



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: **I) SLOT Group, a. s.**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, zastoupena Mgr. Danou Jackovou, advokátkou se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, a **II) Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2011, č. j. S-MHMP 314897/2011/OST/No, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2016, č. j. 8 A 318/2011 - 279,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I) **se z a m í t á .**
- II. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení I) **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., advokáta.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení II) **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí městského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 3. 5. 2016, č. j. 8 A 318/2011 - 279, 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 vyhlásování 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 počtvrté, neboť jeho předchozí rozhodnutí třikrát zrušil Nejvyšší správní soud a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. Ve všech zrušovacích rozsudcích (ze dne 13. 2. 2014, č. j. 7 As 75/2013 - 53, ze dne 18. 12. 2014, č. j. 2 As 148/2014 - 51, a ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 132/2015 - 46) 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] Za setrvalou vadu rozhodnutí městského soudu zdejší soud označil, že tento dostatečně neposoudil mapovou přílohu vyhlášky o zřízení oblastí klidu. Aby bylo možné konstatovat, že vyhláška o zřízení oblastí klidu některým ze svých ustanovení neumožňuje stavbu realizovat, je zapotřebí zjistit přesný rozsah její působnosti. V posledním zrušovacím rozsudku (č. j. 2 As 132/2015 - 46) zdejší soud dospěl k závěru, že ke zjištění působnosti vyhlášky o zřízení oblastí klidu nestačí zjištění, že ve stejné oblasti byl nařízením Rady hl. m. Prahy č. 10/2014 (dále jen „nařízení č. 10/2014“) v roce 2014 vyhlášen přírodní park. 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

pokračování

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, není zcela shodné s vymezením hranic přírodního parku v nařízení č. 10/2014, které používá soustavu kótovaných souřadnic a přírodní park vymezuje jako mnohoúhelník, jehož vrcholy jsou tvořeny těmito souřadnicemi. Nejvyšší správní soud zároveň připomenul, 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 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, který mu nařídil přihlédnout i k této okolnosti z hlediska zásahu do práv dotčených subjektů a závěrů relevantní judikatury. Co se týče účinků stavební uzávěry, neshledal Nejvyšší správní soud dostatečným 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. Překračuje-li stavební uzávěra tento svůj účel, stává se její užití v konkrétním případě nezákonným, což musí soudy ve správním soudnictví k námitce reflektovat.

[5] Městský soud v napadeném rozsudku rozsáhle citoval vyjádření RNDr. J. P., radní hl. m. Prahy pro oblast životního prostředí, infrastruktury, technické vybavenosti, územního rozvoje a územního plánu, ze dne 4. 3. 2016, č. j. MHMP 379795/2016, k povaze pozemku parc. č. 645/5, k. ú. Vokovice, dotčeného plánovanou stavbou. Přebral závěry vyjádření a k věci uvedl následující: „*V inkriminované věci je tedy nesporné, že naprostá většina předmětného pozemku parc. č. 645/5 k. ú. Vokovice, výměra 4.271 m², vlastník: SLOT Group, a.s., se sídlem Karlovy Vary, Jáchymovská 142, způsob využití: manipulační plocha, druh pozemku: ostatní plocha, způsob ochrany nemovitosti: ochranné pásmo vodního zdroje 2. stupně, byla a je součástí přírodního parku Šárka - Lysolaje (dříve stejnojmenná oblast klidu). Přesné vymezení je součástí „georeportu“ (příloha č. 1). Stavební uzávěra vyhlášená při vyhlášení oblasti klidu již není platná. Vyhláška byla nahrazena nařízením RHMP č. 10/2014 (příloha č. 2). Tam je omezení výstavby upraveno v §15, odst. 2) a 3).*“ Dále městský soud z tohoto závěru vycházel a přihlížel k vymezení oblastí v nařízení č. 10/2014, které vyhlášku o zřízení oblastí klidu nahradilo, s tím, že je toto vymezení nutno považovat za shodné s vymezením oblasti klidu Šárka - Lysolaje ve vyhlášce o zřízení oblastí klidu. Správním orgánům městský soud vytkl, že se nezabývaly souladem výstavby s článkem 3 odst. 2 citované vyhlášky, který podmínky výstavby upravuje.

[6] K otázce platnosti stavební uzávěry a k judikatuře odkazované zdejším soudem městský soud uvedl, že „*stavební uzávěra, vyhlášená původním právním předpisem, tj. obecně závaznou vyhláškou o zřízení oblastí klidu a následně nařízením č. 10/2014 Sb. HMP není takovou stavební uzávěrou, kterou by bylo možno v duchu závěru citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu zpochybnit a odhlížet od ní. Napadená stavební uzávěra je účinná od roku 1990 podle čl. 3 odst. 2 písm. b), odst. 3 vyhlášky č. 8/1990 Sb. NVP, o zřízení oblastí*

klidu v hlavním městě Praze a vyhlášení stavební uzávěry pro tyto oblasti, nebyla v průběhu doby platnosti této vyhlášky nikdy zrušena. Na inkriminovaném území, tj. dnes Přírodní park Šárka - Lysolaje platí tato stavební uzávěra beze změny i nadále, jak koneckonců vyplývá z textu nařízení č. 10/2014 Sb. HMP. Obec hl. m. Praha tedy nikdy od roku 1990 dodnes nezměnila své stanovisko ohledně stavební uzávěry v této chráněné přírodní oblasti. Tato stavební uzávěra 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. (...) Předmětná stavební uzávěra, dotýkající se území přírodního parku Šárka-Lysolaje, tedy nebyla míněna jako dočasná nebo provizorní uzávěra, nýbrž jako trvalá právní úprava. Tento závěr vyplývá jednak z toho, jak je koncipována, když její platnost rozhodně není vázána na nějakou v budoucnosti očekávanou právní úpravu, a jednak se nejedná o stavební uzávěru absolutní. Jde o stavební uzávěru, která vymezuje určitý typ, druh a velikost staveb, které na území přírodního parku přes všechna omezení lze pořizovat.“

[7] Městský soud dále zejména přisvědčil žalobci, že se žalovaný nedostatečně zabýval nadměrnou zátěží hlukem z tramvajové a automobilové dopravy po komunikaci Evropská a také že byl závěr zjišťovacího řízení v procesu posuzování vlivů na životní prostředí vydán pro stavbu o jiných parametrech, než je stavba umístovaná.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[8] 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 opětovně neřídil právním názorem Nejvyššího správního soudu, ačkoli byl takovým názorem vázán. Především podle stěžovatele městský soud vůbec neposuzoval mapy tvořící přílohu k vyhlášce o oblastech klidu a ve svých úvahách vyšel z obsahu nařízení č. 10/2014 Sb., přestože toto nebylo platné v době vydání rozhodnutí žalovaného, o jehož správnost se v dané věci jedná. Stěžovatel trvá na tom, že mapové přílohy k vyhlášce o oblastech klidu nejsou k dispozici, popř. nikdy neexistovaly, a připomíná, že provedl podrobnou rešerši u orgánů státní správy ohledně existence mapy, aniž by se dočkal kladné odpovědi. Podle stěžovatele činí městský soud stavební uzávěru stanovenou nařízením č. 10/2014 *de facto* nepřezkoumatelnou, a to s odkazem na její trvalou povahu. Stěžovatel je přesvědčen, že zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného by bylo nepřiměřeným zásahem do práv stěžovatele, a to i s ohledem na dobu vydání vyhlášky o zřízení oblastí klidu, popření principu dočasnosti stavební uzávěry, s ohledem na časovou souslednost přijetí vyhlášky o zřízení oblastí klidu a územního plánu. Na uvedeném nemůže nic změnit ani později přijaté nařízení č. 10/2014, které vymezuje oblast přírodního parku Šárka - Lysolaje, neboť toto nařízení bylo vydáno až po vydání rozhodnutí žalovaného a pro rozhodnutí v projednávané věci proto nemůže být relevantní.

[9] Při posuzování proporcionality zásahu do práv stěžovatele předmětnou stavební uzávěrou je třeba dle názoru stěžovatele přihlídnout k tomu, že rozsudky městského soudu vydané v projednávané věci představují vyvlastnění pozemku, neoprávněný zásah do práva stěžovatele vlastnit majetek zaručeného čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a

pokračování

svobod. Pokud by pro dotčené území platila stavební uzávěra dle vyhlášky o zřízení oblastí klidu a naopak by se neuplatnil územní plán z roku 1999, nabytí pozemku by pro stěžovatele ani jeho předchůdce nemělo žádný smysl. Při koupi pozemku vycházel stěžovatel z funkčního využití pozemku dle územního plánu, ovšem nyní mu namísto pozemku vhodného pro výstavbu zbývá holé vlastnické právo k pozemku s nulovou možností využití. Vzhledem k charakteru území, kde se pozemky nachází, je dle názoru stěžovatele nespravedlivé a ničím neopodstatněné, aby v daném území bylo povoleno umístění různých výškových a dopravních staveb, a předmětné stavby nikoliv. V takovém případě by zcela jednoznačně došlo k porušení principu proporcionality rozhodování žalovaného, který by měl v obdobných případech rozhodovat obdobně.

[10] Stěžovateli není zřejmé, jak městský soud vymezil území přírodního parku Šárka - Lysolaje tím, že „vynesl souřadnice do mapy“, přičemž z rozsudku není zřejmé ani to, o jakou mapu se mělo jednat a zda tato byla přílohou nařízení č. 10/2014 či vyhlášky o zřízení oblastí klidu, anebo se jednalo o úplně jinou mapu, která byla sice založena do soudního spisu, avšak postrádá jakoukoli relevanci ve vztahu k požadavku Nejvyššího správního soudu stran zjištění přesného vymezení hranic přírodního parku, resp. oblastí klidu. Současně dle názoru stěžovatele není pro uvedený závěr dostačující ani odkaz na vyjádření radní hl. m. Prahy, neboť v něm je uvedeno pouze zcela nekonkrétní tvrzení, že převážná část předmětného pozemku (bez bližšího polohového určení, zejména výměrou a orientací k okolním pozemkům či světovým stranám) se nachází na území přírodního parku Šárka - Lysolaje. Dle mínění stěžovatele však městský soud uvedeným odvrací pozornost od zcela zásadní skutečnosti, a to že mapová příloha vyhlášky o zřízení oblastí klidu nebyla dosud soudu předložena.

[11] Stěžovatel také namítá, že je napadený rozsudek stížen vadou nepřezkoumatelnosti, která spočívá v celkové nesrozumitelnosti a vnitřní rozpornosti odůvodnění rozsudku, když se v něm městský soud nevypořádal ani s tím, proč se neřídil závazným právním názorem kasačního soudu. V rozsudku podle stěžovatele opět chybí odůvodnění, proč městský soud umístění stavby posoudil podle čl. 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky o zřízení oblastí klidu a proč věc neposoudil naopak podle územního plánu, který umístění stavby na pozemku umožňuje, když tato je v souladu s funkčním využitím pozemku dle územního plánu. Jak stěžovatel uváděl již dříve, má za to, že i kdyby snad vyhláška o zřízení oblastí klidu byla v předmětné době platná, pak měl městský soud aplikovat výlučně její čl. 3 odst. 1, dle kterého lze v oblastech klidu provádět výstavbu objektů na místech k tomu určených schválenou územně plánovací dokumentací.

[12] Stěžovatel rovněž poukazuje na povahu vyhlášky o zřízení oblastí klidu, která stanoví stavební uzávěru. Ve světle judikatury odkazované Nejvyšším správním soudem je vyloučeno, aby stavební uzávěra byla opatřením trvalé povahy. Jejím účelem je umožnit „zakonzervovat“ vztahy v území pouze do doby, než bude přijata odpovídající regulace na úrovni územního plánování, tj. stavební uzávěrou lze pouze na určitou a nezbytně nutnou dobu omezit stavební činnost v určitém území.

[13] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. Zároveň požádal o vrácení věci jinému senátu městského soudu, přičemž analogickou aplikaci § 221 odst. 2 o. s. ř. podle něj odůvodňuje

dosavadní délka řízení i procesní situace, ve které městský soud rozhoduje opakovaně v rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[14] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti označil napadený rozsudek městského soudu za zákonný a správný. Ve zbytku z velké míry zopakoval argumenty, které již uvedl ve vyjádření k předchozím kasačním stížnostem. Zejména uvedl, že skutečnost, že se zamýšlená stavba nachází na území přírodního parku, není sporná. Potvrzují ji vyjádření správních orgánů, předložené mapové podklady a další dokumenty. Jestliže by byla důvodná námitka stěžovatele, že žalovaný nemá podklady, z nichž by bylo možno ještě spolehlivěji ověřit, zda stavba zasahuje do přírodního parku, nebo nikoli, potom to znamená, že žalovaný nerozhodl na základě zjištěného stavu věci, a věc by mu měla být tím spíše vrácena k novému projednání a rozhodnutí. Jestliže by zde tedy byly i nadále pochybnosti o průběhu hranice přírodního parku, potom není úkolem soudu, aby v tomto nahrazoval činnost správního orgánu, ale bylo by to jen dalším důvodem pro zrušení žalovaného rozhodnutí a přikázání správnímu orgánu v dalším řízení rozhodnout v této otázce na základě zjištěného stavu věci. 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., o ochraně přírody a krajiny, se oblasti klidu vyhlášené obecně závaznými právními předpisy prohlašují za přírodní parky.

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

[16] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] 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.

[18] Co se týče namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu nepřehlednosti a vnitřní rozpornosti, lze stěžovateli přisvědčit, že odůvodnění vypracované městským soudem postrádá potřebnou pečlivost, což je zarážející vzhledem k tomu, že se jedná již o čtvrtý rozsudek městského soudu v této věci a stejné nedostatky zdejší soud již městskému soudu vytýkal. Městský soud například přistupuje k přezkumu napadeného rozhodnutí na str. 9, poté po další dílčí rekapitulaci a některých závěrech opět na str. 13. Jednotlivé žalobní námitky vypořádal městský soud na různých místech odůvodnění bez jejich dostatečného uvození a oddělení převzatých pasáží zrušovacích rozsudků od vlastních závěrů. Často proto není zřejmé, zda se s těmito závěry městský soud ztotožňuje a přebírá je, či je toliko rekapituluje. Přes rozsah 22 stran textu je odůvodnění napadeného rozsudku věcně velmi strohé. Městský soud obsáhle rekapituluje své procesní kroky s dovětkem, že postupoval dle pokynů Nejvyššího správního soudu, ačkoliv zdejší soud tento postup výslovně označil za nesprávný a nedostačující, což svědčí o malém úsilí oddělit podstatné otázky od zbytečných. Odůvodnění tak ztrácí na přehlednosti, ovšem ne

pokračování

do té míry, aby stěžovateli znemožnilo věcně brojit proti závěrům městského soudu. To je patrné i ze znění kasační stížnosti, která obsahuje konkrétní stížní námitky. Nejvyšší správní soud proto neposoudil napadený rozsudek jako nepřezkoumatelný v té míře, že by to vyžadovalo již jen proto jeho zrušení, ale zabýval se tím, zda městský soud postupoval dle pokynů obsažených v posledním zrušujícím rozsudku a dostatečně zdůvodnil své dílčí závěry.

[19] Ze spisového materiálu vyplývá, že po vydání posledního zrušovacího rozsudku zdejšího soudu se městský soud obrátil na radní hl. m. Prahy pro oblast životního prostředí, infrastruktury, technické vybavenosti, územního rozvoje a územního plánu se žádostí o objasnění skutkového stavu s tím, že se soudu přes výzvy žalovanému nepodařilo přezkoumat příslušné mapové přílohy vyhlášky o zřízení oblastí klidu z roku 1990. Městský soud tedy zažádal o zapůjčení těchto map, jakož i slovního popisu rozsahu chráněné oblasti Šárka - Lysolaje. Tento postup je nesporně v souladu s pokyny Nejvyššího správního soudu, který především požadoval zjištění obsahu právní regulace, která se mohla na výstavbu záměru stěžovatele vztahovat a zásadním způsobem ji omezovat.

[20] Již zmíněné vyjádření radní hl. m. Prahy ze dne 4. 3. 2016 uvádí, že naprostá většina pozemku parc. č. 645/5, k. ú. Vokovice, dotčeného zamýšlenou výstavbou je součástí přírodního parku Šárka - Lysolaje. Vyjádření vychází z obsahu nařízení č. 10/2014 a platného územního plánu. Vedle toho bylo městskému soudu doručeno vyjádření žalovaného ze dne 7. 4. 2016 s přílohami, které tvoří různé mapové podklady. Žalovaný v něm uvedl, že stavba se nenachází v prostoru vymezeném pro oblast Šárka - Lysolaje vyhláškou o zřízení oblastí klidu.

[21] V průběhu jednání městského soudu dne 26. 4. 2016 zástupce žalobce tento závěr označil za nepřesný, neboť se týká již existující výstavby, přičemž předmětná stavba by do vymezeného území zasáhnout měla. Zástupkyně žalovaného k tomu uvedla, že nebylo možné poskytnout přesný zakres pozice stavby, protože žalovaný neměl k dispozici její dokumentaci, nicméně že podle žalovaného stavba do vymezeného území nezasahuje. Z mapových podkladů soud dovodil, že dotčený pozemek je zčásti součástí vymezeného území podle vyhlášky, zčásti náleží do zastavitelného území podle územního plánu. S tím zástupkyně žalovaného souhlasila. Zástupce stěžovatele uvedl, že není přesvědčen, kde přesně se nachází hranice chráněné oblasti, ani že je možné ji přesně zjistit, což zopakoval i ve svém závěrečném návrhu. Při vyhlášení rozsudku dne 3. 5. 2016 se městský soud obsahem vyhlášky nezabýval a odkazoval výhradně na nařízení z roku 2014.

[22] Dokazování mapovými podklady předloženými žalovaným předcházelo již naposledy zrušenému rozsudku městského soudu. Ve vztahu k tomuto dokazování zdejší soud uvedl, že mapy předložené žalovaným městský soud řádně nepopsal, neposoudil jejich relevanci pro posuzovanou věc a ani nezaložil jejich kopie do soudního spisu. Takové odůvodnění rozsudku městského soudu proto nelze považovat za dostatečné, neboť není dostatečně konkrétní co do závěru, ze kterého důkazu a jakým způsobem soud své závěry vyvodil.

[23] Z průběhu dokazování provedeného dne 26. 4. 2016 je zřejmé, že se městský soud opět zabýval předloženými mapovými podklady. Tentokrát jsou tyto podklady součástí

soudního spisu, takže je možné ověřit, že mezi ně patří i textové znění vyhlášky o zřízení oblastí klidu spolu s mapovými zákresy, přičemž obojí je vytisknuté z webových stránek věnovaných pražským přírodním parkům. Není přitom důvod k pochybnostem, že přiložené mapy jsou přílohami vyhlášky, které znázorňují přesnou polohu slovního vymezení polohy oblastí klidu vymezených ve vyhlášce. Přestože jsou kopie černobílé a nízkého rozlišení, je v nich hranice oblastí klidu zvýrazněna tučnou čarou, takže je poloha oblastí klidu dobře seznatelná, což platí i pro oblast Šárka – Lysolaje. Co se týče pozemků dotčených plánovanou výstavbou, je i z technicky nedokonalé kopie patrné, že se úplně nebo z velké části nacházejí na území oblasti klidu, neboť vymezení oblasti Šárka - Lysolaje kopíruje tvar sousedního území zastavěného stavbou Cube Office Center (viz zobrazení dané lokality v dolní části obrázku mírně vlevo od jeho středové osy).



[24] V obecné rovině tak nelze přisvědčit stěžovateli, že by zjištění obsahu vyhlášky o zřízení oblastí klidu nebylo možné. Nejvyšší správní soud nepřehlédl námitku stěžovatele, že v rozhodné době nebyla ani po vyžádání mapová příloha vyhlášky ze strany různých správních orgánů stěžovateli poskytnuta. Pokud obecně závazná právní norma ztrácí jeden ze svých základních atributů, všeobecnou známost či alespoň zjistitelnost, jedná se pochopitelně o značný deficit její závaznosti, který nemůže jít zamýšleným adresátům k tíži. Nutno však dodat, že námitka stěžovatele bez větší konkretizace a podkladů zmiňuje toliko rešerše prováděné stěžovatelem, přičemž z průběhu řízení před soudem je patrné, že žalovanému nebylo zatěžko městskému soudu znění vyhlášky i s mapovou přílohou doložit, byť v nepříliš kvalitní kopii. Z pohledu Nejvyššího správního soudu nebyla nedosažitelnost mapové přílohy prokázána natolik dostatečně, aby ji bylo možné zohlednit v tomto řízení. Nejvyšší správní soud tak v tomto směru odkazuje stěžovatele na případné řízení o náhradě škody způsobené nezákonnými rozhodnutími žalovaného v jeho věci.

pokračování

[25] Městský soud dospěl k závěru, že se dotčené pozemky nachází v oblasti, kde je omezená výstavba, přičemž vycházel z textu nařízení č. 10/2014 a platného územního plánu. Tento postup zdejší soud označil opakovaně za chybný, protože není s to prokázat obsah rozhodné právní úpravy, která byla obsažena ve vyhlášce o zřízení oblastí klidu. Ze stejného důvodu není možné vycházet z uvedeného vyjádření radní hl. m. Prahy.

[26] Městský soud nicméně vyhlášku o zřízení oblastí klidu zcela neopomenul, neboť v napadeném rozsudku uvedl následující: „Z textu do 31. 7. 2014 platné vyhlášky o zřízení oblastí klidu potom vyplývá, že přesné hranice všech oblastí klidu zřízených touto vyhláškou jsou zakresleny v základní mapě ČSFR v měřítku 1 : 10 000, která je součástí originálu této vyhlášky a je uložena v Pražském ústavu státní památkové péče a ochrany přírody. Z žalobou napadeného rozhodnutí, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ale i vyjádření zástupkyně žalovaného ze dne 30. 5. 2013, je potom zřejmé, že se správní orgány nezabývaly mapovou přílohou vyhlášky o zřízení oblastí klidu a neposoudily ji ve vztahu k poloze pozemků, na kterých má být umístěna předmětná stavba „Obchodně-administrativní centrum Vokovice (OAC), Praha 6, Evropská“ se čtyřmi podzemními podlažími (PP) a šesti nadzemními podlažími (NP). Toto posouzení potom provedl až Městský soud v Praze při jednání dne 2. 4. 2015, jakož i dne 26. 4. 2016, kdy bylo ověřeno, že pozemek parc. č. 645/5 k. ú. Vokovice se nachází na území oblasti klidu Šárka - Lysolaje, resp. přírodního parku Šárka - Lysolaje.“ Je tedy zřejmé, že městský soud prováděl dokazování předloženými mapovými podklady, měl vyhlášku o zřízení oblastí klidu k dispozici včetně jejích mapových příloh v seznatelné podobě (byť s omezeními danými nízkým rozlišením její elektronické verze dostupné na webových stránkách týkajících se pražských přírodních parků) a byl si i vědom relevance těchto mapových příloh pro určení přesných hranic oblasti klidu Šárka - Lysolaje. Se závěry městského soudu ohledně polohy dotčených pozemků se zdejší soud shoduje, neboť vyplývají ze zákresu hranice oblasti klidu. Jak Nejvyšší správní soud opakovaně uvedl v citovaných zrušovacích rozsudcích, při určování hranic oblasti klidu Šárka - Lysolaje je zapotřebí vyjít z vyhlášky o zřízení oblastí klidu. Později přijaté nástroje ochrany přírody, případně územněplánovací dokumentace, která polohu předmětné oblasti zakresluje, mohou sloužit teprve jako pomocné nástroje určení přesné polohy oblasti klidu. Nelze z nich dovozovat více, než že v době jejich přípravy byly využity mapové podklady vyhlášky o zřízení oblastí klidu, případně že došlo ke stanovení hranic přírodního parku na základě jiného podkladu.

[27] Protože dotčené území spadá do oblasti klidu Šárka - Lysolaje, je zapotřebí posoudit, zda a v jakém rozsahu se na ně vztahují omezení výstavby upravená ve vyhlášce o zřízení oblastí klidu. Ta v čl. 3 odst. 1 stanoví, že 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 má přispívat k naplnění jejich poslání. Podle čl. 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky o zřízení oblastí klidu se pak 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.

[28] Výkladem uvedených ustanovení vyhlášky o zřízení oblastí klidu se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 7 As 75/2013 - 53, ve kterém přisvědčil výkladu městského soudu ohledně vztahu čl. 3 odst. 1 a čl. 3 odst. 2 vyhlášky o zřízení oblastí klidu. Tento vztah není vylučující, ale naopak je nutné stanovené podmínky splnit kumulativně, z čehož především vyplývá, že na území přírodního parku je možno umisťovat stavby tam, kde jsou územním plánem vymezeny zastavitelné plochy a zda zároveň takové výstavbě nebrání stavební uzávěra upravená ve vyhlášce. Struktura čl. 3 vyhlášky odpovídá účelu ochrany oblastí klidu zřízením stavební uzávěry, a to i na místech, kde je jinak územněplánovací dokumentací výstavba povolena.

[29] V tomto směru zdejší soud ve zrušovacích rozsudcích instruoval městský soud, aby se blíže zabýval povahou omezení výstavby ve vyhlášce o vyhlášení oblastí klidu, konkrétně aby posoudil, 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. V obecné rovině totiž platí, že existence stavební uzávěry je možná pouze na nezbytně nutnou dobu potřebnou k projednání a vydání této územně plánovací dokumentace. V případě chráněných území a ochranných a bezpečnostních pásem 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.

[30] Co se týče povahy stavební uzávěry, v předešlém (zrušeném) rozsudku městský soud pouze povrchně podotkl, že byla vymezena obecně závaznou vyhláškou, která nemůže být měněna opatřením obecné povahy a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. V nyní napadeném rozsudku se městský soud povahou stavební uzávěry ve vyhlášce o zřízení oblastí klidu zabýval důkladněji a dospěl k závěru, že nebyla míněna jako dočasná nebo provizorní uzávěra, nýbrž jako trvalá právní úprava. Přihlédl k tomu, že její platnost rozhodně není vázána na nějakou v budoucnosti očekávanou právní úpravu, a také se nejedná o stavební uzávěru absolutní. Rovněž tento závěr městského soudu považuje zdejší soud za správný, byť je vhodné jej argumentačně rozvést.

[31] Podle ust. § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), 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. Jak bylo uvedeno, jejím účelem je ochrana oblastí klidu zřízením stavební uzávěry, a to i na místech, kde je jinak územně plánovací dokumentací výstavba povolena. Od 1. 6. 1992, tedy ode dne nabytí účinnosti zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), došlo k nahrazení oblastí klidu přírodními parky zřizovanými na základě ust. § 12 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle § 90 odst. 10 zákona o ochraně přírody a krajiny byly stávající oblasti klidu k témuž datu prohlášeny za přírodní parky („*Oblasti klidu vyhlášené obecně závaznými právními předpisy okresních národních výborů se tímto prohlašují za přírodní parky.*“). Institut přírodního parku je podle novější úpravy využíván výhradně k ochraně krajinného rázu,

pokračování

tedy zejména tam, kde se nachází krajinné celky s významnými estetickými hodnotami, zastoupením přírodních prvků a harmonicky začleněnými kulturními fenomény. Oblasti klidu oproti tomu mohly sloužit rovněž například k ochraně biologických hodnot území nebo k volnočasovým aktivitám občanů. Do jisté míry se tak jednalo o ochranný režim suplující dnešní úpravu obsaženou zejména v zákoně o ochraně přírody a krajiny, v zákoně č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), nebo v zákoně č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

[32] Z výše uvedeného je patrné, že ke změně oblastí klidu na přírodní parky došlo přímo ze zákona bez nutnosti změny původního či vydání nového konstitutivního aktu, kterým se přírodní park zakládá. Materiální pojetí původního institutu oblastí klidu se posunulo ze zvláštní stavební uzávěry směřující na poměrně širokou ochranu specifických území k institutu ochrany krajiny s úzce vymezeným předmětem ochrany, kterým je krajinný ráz. Podobně jako další instituty ochrany přírody a krajiny (s výjimkou např. územního systému ekologické stability) vytváří systém přírodních parků ochranný režim mimo územní plánování. Tudíž na něj nelze plně vztahovat stejné požadavky jako na „běžné“ stavební uzávěry. Jak uvádí městský soud, jedná se o ochranný režim zamýšlený jako trvalý či dlouhodobý.

[33] Nelze nicméně automaticky přebírat veškerou regulaci zavedenou v režimu oblastí klidu a nepřihlížet k tomu, že se jednak zúžil předmět ochrany přírodních parků, jednak došlo k precizaci úpravy územního opatření o stavební uzávěře, které je jasně upraveno jako opatření prozatímní, bránící konfliktu z hlediska budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření, jímž se upravuje využití území (§ 97 odst. 1 stavebního zákona). Opatření o stavební uzávěře je vydáváno jako opatření obecné povahy a podle § 99 odst. 1 stavebního zákona musí být jeho obsahem i doba trvání stavební uzávěry.

[34] Pokud by vyhláška o zřízení oblastí klidu upravovala stavební uzávěru nad rámec ochrany krajinného rázu, je zapotřebí regulaci v tomto rozsahu posuzovat z pohledu požadavků na proporcionalitu a omezené časové trvání časové uzávěry, neboť obecně platí, že existence stavební uzávěry je možná pouze na nezbytně nutnou dobu potřebnou k projednání a vydání této územně plánovací dokumentace. V opačném případě by byl zcela popřen charakter stavební uzávěry jako výjimečného a dočasného opatření (viz zejm. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011 - 191, a ze dne 21. 2. 2012, č. j. 4 Ao 8/2011 - 69) a převzetím úpravy v novém režimu přírodních parků by došlo k nežádoucímu zakonzervování původní úpravy, jejíž aplikace by se stávala nejen nesystematickou, ale postupem času neproporcionální až protiústavní. Jinými slovy, na úpravu přírodních parků lze nahlížet jako na trvalou jen v tom rozsahu, ve kterém se shoduje s cíli ochrany krajinného rázu. Fakticky se stále může jednat o stavební uzávěru, ovšem ve specifickém režimu přípustné a žádoucí ochrany přírody a krajiny.

[35] V posuzovaném případě úprava v čl. 3 odst. 2 vyhlášky cílí na výškové omezení dostavby stávajících obcí, z čehož je ve spojitosti s vymezením oblastí přírodního rázu zjevné směřování omezení stavební činnosti k ochraně krajinného rázu, což je v souladu s čl. 2 vyhlášky, který regulaci souhrnně řadí pod specifickou velkoplošnou ochranu

zachovalé přírodní krajiny ve městě. Přetrvání vyhlášky až do roku 2014, kdy došlo k jejímu nahrazení nařízením č. 10/2014 Sb., se tak nejeví v rozporu s cíli ochrany krajiny ve smyslu ust. § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, přestože byl v mezidobí přijat územní plán, do kterého bylo záhodno zanechat veškeré dočasné stavební uzávěry platné pro řešené území.

[36] Uvedená úprava není ani v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, ani nelze v postupu městského soudu spatřovat faktické vyvlastnění. Omezení výstavby v dotčeném území nebylo založeno napadeným rozhodnutím městského soudu, nýbrž již vyhláškou o zřízení oblastí klidu v roce 1990. Ochrana přírody a krajiny pak obecně představuje legitimní důvod omezení vlastnických práv, které se promítá do řady koncepčních nástrojů včetně plošné územní ochrany.

[37] S ohledem na výše uvedené neposoudil Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako důvodnou. Městský soud postupoval tak, jak mu uložil Nejvyšší správní soud ve zrušovacích rozsudcích, byť lze v odůvodnění napadeného rozsudku i tentokrát spatřit dílčí nedostatky, které však ani ve svém součtu nezakládají důvod, aby Nejvyšší správní soud rozsudek pro nezákonnost zrušil.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[39] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti na jejich náhradu zásadně měl právo, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti s tímto řízením nevznikly, a proto mu jejich náhradu soud nepřiznal.

[40] Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšný, neboť kasační stížnost proti rozsudku městského soudu, jímž bylo k žalobě žalobce rozhodnutí žalovaného zrušeno, byla zamítnuta. Žalobce proto má podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Tyto náklady tvoří náklady zastoupení žalobce advokátkou, konkrétně odměna zástupkyně za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve výši 3100 Kč a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Celkem tedy žalobci náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 3400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobce je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna za zastupování o tuto daň

pokračování

ve výši 21 %, tedy o 714 Kč. Celkově tedy je stěžovatel povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 4114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupkyně.

[41] Osoba zúčastněná na řízení II) (Hlavní město Praha) nemá s ohledem na § 60 odst. 5 větu první s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť podle tohoto ustanovení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; soud jí přitom v řízení o kasační stížnosti žádné povinnosti neuložil. Nebylo ani důvodu uvažovat o přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných (věta druhá uvedeného odstavce), neboť nevyšlo najevo, že by jí takové náklady vůbec vznikly.

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

V Brně dne 23. února 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu