ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci navrhovatele: **O. B.,** zast. JUDr. Milanem Kohoutem, advokátem, se sídlem Břevnovská 433/12, Praha 6, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 24, Praha 1, v řízení o návrhu navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy - obecně závazné vyhlášky Hlavního města Prahy č. 33/1999 Sb. právních předpisů hlavního města Prahy, o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy,

takto:

I. Obecně závazná vyhláška č. 33/1999 Sb. právních předpisů hlavního města Prahy, o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy, ve znění nařízení č. 21/2006 Sb. právních předpisů hlavního města Prahy, se v textové a grafické části přílohy č. 1 vymezující zákres velkého rozvojového území „Letňany - Kbely“, **zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 23. 12. 2011 se navrhovatel domáhal *„zrušení celého nebo části opatření obecné povahy vyhlášky hlavního města Prahy č. 33/1999 Sb. právních předpisů hl. m. Prahy, o stavební uzávěře pro velká rozvojová území“*. V něm uvedl a doložil, že je vlastníkem pozemků parc. č. 547/32 a 547/51 v k. ú. Letňany, které jsou s účinností od 1. 1. 2000 dotčeny zmíněnou stavební uzávěrou.

Podle navrhovatele byla stavební uzávěra vyhlášena bez jednoznačného časového omezení, když podle jejího čl. 1 je vázána na schválení podrobnější územně plánovací

dokumentace nebo pořízení a projednání územně plánovacích podkladů. Navrhovatel dále poukázal na to, že velké rozvojové celky, na které je stavební uzávěra zaměřena, nejsou ve stavební uzávěře dostatečným a určitým způsobem definovány, přičemž není zřejmé, na jaké území stavební uzávěra vlastně dopadá a co je jejím předmětem.

Navrhovatel dále uvedl, že odpůrce dosud nerozhodl o pořízení podrobnější územně plánovací dokumentace ani nebyly pořízeny a projednány územně plánovací podklady. Navrhovatel navíc zdůraznil, že vázat účinnost stavební uzávěry na územně plánovací podklady není možné. Přijetím Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy (opatření obecné povahy č. 8/2009) odpůrce rezignoval na původní účel stavební uzávěry, neboť plochy dotčené stavební uzávěrou v zásadách územního rozvoje nebyly vymezeny jako územní rezerva. Stavební uzávěra je podle navrhovatele navíc v rozporu s nově vydávanou územně plánovací dokumentací odpůrce. To potvrzuje navrhovatelovo přesvědčení, že cíl stavební uzávěry není v současné době již aktuální. Nečinnost odpůrce v území dotčeném stavební uzávěrou podle navrhovatele prokazují i ke dni 31. 1. 2011 aktualizované územně analytické podklady. Podle nich dosud nebylo nalezeno reálné využití rozvojové oblasti Letňany - Kbely, což svědčí o nejasném záměru odpůrce v dotčeném území. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud stavební uzávěru zrušil v celém jejím rozsahu, nebo v části týkající se oblasti Letňany a Kbely.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části konstatoval, že navrhovatel mohl požádat stavební úřad o udělení výjimky ze stavební uzávěry, což však neučinil. Udělení výjimky umožnila novela stavební uzávěry provedená vyhláškou č. 23/2001 Sb. právních předpisů hlavního města Prahy. Ve vztahu k namítané nečinnosti odpůrce uvedl, že rozsah stavební uzávěry byl změněn (zmenšen) s účinností k 1. 1. 2007, nicméně na zbylém území dosud plní svou funkci, tedy aby nebylo znemožněno budoucí využití území. Navíc došlo ke změně územního plánu a pro předmětné území byla zpracována urbanistická studie. Podle odpůrce je stavební uzávěra v souladu s územním plánem. Časové určení platnosti stavební uzávěry je jednoznačné. Stavební uzávěra je nadále aktuální. Vzhledem k tomu odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zamítl.

Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce uvedl, že stavební uzávěra byla sice zmenšena, ale v předmětné lokalitě byla ponechána beze změny. Navíc od roku 2006 nedošlo v dotčeném území k žádné aktivitě. Vypracovaná urbanistická studie zůstala nevyužita, přičemž cíle stavební uzávěry již nejsou nadále aktuální. Časové vymezení platnosti stavební uzávěry je vázáno na událost, ke které, s ohledem na nečinnost odpůrce, vůbec nemusí dojít.

Nejvyšší správní soud se před meritorním posouzením návrhu zabýval splněním podmínek řízení.

Jednou z podmínek je existence předmětu řízení. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Návrh tedy musí směřovat vůči opatření obecné povahy.

Pokud se týká posouzení, zda daná stavební uzávěra obecně může být 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, publikovaným pod č. 198/2008 Sb. ÚS, v němž se Ústavní soud 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 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 1976“), 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“*.

Ačkoliv se dané rozhodnutí věnuje stavební uzávěře vyhlášené formou nařízení, zatímco v nyní posuzovaném případě byla stavební uzávěra vyhlášena obecně závaznou vyhláškou, není důvod se od prezentovaných závěrů jakkoliv odchylovat. V obou případech je společné to, že stavební uzávěra byla vyhlášena formou právního předpisu při výkonu tzv. přenesené působnosti. Jde jen o důsledek terminologické změny způsobené zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (či zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů), který rozlišuje obecně závazné vyhlášky a nařízení. Předchozí právní úprava, podle které odpůrce v daném případě postupoval (srov. zákon č. 367/1990 Sb., o obcích), totiž souhrnně označovala všechny právní předpisy obcí za obecně závazné vyhlášky a co do označení nerozlišovala, jak to činí stávající právní úprava, předpisy vydané v samostatné působnosti (obecně závazné vyhlášky) a přenesené působnosti (nařízení). Z výše naznačené judikatury a uvedených závěrů tedy vyplývá nutnost nahlížet na opatření obecné povahy z materiálního hlediska a za opatření obecné povahy považovat i stavební uzávěru vydanou ještě za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 formou obecně závazné vyhlášky obce.

Podle Nejvyššího správního soudu je navrhovatel v řízení aktivně legitimován, neboť tvrdí dotčení na vlastnickém právu ke zmíněným pozemkům, na něž se vztahuje

stavební uzávěra (k tomu srov. 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). Pasivně legitimovaným je hlavní město Praha, které svou vyhláškou č. 33/1999 Sb. právních předpisů hlavního města Prahy, o stavební uzávěře ve velkých rozvojových zemích hlavního města Prahy, podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 tuto stavební uzávěru vyhlásilo (srov. § 101a odst. 4 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011).

Po posouzení splnění podmínek řízení Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu posouzení návrhu. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro tento postup byly splněny podmínky uvedené v § 51 odst. 1 s. ř. s.

Předmětnou stavební uzávěru schválila Rada Zastupitelstva hlavního města Prahy na základě § 24 odst. 1 a § 45 písm. l) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976. Touto vyhláškou byla vyhlášena stavební uzávěra ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy, která byla vymezena v příloze č. 1 této vyhlášky, kde jako velké rozvojové území, na které je vyhlášena stavební uzávěra, byla uvedena oblast Letňany - Kbely, mj. v rozsahu k. ú. Letňany a Kbely. Účinnosti stavební uzávěra nabyla dne 1. 1. 2000.

Předmětná stavební uzávěra byla dotčena pozdějšími změnami. S účinností od 1. 11. 2000 vyhláška č. 43/2000 Sb. právních předpisů hlavního města Prahy do stavební uzávěry vložila text čl. 3a, podle kterého „*stavební úřad může v odůvodněných případech, po dohodě s dotčenými orgány státní správy a po vyjádření pořizovatele schváleného územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, povolit výjimku ze zákazu uvedeného v čl. 3.*". Další změna, která je pro posouzení případu relevantní a na kterou se odvolává odpůrce, byla provedena nařízením č. 21/2006 Sb. právních předpisů hlavního města Prahy. Jím byl s účinností od 1. 1. 2007 změněn (zmenšen) rozsah vyhlášené stavební uzávěry v oblasti Letňany - Kbely do současné podoby, která je ostatně mezi účastníky řízení nesporná.

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).

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 postupem, jež je v souladu se zákonem, je třeba posuzovat podle právního stavu, kdy bylo přezkoumávané opatření obecné povahy vydáno. Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud neshledal, že by pravomoc a meze působnosti k vydání předmětné stavební uzávěry byly odpůrcem překročeny, stejně jako, že by došlo k porušení zákonem stanoveného procesního postupu. Ostatně ani navrhovatel žádné

konkrétní pochybnosti týkající se těchto kroků algoritmu nevznesl a ani nevyšly najevo během řízení před Nejvyšším správním soudem.

Dále Nejvyšší správní soud zkoumal, zda stavební uzávěra je v souladu s hmotným právem a zásadou proporcionality. Jak vyplývá z judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, či nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04, a ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06) i v případě, kdy je při vyhlášení stavební uzávěry postupováno podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, 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 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Z těchto ustanovení vyplývá, že stavební uzávěru lze vyhlásit jako dočasné opatření do schválení podrobnější územně plánovací dokumentace pro dané území. Stavební uzávěra musí být v souladu s cíli a záměry územního plánování a odpovídat tak budoucímu funkčnímu využití území nebo jeho organizaci podle připravované územně plánovací dokumentace. Proto lze dospět k závěru, že stavební uzávěru bylo možné vyhlásit z důvodu budoucího využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace tehdy, když orgán příslušný k jejímu schválení (tj. zastupitelstvo obce) rozhodl o konkrétním záměru jejího pořízení.

Protože stavební uzávěra byla přijata podle předchozí právní úpravy představované stavebním zákonem z roku 1976, Nejvyšší správní soud zkoumal, zda při vyhlášení stavební uzávěry byly splněny shora uvedené podmínky a požadavky. Podle Nejvyššího správního soudu byla stavební uzávěra přijata v rozporu s požadavky právní úpravy a judikatury. Jak vyplývá již z jejího čl. 1, byla stavební uzávěra vázána na schválení podrobnější územně plánovací dokumentace nebo pořízení a projednání územně plánovacího podkladu. V prvním případě jde sice o zákonem předvídaný postup, nicméně Nejvyšší správní soud postrádá onen dodatek v podobě připravované územně plánovací dokumentace. Stavební uzávěra byla vyhlášena v době, kdy vůbec nebylo rozhodnuto o záměru pořízení územně plánovací dokumentace. Tyto závěry přitom potvrzuje sám čl. 1, když vyhlašuje stavební uzávěru alternativně též do doby pořízení a projednání územně plánovacího podkladu. Z toho lze dovodit, že v době vyhlášení stavební uzávěry nebyla vůbec připravována územně plánovací dokumentace, která je podmínkou jejího vyhlášení. Z textu stavební uzávěry samotné potom lze jen obtížně vyčíst účel jejího vyhlášení, kterým zřejmě bylo zachování stávajícího stavu ve velkých rozvojových územích. Nejvyšší správní soud v daném ohledu shrnuje, že již v době vyhlášení stavební uzávěry měl odpůrce rozhodnout o konkrétním záměru připravované územně plánovací dokumentace. Proto nemohl vázat stavební uzávěru na pořízení a projednání územně plánovacích podkladů. V tomto směru je tedy stavební uzávěra v rozporu se zákonem.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011 - 30, www.nssoud.cz, má-li stavební uzávěra vydaná podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 formou obecně závazného předpisu obstát i za účinnosti nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb., musí z hmotněprávního hlediska odpovídat jeho požadavkům. Je proto třeba se zabývat i tím, zda z pohledu požadavků nového stavebního zákona posuzovaná stavební uzávěra obstojí.

Podle § 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 „*územní opatření o stavební uzávěře ... 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 stavebního zákona z roku 2006 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.

Je třeba konstatovat, že napadená stavební uzávěra ani tento zákonný požadavek dočasného charakteru nesplňuje. Podle Nejvyššího správního soudu v době vyhlášení stavební uzávěry ještě nebyla připravena taková územně plánovací dokumentace, která by se způsobu budoucího funkčního využití území věnovala. To je ostatně patrné z časového vymezení stavební uzávěry, která naopak byla přijata do doby schválení podrobnější územně plánovací dokumentace. Ačkoliv od účinnosti stavební uzávěry uplynula doba delší 12 let, k takovému schválení podrobnější územně plánovací dokumentace dosud nedošlo. Dosavadní doba trvání stavební uzávěry se proto jeví jako nepřiměřeně dlouhá za situace, kdy je zároveň provázena naprostou nečinností odpůrce při uskutečňování účelu, pro nějž byla vyhlášena, tedy schválení podrobnější územně plánovací dokumentace. Vázanost stavební uzávěry na pořízení nebo projednání územně plánovacích podkladů už jen pouze podtrhuje správnost navrhovatelova tvrzení o neujasněnosti záměrů odpůrce ve vztahu k území Letňan a Kbel, která byla dotčena stavební uzávěrou. Zjednodušeně řečeno, odpůrce, namísto intenzivní činnosti, resp. jakékoliv činnosti, se rozhodl pro řešení, které pro něj bylo nejvhodnější, a to vyhlásit stavební uzávěru. Na další postup však již zcela rezignoval. Argumentace zmenšením rozsahu stavební uzávěry není relevantní, stejně jako argumentace podkladovou studií. V textu podkladové studie ke změně stavební uzávěry se totiž uvádí, že „*účelem podkladové studie je harmonizovat řešení území ... s připravovaným vyhlášením Národní přírodní památky cz 0113774 Praha - Letňany (chráněný druh sysel obecný) - součást soustavy NATURA 2000*“. Z tohoto dokumentu a následně provedeného zmenšení rozsahu stavební uzávěry tak nelze dovodit, že by byly výsledkem nějakých koncepčních úvah o budoucím funkčním využití lokality Letňan a Kbel. Naopak celkově z vyjádření odpůrce a jím doložených podkladů je patrná nejasnost, či spíše bezradnost, jak s předmětnou lokalitou naložit. To však nemůže jít k tíži navrhovatele, který je nečinností odpůrce negativně zasažen na svých právech.

S ohledem na uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu s hmotným právem. Proto ho podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, zrušil, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku, neboť právní účinky tohoto rozhodnutí není zapotřebí odkládat.

Protože návrh se týkal stavební uzávěry velkého rozvojového území „Letňany - Kbely“, vymezeného v příloze č. 1 obecně závazné vyhlášky č. 33/1999 Sb. právních

předpisů hlavního města Prahy, Nejvyšší správní soud svůj zrušující výrok vázal toliko k tomuto velkému rozvojovému území. Právě k němu se váží výše učiněné závěry o nezákonnosti a nepřiměřené nečinnosti odpůrce. Ostatní velká rozvojová území a stavební uzávěra na nich vyhlášená tímto rozhodnutím není nijak dotčena.

Nejvyšší správní soud si byl současně vědom skutečnosti, že rozsah velkého rozvojového území „Letňany - Kbely“ od účinnosti vyhlášení stavební uzávěry doznal změn, na což poukazoval i odpůrce. Z toho důvodu Nejvyšší správní soud zrušil stavební uzávěru v aktuálním územním rozsahu představovaném zákresem velkého rozvojového území „Letňany - Kbely“, vymezeného obecně závaznou vyhláškou č. 33/1999 Sb. právních předpisů hlavního města Prahy, ve znění nařízení č. 21/2006 Sb. právních předpisů hlavního města Prahy, kterým se mění vyhláška č. 33/1999 Sb. právních předpisů hlavního města Prahy, o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů, která s účinností od 1. 1. 2007 takto vymezila územní rozsah stavební uzávěry v lokalitě velkého rozvojového území „Letňany - Kbely“. Takto vymezenou část stavební uzávěry Nejvyšší správní soud zrušil již dnem právní moci tohoto rozsudku, neboť výkon soudního rozhodnutí není zapotřebí odkládat.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení na náhradu nákladů právo.

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

V Brně dne 21. února 2012

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu