



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Bytové družstvo EVROPSKÁ - 7172**, se sídlem Evropská 131, Praha 6, zastoupený JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **SLOT Game, a. s.**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, zastoupená JUDr. Petrem Orctem, advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2013, č. j. 8 A 318/2011 - 69,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2011, č. j. 8 A 318/2011 - 17, **se odmítá.**
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2013, č. j. 8 A 318/2011 - 69, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne 30. 5. 2013, č. j. 8 A 318/2011 - 69, zrušil Městský soud v Praze na základě žaloby podané žalobcem (dále jen „účastník řízení“) rozhodnutí Magistrát hl. m. Prahy (dále jen „magistrát“) ze dne 10. 8. 2011, č. j. S-MHMP 314897/2011/OST/No, a vrátil věc tomuto správnímu orgánu k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6 ze dne 9. 2. 2011, č. j. MCP6 000317/2011, kterým bylo vyhověno žádosti osoby zúčastněné na řízení (dále jen „stěžovatel“) o umístění stavby „Obchodně-administrativní centrum Vokovice (OAC), Praha 6, Evropská“ na pozemcích č. p. 302/2, 302/45, 306/8 a 625/3 v k. ú. Velešlavin, a č. p. 645/5, 645/6 a 1324/4 v k. ú. Vokovice (dále jen „stavba“) a územní rozhodnutí bylo změněno tak, že z výroku o popisu

stavby byl vypuštěn text „Světelný pylon (s osvětleným informačním logem vlastníka a uživatelů objektu)“ a nahrazen textem „Při vjezdu z ulice Evropská nebude umístěn světelný pylon“, dále podmínka č. 12 byla nahrazena textem „Při vjezdu z ulice Evropská nebude umístěn světelný pylon“ a v podmínce č. 14 byl vypuštěn text „Venkovní osvětlení bude rovněž napájet osvětlený reklamní pylon“.

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že stavba je umístěna na území přírodního parku, aniž byly respektovány podmínky jeho ochrany. Magistrát podle městského soudu porušil především ust. § 90 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), neboť neposuzoval záměr v souladu s charakterem území a s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. Došlo také k porušení čl. 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky hl. m. Prahy č. 8/1990, o zřízení oblastí klidu v hlavním městě Praze a vyhlásování stavební uzávěry pro tyto oblasti (dále jen „vyhláška o zřízení oblastí klidu“), podle které výstavba objektů pro bydlení a objektů potřebné občanské vybavenosti je v oblastech klidu, mezi které patří i přírodní park Šárka – Lysolaje, omezena na dostavbu stávajících obcí a realizuje se formou výstavby rodinných domků a nízkopodlažní zástavby odpovídající architektonické kvality. Intenzivní zástavba sídlištního typu je zcela vyloučena. Předmětná stavba však není ani stavba rodinných domků, ani nízkopodlažní zástavba odpovídající architektonické kvality. Má mít 4 podzemní podlaží a 6 nadzemních podlaží s rozměry 44,7 x 48,6 m. Zbývajících žalobními námitkami se městský soud nezabýval, když shledal nezákonnost napadeného rozhodnutí ze shora uvedených důvodů.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítal, že městský soud neměl vůbec k vyhlášce o zřízení oblastí klidu přihlížet, když pozemek, na kterém má být stavba realizována, se nenachází na území přírodního parku. Tento závěr vyplývá ze slovního popisu hranic přírodního parku v příloze vyhlášky o zřízení oblastí klidu. Pokud jde o grafické vykreslení hranice oblasti klidu, pak vyhláška o zřízení oblastí klidu v čl. 1 odst. 2 uvádí, že vymezení oblastí klidu (popis hranic) je obsaženo v příloze této vyhlášky. Podle čl. 1 odst. 2 vyhlášky o zřízení oblastí klidu jsou přesné hranice oblastí zakresleny v základní mapě ČSFR v měřítku 1:10 000. Grafické přílohy vyhlášky o zřízení oblastí klidu však neexistují, což potvrzuje i vyjádření magistrátu. Ten při práci s vyhláškou o zřízení oblastí klidu používá místo chybějících příloh výkres č. 37 k územnímu plánu „Vymezení zastavitelného území“. Podle tohoto výkresu se předmětný pozemek zjevně nachází vně přírodního parku a zároveň uvnitř zastavitelného území. Nahlédnutím do mapy dostupné na www.mapy.cz stěžovatel zjistil, že hranice přírodního parku je vyznačena zelenou šrafovanou čarou přesně tak, jak je slovně popsána ve vyhlášce o zřízení oblastí klidu, a i z této mapy je evidentní, že se předmětný pozemek nachází mimo přírodní park. Městský soud přitom považoval za nesporné, že stavba je umístěna právě na území přírodního parku. Měl však vycházet z objektivní skutečnosti, tedy z mapy, a nikoliv z tvrzení účastníka řízení. Polohu pozemku ani nijak neprokazoval. Nejde přitom o otázku nespornou, když stěžovatel i magistrát soustavně tvrdili, že stavba je umístěna v zastavitelném území a v souladu s právními předpisy. K tomu však městský soud nijak nepřihlédl. Vyhláška o zřízení oblastí klidu je jako celek neurčitá a území klidu nejsou vyhláškou platně vymezena, když neexistují nezbytné grafické přílohy (mapa a situační plánek), které vyhláška předpokládá a na které odkazuje. Mapa ani situační plánek nikdy

pokračování

nebyly zhotoveny a neexistují, což magistrát potvrdil. Vyhláška o zřízení oblastí klidu přitom slovně vymezuje hranice oblastí klidu pouze orientačně a obecným způsobem, a proto jsou grafické přílohy pro určení hranic těchto oblastí nezbytné. Jiné mapy přitom k určení hranic oblastí klidu nelze platně použít, když nebyly s textem vyhlášky vyhlášeny, a nejsou tak její součástí. Podle stěžovatele nebyla vyhláška ani platně přijata, a je proto neplatná. Byla totiž přijata ve zvláštním zkráceném režimu přípustném pouze v případech tzv. naléhavého obecného zájmu, který v jejím případě nemohl být dán. I kdyby ale byla vyhláška o zřízení oblastí klidu platná a účinná a stavba byla umístěna na území klidu v souladu s ní, měl městský soud aplikovat její čl. 3 odst. 1, podle kterého v oblastech klidu lze provádět výstavbu objektů pouze na místech k tomu určených schválenou územně plánovací dokumentací. Tato dokumentace vychází ze specifických podmínek oblastí klidu a přispívá k naplnění jejich poslání. Podle územního plánu je přitom pro předmětný pozemek stanoveno hlavní funkční využití ZVO (zvláštní komplexy ostatní), tedy pozemek je přímo funkčně určen pro umístění administrativně - obchodní budovy, kterou je i zamýšlená stavba. Vyhláška přitom v čl. 3 odst. 1 předpokládá, že územní plán vychází ze specifických podmínek dané oblasti klidu a přispívá k naplnění jejího poslání, tedy že není s vyhláškou v rozporu. Toto funkční využití nelze postupem podle čl. 3 odst. 2 vyhlášky dále omezit. V čl. 3 odst. 2 vyhlášky je upravena trvalá stavební uzávěra právě jen pro konkrétní případy, kdy jde o souvisle nezastavěné části oblasti klidu anebo v případě výstavby objektů pro bydlení a objektů potřebné občanské vybavenosti. Z logiky věci je funkční využití ZVO vážnějším zásahem do území, než je tomu u objektů občanské vybavenosti. Pokud jej územní plán umožňuje, zjevně nejde o území, kde by byla potřeba jeho specifická ochrana. Tak je tomu i v případě předmětného pozemku, který se nachází mimo souvisle nezastavěné části oblasti klidu, bezprostředně vedle vysoce frekventované silnice Evropská a bezprostředně vedle výškové budovy CUBE. Zároveň je na kraji pozemku umístěna komunikace, která je v současné době využívána vlastníkem budovy CUBE. Městský soud nevysvětlil, proč umístění stavby posoudil podle čl. 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky, ani se nezabýval souladem umístění stavby s územním plánem a neuvedl, v čem spočívá porušení ust. § 90 písm. b) stavebního zákona, tzn. čím konkrétně umístění stavby narušuje charakter daného území a jeho zvláštní architektonickou a urbanistickou hodnotu. Tím podle stěžovatele zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

Stěžovatel dále namítal, že napadený rozsudek představuje neoprávněný zásah do jeho práva vlastnit majetek zaručeného čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Při koupi předmětného pozemku vycházel stěžovatel z jeho funkčního využití podle územního plánu a tomu odpovídala i cena, za kterou nabyl stěžovatel pozemek, ale i cena, za kterou jej nabyl předchozí vlastník. Oba předpokládali, že na pozemku bude možné umístit zamýšlenou stavbu. Městský soud však svým rozsudkem změnil funkční využití pozemku a stěžovateli tak zbylo holé vlastnické právo k pozemku s nulovou možností jeho využití. Podle stěžovatele je nespravedlivé a ničím neopodstatněné, aby v daném území bylo povoleno umístění ostatních staveb a předmětné stavby nikoliv. V takovém případě by došlo k porušení tzv. principu proporcionality při rozhodování magistrátu, který by měl v obdobných případech rozhodovat obdobně. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že provedl podrobné šetření ohledně existence mapy, která by měla být součástí vyhlášky o zřízení oblastí klidu, ale tato mapa

se nenachází na odborech magistrátu pro územní plánování a životní prostředí, ani u žádného z následujících orgánů státní správy: Národní památkový ústav, územní pracoviště v hl. m. Praze, ministerstvo životního prostředí, ministerstvo pro místní rozvoj, Agentura ochrany přírody a krajiny. Proto je jedinou relevantní úpravou výkres č. 37 k územnímu plánu - Vymezení zastavitelného území. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil také usnesení městského soudu ze dne 16. 12. 2011, č. j. 8 A 318/2011 - 17, kterým byl přiznán odkladný účinek žalobě, neboť mu hrozí značná škoda v důsledku toho, že nemůže uskutečnit podnikatelský záměr vázaný na realizaci stavby.

Magistrát ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odůvodnění napadeného rozsudku odporuje územnímu plánu. Závěr, že neposuzoval záměr v souladu s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území nemá oporu ve skutečném stavu. Pozemek stavby přiléhá k ulici Evropská v ploše, kde se nacházejí stávající administrativní objekty srovnatelné výšky a objemu. Skutečnost, že územní plán nepředpokládá na tomto pozemku výstavbu rodinných nebo nízkopodlažních bytových domů, vychází právě z charakteru území.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že skutečnost, že se stavba nachází na území přírodního parku, je zřejmá jak z vymezení ve vyhlášce a územním plánu, tak byla potvrzena rozhodnutími správního orgánu I. stupně a magistrátu. Magistrát ani stěžovatel tuto skutečnost v řízení před městským soudem nezpochybňovali a nebylo tak důvodu, aby soud považoval tuto skutečnost za spornou. Spor byl veden pouze o to, zda tato skutečnost bránila umístění předmětné stavby nebo nikoli. V žalobě nebyl namítán rozpor umístění stavby s územním plánem. Výkres č. 37 územního plánu nezobrazuje hranice přírodního parku, ale jen hranice zastavitelného a nezastavitelného území, což je podstatný rozdíl. I v rámci přírodního parku jsou totiž vymezeny zastavitelné plochy, na kterých je možné stavět za podmínek stanovených vyhláškou o zřízení oblastí klidu. Hranice přírodního parku jsou nepochybně zakresleny na výkresech územního plánu č. 4 (plán využití ploch) a č. 31 (podrobné členění ploch zeleně). Je zcela zřejmé, že valná část pozemku p. č. 645/5 v k. ú. Vokovice, na němž má být stavba realizována, leží na území přírodního parku. I podle slovního popisu hranic přírodního parku ve vyhlášce o zřízení oblastí klidu je zřejmé, že v něm jsou zahrnuty všechny dosud nezastavěné plochy mezi ulicí Drnovskou a Vokovicemi, jejichž zástavba, kterou přírodní park obchází, začíná až za pozemkem, na němž má být umístěna předmětná stavba. To potvrzuje i grafické znázornění hranic přírodního parku, jež bylo převzato i do uvedených výkresů územního plánu. Tvzení stěžovatele ohledně map nejsou ničím doložena. Jeho odkaz na tvrzení magistrátu nevyznívá věrohodně v kontextu jiného jeho tvrzení, a sice že magistrát používá místo příloh vyhlášky o zřízení oblastí klidu výkres č. 37 územního plánu, kde však hranice přírodního parku vůbec zakresleny nejsou. Odkazuje-li stěžovatel na jiné mapové aplikace, jistě není pro relevantní zobrazení hranic přírodního parku rozhodná schematická mapa na neoficiálních stránkách www.mapy.cz. Podmínky stavební uzávěry zřízené vyhláškou o zřízení oblastí klidu musí být respektovány pro veškerou stavební činnost na území přírodního parku. Mezi územním plánem a vyhláškou o zřízení oblastí klidu není žádný rozpor, neboť se jedná o dva dokumenty stojící vedle sebe, přičemž při realizaci stavební činnosti je nutno splnit požadavky obou. Soulad stavby s územním plánem neprejudikuje její soulad s požadavky ostatních právních předpisů. Způsob, jakým stěžovatel vykládá podmínky stavební uzávěry stanovené ve vyhlášce o

pokračování

zřízení oblastí klidu, je zjevně nesprávný, neboť tam, kde výstavba není územním plánem umožněna, nelze vůbec stavět, a bylo by zcela zbytečné pro ni stanovovat v odst. 2 písmeno b) citované vyhlášky nějaké podmínky. Protože umísťovaná stavba tyto podmínky nesplňuje, bylo rozhodnutí o jejím umístění vydáno v rozporu se zákonem. Napadený rozsudek může jen těžko představovat neoprávněný zásah do práva stěžovatele vlastnit majetek, neboť pouze potvrdil nezákonnost napadeného správního rozhodnutí. Stavební uzávěra nebyla na daném území vyhlášena rozsudkem městského soudu, ale vyhláškou o zřízení oblastí klidu, Existence přírodního parku musela být stěžovateli známa v průběhu projednávání umístění stavby, neboť byla seznatelná z územního plánu i ze závěrů stavebního úřadu i magistrátu. Na pozemcích stěžovatele není stavební činnost vyloučena, ale pouze omezena požadavky územněplánovací dokumentace a právních předpisů. Není tedy pravdivé, že by pozemek nebylo možno nijak využít. Tím, že správní orgány neposuzovaly stavbu s ohledem na požadavky stanovené pro dané specifické území vyhláškou o zřízení oblastí klidu, porušily tím svoji povinnost stanovenou v ust. § 90 písm. b) stavebního zákona. Z těchto důvodů účastník řízení navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 76 odst. 2 stavebního zákona každý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, je povinen dbát požadavků uvedených v § 90 a být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb, za tímto účelem si může vyžádat územně plánovací informaci, nejsou-li mu podmínky využití území a vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu známy.

Podle ust. § 90 písm. b) stavebního zákona v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.

Podle čl. 3 odst. 1 vyhlášky o zřízení oblastí klidu lze v oblastech klidu provádět výstavbu objektů pouze na místech k tomu určených schválenou územně plánovací dokumentací. Tato dokumentace vychází ze specifických podmínek oblastí klidu a přispívá k naplnění jejich poslání.

Podle čl. 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky o zřízení oblastí klidu se pro oblasti klidu vyhláší trvalá stavební uzávěra v tomto rozsahu a za těchto podmínek: Výstavba objektů pro bydlení a objektů potřebné občanské vybavenosti je v oblastech klidu omezena na dostavbu stávajících obcí a realizuje se formou výstavby rodinných domků a nízkopodlažní zástavby odpovídající architektonické kvality. Intenzivní zástavba sídlištního typu je zcela vyloučena.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval stížní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatel konkretizuje tak, že se městský soud nezabýval

důkladně otázkou umístění stavby ve vztahu k poloze přírodního parku, aplikací jednotlivých ustanovení vyhlášky o zřízení oblastí klidu a otázkou, čím konkrétně umístění stavby narušuje charakter daného území a jeho zvláštní architektonickou a urbanistickou hodnotu.

Podle konstantní judikatury musí být soudního rozhodnutí, má-li být přezkoumatelné, patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75).

Podle názoru městského soudu se zamýšlená stavba nachází v oblasti klidu Šárka - Lysolaje ve smyslu vyhlášky o zřízení oblastí klidu. Přitom magistrát se ve svém rozhodnutí touto otázkou výslovně nezabýval, nicméně je zřejmé, že byl přesvědčen, že se stavba v přírodním parku nachází, protože při vypořádání námitek účastníka řízení konstatoval, že výstavbu v oblastech klidu zřízených vyhláškou o zřízení oblastí klidu lze provádět v místech k tomu určených územně plánovací dokumentací - a soulad záměru s územním plánem podle žalovaného prvostupňový správní orgán ve svém rozhodnutí odůvodnil. Prvostupňový správní orgán však uvedl pouze to, že *„(s)tavba se umísťuje na okraji přírodního parku Šárka - Lysolaje, není však s jeho ochranou v kolizi.“* Je zřejmé, že pokud městský soud tyto závěry přezkoumával, pak vycházel toliko z rozhodnutí správních orgánů, tvrzení účastníka řízení a podkladů, které se nacházejí ve spisovém materiálu. Tomu odpovídá i záznam z jednání městského soudu ze dne 30. 5. 2013, podle kterého byl právní zástupce účastníka řízení městským soudem tázán, který z pozemků, na kterých má být umístěna zamýšlená stavba, se nachází na území přírodního parku. Odpověděl, že má pocit, že všechny, ale bez mapových podkladů to nemůže tvrdit jistě. Následně svoje tvrzení konkretizoval, že má za to, že stavba se na území přírodního parku nachází celá nebo z větší části - a že snad nebylo pochyb o tom, že tomu tak je. Zástupkyně žalovaného na stejnou otázku odpověděla, že také z hlavy neví, ale i kdyby tam (na území přírodního parku) byly všechny pozemky, pak podle jejího přesvědčení umožňuje stavbu na území přírodního parku schválený územní plán.

K závěru, že se stavba nachází na území přírodního parku, však mohl městský soud dospět pouze na základě posouzení relevantní právní úpravy, která upravuje hranice přírodního parku, a polohy umísťované stavby zakreslené v dokumentaci pro řízení o vydání územního rozhodnutí. Pokud se městský soud spokojil se závěry správních orgánů, rezignoval na svoji povinnost posouzení skutkového a právního stavu. Ze stejného důvodu nemohl polohu přírodního parku dovodit ani z tvrzení účastníka řízení, byť jej stěžovatel nerozporoval. Námitka nepřezkoumatelnosti je proto důvodná, neboť městský soud se nedostatečně vypořádal s otázkou polohy umísťované stavby ve vztahu k přírodnímu parku, a není tak zřejmé, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností. Nejvyšší správní soud nemůže v tomto směru nahrazovat činnost městského

pokračování

soudu, na kterém je, aby od správních orgánů vyžádal podklady, na jejichž základě bylo napadené rozhodnutí vydáno.

Výše uvedené pochybení městského soudu je důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, ale daná problematika má více rozměrů, které je třeba v dalším řízení zohlednit.

Předmětem přezkumu v řízení před městským soudem bylo správní rozhodnutí a nikoliv vyhláška o zřízení oblastí klidu, nicméně to neznámá, že není možné se zabývat otázkou, zda bylo napadené rozhodnutí vydáno na základě zákonného právního aktu. Takový postup ovšem výrazně omezuje skutečnost, že účastníci řízení či jiné osoby nevyužili prostředků správního či soudního přezkumu s cílem změny nebo zrušení takového podkladového aktu. Proto mohou být jen závažná pochybení dostatečným důvodem k zohlednění případné nezákonnosti. To se týká i možných pochybení v procesu přijímání vyhlášky o zřízení oblastí klidu, na která upozorňuje stěžovatel. K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 - 53, uvedl: „Pokud by krajský soud dospěl k závěru, že stavba byla povolena v rozporu s územním plánem a zároveň, že nezákonnost rozhodnutí krajského úřadu představuje zásah do práv účastníka řízení (tj. do zájmů, které jako jediné je oprávněn chránit), který může být důvodem pro zrušení rozhodnutí krajského úřadu, pak musí zvážit také otázku ochrany dobré víry stěžovatele a proporcionalitu zásahu do jeho ústavně chráněných práv. Je tomu tak přesto, že územní plán sice není přezkoumáván v řízení podle ust. § 101a a násl. s. ř. s., avšak jeho uplatnění v konkrétním případě (tj. jako svého druhu podkladového aktu) může být v rozporu se zákonem či právní zásadou. Soud je proto pro tyto účely oprávněn posoudit zákonnost té části územního plánu, která je podkladem rozhodnutí, a v případě, že by ji shledal nezákonnou, ji neaplikovat. V tomto ohledu je nutno na územní plán hledět jako na podzákonný právní předpis, neboť při své aplikaci na konkrétní případ účastníka řízení má jako regulace vztahující se na neurčitý okruh subjektů pro tyto účely povahu podzákonného právního předpisu (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nikoli tzv. jiného úkonu správního orgánu ve smyslu ust. § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. Zvolená regulace ochrany ovzduší obce či dalších chráněných hodnot nebo zájmů územním plánem a její uplatňování totiž musí být v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 – 127, www.nssoud.cz). Tato zásada však může být podle okolností oslabena jak intenzitou chráněného zájmu, tak zásadou předběžné opatrnosti při umisťování staveb v území, a to i s ohledem na případnou mimořádnou obtížnost při odstraňování případných negativních dopadů již realizované stavby na její okolí.“ Tento závěr se plně uplatní i v dané věci, pokud městský soud dospěje k závěru, že předmětná stavba má být umístěna na území v oblasti klidu.

Proto je nejprve třeba, aby městský soud zjistil rozsah působnosti vyhlášky o zřízení oblastí klidu, konkrétně aby si vyžádal od magistrátu mapové přílohy vyhlášky o zřízení oblastí klidu a posoudil je ve vztahu k poloze pozemků, na kterých má být umístěna předmětná stavba. Územní plán totiž pouze přejímá označení jednotlivých území z jiných obecně závazných právních aktů, ve kterých jsou vymezena ochranná pásma a chráněná území, včetně podmínek jejich vzniku a pravidel chování v nich. I když je územní plán významným vodítkem o rozsahu územní ochrany, nelze z něj dovozovat více, než že v době jeho přípravy byly využity mapové podklady vyhlášky o zřízení oblastí klidu, případně že došlo ke stanovení hranic přírodního parku na základě jiného podkladu.

Chybějící mapové podklady nelze nahrazovat grafickou částí územního plánu, protože územní plán vychází z vyhlášky o zřízení oblastí klidu, a ne naopak. Podobně nelze využít ani jiné mapové zdroje, na které odkazují stěžovatel a účastník řízení. Výkon veřejné správy bez dostatečného normativního podkladu je v rozporu se zásadou legality, přičemž výstavbu nelze omezovat na základě mapových podkladů, které nebyly vypracovány nebo se nacházejí neznámo kde. Pokud nebude možné mapové podklady vyhlášky o zřízení oblastí klidu dohledat, bude nutno posoudit, zda nároky na dostatečně přesné vymezení chráněného území splňuje slovní popis hranic oblastí klidu obsažený v příloze vyhlášky. Vzhledem k tomu, že území přírodního parku Šárka – Lysolaje je značně rozsáhlé, je v případě slovního vymezení hranic nutno trvat na vysoké míře podrobnosti a pouze ve výjimečných případech akceptovat vymezení hranic podle polohy přírodních ploch a geomorfologických útvarů proměnných v čase. Tento požadavek vychází ze skutečnosti, že od schválení vyhlášky o zřízení oblastí klidu uplynulo více než dvacet let, což může hrát významnou roli právě při posuzování určitosti v ní stanové regulace.

Městský soud se v rámci přezkumu napadeného správního rozhodnutí zabýval spornými ustanoveními vyhlášky o zřízení oblastí klidu. V tomto směru dospěl k jednoznačnému závěru, že magistrát nerespektoval čl. 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky a „*svůj postup omezil pouze na ustanovení čl. 3 odst. 1 citované vyhlášky*.“ Závěry městského soudu ohledně vztahu čl. 3 odst. 1 a odst. 2 vyhlášky o zřízení oblastí klidu lze považovat za správné. Podle ust. § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů mohl v rozhodné době národní výbor, který byl stavebním úřadem, chráněné území a stavební uzávěru vyhlásit obecně závazným nařízením národního výboru. Takovým nařízením je i vyhláška o zřízení oblastí klidu. Jejím účelem je ochrana oblastí klidu zřízením stavební uzávěry, a to i na místech, kde je jinak územně plánovací dokumentací výstavba povolena. Tomu odpovídá i struktura čl. 3 citované vyhlášky. To znamená, že na území přírodního parku je možno umisťovat stavby tam, kde jsou územním plánem vymezeny zastavitelné plochy a zároveň takové výstavbě nebrání stavební uzávěra.

Doba, po které je vyhláška o zřízení oblastí klidu účinná, ovšem může z hlediska jejího souladu se zákonem a právními zásadami hrát roli i při posouzení proporcionality její regulace, a to právě z důvodu, že se jedná o stavební uzávěru. Již dříve se Nejvyšší správní soud vyslovil, že existence stavební uzávěry je možná pouze na nezbytně nutnou dobu potřebnou k projednání a vydání této územně plánovací dokumentace. Například v rozsudku ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011 - 191, dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že územně plánovací dokumentace pro posuzované území byla vydána (zejména územní plán hlavního města Prahy z roku 1999), odpadla potřeba ochrany záměru stavební uzávěrou. Nejvyšší správní soud rovněž zohlednil, že stavební uzávěra nejen, že nebyla hlavním městem Prahou zrušena, nebo přinejmenším modifikována v návaznosti na vydání územního plánu, respektive jiné územně plánovací dokumentace, ale její časový rozsah byl navíc formulován zcela neurčitě. Pokud by nezasáhl soud, bylo by pouze na libovůli hlavního města Prahy, zda a kdy stavební uzávěru zruší. Tím by byl zcela popřen charakter stavební uzávěry jako výjimečného a dočasného opatření. Podobně v rozsudku ze dne 21. 2. 2012, č. j. 4 Ao 8/2011 - 69, Nejvyšší správní soud zohlednil skutečnost, že účinnost a trvání stavební uzávěry byly vázány na schválení podrobnější územně plánovací dokumentace, k čemuž však za dobu 12 let nedošlo. Dosavadní doba trvání stavební uzávěry se jevila jako nepřiměřeně dlouhá, zejména když byla zároveň prováděna

pokračování

naprostou nečinností hlavního města Prahy při uskutečňování účelu, pro který byla vyhlášena, tedy schválení podrobnější územně plánovací dokumentace.

V případě chráněných území a ochranných a bezpečnostních pásem zřízených na základě zákona příslušné zákony zpravidla upravují také podmínky ochrany a důsledky omezení z nich vyplývající. Lze přitom odlišit nástroje dlouhodobé plošné regulace a nástroje krátkodobé, respektive opatření, která z důvodů veřejného zájmu, jež mají časově omezenou platnost, upravují poměry v území. Pro tyto nástroje platí, že jsou v zásadě omezeny na trvání účelu, pro který byla ochrana zřízena. Je tomu tak proto, že výrazně zužují možné využití pozemků a také se střetávají se základními požadavky na územní plánování, které by mělo být dlouhodobé, komplexní a logické. Např. ohledně podmínek existence územní rezervy, která je jedním z takových nástrojů, dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 2/2012 - 53, k závěru, že *„(p)odstatným charakteristickým znakem územní rezervy je její dočasnost. Ačkoliv nepředstavuje stavební uzávěru, vlastníky dotčených nemovitostí v možnosti využití jejich nemovitostí omezuje. Je proto zcela na místě, aby toto omezení trvalo co nejkratší dobu – tj. dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. Právě na tento požadavek je nutno klást veliký důraz. Samotné umístění územní rezervy bude často dostatečné (a tedy v souladu s požadavkem proporcionality) odůvodněno tím, že je uvažováno o využití území a prozatím proto bude vhodné dané území „blokovat“ do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace. V případě dlouhodobého bezdůvodného ponechávání území v kategorii územní rezervy by však již byla situace zcela jiná, neboť by musel být zřejmý pádný důvod, proč dosud nebylo území prověřeno.“* Podobně ohledně institutu pásma hygienické ochrany Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 27/2011 - 102, uvedl, že *„(d)ůsledkem PHO je významné omezení využití pozemků v okolí farmy, a proto nelze PHO pojímat jako univerzální a neomezené oprávnění, v jehož rámci je osoba zúčastněná na řízení při prokazatelně aktivní činnosti oprávněna libovolně reagovat na poptávku trhu a podle potřeb přiměřeně měnit rozsah své podnikatelské činnosti, byť by to pro něj bylo výhodné a praktické. Naopak, PHO je reakcí na činnost osoby zúčastněné na řízení, s touto činností je pevně spjata a v nutném rozsahu chrání okolí před jejími negativními externalitami.“*

Rovněž v dané věci vyhláška o zřízení oblastí klidu žádným způsobem neomezuje trvání stavební uzávěry, byť účel takové regulace je zřejmý - chránit přírodní bohatství přírodního parku před neohleduplnou zástavbou a nešetrným jednáním. Citovaná vyhláška využívá k dlouhodobé úpravě poměrů v území institut stavební uzávěry, ačkoliv bylo možno stavební omezení začlenit do územního plánu z roku 1999. Taková situace je z pohledu koncepčnosti územního plánování nežádoucí, neboť může vyvolávat spory ohledně poměrů v území a ohledně výkladu právní regulace, jejíž dílčí části vznikaly v rozdílném čase a za jiných okolností. Tato dvojakost nejen, že nemůže účinně zajišťovat cíle územního plánování, ale v krajních projevech nemůže ani jít k tíži vlastníků dotčených pozemků. Je to především územně plánovací dokumentace, která slouží k ochraně záměrů do budoucna plánovaných stavebních a infrastrukturních projektů. Stavební uzávěra proto nemůže nahrazovat nástroje územního plánování. Je pouze opatřením, které z důvodů veřejného zájmu, jež mají časově omezenou platnost, upravuje poměry v území formou opatření obecné povahy vydávaného v přenesené působnosti (radou obce). Oproti tomu územní plány schvalují zastupitelstva obcí v samostatné působnosti.

Z výše uvedeného vyplývá, že dospěje-li městský soud k závěru, že vyhláška o zřízení oblastí klidu je dostatečně určitá a předmětné pozemky se nacházejí v oblasti klidu Šárka – Lysolaje, kde je omezena výstavba, musí také posoudit, zda by zrušení napadeného rozhodnutí magistrátu nebylo neproporciálním zásahem do práv stěžovatele z důvodu, že vyhláška o zřízení oblastí klidu je stavební uzávěrou účinnou od roku 1990 a její regulace nebyla zohledněna v územním plánu z roku 1999.

K návrhu na zrušení usnesení městského soudu, kterým byl přiznán odkladný účinek žalobě, je třeba uvést, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí o odkladném účinku rozhodnutím, které je podle své dočasné povahy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, č. j. 5 As 52/2004 – 172, publ. pod č. 507/2005 Sb. NSS). Vztahuje se pouze na konkrétně vymezený časový interval mezi okamžikem, kdy usnesení soudu o přiznání odkladného účinku nabylo právní moci a kdy nabylo právní moci rozhodnutí soudu o podané žalobě. Podle ust. § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné. Kasační stížnost je tedy v části, v níž se stěžovatel domáhal zrušení usnesení městského soudu o přiznání odkladného účinku, nepřipustná, a proto ji Nejvyšší správní soud v tomto rozsahu odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. února 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu