

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci navrhovatelky: **Z. K.**, zastoupené JUDr. Jaroslavem Brožem, advokátem, se sídlem Marie Steyskalové 767/62, Brno, proti odpůrci: **Obec Jesenice**, se sídlem Budějovická 303, Jesenice, zastoupeným JUDr. Miroslavem Novotným, advokátem, se sídlem Husinecká 3, Praha 3, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - nařízení obce Jesenice č. 3/2006, kterým se vyhlašuje stavební uzávěra v rozvojových lokalitách obce Jesenice, schválené usnesením č. 22 rady obce dne 10. 11. 2006,

takto:

I. Nařízení obce Jesenice č. 3/2006, kterým se vyhlašuje stavební uzávěra v rozvojových lokalitách obce Jesenice, schválené usnesením č. 22 rady obce dne 10. 11. 2006, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Navrhovatelka napadá návrhem na zrušení opatření obecné povahy - nařízení obce Jesenice č. 3/2006, kterým se vyhlašuje stavební uzávěra v rozvojových lokalitách obce Jesenice, schválené usnesením č. 22 rady obce dne 10. 11. 2006 (dále též jen „nařízení o stavební uzávěře“). Navrhovatelka se domáhá zrušení celého nařízení o stavební uzávěře, eventuálně jeho zrušení v části týkající se vyhlášení stavební uzávěry v lokalitě zahrnující pozemky navrhovatelky parc. č. 189 a 194/132 a pozemek vedený ve zjednodušené evidenci dle pozemkového katastru parc. č. 190, to vše evidované v katastru nemovitostí v katastrálním území Jesenice u Prahy, obec Jesenice.

I.
Návrh na zahájení řízení

V návrhu ze dne 20. 6. 2011 uvedla, že je vlastníkem pozemků parc. č. 189 a 194/132 a pozemku vedeném ve zjednodušené evidenci dle pozemkového katastru parc. č. 190, to vše evidované v katastru nemovitostí v katastrálním území Jesenice u Prahy, obec Jesenice (dále také „předmětné nemovitosti“), pro které byla nařízením o stavební uzávěře vyhlášena stavební uzávěra.

Rada odpůrce schválila dne 10. 11. 2006 nařízení o stavební uzávěře (zahrnujících území částí obce Jesenice, Horní Jirčany, Osnice a Zdiměřice) v lokalitách upřesněných v grafické příloze č. 1 předmětného nařízení, kterým byla zakázána prakticky jakákoli stavební činnost. Trvání stavební uzávěry bylo časově omezeno, a to do doby nabytí účinnosti regulačních plánů, které měly být odpůrcem v následném období pořízeny. V době vyhlášení stavební uzávěry platil pro předmětné území územní plán dle změny č. 2 vyhlášený obecně závaznou vyhláškou obce Jesenice č. 2/2006, jenž schválilo zastupitelstvo odpůrce 19. 10. 2006 (dále jen „změna územního plánu č. 2“), pouhých 22 dní před vydáním stavební uzávěry. Předmětné pozemky navrhovatelky byly přitom dle tohoto územního plánu zařazeny do území veřejného (občanského) vybavení, částečně do zóny zeleně, v západní části pak byla navržena pozemní komunikace.

Navrhovatelka uvedla, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), je stavební uzávěra vydaná ve formě nařízení obce z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, jež je přezkoumatelné podle ustanovení § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Navrhovatelka je aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť vyhlášením stavební uzávěry a jejím dalším trváním je navrhovatelka zkrácena na svých právech ohledně předmětných nemovitostí, které vlastní a na nichž je nařízením o stavební uzávěře vyhlášena stavební uzávěra. Stavební uzávěra omezuje i případné potencionální zájemce o nabytí předmětných nemovitostí. Navrhovatelka je fakticky omezena v dispozici s předmětnými nemovitostmi, neboť je nemůže prodat za stejných podmínek (zejm. cenových) jako v případě neexistence stavební uzávěry.

Dle navrhovatelky měla obec pravomoc vydat nařízení o stavební uzávěře podle ustanovení § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění ke dni 10. 11. 2006 (dále jen „stavební zákon z roku 1976“). Rada odpůrce nařízení o stavební uzávěře dále vydala v souladu s ustanovením § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“). Rada odpůrce nepřekročila dle navrhovatelky ani meze zákonem stanovené působnosti, neboť nařízení o stavební uzávěře spadalo do její věcné působnosti. Osobní a místní působnost byla také dodržena.

Navrhovatelka je však přesvědčena o tom, že nařízení o stavební uzávěře bylo vydáno v rozporu se zákonem stanoveným způsobem. Ačkoli byla stavební uzávěra

vydána formou nařízení obce, přesto je nutné dle navrhovatelky takovýto akt považovat za druh územního rozhodnutí. I při vyhlášení stavební uzávěry formou nařízení obce bylo nutné respektovat ustanovení § 10, § 32 odst. 1 písm. d), § 37 odst. 1 a 2, § 39 stavebního zákona z roku 1976 a ustanovení § 7 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí stavební vyhláška"). Stavební uzávěru podle těchto ustanovení lze stanovit i pro území, kde stávající plán výstavbu umožňuje, ale pouze jako dočasné opatření do schválení podrobnější územně plánovací dokumentace. I tehdy stavební uzávěra musí být v souladu s cíli a záměry územního plánování a odpovídat budoucímu využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace, což nebylo v posuzovaném případě dodrženo. Dle navrhovatelky je nutné na proces vydání stavební uzávěry pohlížet v širších souvislostech, zejm. v návaznosti na územně plánovací dokumentaci a v daném případě na případný regulační plán. Navrhovatelka v tomto směru odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 - 60, a dovozuje, že při vydávání nařízení o stavební uzávěře bylo vybočeno ze zákonných mezí.

Nařízení o stavební uzávěře bylo vydáno v rozporu se zákonem, neboť v době jeho vydání nebylo zjevné, jaké budoucí funkční využití předmětného území bude za splnění příslušného postupu odpůrcem stanoveno (jak vyplývá z názoru obsaženého v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2011, č. j. 3 Ao 1/2011 - 135). V rozhodné době vydání nařízení o stavební uzávěře totiž nebyla připravována žádná nová územně plánovací dokumentace, která by bránila funkčnímu využití pozemků dotčených stavebních uzávěrou jako stavebních parcel. Naopak 22 dní před schválením nařízení o stavební uzávěře byla schválena změna územního plánu č. 2, která je do dnešního dne platná a jež určila předmětné nemovitosti k budoucí výstavbě. 23. 9. 2010 odpůrce sice vydal opatření obecné povahy č. 1/2010, kterým byla provedena změna územního plánu č. 3, přičemž zadání změny bylo schváleno teprve dne 17. 9. 2009, která předmětné nemovitosti z velké části zařadila do zóny ostatní komerční plochy. Toto opatření obecné povahy však bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, takže v posuzovaném území stále platí změna územního plánu z roku 2006. Z tohoto popisu však dle navrhovatelky vyplývá, že odpůrce nikdy neplánoval změnu funkčního využití předmětných nemovitostí, stavební uzávěra proto nebyla vyhlášena v souladu s cíli, záměry a v souladu s dokumentací územního plánování platnou a závaznou v dané době. O pořízení regulačního plánu pro předmětnou lokalitu, v níž se nachází předmětné nemovitosti, nebylo odpůrcem nikdy rozhodnuto.

Vydáním nařízení o stavební uzávěře odpůrce postupoval v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů - a to v rozporu se zásadou zákazu libovůle správního orgánu, zásadou zákazu neodůvodněného a nerovného zacházení a zásadou vázanosti správního orgánu jím vytvořenou správní praxí. Procesní postup odpůrce byl také v rozporu s legitimním očekáváním navrhovatelky. Rada odpůrce totiž rozhodla o vydání stavební uzávěry jen 22 dnů poté, kdy byla schválena změna územního plánu č. 2, která stavební činnost na předmětných nemovitostech převážně povoluje.

Nařízením o stavební uzávěře odpůrce sám sebe v čl. IV nařízení nezákonně zmocňuje k udělování výjimek, aniž by pro to v daném případě existoval zákonný podklad.

Dle navrhovatelky není v daném případě naplněn jeden ze základních znaků stavební uzávěry v podobě její dočasnosti. Regulační plány, na něž bylo vyhlášení stavební uzávěry vázáno, nebyly dosud pořízeny a ani nebylo doposud rozhodnuto o jejich samotném pořízení. Časová neurčitost pořízení a schválení regulačních plánů, což je plně závislé na vůli odpůrce, způsobuje, že stavební uzávěra byla vydána de facto na dobu neurčitou. Pojem dočasnosti je relativní zejm. s ohledem na věk hodnotitele. Doba 5 či 10 let má jiný rozměr pro mladou osobu než pro navrhovatelku v pokročilém věku, která se konce takovéto doby nemusí vůbec dožít. Doba téměř 5 let od vydání nařízení o stavební uzávěře nesplňuje dočasnost ve smyslu stavebního zákona z roku 1976 a prováděcí stavební vyhlášky.

Na vydání nařízení o stavební uzávěře nebyl dán žádný naléhavý veřejný zájem. Pokud odpůrce nejdříve schválil změnu územního plánu č. 2, aby 22 dnů poté vyhlásil stavební uzávěru, jde o opatření vůči vlastníkům dotčených nemovitostí nepřiměřené okolnostem, nezdůvodnitelné a diskriminační, porušující zákaz libovůle. K zákazu činnosti navíc došlo ve více než nezbytném rozsahu. Nařízení o stavební uzávěře je v rozporu s legitimním očekáváním navrhovatelky, protože odpůrce změnou územního plánu č. 2 nejprve vyvolal v navrhovatelce očekávání v tom smyslu, že na předmětných nemovitostech je možné stavět a je možné prodat je jako stavební. Protože navrhovatelka vzhledem ke své finanční situaci a pokročilému věku není schopna jakoukoli stavbu realizovat, snaží se předmětné pozemky několik let prodat. Z důvodu existence stavební uzávěry je však prodej předmětných pozemků jako stavebních nemožný. Případní zájemci opakovaně s odpůrcem ohledně vyřešení předmětné situace jednali, ovšem bezúspěšně.

Nařízením o stavební uzávěře odpůrce skoro po dobu téměř 5 let nepřiměřeně zasahuje do ústavně garantovaného vlastnického práva navrhovatelky. Navrhovatelka musí z předmětných pozemků stále hradit daně a starat se o jejich udržování, ačkoli je jí fakticky bráněno s dispozicí s předmětnými nemovitostmi jako stavebními pozemky za účelem jejího hmotného zabezpečení ve stáří. 5 let trvající omezení v dispozici považuje navrhovatelka za velkou majetkovou újmu. Doba skoro 5 let od účinnosti nařízení o stavební uzávěře pojem dočasnosti ve smyslu stavebního zákona z roku 1976 nesplňuje. Jde tedy o opatření na dobu neurčitou, které je v rozporu nejen se zákonem, ale i s čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dále v tomto směru navrhovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, podle něhož i doba více než tří let vyhlášené stavební uzávěry stačí k porušení zákona a nesplnění podmínky dočasnosti vyhlášené stavební uzávěry.

Nařízení o stavební uzávěře proto porušilo práva navrhovatelky i v ústavní rovině, neboť jde o zásah do pokojného užívání v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a do práva garantovaného čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Navrhovatelka se odvolává na nutnost aplikace a ochrany materiálního ohniska ústavního pořádku v intencích nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz/), jakož i na respektování prozařování základních práv a svobod celým právním řádem.

II.
Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy navrhl přerušení řízení do dne rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení části s. ř. s. upravující přezkum opatření obecné povahy, v případě nepřerušení řízení zamítnutí návrhu ze dne 20. 6. 2011.

K popisu skutkové situace vyhlášení nařízení o stavební uzávěře podaného navrhovatelkou odpůrce uvádí, že není přesný. Změna územního plánu č. 2 byla vydána obecně závaznou vyhláškou obce, vyhlášenou dne 31. 10. 2006, a v souladu s ustanovením § 12 obecního zřízena nabyla účinnosti 15. dnem po vyhlášení, tj. 15. 11. 2006. Nařízení o stavební uzávěře však nabylo účinnosti dnem svého vyhlášení, tj. 10. 11. 2006. Změna územního plánu č. 2 počítala s dlouhodobou koncepcí rozvoje území odpůrce s významným rozšířením ploch určených pro výstavbu. K vydání nařízení o stavební uzávěře přistoupil odpůrce z důvodu nutnosti podrobnější regulace rozvojových lokalit regulačními plány, k jejichž vydání má dojít podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“). Cílem odpůrce bylo přijmout takovou změnu územního plánu stanovující koncepci rozvoje území na několik let dopředu, ale zároveň zabraňující překotné výstavbě bez odpovídající infrastruktury do doby přijetí podrobnější regulace. Stavební uzávěra tak má bránit nekoordinované výstavbě, kdy na území obce žije cca 7000 obyvatel, ovšem bez dostatečné kapacity škol, školek, zdravotnických zařízení a ostatních potřebných služeb. Nekoordinovaná výstavba by ztížila nebo znemožnila smysluplné využití území.

Ve vztahu k pravomoci Nejvyššího správního soudu odpůrce poukazuje na fakt, že Nejvyšším správním soudem byl podán návrh na zrušení části s. ř. s. upravující přezkum opatření obecné povahy. Protože se nyní jedná o obdobnou věc, jako v případě věci vedené před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 Ao 1/2010, kde byl podán výše uvedený návrh na zrušení části s. ř. s., odpůrce navrhuje přerušení předmětného řízení do vydání příslušného rozhodnutí Ústavním soudem, jinak by došlo k narušení principu rovného postavení účastníků řízení.

K aktivní legitimaci navrhovatelky odpůrce uvádí, že její návrh na zrušení nařízení o stavební uzávěře není důvodný; je mu však známa judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které k zahájení řízení stačí tvrzení o dotčenosti na právech.

Nařízení o stavební uzávěře vydal odpůrce v rámci pravomoci rady obce a dle stavebního zákona z roku 1976, přičemž bylo postupováno v mezích zákonem stanovené působnosti.

Ohledně přezkumu zákonnosti procesního postupu je odpůrce toho názoru, že argumentace navrhovatelky směřuje fakticky do dalšího kroku v rámci přezkumu opatření obecné povahy - souladu s hmotným právem. Nařízení o stavební uzávěře bylo vydáváno podle stavebního zákona z roku 1976 formou právního předpisu, čemuž

odpovídal i způsob jeho vydávání. Na předmětném zasedání rady byli přítomni všichni členové rady a o vydání nařízení se členové shodli jednomyslně.

Odpůrce namítá, že nařízení o stavební uzávěře bylo vydáno v souladu s hmotným právem, přičemž je nutné vycházet z právního stavu v době jeho přijetí. Za tehdejšího stavu nebyly zákonem stanoveny náležitosti takového nařízení; ty byly dovozeny až judikaturou soudů za přiměřeného použití náležitostí územního rozhodnutí podle ustanovení § 7 prováděcí stavební vyhlášky. Nařízení mělo proto podle požadavků judikatury obsahovat vymezení území, na něž se má vztahovat, rozsahu zákazu nebo omezení stavební činnosti, zejm. (a podle názoru odpůrce demonstrativně) pokud by mohla znemožnit budoucí využití území nebo jeho organizaci podle připravované územně plánovací dokumentace, dobu platnosti stavební uzávěry, bylo-li možno ji předem stanovit. Stavební uzávěrou nebylo možno zakázat nebo omezit udržovací práce. Všechny tyto náležitosti napadené nařízení o stavební uzávěře dle názoru odpůrce splňuje. Vymezení území obsahuje čl. I nařízení o stavební uzávěře, zákaz stavební činnosti upravuje čl. III nařízení o stavební uzávěře, přičemž se povolují udržovací práce a respektují se předcházející územní rozhodnutí nebo stavební povolení. Časové omezení je stanoveno na nabytí účinnosti regulačních plánů vydaných dle nového stavebního zákona.

Vyhlášení stavební uzávěry v časové blízkosti s vydáním změny územního plánu č. 2 není v rozporu se zákonem, neboť stavební uzávěru lze stanovit i pro území, v němž je stavební činnost povolena (nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04), což bylo čl. III nařízení o stavební uzávěře předpokládáno a což souviselo s časovým omezením stavební uzávěry. Regulační plány podmiňující ukončení stavební uzávěry mají stanovit podrobné podmínky pro vymezení a využití pozemků. Vždy stanoví podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury. Tyto cíle by překotnou výstavbou bez odpovídající infrastruktury byly ohroženy, resp. znemožněny. Změnou územního plánu č. 3, zrušenou rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, nedošlo ke změně funkčního využití předmětných nemovitostí; nezměnila se proto ani důvodnost trvání stavební uzávěry.

Závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 - 60, na daný případ nelze použít, neboť se týká stavební uzávěry vydané dle nového stavebního zákona.

Záměr pořídit regulační plán odpůrce deklaroval právě nařízením o stavební uzávěře. Naplnění podmínky pořízení regulačních plánů podle nového stavebního zákona coby důvod zániku nařízení o stavební uzávěře je nejen v možnostech odpůrce, ale i samotné navrhovatelky, protože může využít institutu pořízení regulačního plánu na žádost podle ustanovení § 66 nového stavebního zákona. Odpůrce odkazuje na závazek developera obsažený v developerské smlouvě, podle kterého se zavazuje na vlastní náklady změnit územní plán obce Jesenice, pokud toho bude třeba k dosažení vydání územního rozhodnutí. Postup podle ustanovení § 66 nového stavebního zákona pro takovéto případy je vhodný a využívaný. Nelze proto hovořit o libovůli správního orgánu, ani o porušení principu legitimního očekávání, neboť samotná navrhovatelka může iniciovat proces vedoucí k ukončení stavební uzávěry a k realizaci developerského projektu.

Stavební uzávěra nebyla vyhlášena na dobu neurčitou, neboť to odporuje znění čl. 2 nařízení o stavební uzávěře. Dobu trvání stavební uzávěry navíc může ovlivnit i samotná navrhovatelka postupem podle ustanovení § 66 nového stavebního zákona. Vyhlášením stavební uzávěry podle stavebního zákona z roku 1976 na dobu neurčitou navíc nebylo v rozporu s tímto předpisem, neboť podle ustanovení § 40 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 se platnost stavební uzávěry předem časově neomezovala. Podle odpůrce to znamená, že mohla být vyhlášena na dobu neurčitou do doby, než bude odpovídajícím způsobem zrušena z důvodu zániku účelu, pro který byla vyhlášena (nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04).

Odpůrce navíc umožnil výjimky ze stavební uzávěry podle čl. IV. nařízení o stavební uzávěře, a to na základě písemné žádosti a stanovených podmínek. Tohoto postupu, běžně v obci používaného, mohla navrhovatelka využít, vedle postupu podle ustanovení § 66 nového stavebního zákona. Navrhovatelka tuto žádost sice podala, avšak její záměr ohledně pozemních komunikací byl již vzhledem ke stávající vytíženosti dopravy v obci nedostatečný, nehledě na nárůst spojený se zamýšleným obchodním centrem. Navrhovatelka požadavky odpůrce odmítla akceptovat a zmařila tak možnost vydání výjimky ze stavební uzávěry.

Pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že čl. IV. nařízení o stavební uzávěře je nezákonný, tak i při vyslovení nezákonnosti tohoto článku ostatní části nařízení o stavební uzávěře obstojí.

Na vydání nařízení o stavební uzávěře byl dán veřejný zájem, neboť v obci s přibližně 7000 obyvateli bez dostatečné infrastruktury je zoufalá situace. Další dopravní zátěž v podobě obchodního centra bez náležité dopravní infrastruktury za situace zahlcení dopravy v obci projíždějícími kolonami je v rozporu s veřejným zájmem na udržitelném rozvoji území. Navrhovatelka prosazuje podle názoru odpůrce své individuální komerční zájmy nad zájmem veřejným.

Navrhovatelka nemohla legitimně očekávat, že na předmětných nemovitostech bude možné stavět. Navrhovatelka předmětné nemovitosti nabyla jako ornou půdu, od 70. let minulého století dědictvím až po směnnou smlouvu v r. 2009 (tj. až v době existence stavební uzávěry). Stavební uzávěra navíc nabyla účinnosti před účinností změny územního plány č. 2.

Existenci stavební uzávěry nelze považovat za nepřiměřený zásah do vlastnictví, natož za výraznou majetkovou újmu. Jde o dočasné omezení vyvolané naléhavým veřejným zájmem na podrobné regulaci výstavby. Tvrzenou majetkovou újmu nelze objektivně posoudit, když navrhovatelka začernila převodní ceny v příslušných smlouvách. Navrhovatelka nesprávně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, neboť otázkou dočasnosti se zde Nejvyšší správní soud nezabýval.

III.
Replika navrhovatelky, procesní podmínky řízení

Navrhovatelka se k vyjádření odpůrce vyjádřila replikou ze dne 18. 7. 2011, ve které uvedla, že existuje rozpor v tvrzeních odpůrce a skutečností, neboť právě na předmětných nemovitostech měla být vybudována příslušná infrastruktura v podobě obchodního centra, přičemž developer se dále zavázal poskytnout odpůrci podle dohody s ním uzavřené příspěvek na další budování infrastruktury ve výši 1 410 000 Kč. Developer postupně dále nabízel vybudování chodníku v části ulice Říčanská a dalších investic v okolí budoucí stavby (vše celkem v hodnotě nejméně 9 395 000 Kč).

Pokud změna územního plánu č. 2 předpokládala nutnost regulace výstavby, musela by v ní být tato pravidla v zastavitelných plochách vymezena. Nic takového však odpůrce ani dodatečně do dnešního dne neprovedl. Navrhovatelka dále odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06 a dovozuje nezákonnost postup odpůrce, neboť zastupitelstvo odpůrce nerozhodlo o určitém způsobu budoucího funkčního využití daného území.

S návrhem odpůrce na přerušení řízení navrhovatelka nesouhlasí, neboť pro něj nenachází zákonnou oporu, a protože vzhledem ke svému věku se výsledku řízení již nemusí dožít. Odpůrce argumentuje věcí, která se netýkala dočasné stavební uzávěry jako v posuzovaném případě. Navrhovatelka i prostřednictvím developera se s odpůrcem snažila jednat. Zákonná lhůta pro rozhodnutí je i dle mínění navrhovatelky nepřiměřené krátká, ale přerušení řízení by bylo v rozporu se smyslem zákonné úpravy a zásadami právní jistoty či legitimního očekávání. Odpůrce omezil základní práva navrhovatelky dočasnou stavební uzávěrou vydanou „na dobu neurčitou“ nyní trvající již 5 let.

Navrhovatelka má aktivní legitimaci k podání předmětného návrhu a v tomto směru na něj odkazuje.

Jednomyslná shoda členů rady na vydání nařízení o stavební uzávěře není jediným znakem zákonnosti procesního postupu, jak tvrdí odpůrce, neboť sem patří i dodržení zákonných podmínek pro jeho vydání. Stavební uzávěru přitom podle stavebního zákona z roku 1976 bylo možné vyhlásit z důvodu budoucího využití území, pouze pokud příslušný orgán ke schválení územně plánovací dokumentace (zastupitelstvo obce) rozhodl o určitém způsobu budoucího funkčního využití území; to se však v posuzovaném případě nestalo. Rada odpůrce proto nemohla na toto neexistující rozhodnutí zastupitelstva navázat nařízení o stavební uzávěře. Takovýto postup proto byl v rozporu se základními zásadami i s principem legitimního očekávání.

Argumentace odpůrce ohledně souladu nařízení o stavební uzávěře s hmotným právem není správná a neodpovídá skutečnosti. Navrhovatelka se aktivně účastnila procesu vydání změny územního plánu č. 3. Po jeho zrušení rozsudkem Nejvyššího správního soudu developer požádal odpůrce 3 x o uvolnění stavební uzávěry pro stavbu supermarketu na předmětných nemovitostech. K žádostem doložil i studii dopravní obslužnosti lokality, podle níž dopravní zátěž nijak významně nevzroste a není nutná zvláštní úprava přilehlých komunikací. Kromě příspěvku na budování infrastruktury developer nabízel další investice. Odpůrce nebyl schopen své požadavky specifikovat a zřejmě hledal jen zástupné důvody pro nevyhovění navrhovatelce. Uvolnění stavební uzávěry zmařil odpůrce, nikoli navrhovatelka či developer. Souhlas odpůrce by podle

nového stavebního zákona v souladu s názorem obsaženým v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 9 As 92/2007 - 63, navíc nemusel být platný.

Na vyhlášení stavební uzávěry nebyl dán naléhavý veřejný zájem. Pokud zastupitelstvo odpůrce schválilo změnu územního plánu č. 2 a pouhých 22 dnů poté rada odpůrce rozhodla o stavební uzávěře a pokud odpůrce v mezidobí nerozhodl o pořízení regulačního plánu, šlo o opatření k vlastníkům pozemků dotčených stavební uzávěrou zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné, diskriminační až excesivní, nepřiměřené okolnostem. Došlo k zákazu činnosti ve více než nezbytném rozsahu.

Veřejný zájem v posuzované věci deklaroval sám odpůrce, a to vydáním změny územního plánu č. 2 a 3, které určily předmětné nemovitosti jako stavební pozemky. Navrhovatelka neusiluje o nic jiného než o využití předmětných pozemků odpovídající aktuálně platnému územnímu plánu, o němž sám odpůrce hájící veřejný zájem rozhodl.

Odpůrce po dobu 5 let nepřiměřeně zasahuje do ústavně zaručených práv navrhovatelky vlastnit majetek. Objektivně vzato nařízení o stavební závěře pojem dočasnosti podle stavebního zákona z roku 1976 nesplňuje. Mnohaleté omezení pociťuje navrhovatelka jako majetkovou újmu; její výše však není předmětem tohoto řízení. Začernění údajů o sjednané budoucí kupní ceně předmětných pozemků proto nelze klást navrhovatelce k tíži. Odpůrce se nejvíce zajímá pouze o tuto budoucí kupní cenu. Přibližnou cenu stavebních pozemků v daném území určených pro komerční výstavbu však je možné bez obtíží zjistit, protože cena za metr čtvereční se pohybuje v rozmezí od 1500 Kč do 3500 Kč.

Navrhovatelka na svém návrhu ze dne 20. 6. 2011 trvá a souhlasí s tím, aby soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání.

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl, aniž by nařídil k projednání věci ústní jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem shodně souhlasili (ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.) a Nejvyšší správní soud též neshledal potřebu jeho nařízení.

Nejvyšší správní soud nevyhověl návrhu odpůrce na přerušení řízení do doby rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu zdejšího soudu na zrušení části soudního řádu správního upravující přezkum opatření obecné povahy, neboť Poslanecká sněmovna parlamentu ČR již schválila vládní návrh novely s. ř. s. (tisk 319) částečně měnící přezkum těchto opatření, přičemž v přechodných stanoveních návrh zákona předvídá, že řízení, která byla zahájena přede dnem nabytí účinností této novelizace, budou dokončena podle dosavadních předpisů; návrh na přezkum opatření obecné povahy, jež nabyla účinnosti před tímto dnem, bude patrně možno podat do tří let po účinnosti této novelizace. Senát Parlamentu ČR se k této předloze vysloví na schůzi počínající 4. 8. 2011. Ústavní soud obvykle za takovéto právní situace již do meritorního posouzení ústavnosti napadeného zákona nevstupuje - lze tedy předpokládat, že řízení, jakou je projednávaná právní věc, budou dokončována podle dosavadních předpisů - nejeví se proto jakkoli účelným vedené řízení prodlužovat. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že navrhovatelka návrh vznesla po téměř 5 letech účinnosti stavební uzávěry, na druhou stranu nelze nevidět, že to byla právě délka trvání této uzávěry, která byla jedním z důvodů pro podání návrhu.

IV.
Napadené opatření obecné povahy, obsah soudního spisu

Nařízení o stavební uzávěře, kterým se vyhlašuje stavební uzávěra v rozvojových lokalitách obce Jesenice, přijala Rada odpůrce na svém jednání dne 10. 11. 2006 usnesením č. 22. Nařízení o stavební uzávěře bylo vyhlášeno pod č. 3/2006 a zní takto:

„Článek I.

1. Tímto nařízením obce se vyhlašuje stavební uzávěra ve vymezených lokalitách obce Jesenice zahrnující území Jesenice, Horních Jirčan, Osnice a Zdiměřic.
2. Vymezenými lokalitami obce jsou plochy území obce vymezené závaznou částí platného územního plánu obce Jesenice (v poznámce pod čarou - vyhláška obce Jesenice č. 2/2006, kterou se vyhlašuje závazná část změny č. 2 územního plánu obce Jesenice) a označené v příloze č. 1 tohoto nařízení vzestupnou číselnou řadou (dále jen „rozvojová lokalita").

Článek II.

Stavební uzávěra se vyhlašuje do doby nabytí účinnosti regulačních plánů, které budou podle ust. § 61 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, po nabytí účinnosti tohoto zákona pořízeny.

Článek III.

1. V rozvojové lokalitě je zakázáno:
– Provádění jakýchkoliv staveb (v poznámce pod čarou - ust. § 139b odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, v platném znění) s výjimkou drobných staveb (v poznámce pod čarou - ust. § 139b odst. 7 zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, v platném znění) plnících doplňkovou funkci k již existujícím stavbám hlavním,
– Provádět činnosti a opatření, jež by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí využití území rozvojové lokality stanovené závaznými regulativy.
2. Stavební uzávěra se nevztahuje na provádění udržovacích prací (v poznámce pod čarou - ust. § 56 písm. i) zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, v platném znění) a na provádění stavebních úprav (v poznámce pod čarou - ust. § 139b odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, v platném znění) již existujících staveb.
3. Dělení a scelování pozemků v rozvojové lokalitě je přípustné.

Článek IV.

1. Obec Jesenice může v případech zvláštního zřetele hodných povolit uvolnění stavební uzávěry, a to na základě písemné žádosti.
2. K písemné žádosti o uvolnění stavební uzávěry je třeba připojit zastavovací studii vyhotovenou v souladu s regulativy funkčního využití území (v poznámce pod čarou - vyhláška obce Jesenice č. 2/2006, kterou se vyhlašuje závazná část změny č. 2 územního plánu obce Jesenice) a podle přílohy č. 2 tohoto nařízení.

Článek V.

Stavební uzávěra se nevztahuje na stavby a opatření v rozvojových lokalitách, pro které již bylo ke dni účinnosti tohoto nařízení vydáno územní rozhodnutí anebo stavební povolení

Článek VI.

Nedílnou součástí tohoto nařízení jsou:
– *Příloha č. 1 - Lokality stavební uzávěry*
– *Příloha č. 2 - Pokyny pro pořizování zastavovacích studií*

Článek VII.

Toto nařízení ruší Nařízení obce Jesenice č. 2/2006.

Článek VIII.

Toto nařízení nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.“

Z vyjádření odpůrce Nejvyšší správní soud zjistil, že nařízení o stavební uzávěře schválené Radou odpůrce dne 10. 11. 2006 bylo vyvěšeno dne 10. 11. 2006 (na kopiích dokumentů zaslaných Nejvyššímu správnímu soudu je však uvedeno datum 16. 11. 2006) a téhož dne také v souladu s čl. VIII nabylo účinnosti a nahradilo předcházející nařízení odpůrce o stavební uzávěře č. 2/2006.

Zastupitelstvo odpůrce se dne 19. 10. 2006 usneslo na změně územního plánu č. 2, která byla vyhlášena v závazných částech jako obecně závazná vyhláška dne 31. 10. 2006 a jež nabyla účinnosti dne 15. 11. 2006.

Z obsahu této obecně závazné vyhlášky o závazných částech územního plánu obce Jesenice nikterak nevyplývá záměr odpůrce pořídit pro obvod svého katastrálního území regulační plán.

V.
Přípustnost návrhu

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném dle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého s. ř. s. existence předmětu řízení (opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatelky a pasivní legitimace odpůrce, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

Ohledně možnosti přezkoumávat nařízení obce, jímž byla vydána stavební uzávěra, jako opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s., Nejvyšší správní soud poukazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS. 22/08, v němž Ústavní soud došel k závěru, že pokud se podle nyní účinného stavebního zákona územní opatření o stavební uzávěře vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, a

současně je přitom výslovně v přechodném ustanovení § 189a nového stavebního zákona uvedeno, že při změnách a rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31. 12. 2006 a při povolování výjimek z nich se postupuje podle tohoto zákona, je nutno na nařízení obce vydané podle stavebního zákona z roku 1976 nahlížet po materiální stránce jako na opatření obecné povahy; materiální stránka je přitom rozhodující pro posouzení, který soudní orgán je příslušný k jeho přezkumu.

Ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Ao 2/2009 - 86 ze dne 16. 7. 2009, podle kterého *„za opatření obecné povahy nutno považovat i stavební uzávěru vydanou ještě za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 formou nařízení obce."*

Nařízení obce, jímž byla vyhlášena stavební uzávěra podle ustanovení § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, proto od účinnosti předpisů zavádějících do právního řádu opatření obecné povahy a jeho soudní přezkum podléhá přezkumu jako opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s., ačkoli bylo formálně vyhlášeno jako podzákonný právní předpis.

Ve vztahu k aktivní legitimaci navrhovatelky k podání předmětného návrhu na zrušení nařízení o stavební uzávěře materiálně posuzovaného jako opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud uzavírá, že navrhovatelka má aktivní legitimaci, neboť ve svém návrhu tvrdí, že v důsledku jeho existence je dotčena na svém vlastnickém právu k pozemkům parc. č. 189 a 194/132 a pozemku vedenému ve zjednodušené evidenci dle pozemkového katastru parc. č. 190, to vše evidované v katastru nemovitostí v katastrálním území Jesenice u Prahy, obec Jesenice (jejichž vlastnictví soudu doložila výpisem listu vlastnictví), které jsou zahrnuty do obvodu stavební uzávěry; odpůrce tyto skutečnosti nijak nezpochybnil. Právě v tvrzení o zásahu do vlastnického práva k nemovitostem dotčeným opatřením obecné povahy judikatura Nejvyššího správního soudu stabilně spatřuje podmínku aktivní žalobní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62).

Pasivní legitimaci má odpůrce - obec Jesenice - jako územně samosprávný celek, jehož orgán (rada obce) nařízení o stavební uzávěře schválil a který nařízení o stavební uzávěře (materiálně posuzované jako opatření obecné povahy) vydal. Rada obce je pouze orgánem, jehož jednání je plně přičitatelné celku - územně samosprávnému celku. Ke stejnému závěru dospěl i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 ze dne 21. 7. 2009.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu proto v posuzované věci jsou splněny všechny podmínky stanovené ustanoveními § 101a a násl. s. ř. s. a nic nebrání meritornímu přezkumu nařízení obce Jesenice č. 3/2006, kterým se vyhlašuje stavební uzávěra v rozvojových lokalitách obce Jesenice, schválené usnesením č. 22 rady obce dne 10. 11. 2006.

VI.
Přezkum opatření obecné povahy

V otázce přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, v němž zdejší soud vymezil postup soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem. Tento postup se skládá z následujících kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální, při nichž soud zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy:

1. Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
2. Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn a v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy.
3. Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
4. Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) s hmotným právem.
5. Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenost právní regulace).

Nejvyšší správní soud k tomuto postupu dále podotýká, že je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou vázán návrhem, nesmí jej tedy překročit, na druhou stranu však není vázán právními důvody návrhu podle ustanovení § 101d odst. 1 s. ř. s.

Při přezkumu navrhovatelkou napadeného nařízení o stavební uzávěře tedy Nejvyšší správní soud postupoval podle jednotlivých kroků uvedeného postupu a dospěl k následujícím závěrům:

Nejvyšší správní soud nemá v souladu s názorem navrhovatelky i odpůrce žádné pochybnosti o tom, že rada obce Jesenice měla pravomoc nařízení o stavební uzávěře vydat podle ustanovení § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 ve spojení s ustanovením § 102 odst. 2 písm. d) obecního zřízení.

Nejvyšší správní soud je dále toho názoru, že odpůrce při vydání nařízení o stavební uzávěře nepřekročil svou působnost. Rozhodování o vydání stavební uzávěry formou nařízení obce spadá do okruhu společenských vztahů, které mohla podle předpisů platných v době vydání nařízení o stavební uzávěře rada obce řešit, jak vyplývá z ustanovení § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 ve spojení s ustanovením § 102 odst. 2 písm. d) obecního zřízení. Místní působnost byla odpůrcem také dodržena, neboť vyhlášená stavební uzávěra se týká pouze území obce, stejně jako osobní působnost, protože se

stavební uzávěra vztahovala pouze na subjekty, které měly či mají vlastnické právo k pozemkům dotčeným stavební uzávěrou na území odpůrce. Stavební zákon z roku 1976 ani prováděcí stavební vyhláška nestanovily limity počtu pozemků, na které by mohla být stavební uzávěra vyhlášena, takže ta se mohla dotýkat i celého katastrálního území či jeho části, jako je tomu v posuzovaném případě.

Nejvyšší správní soud se dále musel zabývat otázkou, zdali napadené nařízení o stavební uzávěře bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Odpůrce nevyhlásil stavební uzávěru formou územního rozhodnutí podle ustanovení § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 1976 na základě provedeného územního řízení, v důsledku čehož navrhovatelka nemohla využít procesních práv příslušejících účastníkům tohoto řízení. Nicméně pokud ustanovení § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 umožňovalo vyhlásit stavební uzávěru i nařízením obce, pak odpůrce postupoval v souladu se zákonem, jestliže zvolil tuto druhou přípustnou formu.

I při ní je však třeba vycházet z vymezení územního rozhodnutí o stavební uzávěře podle ustanovení § 10, § 32 odst. 1 písm. d), § 37 odst. 1 a 2 a § 39 stavebního zákona z roku 1976 a z náležitostí tohoto rozhodnutí podle ustanovení § 7 prováděcí stavební vyhlášky (srov. nález Ústavního soudu č. 90/2005 Sb. a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/06 ze dne 1. 8. 2006).

Podle těchto ustanovení se v rozhodnutí o stavební uzávěře zakazují nebo omezují stavební činnosti za účelem ochrany důležitých zájmů v území, naplnění cílů a záměrů územního plánování a budoucího využití území nebo jeho organizace 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 č. 90/2005 Sb. nebo nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06). I v takovém případě však musí být stavební uzávěra v souladu s cíli a záměry územního plánování a odpovídat tak budoucímu využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace. Takový postup při vydávání, resp. vyhlašování stavební uzávěry, jíž souvisí s posouzením zákonem požadovaných podmínek hmotněprávního charakteru.

Jak Nejvyšší správní soud výše uvedl, bylo podle stavebního zákona z roku 1976 možné vydat stavební uzávěru formou nařízení, a to dokonce i tehdy, pokud v předmětném území platila územně plánovací dokumentace, ale pouze pokud stavební uzávěra měla chránit takovéto území do přijetí nové, resp. podrobnější, územně plánovací dokumentace. Jestliže tedy měla stavební uzávěra bránit stavební činnosti za tím účelem, aby nová územně plánovací dokumentace mohla stavební činnost podrobněji upravit a aby v mezidobí nedošlo k narušení smyslu této připravované budoucí územně plánovací dokumentace, musela být v době přijetí předmětné stavební uzávěry tato budoucí územně plánovací dokumentace relevantním způsobem již připravována.

V tomto směru musí Nejvyšší správní soud odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2011, č. j. 3 Ao 1/2011 - 135, podle kterého *„Příprava územně plánovací dokumentace však v ustanoveních § 17 a násl. stavebního zákona z roku 1976 nebyla*

uvedena mezi jednotlivými fázemi pořizování územně plánovací dokumentace, a proto ji nelze ztotožnit s rozhodnutím o jejím pořízení, se schválením jejího zadání, s projednáním konceptu jejího řešení, či s projednáním jejího návrhu. Za této situace je zapotřebí ve shodě se zmíněným nálezem Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, učinit závěr, že za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 a prováděcí vyhlášky bylo možné stavební uzávěru vyhlásit z důvodu budoucího funkčního využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace tehdy, když orgán příslušný ke schválení územně plánovací dokumentace rozhodl o konkrétně věcně specifikovaném záměru jejího pořízení. Takovým orgánem bylo přitom zastupitelstvo obce, jak vyplývá z § 17 odst. 2 a § 26 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, ve spojení s § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích, v tehdy platném znění.“

Od těchto závěrů se Nejvyšší správní soud nemá důvodu odchýlit, neboť se jedná o ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86), a ani neshledal předpoklady pro postup podle ustanovení § 17 s. ř. s.

Za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 (stejně jako za účinnosti nového stavebního zákona za použití příslušných procesních forem a dodržení zákonem stanoveného postupu - k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 - 60) mohla obec vydat nařízení o stavební uzávěře i tehdy, byla-li na území obce platná územně plánovací dokumentace, ale pouze za účelem zamezení stavební činnosti v předmětném území do doby přijetí podrobnější územně plánovací dokumentace, která musela být v mezidobí již ve fázi po schválení věcně specifikovaného záměru jejího pořízení.

V posuzovaném případě odpůrce k vydání regulačního plánu, resp. regulačních plánů, k němuž vázal konec účinnosti nařízení o stavební uzávěře a jímž odůvodňoval potřebu vydání předmětné stavební uzávěry, do dnešního dne nepřistoupil a ani nerozhodl o jeho pořízení.

Deklarace záměru přijetí regulačního plánu prostřednictvím samotného nařízení o stavební uzávěře, jak argumentuje odpůrce, je v tomto směru z výše uvedených důvodů nedostatečná. Za takovéto situace totiž nemohlo být odpůrci ani dotčeným vlastníkům zřejmé, jakým způsobem a v jakém rozsahu se má předmětné území chránit před stavební činností a je-li na základě takového stavu přijaté nařízení o stavební uzávěře přiměřené okolnostem či nikoli.

Přezkoumávaný akt sám o sobě navíc zásadně nemůže vytvářet výše nastíněné procesní předpoklady pro svůj vznik, neboť tyto předpoklady musely nastat objektivně před existencí takového aktu. Předmětná stavební uzávěra byla vyhlášena v situaci, kdy ještě nebyla připravována taková územně plánovací dokumentace, která by bránila funkčnímu využití dotčených pozemků, pro něž byla určena platným územním plánem (včetně jeho aktuálních změn).

V tomto směru je dále zcela irelevantní, že nový stavební zákon umožňuje pořízení regulačního plánu na žádost podle ustanovení § 66 nového stavebního zákona. Předpokladem pro to, aby mohla být vydána stavební uzávěra ve formě nařízení, bylo totiž

to, aby v době vyhlášení stavební uzávěry odpůrce rozhodl o věcně specifikovaném záměru pořízení regulačního plánu. Odpůrce tedy měl ve vztahu k regulačnímu plánu vyvíjet činnost již v době vyhlášení stavební uzávěry formou nařízení a nemohl se spoléhat na aktivitu případných dotčených osob, zejm. navrhovatelky. Nelze také odhlédnout od toho, že za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 neexistoval obdobný institut umožňující pořízení regulačního plánu na žádost, tj. v roce 2006 (byť se jednalo o necelé 2 měsíce, v rámci nichž bylo vysoce pravděpodobné, že by se pořízení regulačního plánu podle stavebního zákona z roku 1976 nestihlo) nemohl třetí subjekt dosáhnout vydání regulačního plánu obdobným způsobem jako podle ustanovení § 66 nového stavebního zákona.

O tom, že ze strany odpůrce v době vydání nařízení o stavební uzávěře nebyly, resp. nemohly být, činěny kroky k pořízení předmětného regulačního plánu, svědčí i dikce článku II. nařízení o stavební uzávěře, který časově omezuje platnost stavební uzávěry do doby přijetí regulačních plánů podle nového stavebního zákona. Koncem roku 2006 ale žádný orgán územního plánování nemohl začít pořizovat regulační plán podle nového stavebního zákona, neboť ten nabyl účinnosti teprve 1. 1. 2007. Pokud by odpůrce v roce 2006 začal pořizovat regulační plán, mohl postupovat pouze v souladu se stavebním zákonem z roku 1976. Z dikce článku II. nařízení o stavební uzávěře tedy de facto vyplývá, že odpůrce v roce 2006 s pořízením regulačního plánu již nepočítal a nezahájil k jeho přijetí žádné kroky.

S ohledem na výše uvedené pochybení, k němuž došlo ze strany odpůrce při přijímání nařízení o stavební uzávěře, napadené nařízení o stavební uzávěře neuspělo ve třetím kroku soudního přezkumu opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. a Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo nic jiného, než jej zrušit. Za této situace již nebylo nutné zabývat se dalšími námitkami uvedenými v návrhu.

S ohledem na tyto skutečnosti je proto Nejvyšší správní soud toho názoru, že nařízení obce Jesenice č. 3/2006, kterým se vyhlašuje stavební uzávěra v rozvojových lokalitách obce Jesenice, schválené usnesením č. 22 rady obce dne 10. 11. 2006, nebylo vydáno za zákonných podmínek, a proto jej podle ustanovení § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil v celém rozsahu, a to právní mocí tohoto rozsudku, neboť účinky soudního rozhodnutí není třeba odkládat.

Protože Nejvyšší správní soud vyhověl návrhu navrhovatelky na zrušení nařízení o stavební uzávěře, nerozhodl o eventuálním petitu navrhovatelky, jímž se domáhala jeho zrušení v části týkající se vyhlášení stavební uzávěry v lokalitě zahrnující pozemky navrhovatelky parc. č. 189 a 194/132 a pozemek vedený ve zjednodušené evidenci dle pozemkového katastru parc. č. 190, to vše evidované v katastru nemovitostí v katastrálním území Jesenice u Prahy, obec Jesenice.

VII.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., které stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. srpna 2011

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně
senátu