



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Bytové družstvo EVROPSKÁ-7172**, se sídlem Evropská 131, Praha 6, zastoupen 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: **SLOT Group, a. s.**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, zastoupen JUDr. Petrem Orctem, advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2011, č. j. S-MHMP 314897/2011/OST/No, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2015, č. j. 8 A 318/2011 - 176,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2015, č. j. 8 A 318/2011 - 176, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 9. 4. 2015, č. j. 8 A 318/2011 - 176, zrušil Městský soud v Praze na základě žaloby podané žalobcem (dále jen „účastník řízení“) rozhodnutí žalovaného 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. Veleslavín 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 byl 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“.

[2] V žalobě žalobce zejména namítal, že stavba je umístěna na území přírodního parku, aniž byly respektovány podmínky jeho ochrany. Namítal porušení čl. 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky hl. m. Prahy č. 8/1990, o zřízení oblastí klidu v hlavním městě Praze a vyhlášení stavební uzávěry pro tyto oblasti (dále jen „vyhláška o zřízení oblastí klidu“), když v daném případě se zcela nepochybně nejedná o nízkopodlažní zástavbu, ale o objemnou šestipodlažní budovu, navíc nesloužící ani pro bydlení, ani pro občanskou vybavenost. Namítal, že stavba byla umístěna v rozporu s ustanovením § 90 písm. b), c), d) zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).

[3] Městský soud rozhodoval ve věci již potřetí, neboť jeho předchozí rozhodnutí podvkrát zrušil Nejvyšší správní soud a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. V obou zrušovacích rozsudcích (ze dne 13. 2. 2014, č. j. 7 As 75/2013 – 53, a ze dne 18. 12. 2014, č. j. 2 As 148/2014 – 51) Nejvyšší správní soud zavázal městský soud, aby doplnil dokazování a ujasnil si, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když dospěl k závěru, že je možné zamýšlenou stavbu umístit v navrhovaném území.

[4] Městský soud při jednání dne 2. 4. 2015 doplnil dokazování, které prováděl výpisy z katastru nemovitostí k jednotlivým pozemkům, na kterých má být zamýšlená stavba realizována, a dále i mapovou dokumentací, kterou vyžádal od žalovaného. Dospěl k závěru, že stavba se nachází v oblasti klidu Šárka - Lysolaje. Stavební uzávěra, která zde platí od roku 1990 podle čl. 3 odst. 2 písm. b), odst. 3 vyhlášky č. 8/1990 Sb., o zřízení oblastí klidu v hlavním městě Praze (dále jen „vyhláška o zřízení oblastí klidu“), a vyhlášení stavební uzávěry pro tyto oblasti, nebyla v průběhu doby platnosti této vyhlášky nikdy zrušena. To vyplývá i z textu nařízení č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy. Praha tedy nikdy od roku 1990 dodnes nezměnila své stanovisko ohledně stavební uzávěry v této chráněné přírodní oblasti. Tato stavební uzávěra nicméně není absolutní, neboť podle čl. 3 odst. 1 a čl. 3 odst. 2 vyhlášky o zřízení oblastí klidu není vyloučeno povolit umístění stavby, pokud se jedná o rodinný domek nebo nízkopodlažní zástavbu odpovídající architektonické kvality. Tato skutečnost potom odpovídá i zástupcem osoby zúčastněné předloženým výkresům Územního plánu hl. m. Prahy ze dne 30. 5. 2013 stvrzujícím skutečnost, že pozemek parc. č. 645/5 k. ú. Vokovice je sice součástí oblasti klidu Šárka - Lysolaje, nicméně má na tomto území být počítáno s výstavbou, tedy výstavbou rodinného domku nebo nízkopodlažní zástavby odpovídající architektonické kvality. Podle městského soudu žalovaný svým rozhodnutím porušil nejen ustanovení čl. 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky o zřízení oblastí klidu, nýbrž především ustanovení § 90 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“),

pokračování

neboť neposuzoval záměr stavebníka v souladu s charakterem území a s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.

[5] Podle městského soudu se ve vztahu ke stavební uzávěře neuplatní závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011 - 191, neboť stavební uzávěra nebyla stanovena opatřením obecné povahy, nýbrž obecně závaznou vyhláškou vydanou v rámci samostatné působnosti. Ta nemůže být měněna opatřením obecné povahy a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví jako opatření obecné povahy. V této souvislosti městský soud poukázal také na novou právní úpravu, která ode dne 1. 1. 2014 obnovila právní zásadu *superficies solo cedit*. Osoba zúčastněná není vlastníkem všech pozemků dotčených umístěním stavby, nýbrž pouze jednoho z nich. Pokud by tedy osoba zúčastněná byla bývala vybudovala uvedenou stavbu i na cizích pozemcích, jak původně zamýšlela v době odděleného vlastnictví staveb a pozemků, staly by se spoluvlastníky této stavby mj. i stát a obec hl. m. Praha. Z tohoto důvodu nelze považovat zrušení rozhodnutí žalovaného za neproporciální zásah do práv osoby zúčastněné.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce a žalovaného

[6] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) podala proti napadenému rozsudku v zákonné lhůtě kasační stížnost, ve které uplatnila důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítá, že se městský soud neřídil právním názorem Nejvyššího správního soudu, ačkoli byl takovým názorem vázán. Především městský soud namísto map tvořících přílohu k vyhlášce o oblastech klidu posuzoval zcela jiné mapy, které mu předložil žalovaný, a to přestože žalovaný na jednání před soudem jasně uvedl, že nejde o mapy, které by byly přílohou vyhlášky o zřízení oblastí klidu, když tyto nemá k dispozici. Přesto městský soud z těchto zcela nerelevantních map činil zásadní závěry. Pokud jde o textové vyjádření vyhlášky o oblastech klidu, městský soud opět opominul, že do předmětné oblasti výslovně nepatří Vokovice.

[7] Dále stěžovatel namítá, že městský soud vycházel pouze z čl. 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky o zřízení oblastí klidu a § 90 písm. b) stavebního zákona a vůbec nebral zřetel na územní plán Prahy z roku 1999. Územní plán byl i později mnohokrát měněn, avšak funkční využití pozemků, na kterých má být umístěna stavba, je stále ZVO (zvláštní komplexy ostatní). Městský soud v této otázce v rozporu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu odmítl posoudit proporcionalitu regulace. Při posouzení žaloby nadto vyšel z nařízení č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy, o zřízení přírodních parků na území hlavního města Prahy (dále jen „nařízení“), přestože toto nařízení nebylo platné a účinné v době vydání rozhodnutí žalovaného a má i odlišný předmět úpravy než vyhláška, která upravuje tzv. oblasti klidu, zatímco nařízení upravuje tzv. parky.

[8] Stěžovatel také namítá, že je napadený rozsudek stížen vadou nepřezkoumatelnosti, která spočívá v nevypořádání se s některými otázkami a v jeho celkové nesrozumitelnosti, nelogičnosti a vnitřní rozpornosti. Odůvodnění rozsudku postrádá dostatečné vysvětlení, proč městský soud nepostupoval tak, jak mu uložil Nejvyšší správní soud, a nevyžádal

si konkrétně mapové přílohy k vyhlášce o oblastech klidu, a pokud je žalovaný nedoložil, proč výzvu nezopakoval, ale použil zcela jiné a nově zpracované mapy, které žalovaný přinesl k jednání.

[9] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. V suplice pak požádal o rychlé rozhodnutí ve věci a vrácení věci jinému senátu městského soudu, než který ve věci dosud rozhodoval, a to s ohledem na skutečnost, že se jedná již o třetí kasační stížnost a že se městský soud zjevně neřídil právním názorem Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel je přesvědčen, že pokud by měl o věci v budoucnu rozhodovat stejný senát městského soudu jako dosud, městský soud by svůj procesní postup a skutkový náhled na posuzovanou věc již nezměnil a závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu by se znovu neřídil. Stěžovateli by tak nezbylo než podávat další a další kasační stížnosti, přičemž v důsledku zdlouhavého řízení v této věci stěžovateli již vznikla značná škoda a hrozí její další nárůst.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti opakoval argumenty, které již uvedl ve vyjádření k předchozím kasačním stížnostem. Skutečnost, že se zamýšlená stavba nachází na území přírodního parku, podle něj potvrzuje slovní vymezení ve vyhlášce o oblastech klidu i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a dále i zobrazení hranic přírodního parku na oficiálních stránkách hl. m. Prahy a na mapách předložených žalovaným při jednání soudu. Námitka, že se městský soud neřídil právním názorem Nejvyššího správního soudu, tak podle žalobce není důvodná. Jestliže nebyl předložen správný mapový podklad, musí jít tato vada k tíži žalovaného a být dalším důvodem, aby městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil. Znamená to, že žalovaný nerozhodl na základě zjištěného stavu věci. Není úkolem soudu, aby v tomto nahrazoval činnost správního orgánu. 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. Předmět úpravy vyhlášky o zřízení oblastí klidu a nařízení o zřízení přírodních parků je přitom stejný, když dle § 90 odst. 10 zákona č. 114/1992 Sb. se oblasti klidu vyhlášené obecně závaznými právními předpisy prohlašují za přírodní parky. Podmínky platné a účinné stavební uzávěry musí být respektovány pro veškerou stavební činnost na území přírodního parku. Pokud stěžovatel předpokládal pouze na základě seznámení se s územním plánem, že bude možné stavbu umístit, musí jít k jeho tíži, že se neseznámil se všemi omezeními pro výstavbu na daném pozemku vyplývajících z právních předpisů. Odůvodnění napadeného rozsudku považuje žalobce za přezkoumatelné.

[11] Žalobce navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná a aby soud rozhodl, že je stěžovatel povinen uhradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti.

[12] Žalovaný se ke kasační stížnosti po věcné stránce nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[13] 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 přihlídnout z úřední povinnosti.

[14] V prvním z rozsudků, kterým byl zrušen předchozí rozsudek městského soudu, dospěl Nejvyšší správní soud ve zkratce k závěru, že otázku, zda se stavba nachází na území přírodního parku, mohl městský soud vyřešit pouze na základě posouzení relevantní právní úpravy, která upravuje hranice přírodního parku, a polohy umístované stavby zakreslené v dokumentaci pro řízení o vydání územního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud pak zavázal městský soud právním názorem ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s., podle kterého bylo třeba, aby městský soud a) zjistil rozsah působnosti vyhlášky o zřízení oblastí klidu, konkrétně aby si vyžádal od žalovaného mapové přílohy vyhlášky o zřízení oblastí klidu a posoudil je ve vztahu k poloze pozemků, na kterých má být umístěna předmětná stavba; b) aby posoudil, zda nároky na dostatečně přesné vymezení chráněného území splňuje slovní popis hranic oblastí klidu obsažený v příloze vyhlášky (pokud nebude možné mapové podklady vyhlášky o zřízení oblastí klidu dohledat). Vedle toho zdejší soud přisvědčil výkladu městského soudu ohledně vztahu čl. 3 odst. 1 a čl. 3 odst. 2 vyhlášky o zřízení oblastí klidu, z čehož vyplývá, že podle této vyhlášky není možné povolit umístění stavby na území oblasti klidu, protože se nejedná o rodinný domek nebo nízkopodlažní zástavbu odpovídající architektonické kvality. Zároveň však Nejvyšší správní soud městský soud zavázal, aby i v případě, že k tomu budou dány důvody, posoudil, zda by zrušení rozhodnutí žalovaného 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 (dospěje-li 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).

[15] Ve druhém z rozsudků, kterým byl zrušen předchozí rozsudek městského soudu, Nejvyšší správní soud opět vyčetl městskému soudu procesní postup, kterým městský soud mapové přílohy vyhlášky o zřízení oblastí klidu nevyžádal a umístění stavby v oblasti klidu Šárka - Lysolaje dovodil na základě výpisu z katastru nemovitostí k jednotlivým pozemkům, na nichž má být stavba realizována. Takový postup by podle Nejvyššího správního soudu byl akceptovatelný pouze tehdy, pokud by bylo z příslušného zápisu zřejmé, že k němu došlo právě na základě vyhlášky o zřízení oblastí klidu a také že v katastru zapsaná ochrana ve formě památkově chráněného území byla zapsána správně. Zápis v katastru nemovitostí je totiž ve vztahu k regulaci upravené vyhláškou toliko indikátorem rozsahu územní ochrany, ze kterého ovšem nelze dovozovat více, než že podkladem pro zápis do katastru mohly být mapové podklady vyhlášky o zřízení oblastí klidu. Zároveň se však může jednat o územní ochranu založenou jiným způsobem, případně může jít i o chybný či obsoletní zápis. V rozsudku městského soudu podle Nejvyššího správního soudu absentovaly úvahy, které by osvětlovaly, proč městský soud považoval památkovou ochranu uvedenou v zápisu v katastru nemovitostí za totožnou s ochranou na základě vyhlášky o zřízení oblastí klidu. K závěrům ohledně nařízení č. 10/2014 Nejvyšší správní soud uvedl, že není zřejmé, zda městský soud považoval

vymezení přírodního parku Šárka - Lysolaje v nařízení č. 10/2014 za shodné s vymezením oblasti klidu Šárka - Lysolaje ve vyhlášce o zřízení oblastí klidu.

[16] Nejprve k námitce nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že z napadeného rozsudku je jen velmi obtížně seznatelné, v jaké logické posloupnosti městský soud jednotlivé žalobní námitky řešil. Přestože Nejvyšší správní soud určil v bodech, které městský soud správně rekapituloval, návaznost jednotlivých kroků posouzení rozhodné právní otázky působnosti vyhlášky o vymezení oblastí klidu, napadený rozsudek tento algoritmus nenásleduje. Některé pasáže odůvodnění se opakují, výrazná část odůvodnění, a to včetně citace závěrů Nejvyššího správního soudu z předchozího zrušujícího rozsudku, následuje dokonce až za vypořádáním nákladů řízení a konstatováním, že se městský soud zbývajících žalobními námitkami již nezabýval, když shledal nezákonnost napadeného rozhodnutí ze shora uvedených důvodů. Nejvyšší správní soud neposoudil napadený rozsudek jako nepřezkoumatelný, o čemž svědčí i skutečnost, že stěžovatel závěry městského soudu v kasační stížnosti konkrétně rozporuje. Jedná se nicméně o rozsudek nepřehledný a pro účastníky řízení obtížně srozumitelný, což je s podivem vzhledem k tomu, že se jedná již o třetí rozsudek v téže věci.

[17] Městský soud provedl dokazování, jak mu Nejvyšší správní soud uložil, během kterého zkoumal vybrané mapy, na nichž je zakreslena situace v dotčené oblasti. Opět však neposuzoval mapovou přílohu vyhlášky o zřízení oblastí klidu. Proč je tento postup nezbytný, je patrné z výše uvedených závěrů, kterými byl městský soud instruován. Aby bylo možné konstatovat, že vyhláška o zřízení oblastí klidu některým ze svých ustanovení neumožňuje stavbu realizovat, je zapotřebí zjistit přesný rozsah její působnosti. Nestačí zjištění, že ve stejné oblasti byl nařízením v roce 2014 vyhlášen přírodní park, protože, jak uvedl Nejvyšší správní soud ve druhém zrušovacím rozsudku, *„(t)akové závěry opět nejsou zřejmé bez dalšího, protože oblast přírodního parku nemusí plně přejímat vymezení oblasti klidu. Obsah nařízení č. 10/2014 by v tomto směru musel být dostatečně spolehlivý, například by nařízení muselo prokazatelně využívat stejné mapové podklady se shodným vymezením oblasti klidu. Ani takový postup by však neřešil otázku, zda mapové přílohy vyhlášky o zřízení oblastí klidu vůbec existují, respektive byly v době účinnosti vyhlášky o zřízení oblastí klidu dosažitelné jejím adresátům. Odpověď na tuto otázku je přitom klíčová z pohledu ochrany právní jistoty adresátů vyhlášky.“* Spornou otázkou tak není, kde se nyní nachází nově vymezený přírodní park, ale v jakém rozsahu regulovala výstavbu v dané oblasti vyhláška o zřízení oblastí klidu. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku toliko uvedl, že mapová příloha vyhlášky o zřízení oblastí klidu je uložena v Pražském ústavu státní památkové péče a ochrany přírody, ale z ničeho nevyplývá, že by ji měl při rozhodování k dispozici. Mapy předložené žalovaným městský soud řádně nepopsal, neposoudil jejich relevanci pro posuzovanou věc a ani nezaložil jejich kopie do soudního spisu. Naopak z průběhu dokazování, během kterého městský soud citoval obsáhlé pasáže z nařízení z roku 2014, je zřejmé, že si výše uvedené otázky nevyjasnil. Obsáhlé odůvodnění napadeného rozsudku lze k této otázce redukovat na pasáž, ve které městský soud uvedl, že *„vyzval Magistrát hl. m. Prahy k předložení veškerých mapových a jiných podkladů k této věci a při jednání dne 2. 4. 2015 provedl důkaz těmito podklady. Z nich, podle názoru soudu, vyplynulo nesporně, že pozemek parc. č. 645/5 je součástí oblasti klidu Šárka-Lysolaje tak, jak byla vyhlášena vyhláškou vyhlášky č. 8/1990 Sb. NVP, o zřízení oblastí klidu v hlavním městě*

pokračování

Praze a vyhlášení stavební uzávěry pro tyto oblasti, resp. součástí přírodního parku Šárka-Lysolaje, podle pozdější úpravy.“ Takové odůvodnění nelze považovat za dostatečné, neboť není dostatečně konkrétní co do závěru, ze kterého důkazu a jakým způsobem soud své závěry vyvodil. Novou úpravu lze stejně jako zápisy v katastru nemovitostí považovat za závažné indikátory, že současné vymezení přírodního parku patrně z velké části odpovídá vymezení oblasti klidu podle vyhlášky o zřízení oblastí klidu, je však nemyslitelné, aby byla tato domněnka využívána jako nesporný fakt při určování rozsahu vyhlášky o zřízení oblastí klidu, respektive aby relativizovala skutečnost, že mapovou přílohu vyhlášky o zřízení oblastí klidu patrně nelze dohledat. Přitom je zřejmé, že slovní vymezení hranic oblasti klidu Šárka – Lysolaje ve vyhlášce o zřízení oblastí klidu, které vychází mimo jiné z tehdejšího vzezření výrazných terénních prvků (používané pojmy *výrazná terénní hrana, výrazné geomorfologické fenomény, lesní a luční porosty, zemědělská půda*), není zcela shodné s vymezením hranic přírodního parku v nařízení z roku 2014, které používá soustavu kótovaných souřadnic a přírodní park vymezuje jako mnohoúhelník, jehož vrcholy jsou tvořeny těmito souřadnicemi.

[18] Lze připomenout, že žalovaný vydal své rozhodnutí v roce 2011, v době, kdy stavební uzávěra upravená ve vyhlášce o zřízení oblastí klidu platila již dvě desetiletí, aniž by byla přejata do územněplánovací dokumentace nebo nějakým způsobem relevantně nahrazena. Pokud se tedy městský soud zabýval pouze otázkou, zda se nachází předmětná stavba v přírodním parku podle vymezení v nařízení z roku 2014, případně podle mapových podkladů k tomuto nařízení nebo k územnímu plánu, nepostupoval v souladu se závazným názorem Nejvyššího správního soudu. Je sice primárním úkolem správního orgánu, aby zjistil poměry v území a rozsah platné právní úpravy, která výstavbu reguluje, ovšem soud, který rozhodnutí správního orgánu z věcného hlediska přezkoumává, musí znát právo a musí být tedy schopen posoudit zákonnost rozhodnutí správního orgánu z pohledu, zda je v s touto úpravou v rozporu či zda byl proces vydávání tohoto rozhodnutí stížen vadou, že správní orgán neměl veškerou právní úpravu (či její přílohy) k dispozici, ač jinak rozhodl věcně správně. V posuzované věci nelze přehlížet, že spornou je otázka realizace výstavby na hranici zřízené oblasti klidu, a nikoliv v území, o kterém by nebylo sporu, že do oblasti klidu spadá, například z obecného slovního vymezení hranic oblasti. Ani v průběhu ústního jednání nebyla tato otázka vyjasněna a nelze přisvědčit městskému soudu, že není sporu o tom, že se stavba v oblasti klidu nachází. Zástupkyně žalovaného ostatně v závěrečné řeči uvedla, že trvá na tom, že se stavba v oblasti klidu nenachází. Zástupce stěžovatele pak v závěrečné řeči namítal, že městský soud opět neprovedl dokazování mapovou přílohou vyhlášky o zřízení oblastí klidu. Stížní námitky jsou v tomto směru důvodné.

[19] Skutečnost, že není zřejmý rozsah právní regulace, v zásadě nemůže jít ke škodě jejímu adresátovi, protože takový postup by se přičil principům právního státu. Právní norma, která zakazuje určité jednání, realizaci staveb nevyjímaje, totiž musí být srozumitelná a jasná. Proto Nejvyšší správní soud vyzval městský soud, aby posoudil, zda nároky na dostatečně přesné vymezení chráněného území splňuje slovní popis hranic oblastí klidu obsažený v příloze vyhlášky, pokud nebude možné mapové podklady vyhlášky o zřízení oblastí klidu dohledat. Ani tomuto požadavku městský soud nevyhověl. Je však patrné, že pracuje-li obecné vymezení hranic s tehdejšími poměry v území v

měřítku jednotek kilometrů, jen těžko vyhoví požadavkům na dostatečnou přesnost ve vztahu k celému území oblasti klidu.

[20] Co se týče účinků stavební uzávěry, nepovažuje Nejvyšší správní soud za dostatečný závěr městského soudu, že stavební uzávěra byla vymezena obecně závaznou vyhláškou, která nemůže být měněna opatřením obecné povahy a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. 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 (viz judikatura, na jejíž závěry odkazují citované zrušující rozsudky - rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011 - 191, ze dne 21. 2. 2012, č. j. 4 Ao 8/2011 - 69, ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 - 53, nebo ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 27/2011 - 102). Překračuje-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. Výklad městského soudu by řadil vyhlášenou stavební uzávěru nad zákon a ústil v její faktickou nezměnitelnost jinými prostředky než normotvornými (zrušením vyhlášky), což by popíralo závěr citované judikatury, která nahlíží na institut stavební uzávěry poměrně restriktivně, neboť se jedná o výrazný zásah do práv dotčených osob.

[21] K námitce, že měl městský soud posoudit umístění stavby podle územního plánu z roku 1999, který je novějším právním předpisem a umístění stavby umožňuje, odkazuje zdejší soud opakovaně ve stručnosti na své závěry, ke kterým dospěl v předchozích zrušovacích rozsudcích, především že územní plán vyznačenou územní ochranu nezakládá, „pouze přejímá označení jednotlivých území z jiných obecně závazných předpisů, ve kterých jsou vymezena ochranná pásma a chráněná území, včetně podmínek jejich vzniku a pravidel chování v nich.“ Z toho důvodu je třeba při umísťování stavby splnit jak podmínky stanovené územním plánem, tak i podmínky územní ochrany. To však nic nemění na skutečnosti, že je nutné zjistit, která regulace na dané území dopadá, jak bylo uvedeno.

[22] S ohledem na výše uvedené posoudil Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako důvodnou. V dalším řízení bude na městském soudu, aby následoval závěry tohoto i předchozích zrušovacích rozsudků Nejvyššího správního soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Protože je kasační stížnost důvodná, 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.).

pokračování

[24] 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** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. listopadu 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu