke změně jejich funkčního využití, staveb inženýrských sítí celoměstského významu nebo nezbytných pro existenci stávajících staveb a staveb dopravních celoměstského významu. Stavební uzávěra byla vydána do doby schválení regulačního plánu, kterým má být podle § 61 odst. 1 stavebního zákona

z roku 2006 upraveno v řešené ploše stanovení podrobných podmínek pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. Vzhledem k tomu, že regulační plán nebyl vydán, a platí tak účinky stavební uzávěry, je žalobce omezen v možnosti využít pozemky, neboť podmínky využití území nejsou regulačním plánem upraveny a zároveň platí omezení (zákaz) stanovené stavební uzávěrou. Pro území regulované stavební uzávěrou přitom existoval a i v současnosti existuje platný územní plán, jenž reguluje (byť obecněji než regulační plán) způsob využití pozemků žalobce. Vlastníci pozemků v území regulovaném územněplánovací dokumentací mohou být dotčeni ve své právní sféře (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 35), což platí i v případě stavební uzávěry (viz rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27). Nečinností žalovaného je tak žalobce přímo zkracován na svém vlastnickém právu, konkrétně právu užívat nemovité věci libovolně v mezích stanovených zákonem a na jeho základě vydaným územním plánem (čl. 11 Listiny základních práv a svobod a § 1012 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Příмым následkem nečinnosti žalovaného je zásah do právní sféry žalobce. Nečinností žalovaného je rovněž porušováno legitimní očekávání žalobce založené stavební uzávěrou, že v přiměřené lhůtě bude vydán regulační plán, který podrobněji upraví podmínky využití jeho pozemků, a pomínou tak účinky stavební uzávěry. *První, druhá a pátá podmínka jsou splněny.*

30. Jak soud podrobně vyložil již výše, nečinnost žalovaného spočívající v nevydání regulačního plánu, jehož vydáním by zanikly účinky stavební uzávěry, zjevně není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. ani opatřením obecné povahy podle § 101a s. ř. s. Jedná se o zásah správního orgánu jakožto zvláštní formu nečinnosti, neboť se nejedná o nečinnost při vydání osvědčení nebo rozhodnutí (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 21, a dále např. rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011-68, č. 2600/2012 Sb. NSS). *Také čtvrtá podmínka je splněna.*
31. Pokud jde o nezákonnost zásahu, nutno uvést, že žalobce nezpochybňuje právo žalovaného vydat stavební uzávěru ani dodržení řádného zákonného postupu. Nezpochybňuje ani, že vydání stavební uzávěry sledovalo legitimní cíl. Stavební uzávěra byla vydána nařízením rady žalovaného č. 1/2006 podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 s tím, že účinností zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl zaveden do soudního řádu správního institut opatření obecné povahy, se změnila povaha nařízení obce o stavební uzávěře; již není právním předpisem, nýbrž právě opatřením obecné povahy (viz rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86, č. 2405/2011 Sb. NSS, a usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08). Účinky stavební uzávěry trvají i po nabytí účinnosti stavebního zákona z roku 2006 (viz rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60, č. 1341/2007 Sb. NSS).
32. Zásah žalovaného se podle tvrzení žalobce stal nezákonným až postupem času, kdy odpadl účel pro vydání stavební uzávěry, jež měla omezovat právo na využití území pouze do vydání regulačního plánu. Soud se proto zabýval především povahou stavební uzávěry. Již původní právní úprava zdůrazňovala, že stavební uzávěru lze vydat pouze s výslovně vymezeným účelem a toto opatření již ze své povahy musí být dočasné. Stavební uzávěru

lze vydat k ochraně budoucího využití území nebo jeho organizaci podle připravované územněplánovací dokumentace. Tak tomu bylo i v projednávaném případě, kdy stavební uzávěra měla zajistit, že budoucí rozvoj území bude probíhat v souladu s regulačním plánem, jenž měl být pořízen. Právě z takto vymezené podmínky vydání stavební uzávěry plyne, že se jedná o opatření toliko dočasné, nikoliv o nástroj trvalé povahy (viz nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, a rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27). Ačkoliv právní úprava účinná do 31. 12. 2016 výslovně nezmiňuje požadavek přiměřenosti stavební uzávěry, vyplývá z § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), aplikovatelného na posuzovaný případ na základě § 177 odst. 1 správního řádu, a z ústavního pořádku, který považuje přiměřenost zásahu veřejné moci do soukromé sféry jednotlivce za jeden z atributů právního státu.

33. Třebaže stavební uzávěru je třeba s ohledem na dobu jejího vydání posuzovat dle stavebního zákona z roku 1976, lze poukázat na to, že stavební zákon z roku 2006 převzal východiska předchozí právní úpravy, která rozpracoval (např. podmínka schválení zadání připravované územněplánovací dokumentace v § 97 odst. 1) či zdůraznil (např. požadavek stanovení doby trvání stavební uzávěry v § 99 odst. 1; viz rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30).
34. Doba trvání stavební uzávěry, tedy doba mezi jejím vydáním a zrušením, po kterou stavební uzávěra zasahuje do práv dotčených subjektů tím, že omezuje, resp. zakazuje stavební činnost ve vymezeném území, představuje jeden z jejích pojmových a definičních znaků [jedná se o časovou rovinu požadavku nezbytnosti stavební uzávěry, viz též § 40 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 a § 7 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, jež je třeba vztáhnout i na stavební uzávěry vydávané nařízením obce, viz nález sp. zn. Pl. ÚS 16/06]. Dočasnost opatření nemusí být v každém případě vázána na konkrétní datum, postačí, pokud je podmíněna jinou skutečností, jež v budoucnu nastane, zpravidla právě vydáním územněplánovací dokumentace. Tak tomu ostatně bylo i v nyní projednávané věci, neboť stavební uzávěra explicitně uvádí, že *„se vyhláší do doby schválení regulačního plánu příslušných lokalit“*. K následkům porušení dočasnosti přitom v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 132/2015-46, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„[p]řekračuje-li stavební uzávěra tento svůj účel, stává se její užití v konkrétním případě nezákonným, což musí soudy ve správním soudnictví k námitce reflektovat. Nejedná se o samostatné přezkoumání opatření obecné povahy či obecně závazné vyhlášky (která však v tomto případě bezpochyby je opatřením obecné povahy v materiálním smyslu), ale o zohlednění excesů spojených s aplikací podkladových aktů rozhodnutí. Posuzovaný případ je dobrým příkladem tohoto problému, kdy dochází k aplikaci stavební uzávěry i řadu let po jejím vydání, přestože očividně pominul její účel, protože omezení jí stanovené nebylo přeneseno do přijatého územního plánu.“*
35. Nedodržení požadavku nezbytnosti stavební uzávěry, tj. i vybočení z jejího přípustného časového rámce, způsobuje nezákonnost stavební uzávěry, pokud se jedná o nečinnost dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103).
36. V nyní projednávané věci stavební uzávěra nabyla účinnosti dne 28. 12. 2006. Do práv žalobce je tak zasahováno po dobu více než čtrnácti let, po kterou žalovaný nevydal regulační plán. Z webových stránek žalovaného (www.roztoky.cz) přitom vyplývá, že ve vztahu k ostatním lokalitám, na něž se stavební uzávěra rovněž vztahovala (Panenská II,

Dubečnice, Solníky a Tiché údolí), již byl regulační plán vydán. Jedinou lokalitou, na kterou se stavební uzávěra vztahuje i v současnosti, tak je lokalita Panenská I s pozemky ve vlastnictví žalobce. S pořizováním regulačního plánu pro tuto lokalitu nebylo doposud započato. Soud má za to, že nečinnost žalovaného při pořizování regulačního plánu pro lokalitu Panenská I lze bez jakýchkoliv pochybností považovat za dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou, tzv. zjevně excesivní. O dlouhodobosti nečinnosti nemůže být sporu. Pokud jde o bezdůvodnost nečinnosti, žalovaný v soudním řízení nepředestřel žádné skutečnosti, které by jeho nečinnost jakkoliv vysvětlovaly. Časová náročnost pořízení regulačního plánu a finanční nákladnost mohly v souběhu s pořizováním regulačních plánů pro jiné lokality vysvětlit nečinnost žalovaného jen po dobu několika málo let bezprostředně navazujících na vydání stavební uzávěry. Je třeba zdůraznit, že stavební uzávěra byla vydána za účelem pořízení regulačního plánu. Pokud se snad žalovaný v mezidobí rozhodl, že namísto regulačního plánu pořídí územní studii (a to nikoliv jako podklad pro regulační plán, nýbrž jako podklad pro rozhodování v územním řízení), měl vydanou stavební uzávěru okamžitě zrušit (byť třeba v souvislosti s vydáním nové stavební uzávěry sledující jiný účel), nebo změnit její účel. Žalovaný nepopřel tvrzení žalobce, že lokalita byla přes trvání stavební uzávěry takřka celá (s výjimkou pozemků žalobce) zastavěna, naopak sám poukazuje na to, že i žalobce se mohl pokusit získat výjimku ze stavební uzávěry. Vyhlášení stavební uzávěry za účelem pořízení regulačního plánu následované dlouhodobou nečinností, během níž žalovaný vydáváním výjimek ze stavební uzávěry na rozsáhlé části lokality popřel její účel, nelze označit jinak než jako svévoli.

37. Soud tedy shrnuje, že žalovaný měl dostatek času pro pořízení regulačního plánu pro lokalitu Panenská I, ovšem s tímto procesem doposud ani nezapočal, přičemž žalobce pořízení regulačního plánu nijak nebránil, na nečinnosti žalovaného se nepodílel.
38. Krajský soud v Praze se touto stavební uzávěrou vydanou nařízením rady žalovaného č. 1/2006 a jejím časovým působením zabýval již ve svém rozsudku ze dne 15. 3. 2016, č. j. 46 A 81/2015-85, v němž ve vztahu k lokalitě Dubečnice shledal, že devět let trvající působení stavební uzávěry bylo nepřiměřené, a to zejména v situaci, kdy žalovaný nepodnikl po dobu více než sedmi let žádné kroky směřující k vydání regulačního plánu pro lokalitu Dubečnice. Citovaným rozsudkem soud zakázal žalovanému, aby pokračoval v nezákonném zásahu spočívajícím v nevydání regulačního plánu a přikázal mu, aby regulační plán buď vydal, nebo aby stavební uzávěru k lokalitě Dubečnice zrušil. Tento závěr byl potvrzen rozsudkem NSS ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86. Nečinnost žalovaného v nyní projednávané věci je přitom ještě výraznější, neboť trvá déle než čtrnáct let a žalovaný proces pořizování regulačního plánu ještě ani nezahájil (k tomu viz § 62 a § 64 stavebního zákona z roku 2006). Platí přitom, že čím déle zásah (nečinnost) trvá, tím se zvyšuje jeho intenzita (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1568/18, bod 33). Přestože si žalovaný byl vědom nezákonnosti svého postupu, neboť zdejší soud na tuto skutečnost na straně 7 rozsudku č. j. 46 A 81/2015-85 výslovně upozorňoval, tak nezákonnost stavební uzávěry nijak nereflektoval a nadále je zcela nečinný, v důsledku čehož nepřipustně zasahuje do práv žalobce.
39. Namítá-li žalovaný, že činí kroky směřující k vydání územní studie, nejsou tyto kroky pro posouzení zákonnosti zásahu relevantní. K tomuto kroku totiž žalovaný přistoupil až v roce 2019, tj. po více než dvanácti letech od vydání stavební uzávěry, a teprve v lednu 2020 schválil zadání územní studie. Z korespondence, která předcházela podání žaloby, i

z vyjádření žalovaného ze dne 21. 1. 2020 k žalobě plyne, že žalovaný má v úmyslu pořídit územní studii jako podklad pro rozhodování v území na místo regulačního plánu. V takovém případě se žalovaný nemůže dovolávat na svoji obranu toho, že pořizuje územní studii, neboť účelem vydání stavební uzávěry je pořízení regulačního plánu. Žalobce tedy zcela důvodně spatřuje nečinnost žalovaného v tom, že nevydal regulační plán, na čemž pořizování územní studie nic nemění. Má-li žalovaný za to, že jakmile bude územní studie účinná, bude moci zrušit stavební uzávěru, nesouvisí tato úvaha s nečinností při pořizování regulačního plánu, neboť výstupem aktuální činnosti žalovaného nemá být regulační plán. To jen žalovaného usvědčuje z toho, že jeho nečinnost při pořizování regulačního plánu je záměrná, přičemž další trvání stavební uzávěry nesleduje účel vymezený ve stavební uzávěře. Takové jednání žalovaného je svévolí, neboť skutečný účel stavební uzávěry nesleduje účel formálně deklarovaný. V duplice ze dne 24. 2. 2020 žalovaný uvedl, že územní studie se pořizuje jako předstupeň pro pořízení regulačního plánu. V tomto případě by tedy nebylo zpochybněno, že žalovaný stále sleduje účel vyjádřený ve stavební uzávěře, ovšem pořizování územní studie nelze považovat za odstranění nečinnosti ve vztahu k pořízení regulačního plánu (k jeho pořízení není územní studie potřebná, tím spíše, je-li drtivá část lokality již zastavěná). Lze uzavřít, že i za předpokladu, že by žalovaný skutečně od záměru vydat regulační plán pro lokalitu Panenská I neupustil, jak žalovaný žalobci oponuje, tak rozhodující je fakt, že žalovaný regulační plán nevydal, čímž po nepřiměřeně dlouhou dobu udržuje v účinnosti stavební uzávěru.

40. Veřejný zájem obyvatel města Roztoky na odpovídající využití území této obce má pochopitelně svůj význam a podrobnější rozpracování konkrétního řešení využití území prostřednictvím regulačního plánu (jemuž eventuálně může předcházet pořízení územní studie) se obecně jeví jako legitimní, nelze jej však užívat k dlouhodobé či trvalé ochraně určitých území před zastavěním (viz rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. 7 As 75/2013-53). Jak soud zmínil již výše, žalovaný délku prodlevy s vydáním regulačního plánu odůvodnil v zásadě pouze tím, že jeho pořízení je pro něj finančně a personálně náročné. Potřeba vydat regulační plán navíc byla dána i u jiných lokalit na jeho území. Takovéto vysvětlení ovšem reflektuje pouze náhled žalovaného a nebere v potaz, že takto dlouhá doba vážně omezuje vlastnické právo žalobce. Z hlediska ústavně akceptovatelného omezení vlastnického práva žalobce není rozhodné, zda daná lhůta vyhovuje žalovanému a poskytuje mu dostatečný časový prostor, nýbrž zda její délka odpovídá nezbytně nutné době pro vydání regulačního plánu. I když nelze vyloučit, že žalovaný shledá jako důvodné vydat zcela nové územní opatření o stavební uzávěře, v němž bude nutné nově stanovit dočasná pravidla pro využití území s dobou a účelem jeho účinnosti (např. do vydání nového územního plánu), vydání takového nového územního opatření o stavební uzávěře by muselo být pečlivě odůvodněno a žalovaný by byl povinen vzít v potaz i všechny oprávněné zájmy dotčených osob a orgánů. Žalobce by měl podle § 98 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s § 172 odst. 5 správního řádu právo podat proti návrhu územního opatření o stavební uzávěře námitky, a žalovaný by tak musel v řízení o vydání opatření obecné povahy podle § 172 a 173 správního řádu odpovídajícím způsobem poměřovat práva žalobce a veřejný zájem obyvatel města na využití území, a to při zohlednění doby trvání předchozí stavební uzávěry spojené s dlouhodobou a svévolnou nečinností žalovaného. Toto poměřování soukromých a veřejných zájmů ovšem v nyní projednávané věci možné není, a nepřiměřeně dlouhé trvání účinků stavební uzávěry tak nelze akceptovat. Masivní vydávání výjimek ze stavební uzávěry pro novostavby

žalovaným svědčí o jen velmi slabé intenzitě veřejného zájmu, k jehož ochraně byla stavební uzávěra v roce 2006 vydána.

41. Intenzitu zásahu žalovaného v podobě dlouhodobé nečinnosti ve věci vydání regulačního plánu nijak nesnižuje ani možnost požádat o povolení výjimky ze stavební uzávěry dle § 99 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, kterou lze uplatnit i ve vztahu ke stavebním uzávěrám vydaným podle stavebního zákona z roku 1976 (viz § 189a stavebního zákona z roku 2006). Žádostí o udělení výjimky by se totiž žalobce zjevně nemohl domáhat vydání regulačního plánu upravujícího podmínky využití území ani zrušení stavební uzávěry. Prostřednictvím výjimky by teoreticky mohl dosáhnout pouze toho, že konkrétní záměr by mohl být do území umístěn a povolen i přes existenci stavební uzávěry. K tomu je ovšem třeba uvést, že § 99 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 svěřuje rozhodování o výjimkách radě žalovaného, která disponuje širokým správním uvážením. Rozhodnutí o výjimce je vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu (viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2017, č. j. 45 A 13/2016-56). Možnost podat žádost o udělení výjimky podle § 99 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 žalobci nezaručuje, že o jeho právech k pozemkům bude rozhodnuto v takovém rozsahu, v jakém by tato práva měla být respektována v regulačním plánu vydaném podle stavebního zákona z roku 2006, neboť žalovaný může žádost žalobce zamítnout pouze s odkazem na nutnost zabránit další stavební činnosti, což je účel sledovaný stavební uzávěrou. Je potřeba zdůraznit, že do právní sféry žalobce přímo zasahuje již samotná stavební uzávěra, nikoliv až případné negativní rozhodnutí o žádosti o výjimku ze stavební uzávěry. Potenciální možnost, že by žalobce mohl pro konkrétní záměr získat výjimku ze stavební uzávěry, vůbec nic nemění na tom, že žalovaný je po nepřiměřenou dobu nečinný ve věci vydání regulačního plánu. Existence této možnosti neznamená, že by bylo lze po žalobci spravedlivě požadovat, aby nadále snášel excesivní stavební uzávěru. Skutečnost, že žalobce nepožádal o udělení výjimky, nemá za následek, že by zásah žalovaného nebyl nezákonný.
42. Soud proto uzavírá, že žalovaný je dlouhodobě, bezdůvodně a svévolně nečinný ohledně vydání regulačního plánu, a z toho plynoucí zásah do práv žalobce je proto nezákonný. *Byla splněna i třetí podmínka.*
43. Odkazuje-li žalovaný na *obiter dictum* rozsudku NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, soud uvádí, že Nejvyšší správní soud v uvedené věci odkázal stěžovatele na nárok na náhradu vzniklé újmy podle § 102 stavebního zákona z roku 2006 z toho důvodu, že stěžovatel namítal zmaření investic v hodnotě desítek miliónů korun českých. Možnost domct se náhrady újmy vzniklé protiprávní činností orgánu veřejné správy neznamená, že by adresát veřejné správy neměl mít přístup k soudní ochraně ve věci, v níž by se domáhal ukončení protiprávního jednání orgánu veřejné správy. Poskytnutí náhrady újmy je z toho hlediska věcí sekundární, byť nikoliv nutně méně významnou. Právo žalobce na náhradu škody způsobené nezákonným jednáním žalovaného neznamená, že by žalobce neměl právo domct se soudní ochrany ve věci ukončení nečinnosti žalovaného. Pro vysvětlení soud doplňuje, že § 102 stavebního zákona z roku 2006 míří na případy, kdy jednotlivci vznikne újma v důsledku činnosti orgánu veřejné správy, která je v souladu se zákonem, což není nyní posuzovaný případ.
44. A konečně, zásah žalovaného stále trvá. *Splněna je i šestá podmínka.*

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

45. Vzhledem k výše uvedenému soud shledal žalobu důvodnou a v souladu s § 87 odst. 2 s. ř. s. zakázal žalovanému, aby pokračoval v nezákonném zásahu spočívajícím v nevydání regulačního plánu ve vztahu k pozemkům žalobce, a přikázal mu, aby ve lhůtě šesti měsíců od právní moci tohoto rozsudku vydal regulační plán ve vztahu k těmto pozemkům, nebo aby ve stejné lhůtě zrušil stavební uzávěru. Lhůtu šesti měsíců navrženou žalobcem považuje soud za přiměřenou s ohledem na to, že žalovaný usnesením svého zastupitelstva ze dne 25. 9. 2019 č. UZ-176-8/19 vzal na vědomí návrh na vydání územní studie s tím, že jejím vydáním podmínil zrušení stavební uzávěry. Žalovaný tak měl k datu vydání tohoto rozsudku již dostatečný časový prostor, aby učinil všechna opatření, jež považuje za nutná buď k vydání regulačního plánu, nebo ke zrušení stavební uzávěry.
46. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl v řízení plně procesně úspěšný, náleží mu proto náhrada nákladů řízení. Tyto náklady zahrnují náklady na zastoupení žalobce advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů (viz § 35 odst. 2 s. ř. s.). Zástupce žalobce provedl v řízení čtyři účelné úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení, dvě písemná podání soudu (žaloba a vyjádření ze dne 10. 2. 2019) a účast při ústním jednání – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif)] po 3 100 Kč a jeden účelný úkon právní služby [sepis podání ze dne 5. 5. 2020 (úprava žaloby na výzvu soudu) – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 2 a 3 advokátního tarifu] po 1 550 Kč; odměna za zastoupení tak činí celkem 13 950 Kč. K této částce byla přičtena paušální částka jako náhrada hotových výdajů ve výši 5 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Tato částka byla dále navýšena podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o 3 244,50 Kč představující daň z přidané hodnoty, již je zástupce žalobce plátcem, z odměny za zastoupení a náhrady hotových výdajů (tj. z částky 15 450 Kč) a o soudní poplatek za žalobu ve výši 2 000 Kč. Sepis předžalobní výzvy ze dne 11. 9. 2019 nelze považovat za úkon právní služby související se soudním řízením, neboť byl učiněn před zahájením řízení, nebyl nezbytný pro zahájení soudního řízení, pro soudní řízení není významný a není podmínkou pro přiznání náhrady nákladů řízení. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 20 694,50 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 o. s. ř., užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 19. února 2021

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu