# U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci navrhovatelů: **a) ABF a. s.,** se sídlem Mimoňská 645, Praha 9, **b) PVA a. s.,** se sídlem Beranových 667, Praha 18, oba zastoupeni JUDr. Milanem Kohoutem, advokátem se sídlem Břevnovská 12, Praha 6, proti odpůrci: **hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, zastoupen Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 24, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 33/1999 Sb. HMP, o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy, přijaté usnesením rady zastupitelstva hlavního města Prahy dne 26. 10. 1999, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

I. Návrh **se odmítá.**

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

III. Navrhovatelům **se vrací** soudní poplatek ve výši 5000 Kč. Tato částka bude vyplacena k rukám JUDr. Milana Kohouta, advokáta, z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

## O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé podali dne 23. 12. 2011 u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení shora uvedeného opatření obecné povahy nebo případně jeho části týkající se stavební uzávěry u velkého rozvojového území Letňany - Kbely. Přitom uvedli, že navrhovatel ad a) je nájemcem pozemků parc. č. 544/50, 544/52, 544/54, 544/55, 544/84, 544/85, 544/86, 544/87, 547/9, 808/2 a navrhovatel ad b) je nájemcem pozemků parc. č. 544/78, 544/79, 544/80, 544/81, 544/82, 544/83, 544/92 a 808/4, vše v k. ú. Letňany, obec Praha. Pozemky jsou umístěny v zastavitelném území a nacházejí se v plánovaném areálu nového pražského výstaviště. Předmětem nájmu je využití pozemků pro účely investičního záměru, výstavby výstaviště, a to zejména budování a následného provozování výstaviště. Budovy umístěné v areálu jsou stavbami trvalými, což navrhovatelé doložili rozhodnutím příslušného stavebního úřadu, jímž byla zamítnuta žádost o vydání rozhodnutí o dočasnosti stavby označené jako „Prozatímní pražské výstaviště Letňany - 0. etapa PVA“.

Označené pozemky mají být dle tvrzení navrhovatelů dotčeny předmětnou stavební uzávěrou, neboť užívání těchto pozemků v souladu s platnými nájemními smlouvami, z nichž některé navrhovatelé k návrhu přiložili, má předmětná stavební uzávěra bránit.

Navrhovatelé ve svém návrhu předně namítají, že stavební uzávěra byla 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. V této souvislosti zároveň zpochybňují, že by bylo možné vázat účinnost stavební uzávěry na pořízení územně plánovacích podkladů; zároveň poukazují na podmínky pořízení podrobnější územně plánovací dokumentace, tedy regulačního plánu, podle nové právní úpravy [§ 62 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 2006")].

Dále navrhovatelé připomínají, že odpůrce již podle stavebního zákona z roku 2006 vydal Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy (opatření obecné povahy č. 8/2009), aniž by respektoval novou právní úpravu stavební uzávěry, tedy aniž by upravil působnost předmětné stavební uzávěry jako dočasného opatření po dobu pořizování územně plánovací dokumentace (srov. § 97 a násl. stavebního zákona z roku 2006). Odpůrce totiž mohl plochy dotčené stavební uzávěrou v zásadách územního rozvoje vymezit jako územní rezervu, nicméně tak neučinil, z čehož navrhovatelé dovozují, že odpůrce rezignoval na původní účel stavební uzávěry. Stavební uzávěra je proto v rozporu s nově vydávanou územně plánovací dokumentací odpůrce. I tato skutečnost potvrzuje přesvědčení navrhovatelů, že cíl stavební uzávěry není v současné době již aktuální.

Navrhovatelé se dále domnívají, že napadená stavební uzávěra představuje zcela nepřiměřený zásah do práv navrhovatelů za situace, kdy odpůrce doposud, tj. po dobu téměř 12 let, nerozhodl o pořízení podrobnější územně plánovací dokumentace ani nebyly pořízeny a projednány územně plánovací podklady. Tuto nečinnost odpůrce v území dotčeném stavební uzávěrou podle navrhovatelů prokazují i ke dni 31. 1. 2011 aktualizované územně analytické podklady, z nichž vyplývá, že doposud nebylo nalezeno reálné využití rozvojové oblasti Letňany - Kbely a že záměr rozvíjený v 90. letech postavit v této oblasti nové pražské výstaviště již není aktuální. Dle navrhovatelů je tedy zřejmé, že neexistuje jasný záměr odpůrce v dotčeném území.

Konečně navrhovatelé namítají, že jednotlivá velká rozvojová území, v nichž byla stavební uzávěra vyhlášena, nejsou v obecně závazné vyhlášce hl. m. Prahy č. 33/1999 Sb. HMP dostatečným a určitým způsobem vymezena; podle navrhovatelů tak není zřejmé, na jaké území stavební uzávěra vlastně dopadá a co je jejím předmětem.

Samostatným podáním ze dne 9. 1. 2012 navrhovatelé prostřednictvím svého zástupce k výzvě soudu doložili, že navrhovatel ad a) je vlastníkem nemovitostí, a to budovy výstavní haly č.p. 667, na pozemcích parc. č. 544/83 a 544/84, k. ú. Letňany, obec Praha, a budovy výstavní haly č.e. 111, na pozemcích parc. č. 544/79, 544/80, 544/81, 544/82 a 544/85, tamtéž. Zmíněné haly jsou provozovány i s infrastrukturou k nim

příslušející pro účely výstavnictví. Vydáním napadené stavební uzávěry byla nicméně znemožněna dostavba areálu spočívající ve výstavbě multifunkční vstupní haly s konferenčními prostory, výstavbě nových výstavních hal, výstavbě zpevněného parkoviště atd. Dále se v podání uvádí, že navrhovatel ad a) v roce 1998 zahájil na základě platného stavebního povolení stavbu označenou jako „Výstavní haly III“ na pozemcích parc. č. 544/92 a 544/78, k. ú. Letňany, obec Praha. V době vydání stavebního povolení nebyla v dotčeném území stavební uzávěra vyhlášena. Navrhovatel ad a) dokončil stavbu v září 2011; stavba prozatím nebyla kolaudována. Navrhovatelé zdůrazňují, že jde o stavbu spojenou se zemí pevným základem, tudíž o věc nemovitou.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu ze dne 26. 1. 2012 předně uvádí, že ačkoliv napadená vyhláška o stavební uzávěře pravděpodobně naplňuje materiální znaky institutu opatření obecné povahy, není předmětný návrh přípustný, jelikož v době, kdy byla předmětná vyhláška přijata, nebyl institut opatření obecné povahy součástí právního řádu. Opačný postup by dle odpůrce nutně vedl k porušení zákazu retroaktivity zákona a zároveň by se jednalo o nepřípustný zásah do právní jistoty. O vývoji zákonné úpravy, který směřuje k většímu důrazu na právní jistotu a omezení možnosti podat návrh na zrušení opatření obecné povahy bez časového omezení, dle názoru odpůrce svědčí též skutečnost, že s účinností k 1. 1. 2012 bylo změněno ustanovení § 101b s. ř. s., jež propříště stanoví lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy na 3 roky ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

Dále má odpůrce za to, že navrhovatelé nejsou k podání předmětného návrhu aktivně legitimováni, neboť svou aktivní procesní legitimaci k návrhu zakládají výhradně na tvrzeném dotčení svých nájemních práv k pozemkům, na něž se vztahuje napadená stavební uzávěra. V této souvislosti odpůrce poukazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS.

K námitkám uvedeným v návrhu odpůrce dále konstatoval, že navrhovatelé mohli požádat stavební úřad o udělení výjimky ze stavební uzávěry, což však neučinili. Udělení výjimky umožnila novela stavební uzávěry provedená nařízením č. 23/2001 Sb. HMP. 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. Odpůrce zdůrazňuje, že navrhovatelé ani vlastníci příslušných pozemků při pořizování zmíněné změny územního plánu, při pořizování urbanistické studie a konečně ani při pořizování navrhovateli zmiňovaných Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy nikdy nevyužili svého zákonného práva se vyjádřit.

Podle názoru odpůrce je stavební uzávěra v souladu s územním plánem. Časové určení platnosti stavební uzávěry je přitom jednoznačné, když stavební uzávěrka je časově omezena do doby, kdy nastane ve vyhlášce dostatečně specifikovaná skutečnost. Pokud navrhovatelé ve svém návrhu zpochybňují aktuálnost napadené stavební uzávěry, poukazuje odpůrce na to, že předmětné území je ve zmiňovaných zásadách územního rozvoje charakterizováno jako plocha pro plánovaný pražský výstavní areál, přičemž

s odkazem na Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy se zde dále uvádí, že „*v horizontu územního plánu je vymezena funkční plocha pro výstaviště, která však vyžaduje upřesnění rozsahu a poté změnu územního plánu*“. Zásady dále stanoví podmínky pro následné rozhodování o změnách v území a úkoly pro podrobnější územně plánovací dokumentaci. Dle názoru odpůrce je tudíž zcela zjevné, že stavební uzávěra je stále aktuální. Stanovení územní rezervy v zásadách územního rozvoje pak podle odpůrce nelze považovat za povinnou podmínku pro možnost pořízení podrobnější územně plánovací dokumentace či územně plánovacího podkladu. Naopak souběh platnosti dokumentací pořízených podle staré právní úpravy na jedné straně a podle nové právní úpravy na straně druhé je přirozeným důsledkem přechodného období. Přijetí nové právní úpravy ovšem neznamená zneplatnění aktů přijatých na základě původní právní úpravy.

Konečně odpůrce rozporuje i tvrzení navrhovatelů, že jednotlivá velká rozvojová území nejsou v obecně závazné vyhlášce hl. m. Prahy č. 33/1999 Sb. HMP dostatečným a určitým způsobem vymezena. K tomu odpůrce uvádí, že zákresy všech velkých rozvojových území jsou uvedeny v příloze obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 33/1999 Sb. HMP, která byla součástí věstníku a je i součástí relevantních novel této vyhlášky.

Odpůrce tedy navrhuje, aby Nejvyšší správní soud předmětný návrh na zrušení opatření obecné povahy jako nepřípustný odmítl, případně, pokud návrh neposoudí jako nepřípustný, aby jej z výše uvedených důvodů v plném rozsahu zamítl.

V replice k vyjádření odpůrce datované ke dni 8. 2. 2012 navrhovatelé nejprve k tvrzení odpůrce o nedostatku jejich aktivní legitimace odkazují na své vyjádření ze dne 9. 1. 2012. Dále navrhovatelé uvádějí, že rozsah stavební uzávěry byl sice nařízením č. 21/2006 Sb. HMP zmenšen, a to v důsledku přijetí změny Z 0637/04 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, nicméně v konečném znění se zmíněná změna v rozporu s pořízenou urbanistickou studií s názvem „Pražský veletržní areál Letňany - Kbely“ území plánovaného výstaviště vůbec nedotkla. Bezpředmětné je dále i tvrzení odpůrce, podle kterého navrhovatelé mohli požádat o výjimku ze stavební uzávěry. Navrhovatelé totiž neměli povinnost před podáním předmětného návrhu o takovou výjimku požádat. Nadto navrhovatelé opět zdůrazňují, že od roku 2006 nedošlo v dotčeném území k žádné aktivitě. Zmiňovaná 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. Konečně navrhovatelé zpochybňují i existenci grafické přílohy obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 33/1999 Sb. HMP. Příloha byla dle navrhovatelů zrušena ke dni 12. 11. 2009, což je výslovně uvedeno v Příloze opatření obecné povahy č. 6/2009, kterým byla vydána změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy.

Odpůrce se podáním ze dne 21. 2. 2012 vyjádřil k replice navrhovatelů. Uvádí zde, že vymezení velkých rozvojových území, na něž se vztahuje stavební uzávěra vyhlášená napadenou vyhláškou č. 33/1999 Sb. HMP, jsou platnou a účinnou součástí Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. Navrhovateli zmiňovaná příloha vyhlášky č. 33/1999 Sb. HMP pouze byla nahrazena změnou Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, resp. velká rozvojová území jsou ode dne účinnosti změny Z 1000/00 vymezena v oddíle 13 opatření obecné povahy č. 6/2009, jímž byla zmíněná změna vydána.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení. Na prvním místě ověřoval, zda jsou navrhovatelé v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy aktivně procesně legitimováni. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. K výkladu tohoto ustanovení existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Již v usnesení ze dne 3. 1. 2012, č. j. 5 Ao 8/2011 - 22, jímž Nejvyšší správní soud vyzval navrhovatele, aby doplnili návrh o konkrétní tvrzení, k jakým nemovitým věcem nacházejícím se na území dotčeném napadeným opatřením obecné povahy mají vlastnická či jiná věcná práva, a dále, aby doplnili návrh o konkrétní tvrzení, jakým způsobem jsou tato jejich případná vlastnická či jiná věcná práva k nemovitým věcem napadeným opatřením obecné povahy dotčena, zdejší soud poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, v němž rozšířený senát dospěl k závěru, že nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem není aktivně procesně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. na zrušení tohoto územního plánu nebo jeho části. Blíže k dané otázce rozšířený senát uvedl následující:

[31] *„Aktivní procesní legitimace návrhu zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s., především ve větě první tohoto ustanovení, podle níž* „návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo **tvrdí**, že byl na **svých** právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, **zkrácen**“ *(zvýraznění doplněno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu). Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.*

[32] *Soud v rámci posuzování projednatelnosti návrhu tedy musí ověřit, zda požadovaná tvrzení návrh obsahuje, a pokud ne, případně vyzvat navrhovatele podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k jeho doplnění. Pokud tvrzení nebudou ani přes výzvu soudu doplněna, bude zásadně na místě návrh odmítnout podle § 37 odst. 5 věty druhé s. ř. s., neboť nebude zpravidla možno v řízení pokračovat, jelikož nebude zřejmé, v jakých ohledech má být zákonnost opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání zkoumána.*

[33] *Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.*

[34] *Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením*

*obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.*

[35] *V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci – buď právo nakládat věcí je přímo součástí vlastnického práva (pak jde o výkon vlastnického práva), nebo vyplývá z omezení vlastnického práva jiných osob k dotyčné věci (pak jde o věcné právo k věci cizí, které může mít soukromoprávní i veřejnoprávní povahu), anebo jde o právo relativní, poskytnuté tím, kdo je oprávněn přímo či zprostředkovaně věcí disponovat (typicky právo nájemní či podnájemní, ale i výpůjčka aj.). Soukromoprávní (případně výjimečně i veřejnoprávní) právní vztahy k věcem na území jsou pak i podmínkou výkonu ekonomických a jiných činností chráněných ústavně zaručenými základními právy. Tak například ústavně zaručené právo na podnikání lze v určité lokalitě vykonávat jen tehdy, je-li dotyčný podnikatel oprávněn pozemek, na kterém chce např. něco vyrábět či pěstovat, užívat, tj. je-li jeho vlastníkem, oprávněným k němu na základě věcného břemene nebo třeba nájemcem.*

[36] *Výše uvedené úvahy jsou určující pro posouzení, kdo může být navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části. Může jím být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou. Nájemce, podnájemce či vypůjčitel však nemohou být v případě územního plánu na svých právech dotčeni způsobem, jaký má mysli § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť jejich práva se nevztahují k území (resp. jeho části), nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil na základě příslušné smlouvy zakládající jejich relativní práva. Uvedené osoby tedy musí své ekonomické či jiné oprávněné zájmy prosazovat zprostředkovaně prostřednictvím těch, kdo jim užívání věcí dotčených územním plánem umožnili.*

[37] *Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územní plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“*

Rozhodnutím rozšířeného senátu je senát Nejvyššího správního soudu rozhodující v nyní posuzované věci vázán. Byť rozšířený senát uvedeným způsobem judikoval ve vztahu k územním plánům, není žádný důvod k tomu, proč by se jeho závěry týkající se nedostatku aktivní procesní legitimace nájemce nemovitostí dotčených územním plánem k návrhu na zrušení tohoto územního plánu neměly obdobně uplatnit i u nájemce nemovitostí dotčených stavebních uzávěrou. I zde platí závěr rozšířeného senátu, že nájemci musí své ekonomické či jiné oprávněné zájmy, jež by byly případně ohroženy stavební uzávěrou, prosazovat zprostředkovaně prostřednictvím vlastníků pronajímaných nemovitostí, kteří jim užívání těchto nemovitostí umožnili.

V daném případě z návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy vyplývá, že navrhovatel ad b) je nájemce pozemků parc. č. 544/78, 544/79, 544/80, 544/81, 544/82, 544/83, 544/92 a 808/4, vše v k. ú. Letňany, obec Praha. Označené pozemky mají být dle tvrzení navrhovatele ad b) dotčeny předmětnou stavební uzávěrou. Navrhovatel ad b) pak ani přes výzvu soudu nedoplnil návrh o konkrétní tvrzení, že je vlastníkem nemovitých věcí na území dotčeném napadeným opatřením obecné povahy, resp. že k takovým nemovitým věcem má jiná věcná práva a že tato jeho práva byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena.

Z uvedeného je zřejmé, že navrhovatel ad b) zakládá svou aktivní procesní legitimaci k návrhu výhradně na tvrzeném dotčení svých nájemních práv k označeným pozemkům, neboť užívání těchto pozemků v souladu s platnými nájemními smlouvami má předmětná stavební uzávěra bránit. Na základě dosavadní judikatury lze tedy shrnout, že tvrzení navrhovatele ad b) o dotčení jeho nájemních práv nezakládají jeho aktivní procesní legitimaci k danému návrhu.

Navrhovatel ad a) naopak podáním ze dne 9. 1. 2012 doplnil k výzvě soudu předmětný návrh na zrušení opatření obecné povahy o tvrzení, že je vlastníkem nemovitostí, a to budovy výstavní haly č.p. 667, na pozemcích parc. č. 544/83 a 544/84, k. ú. Letňany, obec Praha, a budovy výstavní haly č.e. 111, na pozemcích parc. č. 544/79, 544/80, 544/81, 544/82 a 544/85, tamtéž, tj. nemovitostí nacházejících se na území dotčeném napadenou stavební uzávěrou a dále že je vlastníkem dokončené, ale doposud nekolaudované stavby označené jako „Výstavní haly III“ na pozemcích parc. č. 544/92 a 544/78, k. ú. Letňany, obec Praha, tedy nacházející se taktéž na území dotčeném napadenou stavební uzávěrou. Tato svá tvrzení navrhovatel ad a) dostatečným způsobem doložil. Navrhovatel ad a) dále tvrdí, že jeho vlastnická práva k uvedeným nemovitostem

jsou napadeným opatřením obecné povahy dotčena, neboť vydáním stavební uzávěry byla znemožněna dostavba areálu výstaviště spočívající ve výstavbě multifunkční vstupní haly s konferenčními prostory, výstavbě nových výstavních hal, výstavbě zpevněného parkoviště atd.

Ve světle citované judikatury lze tudíž uzavřít, že navrhovatel ad a) je k podání předmětného návrhu na zrušení opatření povahy - obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 33/1999 Sb. HMP, o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů, aktivně procesně legitimován, ovšem toliko v rozsahu, ve kterém napadá část předmětného opatření obecné povahy týkající se stavební uzávěry ve velkém rozvojovém území Letňany - Kbely. Navrhovatel ad a) totiž v předmětném návrhu tvrdí, že napadeným opatřením obecné povahy byl zkrácen na svých vlastnických právech k výše označeným nemovitostem, jež se všechny nacházejí ve velkém rozvojovém území Letňany -Kbely, jak je vymezeno v příloze č. 1 obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 33/1999 Sb. HMP, ve znění nařízení č. 21/2006 Sb. HMP. Také veškerá jeho argumentace se vztahuje k činnosti, resp. nečinnosti odpůrce právě ve vztahu ke zmiňovanému velkému rozvojovému území. Stavební uzávěra vyhlášená obecně závaznou vyhláškou hl. m. Prahy č. 33/1999 Sb. HMP ve velkém rozvojovém území Letňany - Kbely přitom představuje konkrétně vymezenou, ucelenou a plně oddělitelnou část napadeného opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvody, pro které by měla navrhovateli ad a) svědčit aktivní procesní legitimace k návrhu na zrušení vyhlášky hl. m. Prahy č. 33/1999 Sb. HMP v částech, které se netýkají stavební uzávěry ve velkém rozvojovém území Letňany - Kbely.

Pasivně legitimovaným k návrhu je hlavní město Praha, které svou obecně závaznou vyhláškou č. 33/1999 Sb. HMP 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).

Další podmínkou řízení, jíž se zdejší soud zabýval, je existence předmětu řízení. Návrh podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, musí směřovat vůči opatření obecné povahy.

Pokud se týká posouzení, zda obecně závazná vyhláška hl. m. Prahy, jíž byla vyhlášena 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 stavebního zákona 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 v posledně citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud posuzoval stavební uzávěru vyhlášenou formou nařízení, zatímco v nyní posuzovaném případě byla stavební uzávěra vyhlášena obecně závaznou vyhláškou, není důvodu se od uvedených závěrů jakkoliv odchýlit. V obou případech byla stavební uzávěra vyhlášena formou obecně závazného právního předpisu při výkonu přenesené působnosti. Odlišnost v označení obecně závazného právního předpisu, jímž byla v citovaném případě stavební uzávěra vyhlášena, je toliko důsledkem terminologické změny, jež souvisí s přijetím zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, resp. zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, které rozlišují obecně závazné vyhlášky jako právní předpisy vydávané orgány územních samosprávných celků v samostatné působnosti a vedle nich nařízení jako právní předpisy vydávané orgány územních samosprávných celků v přenesené působnosti. Předchozí právní úprava, podle které odpůrce postupoval v daném případě (srov. zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 41 zákona č.418/1990 Sb., o hlavním městě Praze), však souhrnně označovala všechny právní předpisy obcí jako obecně závazné vyhlášky a co do označení nerozlišovala, jak to činí stávající právní úprava, předpisy vydané v samostatné působnosti a přenesené působnosti.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že na opatření obecné povahy je nutné nahlížet z materiálního hlediska, a proto není pochyb o tom, že i stavební uzávěra vyhlášená podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, ve znění účinném do 31. 12. 2002, formou obecně závazné vyhlášky, je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy.

V daném případě je nicméně Nejvyššímu správnímu soudu z úřední činnosti známo, že rozsudkem zdejšího soudu ze dne 21. 2. 2012, č. j. 4 Ao 8/2011 - 69, dostupném na www.nssoud.cz, byla předmětná vyhláška č. 33/1999 Sb. HMP, o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy, ve znění nařízení č. 21/2006 Sb. HMP, v textové a grafické části přílohy č. 1 vymezující zákres velkého rozvojového území Letňany - Kbely zrušena ke dni právní moci tohoto rozsudku. Uvedený rozsudek nabyl právní moci dne 24. 2. 2012.

V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud shledal k návrhu jiného navrhovatele napadenou vyhlášku v části, kterou byla vyhlášena stavební uzávěra ve velkém rozvojovém území Letňany -Kbely, v rozporu s hmotným právem. Nutno konstatovat, že v uvedené věci byla uplatněna v podstatě totožná argumentace jako ve věci nyní posuzované.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že předmětný návrh ztrácí své opodstatnění, jelikož napadená vyhláška již byla v rozsahu, v němž je navrhovatel ad a) k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v daném případě procesně legitimován, zdejším soudem pravomocně zrušena.

Konečně Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že navrhovatelé stejně jako odpůrce poukazovali na to, že podle znění bodu 4. přílohy č. 2 opatření obecné povahy č. 6/2009, kterým byla vydána změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, se ode dne účinnosti změny Z1000/00 nepoužije mimo jiné i grafická příloha obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 33/1999 Sb. HMP, o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší správní soud podotýká, že uvedená ustanovení nelze vykládat tak, že příloha č. 1 napadené vyhlášky jako součást obecně závazného právního předpisu byla ke dni účinnosti zmíněného opatření obecné povahy zrušena. Pokud by tomu tak bylo, ztratila by napadená vyhláška zcela smysl, neboť byla vydána s cílem vyhlásit stavební uzávěru ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy (§ 1 vyhlášky hl. m. Prahy č. 33/1999 Sb. HMP), přičemž podle § 2 vyhlášky hl. m. Prahy č. 33/1999 Sb. HMP, v aktuálně účinném znění, platí, že velká rozvojová území jsou vymezena právě v příloze č. 1 této vyhlášky. Ustanovení napadené vyhlášky, jimiž byla předmětná stavební uzávěra vyhlášena, v aktuálně platném a účinném znění, tedy je možné aplikovat pouze ze předpokladu, že v příloze č. 1 k této vyhlášce budou velká rozvojová území konkrétně vymezena. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že velká rozvojová území hl. m. Prahy jsou pro účely Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy vymezena též ve výkresu č. 4, jenž tvoří grafickou část vydávané dokumentace změny Z 1000/00 tohoto územního plánu.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem Nejvyšší správní soud uzavírá, že navrhovatel ad b) nebyl podle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivně procesně legitimován k návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy a tento návrh byl tedy podán ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Ani navrhovatel ad a) nebyl aktivně procesně legitimován k návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy v částech, které se netýkají velkého rozvojového území Letňany - Kbely. V části týkající se stavební uzávěry vyhlášené ve velkém rozvojovém území Letňany - Kbely navrhovatel ad a) sice byl aktivně procesně legitimován, nicméně věcnému rozhodnutí o této části návrhu brání jiný neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, a to neexistence napadené části opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud tedy návrh jako celek podle § 46 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. odmítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 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 právo na jejich náhradu. Vzhledem k tomu, že byl předmětný návrh odmítnut, vyplývá obdobný závěr rovněž z § 60 odst. 3 s. ř. s.

Vzhledem k odmítnutí návrhu pro nedostatek podmínek řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v účinném znění, o vrácení zaplaceného soudního poplatku.

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

V Brně dne 7. března 2012

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu