

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci navrhovatelů: 1) **MUDr. O. I.** a 2) **Ing. J. I.**, oba zastoupeni JUDr. Zdeňkem Čechurou, advokátem se sídlem Vinohradská 6, Praha 2, proti odpůrci: **město Říčany**, se sídlem Masarykovo náměstí 53/40, Říčany, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - nařízení města Říčany č. 6/2006 o stavební uzávěře „U trati“, přijatého usnesením rady města Říčany ze dne 18. 10. 2006,

takto:

I. Nařízení města Říčany č. 6/2006 o stavební uzávěře „U trati“, přijaté usnesením rady města Říčany ze dne 18. 10. 2006, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení částku 10 760 Kč, a to do třiceti (30) dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Zdeňka Čechury, advokáta.

Odůvodnění:

Navrhovatelé se u Nejvyššího správního soudu domáhají podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zrušení v záhlaví označeného nařízení města Říčany o stavební uzávěře na území města Říčany, vymezené ulicemi 5. Května – Zimní a železniční tratí.

Navrhovatelé především uvádějí, že jsou vlastníky pozemků parc. č. 1376/2 o výměře 1024 m^2, parc. č. 1376/12 o výměře 1035 m^2, parc. č. 1376/13 o výměře 1150 m^2, vše v katastrálním území Říčany u Prahy, zapsané na LV č. 4549, u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Praha - východ.

Navrhovatelé předmětné nemovitosti zakoupili v roce 1999 za účelem výstavby rodinných domů. Výše označeným opatřením, jež se vztahuje k lokalitě, ve které se uvedené pozemky ve vlastnictví navrhovatelů nacházejí, byli navrhovatelé dle svého mínění zkráceni na svých právech, neboť v důsledku přijetí tohoto opatření jim byla znemožněna výstavba rodinných domů pro jejich děti a zároveň byla snížena tržní hodnota dotčených pozemků, které není možné v současné době zastavět.

Navrhovatelé dále poukazují na to, že na základě požadavku města Říčany byla na celé nezastavěné území, do kterého předmětné pozemky patřily, zpracována zastavovací studie - změna č. 1 (tuto studii zpracovala ing. arch. Iva Patyková, Lípová 119, Říčany, IČ: 62941372), jež byla posléze schválena usnesením zastupitelstva města Říčany ze dne 3. 11. 1999. Důvodem ke zpracování studie mělo být upřesnění podmínek využití území navrženého územním plánem, ověření možnosti napojení území na inženýrské sítě a vytvoření závazného podkladu pro další územní a stavební řízení. Na základě zmíněné studie pak bylo dne 30. 7. 2002 vydáno stavební povolení na oplocení předmětných pozemků a vybudování zařízení staveniště do doby dokončení výstavby rodinných domů.

Z uvedené situace dle navrhovatelů jasně vyplývá, že město Říčany s výstavbou na předmětných pozemcích počítalo a stavební úřad hodlal vydat stavební povolení. Studie byla následně promítnuta i do změny územního plánu č. 1, která byla schválena dne 18. 12. 2002. Přes uvedené však posléze bylo vydáno předmětné opatření obecné povahy (stavební uzávěra), které výstavbu v dané lokalitě zcela zastavilo.

Trvání předmětné stavební uzávěry navíc nebylo, jak navrhovatelé dále zdůrazňují, časově omezeno, což je v rozporu s § 7 odst. 1 písm. e) vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška č. 132/1998 Sb.“). Nařízení o stavební uzávěře bylo vydáno z důvodu pořízení regulačního plánu, přičemž pro dané území existuje platná studie zástavby, která byla schválena jako závazný podklad pro stavební a územní řízení. Město Říčany je navíc v oblasti zpracování regulačního plánu již 5 let nečinné a nezahájilo žádné kroky k jeho pořízení, čímž zásadně snižuje hodnotu předmětných nemovitostí a zkracuje práva navrhovatelů jako vlastníků.

Navrhovatelé konečně podotýkají, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu je stavební uzávěra vydaná ve formě nařízení z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, které je přezkoumatelné dle § 101a a násl. s. ř. s. Vzhledem k uvedenému je nepochybné, že navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť vyhlášením stavební uzávěry a jejím trváním jsou zkráceni na svých právech ohledně dotčených nemovitostí. Stavební uzávěra omezuje i případné zájemce o nabytí předmětných nemovitostí. Navrhovatelé jsou fakticky omezeni v dispozici s předmětnými nemovitostmi, neboť je nemohou prodat za shodných cenových podmínek jako v případě neexistence stavební uzávěry. Dle navrhovatelů tedy odpůrce

napadeným opatřením po dobu téměř pěti let nepřiměřeně zasahuje do jejich ústavně garantovaného vlastnického práva. Navrhovatelé jsou přitom povinni z předmětných pozemků stále hradit daně a starat se o jejich udržování.

Navrhovatelé dodávají, že na uvedených pozemcích jsou v současné době v souladu se schválenou zastavovací studií - změna č. 1 a na základě příslušných stavebních povolení vybudovány veškeré potřebné přípojky pro stavbu rodinných domů a tyto pozemky jsou oploceny. Původní pozemek parc. č. 1376/2 o výměře 3400 m^2 byl rozdělen na jednotlivé parcely č. 1376/2 o výměře 1024 m^2, č. 1376/12 o výměře 1035 m^2 a č. 1376/13 o výměře 1150 m^2 a zároveň byl oddělen pozemek parc. č. 1376/11 o výměře 191 m^2 na komunikaci, a to vše v souladu se zmíněnou schválenou zastavovací studií - změna č. 1.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že předmětné opatření obecné povahy (tj. nařízení města Říčany č. 6/2006 o stavební uzávěře) bylo vydáno v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), a zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“). Předmětná stavební uzávěra byla dle názoru odpůrce vyhlášena do doby vydání regulačního plánu s cílem zajistit detailní zpracování urbanistické a architektonické podoby výstavby v konkrétních oblastech města a zejména vyřešit a zajistit dostatečně kapacitní veřejné prostory. Dle § 7 odst. 1 písm. e) prováděcí vyhlášky č. 132/1998 Sb. však platí, že rozhodnutí o stavební uzávěře musí obsahovat dobu platnosti rozhodnutí, jen je-li možno ji předem stanovit.

Odpůrce dále poukazuje na to, že podle § 3 odst. 1 starého stavebního zákona mohly územně plánovací podklady (urbanistická studie, územní generel, územní prognóza, územně technické podklady) sloužit zejména pro zpracování nebo změnu územně plánovací dokumentace, a pouze nebyla-li tato dokumentace zpracována, pro územní rozhodování a pro sledování vývoje a vyhodnocování stavu a možností rozvoje území. V této souvislosti odpůrce podotýká, že město Říčany má od roku 1998 platnou územně plánovací dokumentaci a z tohoto důvodu by neměla zastavovací studie sloužit jako podklad pro rozhodování v území.

Vzhledem k tomu, že zastavovací studie (samotný termín „zastavovací studie“, jak odpůrce dále zdůrazňuje, nebyl ve starém stavebním zákoně specifikován), na niž se navrhovatelé odvolávají, nemá ani v aktuálně účinném stavebním zákoně oporu, není ji dle odpůrce možné považovat za závazný podklad pro rozhodování v území. Nyní účinný stavební zákon považuje za územně plánovací podklady územně analytické podklady a územní studie [viz § 25 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“)].

Konečně odpůrce uvádí, že jednotlivé regulační plány pro lokality se stavebními uzávěrami jsou pořizovány průběžně. Regulační plán pro lokalitu „U trati“ nebyl dosud pořízen, a to z toho důvodu, že nebyl podán podnět na pořízení regulačního plánu. Vlastníci pozemků v dotčené lokalitě byli opakovaně informováni, že pořízení regulačního plánu bude zahájeno na základě podnětu, který mohou po vzájemné dohodě podat.

Odpůrce zdůrazňuje, že zákon neukládá městu povinnost pořídit regulační plán ani nestanoví lhůtu pro jeho pořízení.

Vzhledem k uvedenému odpůrce navrhuje návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy jako nedůvodný zamítnout.

Nejvyšší správní soud se před meritorním posouzením návrhu nejprve musel zabývat splněním podmínek řízení:

Jednou z podmínek řízení je existence předmětu řízení. Z § 101a odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Citované ustanovení tedy předpokládá, že návrh směřuje proti platnému opatření obecné povahy.

Pokud se týká posouzení, zda daná stavební uzávěra je opatřením obecné povahy, je třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, dospěl k závěru, že *„opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů“*. Měl tedy za to, že návrh podle § 101a a násl. s. ř. s. lze podat proti kterémukoli správnímu aktu, který vyhovuje uvedené materiální definici opatření obecné povahy, ať již je tento akt formálně označen jakkoli (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS). Naproti tomu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl posléze v usnesení ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44, publikovaném pod č. 1276/2007 Sb. NSS k závěru, že rozhodující je formální kritérium, tedy to, zda zákon daný akt výslovně za opatření obecné povahy označuje či nikoliv. Toto rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bylo ovšem zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, v němž se Ústavní soudu přiklonil pro účely soudní ochrany k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. Vývoj judikatury tedy postupně dospěl k nyní ustálenému právnímu názoru, jenž preferuje materiální pohled na opatření obecné povahy. Tomu odpovídají i právní závěry ohledně aktů, jimiž byly podle starého stavebního zákona vyhlašovány stavební uzávěry. Konkrétně v rozsudku ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dospěl s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, k závěru, že *„účinností zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl zaveden do soudního řádu správního institut opatření obecné povahy, se změnila povaha nařízení obce o stavební uzávěře. Takové nařízení již nadále není z materiálního hlediska právním předpisem, nýbrž opatřením obecné povahy. Proto může řízení o jeho zrušení vést jen Nejvyšší správní soud, který je v případě důvodnosti návrhu oprávněn stavební uzávěru zrušit, byť ta byla vydána formou právního předpisu“*. Není tedy pochyb o tom, že aktuálně napadená stavební uzávěra vydaná podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, ve znění účinném po novele provedené zákonem č. 320/2002 Sb., formou nařízení obce, je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy.

Nejvyšší správní soud dále ověřoval, zda jsou navrhovatelé v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimováni. Obecně platí, že tato podmínka je

splněna, pokud navrhovatel tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jemu náležející hmotná subjektivní práva. Nestačí tedy námitka nezákonnosti opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením hmotněprávní sféry navrhovatele (shodně viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS). K této otázce Nejvyšší správní soud ověřil, že navrhovatelé jsou zcela prokazatelně vlastníky pozemků parc. č. 1376/2, 1376/12, 1376/13, v k. ú. Říčany u Prahy, které jsou napadeným nařízením města Říčany č. 6/2006, jímž byla vyhlášena stavební uzávěra „U trati“, dotčeny. Navrhovatelé současně namítají, že v důsledku vydání napadeného opatření obecné povahy došlo ve vztahu k těmto nemovitostem k zásahu do jejich vlastnického práva. Podmínky aktivní legitimace na straně navrhovatelů jsou splněny.

K pasivní legitimaci odpůrce Nejvyšší správní soud konstatuje, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části určuje osobu odpůrce kogentně zákon. Podle § 101a odst. 4 s. ř. s. pak platí, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. V posuzované věci vyhlásilo předmětnou stavební uzávěru město Říčany, a to formou nařízení obce podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. Město Říčany je tedy v tomto řízení subjektem pasivně procesně legitimovaným.

Nejvyšší správní soud konstatuje splnění všech procesních podmínek řízení a může přistoupit k meritornímu posouzení návrhu. Ve věci přitom rozhoduje bez nařízení jednání, neboť s takovým postupem vyjádřili oba účastníci řízení souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Při posouzení věci Nejvyšší správní soud vycházel z napadeného opatření obecné povahy, jehož obsah lze shrnout následovně:

Předmětné nařízení schválila na základě § 11 odst. 1 a § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích a podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, v tehdy účinném znění, rada města Říčany. Tímto nařízením byla vyhlášena stavební uzávěra „U trati“ na území města Říčany, vymezené ulicemi 5. května - Zimní a železniční tratí. Území dotčené stavební uzávěrou pak je blíže vyznačeno na připojeném situačním výkresu v měřítku 1 : 5 000. Podle § 1 nařízení byla předmětná stavební uzávěra vyhlášena z důvodu pořízení regulačního plánu. Podle § 2 se v území dotčeném stavební uzávěrou zakazuje provádění veškerých staveb, vč. přípojek na veřejné rozvodné sítě a kanalizační a vodovodní řady. Zákazy ani omezení se však nevztahují na provádění udržovacích prací na stávajících stavbách. Podle § 3 nařízení pak stavební úřad v odůvodněných případech a po dohodě s městem Říčany může povolit výjimku ze zákazu uvedeného v § 2. Podle § 4 nařízení se stavební uzávěra nevztahuje na stavby, pro které ke dni účinnosti tohoto nařízení existuje pravomocné územní rozhodnutí nebo stavební povolení. V souladu s § 5 nařízení nabylo účinnosti dne 11. 11. 2006, tj. patnáctým dnem po jeho vyvěšení na úřední desce Městského úřadu v Říčanech.

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu, jenž spočívá v pěti krocích, a to za prvé v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, za druhé v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté pak v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

Jednotlivé na sebe navazující kroky zmíněného algoritmu vyplývají zejména z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej ustáleně užívá v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy.

Pokud jde o první tři kroky algoritmu, je především nutné zdůraznit, že otázku, zda správní orgán, jenž opatření obecné povahy vydal, postupoval v mezích své pravomoci a působnosti a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, je třeba posuzovat podle právního stavu, kdy bylo přezkoumávané opatření obecné povahy vydáno.

Předmětnou stavební uzávěru vydalo město Říčany formou nařízení, jež svým usnesením ze dne 18. 10. 2006 schválila rada města; takový postup nachází oporu v § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., ve spojení s § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích. Přezkoumávaným nařízením byla vyhlášena stavební uzávěra ve vymezených částech katastrálního území Říčany u Prahy, obec Říčany. Je tedy možno konstatovat, že samotným vydáním stavební uzávěry odpůrce nepřekročil svoji zákonem vymezenou pravomoc ani působnost. Napadené opatření obecné povahy tedy uspělo v prvních dvou krocích algoritmu soudního přezkumu.

Dále Nejvyšší správní soud zkoumal, zda v nyní projednávané věci bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem. Odpůrce nevyhlásil stavební uzávěru formou územního rozhodnutí podle § 32 odst. 1 písm. d) starého stavebního zákona na základě provedeného územního řízení, v důsledku čehož navrhovatelé nemohli využít procesních práv příslušejících účastníkům tohoto řízení. Nicméně pokud ustanovení § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., umožňovalo vyhlásit stavební uzávěru i nařízením obce, pak odpůrce postupoval v souladu se zákonem, když zvolil tuto druhou přípustnou formu. Jak již ovšem Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval (srov. především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, dostupný na www.nssoud.cz), vycházeje přitom z příslušné judikatury Ústavního soudu, i v případě, kdy je při vyhlášení stavební uzávěry postupováno podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., je třeba zároveň vycházet z vymezení územního rozhodnutí o stavební uzávěře podle § 32 odst. 1 písm. d), § 37 odst. 1 a 2 a § 39 téhož zákona a dále z náležitostí tohoto rozhodnutí podle § 7 prováděcí vyhlášky č. 132/1998 Sb. (srov. nález Ústavního soudu č. ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04, a nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06).

Podle zmíněných ustanovení se v rozhodnutí o stavební uzávěře zakazují nebo omezují stavební činnosti za účelem ochrany důležitých zájmů v území, a to mj. zájmu na naplnění cílů a záměrů územního plánování a na budoucím využití území nebo na jeho organizaci podle připravované územně plánovací dokumentace. Z toho vyplývá, že stavební uzávěru lze dokonce stanovit i pro území, v němž stávající územní plán výstavbu povoluje, a to jako dočasné opatření do schválení podrobnější územně plánovací dokumentace pro dané území (srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04). I v takovém případě však musí být stavební uzávěra v souladu s cíli a záměry územního plánování a odpovídat tak budoucímu funkčnímu využití území nebo jeho organizaci podle připravované územně plánovací dokumentace.

Ve shodě se zmíněným nálezem Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, lze učinit závěr, že za účinnosti starého stavebního zákona a prováděcí vyhlášky č. 132/1998 Sb. bylo možné stavební uzávěru vyhlásit z důvodu budoucího využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace tehdy, když orgán příslušný ke schválení územně plánovací dokumentace rozhodl o konkrétním záměru jejího pořízení (srovnej též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2011, č. j. 3 Ao 1/2011 - 135, dostupný na www.nssoud.cz). Takovým orgánem je přitom zastupitelstvo obce, jak vyplývá z § 17 odst. 2 a § 26 odst. 2 starého stavebního zákona a z § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích, v relevantním znění.

Ještě o krok dále jde aktuální právní úprava, neboť podle § 97 odst. 1 věty první nového stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.

V dané věci byla stavební uzávěra přijata ještě podle starého stavebního zákona, Nejvyšší správní soud tedy v prvé řadě musí zkoumat, zda při vyhlášení předmětné stavební uzávěry byly splněny zmiňované podmínky, které judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila právě ze starého stavebního zákona.

Navrhovatelé ve svém návrhu mj. poukazují na to, že pro dané území existovala i v době vydání stavební uzávěry platná studie zástavby, která byla schválena jako závazný podklad pro stavební a územní řízení. Tato studie byla dle tvrzení navrhovatelů promítnuta i do změny územního plánu č. 1, jež byla schválena dne 18. 12. 2002.

Odpůrce v dané souvislosti uvádí, že podle § 3 odst. 1 starého stavebního zákona mohly územně plánovací podklady, tedy i urbanistická studie, sloužit zejména pro zpracování nebo změnu územně plánovací dokumentace, a pouze nebyla-li tato dokumentace zpracována, pro územní rozhodování a pro sledování vývoje a vyhodnocování stavu a možností rozvoje území. V této souvislosti odpůrce podotýká, že město Říčany má od roku 1998 platnou územně plánovací dokumentaci a z tohoto důvodu by neměla navrhovateli předložená zastavovací studie sloužit jako podklad pro

rozhodování v území. Nadto odpůrce podotýká, že samotný termín „zastavovací studie“ nebyl ve starém stavebním zákoně specifikován, přičemž nemá oporu ani v novém stavebním zákoně. Podle odpůrce tedy tuto studii není možné považovat za závazný podklad pro rozhodování v území.

Nejvyšší správní soud se tedy nejprve zabýval otázkou povahy dokumentu označeného jako Zastavovací studie - změna č. 1 ze dne 26. 10. 1999 a zpracovaného ing. arch. Ivou Patykovou. Jakkoli lze souhlasit s odpůrcem, že termín „zastavovací studie“ nemá oporu ani ve starém ani v novém stavebním zákoně, obsah této studie i způsob jejího pořízení nasvědčují tomu, že se materiálně jednalo o urbanistickou studii ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) starého stavebního zákona, tedy o druh územně plánovacích podkladů. Z textu předmětné studie totiž vyplývá, že důvodem k jejímu zpracování je upřesnění podmínek využití území navrženého územním plánem, ověření možnosti napojení území na inženýrské sítě a vytvoření závazného podkladu pro další územní a stavební řízení. Usnesením zastupitelstva města Říčany ze dne 3. 11. 1999 byla zastavovací studie - změna č. 1 schválena.

Podle § 3 odst. 1 starého stavebního zákona, v relevantním znění, ovšem platilo, že územně plánovací podklady sloužily zejména pro zpracování nebo změnu územně plánovací dokumentace, a nebyla-li tato dokumentace zpracována, pro územní rozhodování a pro sledování vývoje a vyhodnocování stavu a možností rozvoje území.

S ohledem na uvedené je tedy třeba uzavřít, že i kdyby byla zmíněná zastavovací studie dle svého obsahu urbanistickou studií, nemohla představovat překážku pro zpracování nové územně plánovací dokumentace, tedy ani regulačního plánu. V důsledku toho pak nemohla předmětná zastavovací studie představovat ani překážku pro vyhlášení stavební uzávěry, pakliže takové opatření bylo třeba s ohledem na připravovanou územně plánovací dokumentaci nezbytně přijmout.

Nemůže uspět ani argument, že předmětná zastavovací studie byla promítnuta do změny č. 1 územního plánu města Říčany, neboť jak již bylo uvedeno, stavební uzávěru lze stanovit i pro území, v němž stávající územní plán výstavbu povoluje, a to jako dočasné opatření do schválení podrobnější územně plánovací dokumentace pro dané území, tj. regulačního plánu.

Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval tím, zda v době vyhlášení předmětné stavební uzávěry existoval záměr či byla připravována územně plánovací dokumentace (avizovaný regulační plán), jež by vyžadovala vyhlášení stavební uzávěry. Jak totiž vyplývá z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu, nelze proces vedoucí k vyhlášení stavební uzávěry chápat jako samostatný a izolovaný, ale je na něj nutné nahlížet v širších souvislostech, tedy zejména v návaznosti na vznikající územně plánovací dokumentaci.

Z dokumentace k procesu schvalování stavební uzávěry, kterou na výzvu soudu předložil odpůrce, konkrétně z odůvodnění návrhu předmětného nařízení o stavební uzávěře, jak byl předložen radě města Říčany v rámci programu její řádné schůze dne 18. 10. 2006, vyplývá, že již dne 28. 6. 2006 bylo přijato usnesení zastupitelstva města Říčany č. 06-05-022 o pořízení regulačního plánu mimo jiné i pro lokalitu „U trati“, tedy pro území,

na němž se nalézají výše označené pozemky ve vlastnictví navrhovatelů a pro něž byla následně přijata předmětná stavební uzávěra. Podle odůvodnění návrhu stavební uzávěry byla důvodem jejího přijetí právě nutnost zabezpečit jednotlivé pozemky pro pořízení regulačních plánů. Je tedy možné konstatovat, že základní podmínka vyhlášení stavební uzávěry pro daný účel, tj. existence rozhodnutí k tomu kompetentního orgánu (zastupitelstva města Říčany) o pořízení regulačního plánu, byla v době vyhlášení stavební uzávěry splněna. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stavební uzávěra byla přijata v mezích zákonem vymezené působnosti odpůrce a zákonem stanoveným postupem.

Ke čtvrtému a pátému kroku algoritmu, v jejichž rámci musí Nejvyšší správní soud posoudit, zda je napadené opatření obecné povahy v souladu s hmotným právem a se zásadou proporcionality, je třeba zdůraznit, že tyto otázky je nutné posuzovat primárně podle právního stavu v době rozhodování Nejvyššího správního soudu, neboť má-li v posuzované věci přezkoumávané nařízení mít i v současné době právní účinky, musí odpovídat zákonům i ústavnímu pořádku v jejich současném znění. Na předmětné nařízení o stavební uzávěře se nevztahuje § 184 nového stavebního zákona, neboť nejde o opatření obecné povahy vydané podle tohoto zákona (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011 – 30, dostupný na www.nssoud.cz).

Z hlediska Ústavy ČR i Listiny základních práv a svobod (zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle nichž lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem) je nutno považovat za problematický v prvé řadě § 3 přezkoumávaného nařízení. Zatímco totiž u stavebních uzávěr, které vydával stavební úřad formou územního rozhodnutí, byl stavební úřad zároveň ze zákona oprávněn v odůvodněných případech povolovat výjimky (§ 41 odst. 3 starého stavebního zákona) a zatímco obdobné oprávnění svěřuje § 99 odst. 3 nového stavebního zákona radě obce nebo kraje, pokud jde o stavební uzávěry jimi vydané již jako opatření obecné povahy podle nového stavebního zákona, u stavebních uzávěr vydaných podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona formou obecně závazného předpisu tento zákon k takovému postupu orgán, který tento předpis vydal, nezmocňoval.

Na tuto skutečnost reagovala judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Podle již zmiňovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, v němž Ústavní soud posuzoval obdobné ustanovení o povolování výjimek obsažené v nařízení obce o stavební uzávěře, mohou obce vydávat nařízení jen, jsou-li k tomu výslovně zmocněny zákonem a jen v mezích takového zákona (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Pravomoc udělená radě obce udělovat výjimky ze stavební uzávěry překračuje podle Ústavního soudu meze § 99 odst. 1 zákona o obcích, neboť podle tohoto ustanovení v oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Ustanovením o udělování výjimek tedy příslušná obec podle Ústavního soudu nepřípustně rozšířila své oprávnění. Na toto rozhodnutí Ústavního soudu navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2008, č. j. 9 As 92/2007 - 63, publikovaném pod č. 1735/2008 Sb. NSS, když judikoval, že rozhodnutí obce o udělení (odnětí) výjimky ze stavební uzávěry vyhlášené nařízením obce přesahuje zákonem svěřenou pravomoc obce a jedná se tak o rozhodnutí nicotné (srov. též již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011 – 30).

Závěry Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu je nutno obdobně vztáhnout i na nyní přezkoumávané nařízení města Říčany, které navíc svěřuje pravomoc udělovat výjimky ze stavební uzávěry nikoliv radě města, která předmětnou stavební uzávěru přijala, ale stavebnímu úřadu, který tak má činit po dohodě s městem Říčany. Ani pro tuto právní úpravu v nařízení, jež by založila stavebnímu úřadu takové oprávnění, neexistovalo a neexistuje zákonné zmocnění. Jak již bylo řečeno, stavební úřad byl podle § 41 odst. 3 starého stavebního zákona zmocněn povolovat výjimku ze stavebních uzávěr přijatých formou územního rozhodnutí, nikoliv ze stavebních uzávěr přijatých ve formě nařízení obce nebo kraje. Nezbývá než uzavřít, že § 3 nařízení města Říčany je v rozporu s ústavním pořádkem ČR.

Lze jen pro úplnost dodat, že by přesto podle názoru Nejvyššího správního soudu bylo možné, aby byly v současné době výjimky z předmětného nařízení o stavební uzávěře udělovány, ovšem nikoliv na základě § 3 tohoto nařízení, ale na základě § 99 odst. 3 ve spojení s § 189a nového stavebního zákona. Podle § 189a nového stavebního zákona se totiž při změnách a rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31. 12. 2006 a při povolování výjimek z nich postupuje podle tohoto zákona. Udělování výjimek je pak upraveno v § 99 odst. 3 nového stavebního zákona, podle něhož příslušná rada (v případě dané stavební uzávěry tedy rada města Říčany, nikoliv stavební úřad) může na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. Tato skutečnost však nic nemění na závěru o protiprávnosti § 3 předmětného nařízení.

Je třeba se tedy dále zabývat tím, zda z pohledu nového stavebního zákona obstojí ostatní ustanovení nařízení o stavební uzávěře.

Podle § 97 odst. 1 nového stavebního zákona „*územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce*“. Ustanovení § 99 odst. 1 nového stavebního zákona dále stanoví, že obsahem územního opatření o stavební uzávěře musí být i doba trvání stavební uzávěry.

Z toho je zřejmé, že aktuální právní úprava klade důraz na dočasný charakter územního opatření o stavební uzávěře. Vydat územní opatření o stavební uzávěře je tedy možné pouze v situaci, kdy je třeba zachovat dotčené území z hlediska stavebního po přechodnou dobu v určitém stavu pro budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, pokud již příprava této dokumentace pokročila přinejmenším do stádia schváleného zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření o využití daného území (srov. opět rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011 – 30).

Nejvyšší správní soud musí přisvědčit navrhovatelům, že napadená stavební uzávěra tento zákonný požadavek dočasného charakteru nesplňuje, když z jejího obsahu toliko

vyplývá, že byla vyhlášena z důvodu pořízení regulačního plánu. Trvání předmětné stavební uzávěry však není žádným způsobem výslovně omezeno, a to ani schválením zmíněného regulačního plánu ani jeho účinností. Jakkoli by tedy daná stavební uzávěra sledovala legitimní účel spočívající v umožnění budoucího využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace, a jakkoli je zřejmé, že úmyslem odpůrce bylo přijmout tuto stavební uzávěru pouze na omezenou dobu, nebyl tento úmysl v samotném textu nařízení o stavební uzávěře dostatečně jasně vyjádřen. Tato stavební uzávěra tedy nemůže, pokud dosud nebyla postupem vyplývajícím ze zmiňovaného § 189a nového stavebního zákona změněna tak, aby odpovídala požadavkům současné právní úpravy, z uvedeného důvodu obstát.

Předmětná stavební uzávěra jako celek, jak byla vyhlášena nařízením města Říčany č. 6/2006, je tedy v rozporu s hmotným právem, když neodpovídá požadavkům kladeným na dočasnou povahu stavební uzávěry vyplývajícím z citovaných ustanovení nového stavebního zákona.

I kdyby však Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že neomezená doba trvání stavební uzávěry je výsledkem pouze formálního pochybení odpůrce při formulaci textu předmětného nařízení o stavební uzávěře a že by byl odpůrce připraven po vydání příslušného regulačního plánu tuto stavební uzávěru okamžitě zrušit, musel by Nejvyšší správní soud i tak shledat důvod pro zrušení napadené stavební uzávěry. Tímto hlavním důvodem zrušení stavební uzávěry je totiž skutečnost, že již dosavadní doba jejího trvání se jeví jako nepřiměřeně dlouhá za situace, kdy je zároveň provázena naprostou nečinností odpůrce při uskutečňování účelu, pro nějž byla stavební uzávěra vyhlášena, tedy při pořizování regulačního plánu (k přiměřené době trvání stavební uzávěry srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 – 103, www.nssoud.cz).

Odpůrce vysvětluje skutečnost, že regulační plán pro lokalitu „U trati“ nejenže nebyl dosud pořízen, ale ani nebylo započato s jeho pořizováním, tím, že k tomu nebyl podán podnět. Podle odpůrce navíc zákon obci neukládá povinnost pořídit regulační plán ani nestanoví lhůtu pro jeho pořízení.

Je pravdou, že podle aktuální právní úpravy může zastupitelstvo obce rozhodnout o pořízení regulačního plánu pro část nebo celé území obce z podnětu vlastního nebo jiného. Dále je též možné vydat regulační plán na žádost fyzické nebo právnické osoby; to ovšem pouze v situaci, kdy tak stanoví zásady územního rozvoje nebo územní plán, a je-li jejich součástí zadání regulačního plánu (viz § 62 odst. 3 nového stavebního zákona). Také podle starého stavebního zákona o pořízení územně plánovací dokumentace rozhodoval orgán příslušný k jejímu schválení z vlastního nebo jiného podnětu (viz § 17 odst. 2 starého stavebního zákona). Stejně tak lze souhlasit i s tvrzením, že ani podle původní ani podle aktuální právní úpravy neexistuje zákonná povinnost obce pořídit regulační plán a ani není a nebyla stanovena lhůta pro jeho pořízení. V posuzované věci nicméně odpůrce vyhlásil stavební uzávěru na území, ve kterém se nachází pozemky zařazené podle schváleného a platného územního plánu převážně v plochách čistě obytných (mezi nimi pak i pozemky ve vlastnictví navrhovatelů). Podle znění napadeného nařízení byla předmětná stavební uzávěra vyhlášena z důvodu pořízení regulačního plánu. Pak ovšem, jak bylo již zdůrazněno, nelze proces vedoucí k vyhlášení stavební uzávěry chápat jako samostatný a

izolovaný, ale je na něj nutné nahlížet právě v návaznosti na vznikající územně plánovací dokumentaci (zde regulační plán pro lokalitu „U trati“). Odpůrce tedy byl v dané situaci povinen ve vztahu ke zmiňovanému regulačnímu plánu vyvíjet činnost bezodkladně po vyhlášení předmětné stavební uzávěry, a nemohl se tudíž spoléhat na aktivitu jiných subjektů, či dokonce navrhovatelů samotných. Pokud odpůrce naopak nečinil žádné kroky ke schválení plánovaného regulačního plánu, pak byl jeho postup nezákonný.

Nadto je uvedený postup odpůrce i nelogický, neboť, jak již bylo uvedeno, zastupitelstvo města Říčany o pořízení regulačního plánu pro lokalitu „U trati“ rozhodlo již usnesením č. 06-05-022 ze dne 28. 6. 2006. Nebyl tedy důvod „vyčkávat“ na nový podnět a opětovně o pořízení regulačního plánu rozhodovat. Takový postup nenachází opodstatnění ani v ustanoveních nového stavebního zákona. Ten naopak ve svém § 188 odst. 2 obsahuje přechodné ustanovení, podle kterého regulační plány a jejich změny, u kterých bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování, se podle tohoto zákona upraví, projednají a vydají; přitom činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle právních předpisů platných a účinných do 31. prosince 2006.

Lze ještě dodat, že má-li být důvodem vyčkávání odpůrce na podnět navrhovatelů odpůrcova snaha, aby zpracování návrhu regulačního plánu nebylo hrazeno z prostředků odpůrce, ale z prostředků vlastníků nemovitostí v daném území (včetně navrhovatelů), v jejichž zájmu má být regulační plán pořízen, pak ani takový důvod nemůže obstát. Podle § 63 odst. 1 nového stavebního zákona náklady na zpracování návrhu regulačního plánu projektantem hradí obec nebo kraj příslušný k jeho vydání. Pokud je zpracování regulačního plánu vyvoláno výhradní potřebou jiné osoby, může příslušné zastupitelstvo v rozhodnutí podmínit jeho pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů na zpracování návrhu regulačního plánu projektantem. Zákon tedy nestanoví, že by zpracování návrhu regulačního plánu mohlo být předepsáno k úhradě pouze osobě, která dala k jeho pořízení podnět, byť tomu tak v praxi většinou bude. Nicméně podle zákona lze předepsat, vymíní-li si tak příslušné zastupitelstvo, náklady na zpracování návrhu regulačního plánu těm osobám, jejichž výhradní potřebou bylo zpracování regulačního plánu vyvoláno, byť by o pořízení tohoto plánu bylo formálně rozhodnuto např. z vlastního podnětu obce.

S ohledem na uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu s hmotným právem a zásadou proporcionality, a proto ho podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku, neboť právní účinky tohoto rozhodnutí není zapotřebí odkládat.

Pokud jde o náklady řízení, podle § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá v tomto zvláštním druhu řízení žádný z účastníků řízení na náhradu nákladů právo. Ovšem podle § 60 odst. 8 s. ř. s., jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy soudní řád správní stanoví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Nejvyšší správní soud v daném případě shledal tyto důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady nákladů navrhovatelům.

V posuzovaném případě odpůrce vydal dne 18. 10. 2006 stavební uzávěru vztahující se mimo jiné i na pozemky ve vlastnictví navrhovatelů. Jako důvod vydání stavební uzávěry bylo deklarováno pořízení regulačního plánu pro dotčené území. Zamýšlený regulační plán ovšem nejenže doposud nebyl schválen, ale odpůrce dokonce po vydání napadené stavební uzávěry zůstal ve věci pořizování zmíněného regulačního plánu zcela nečinný. Tato několikaletá nečinnost odpůrce pak představuje zcela zjevný až svévolný zásah do právní sféry navrhovatelů, když dotčeno je především jejich vlastnické právo k výše označeným nemovitostem. Navrhovatelé ovšem, pokud se chtěli domoci nápravy takového zjevného zásahu do jejich práv, museli vynaložit nemalé náklady, a to v souvislosti právě s předmětným řízením o zrušení opatření obecné povahy.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje za nutné poukázat na to, že podle položky č. 18 bod 2 písm. b) sazebníku soudních poplatků, ve znění novely zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, provedené zákonem č. 218/2011 Sb., jež nabyla účinnosti ke dni 1. 9. 2011, nyní činí soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy 5 000 Kč. Ve srovnání s dosavadní úpravou (tj. zákonem o soudních poplatcích, ve znění účinném do 31. 8. 2011), kdy soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy činil podle položky č. 14a bod 2 písm. d) sazebníku soudních poplatků pouhých 1000 Kč, tedy jde o významné zvýšení nákladů řízení na straně navrhovatele. V důvodové zprávě k návrhu uvedené novely zákona o soudních poplatcích je uvedeno, že řízení o zrušení opatření obecné povahy je typově náročnější, což ospravedlňuje vyšší soudní poplatek. To je nepochybně pravda. Nicméně nelze přehlédnout, že toto zvýšení má souvislost i s novelou soudního řádu správního, která významným způsobem mění mj. právě úpravu řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ve svém článku I. bodu 60 novela ruší § 101d odst. 5 s. ř. s., tedy odstraňuje dosavadní úpravu, podle níž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Tato změna je dle Nejvyššího správního soudu na místě, neboť řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části má veškeré znaky kontradiktorního řízení, tedy je sporem mezi navrhovatelem, jenž se domáhá zrušení opatření obecné povahy, a odpůrcem, který toto opatření vydal. Proto i zde by měl být uplatňován princip náhrady nákladů řízení podle procesního úspěchu ve věci. Uvedené legislativní změny tedy nalézají své opodstatnění pouze ve vzájemné souvislosti, ovšem zatímco novela zákona o soudních poplatcích nabyla účinnosti, jak již bylo řečeno, dne 1. 9. 2011, novela soudního řádu správního sice již byla schválena Parlamentem, podepsána prezidentem republiky a je tak připravena k publikaci ve Sbírce zákonů, nicméně účinnosti nabývá až od 1. 1. 2012. Pro návrhy na zrušení opatření obecné povahy, které byly nebo budou podány od 1. 9. do 31. 12. 2011, tedy nastává obtížně akceptovatelná situace, kdy na jedné straně byl razantně zvýšen soudní poplatek za jejich podání a na druhé straně v řízení o těchto návrzích stále ještě nemá žádný z účastníků právo na náhradu jeho nákladů.

Nejvyšší správní soud tedy v dané věci shledal v souladu s § 60 odst. 8 s. ř. s. důvody zvláštního zřetele hodné pro to, aby přiznal navrhovatelům, kteří měli ve věci plný úspěch, náhradu důvodně vynaložených nákladů tohoto řízení.

Náhradu nákladů řízení tedy především tvoří částka 5 000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Dále se pak sestává z odměny advokáta ve výši 4 200 Kč za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a dále podání samotného návrhu na zrušení opatření obecné povahy) podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a paušální částky 600 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, to vše zvýšeno o DPH ve výši 20 % (tj. 960 Kč). Celkem tedy výše náhrady nákladů řízení činí 10 760 Kč.

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

V Brně dne 14. října 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu