

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatelů: **a) Městská část Praha-Suchdol,** se sídlem Suchdolské nám. 734/3, Praha 6, **b) P. L.,** oba zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem, se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, proti odpůrci: **Hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – rozhodnutí o stavební uzávěře pro nadřazenou komunikační síť Hlavního města Prahy, vydaného dne 23. 4. 1997, zn. 123033/97 OUR/DI/Ex,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Opatření obecné povahy – rozhodnutí o stavební uzávěře pro nadřazenou komunikační síť Hlavního města Prahy, vydané dne 23. 4. 1997, zn. 123033/97 OUR/DI/Ex, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.

III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení 18 857 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelů Mgr. Vítězslava Dohnala, advokáta, se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor.

Odůvodnění:

I.
Obsah napadeného opatření obecné povahy a návrhu na jeho zrušení

[1] Rozhodnutím magistrátu odpůrce o stavební uzávěře pro nadřazenou komunikační síť hlavního města Prahy ze dne 23. 4. 1997, zn. 123033/97 OUR/DI/Ex (dále též „napadené opatření obecné povahy“) bylo nahrazeno rozhodnutí o stavební uzávěře ze dne 17. 2. 1982, č. j. 12990/81, pro 1. etapu základního komunikačního systému. Stavební uzávěrou bylo v celkem 77 katastrálních územích, z toho v 65 katastrálních územích v hlavním městě Praze (Praha 3 – Praha 10), mimo jiné v katastrálních územích Suchdol a Sedlec, v 6 katastrálních územích v okrese Praha-východ a v 6 katastrálních územích v okrese Praha-západ, vymezeno území, na němž je dle souborného stanoviska ke konceptu územního plánu hlavního města Prahy navržena nadřazená komunikační síť. Tato síť je tvořena silničním okruhem, městským okruhem, průmyslovým polookruhem, spojkami libeňskou a spořilovskou, radiálami břevnovskou, radlickou, chuchelskou, pankráckou, hostivařskou, štěrboholskou, vysočanskou a proseckou, jakož i silnicemi a dálnicemi na území hlavního města Prahy R6, R7, R10, D11, 1/12, D1 a R4 a křižovatkami na těchto komunikacích.

[2] Stavební uzávěra se týká nedokončených úseků této sítě, s výjimkou jihovýchodní části silničního okruhu, na který byla vyhlášena stavební uzávěra samostatným rozhodnutím odpůrce ze dne 31. 10. 1995, zn. 131220/95/OUR/DI/Vo. Na dotčeném území je zakázáno a) provádět veškeré stavby mimo staveb drobných, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, a to včetně přístaveb, nástaveb a stavebních úprav stávajících staveb, vyžadujících stavební povolení, s výjimkou změn drobných staveb, pokud takto vzniklý celek zůstane nadále stavbou drobnou; b) provádět a zřizovat důlní díla a zařízení; c) zřizovat vinice, sady, lesy, chmelnice, zahrady, hřiště; to vše, pokud není stanoveno jinak. Nejsou zakázány ani omezeny udržovací práce. Na základě projednání s dotčenými orgány státní správy v odůvodněných případech, ve kterých nebude ohrožena ani narušena možnost přípravy a realizace komunikací, je možno vydat výjimku ze zákazu. Stavební uzávěra bude postupně rušena samostatnými rozhodnutími, a to po vydání kolaudačních rozhodnutí na příslušný úsek předmětné komunikace, nebo zrušena a nahrazena samostatným rozhodnutím v případě změny nebo upřesnění územně plánovací dokumentace, příp. zpracování jiných podkladů (např. projektové dokumentace příslušné stavby).

[3] Návrhem na zrušení opatření obecné povahy ze dne 29. 12. 2011 navrhovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud stavební uzávěru ze dne 23. 4. 1997 zrušil dnem právní moci rozsudku, a to v celém rozsahu, popř. v části týkající se katastrálních území Suchdol a Sedlec, a současně uložil odpůrci povinnost nahradit navrhovatelům náklady řízení. Úvodem vyjádřili přesvědčení, že v případě stavební uzávěry vydané ve formě rozhodnutí odpůrce se z materiálního hlediska jedná o opatření obecné povahy, k jehož přezkumu je podle § 101c zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění účinném do 31. 12. 2011 (dále jen „s. ř. s.“), příslušný Nejvyšší správní soud. Aktivní procesní legitimaci spatřují u navrhovatele a) jako městské části hlavního města Prahy v bezdůvodném omezení v rozvoji, když stavební uzávěrou dotčené území městské části je podle platného územního plánu určeno pro bytovou výstavbu a zeleň. Stavební uzávěra brání rovněž rekonstrukci řady komunikací, jakož i zvětšení původního a zprovoznění nového obratiště autobusů městské hromadné dopravy. Navrhovatel a) je omezen i v péči o potřeby svých občanů, kteří mají v dotčeném území svá obydlí. Navrhovatel b) je vlastníkem pozemku parc. č. 1019, katastrální území Suchdol, který leží v regulovaném území, a stavební uzávěrou je

proto zásadním způsobem omezen ve svém vlastnickém právu, mj. co do plánů na výstavbu rodinného domu.

[4] Navrhovatelé brojili proti tomu, že stavební uzávěra byla vydána za aplikace § 34 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném ke dni jejího vydání [dále jen „stavební zákon z roku 1976“, s účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“, popř. „stavební zákon z roku 2006“)], přičemž podle tehdejšího právního stavu byl účastníkem řízení o stavební uzávěře pouze odpůrce jako navrhovatel vydání rozhodnutí. Z tohoto důvodu bylo rovněž rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 30. 9. 1997, č. j. 6896/97-32/O-497/97, zamítnuto jako nepřípustné odvolání navrhovatele a) proti rozhodnutí o stavební uzávěře. Tím podle navrhovatelů došlo k zásahu do práva navrhovatele a) na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (vyhlášena pod č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních předpisů, dále jen „Listina“), a to bez ohledu na skutečnost, že okruh účastníků podle § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 byl rozšířen teprve po vydání napadeného opatření obecné povahy (novelou zákonem č. 83/1998 Sb., s účinností od 1. 7. 1998). Na podporu svého tvrzení poukázali na nález Ústavního soudu ze dne 1. 9. 1998, sp. zn. I. ÚS 42/97.

[5] Vycházejíce z ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona navrhovatelé zdůraznili, že stavební uzávěru lze vydat toliko v nezbytném rozsahu, a to včetně rozsahu časového. Časový rozsah napadené stavební uzávěry však byl vymezen v rozporu se zákonem, neboť nebyl navázán na nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace, jejíž příprava byla důvodem pro vydání stavební uzávěry a za kterou by měl být považován územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy, schválený usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 9. 9. 1999, č. 10/5 (dále též „územní plán“). Nabytím účinnosti územního plánu, popř. v návaznosti na jeho vydání měla být stavební uzávěra zrušena, k čemuž však do dnešního dne nedošlo. Pokud je její zrušení vázáno teprve na vydání kolaudačních rozhodnutí na příslušné úseky komunikací, pak již z tohoto důvodu by podle navrhovatelů měla být zrušena; stavební uzávěra není opřena o legitimní a v zákoně stanovený cíl, neboť takový byl dán toliko do vydání územního plánu. Z nepřiměřené délky omezení svých vlastnických práv navrhovatelé dovozují rovněž porušení principu proporcionality; v této souvislosti poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 – 103.

II.
Obsah vyjádření odpůrce a repliky stěžovatelů a další procesní vývoj věci

[6] Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy ze dne 12. 1. 2012 navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh odmítl, popř. v celém rozsahu zamítl, a současně uložil navrhovatelům povinnost nahradit odpůrci náklady řízení. Vyjádřil přesvědčení, že v případě napadené stavební uzávěry se nejedná o opatření obecné povahy, neboť to nevyplývá ani z § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 1976, na jehož základě byla stavební uzávěra vydána, ani z rozhodovací praxe soudů; rovněž z § 188 odst. 4 *a contrario* a z § 189a stavebního zákona z roku 2006 lze dovodit její zařazení mezi

obecně závazné předpisy. I pokud by se v případě napadené stavební uzávěry jednalo o opatření obecné povahy, znamenal by její přezkum porušení zákazu retroaktivity a zásahu do právní jistoty, neboť v době jejího vydání nebyl institut opatření obecné povahy v českém právním řádu vůbec upraven. Podle názoru odpůrce nejsou navrhovatelé aktivně procesně legitimováni, když navrhovatel a) nebyl žádným způsobem zkrácen na svých právech a z katastru nemovitostí se podává, že navrhovatel b) je vlastníkem předmětného pozemku s právními účinky teprve ke dni 28. 7. 2008; musel si tak být již při pořízení pozemku vědom omezení v důsledku stavební uzávěry. Na podporu svých tvrzení odpůrce poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, a novelizaci soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., která směřuje k posílení právní jistoty na úkor bezbřehého přezkumu opatření obecné povahy.

[7] Odpůrce je přesvědčen, že pokud byla napadená stavební uzávěra vydána v souladu s tehdejším zněním § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, přičemž toto ustanovení nebylo zrušeno Ústavním soudem a navrhovatel a) se proti rozhodnutí o zamítnutí svého odvolání proti rozhodnutí o stavební uzávěře ani nebránil ústavní stížností, pak nelze požadovat, aby byla stavební uzávěra zrušena pro rozpor s ústavním pořádkem. Co se týká vymezení časového rozsahu, stavební uzávěra byla přijata v souladu s § 12 vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 85/1976 Sb.“, s účinností od 1. 7. 1998 nahrazena vyhláškou č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona; ta byla s účinností od 1. 1. 2007 zrušena stavebním zákonem z roku 2006). Platnost a účinnost stavební uzávěry je podle odpůrce třeba dovodit i s přihlédnutím k § 189a stavebního zákona z roku 2006 a k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 – 60. Odpůrce se ohradil proti tvrzení, že stavební uzávěra není opřena o legitimní a zákonem stanovený cíl; tímto je zabránit ztížení či znemožnění budoucího využití území, ve kterém je plánována výstavba nadřazené komunikační sítě hlavního města Prahy, která je časově, finančně i co do svého rozsahu mimořádně náročným projektem, jehož realizace je ve veřejném zájmu a probíhá postupně a vytrvale; zrušení stavební uzávěry by tento projekt z hlediska funkčnosti ohrozilo a vedlo by k dalšímu nárůstu jeho náročnosti. V případě stavební uzávěry je naplněno i hledisko proporcionality, neboť podle odpůrce v tomto případě převažuje veřejný zájem a časové období realizace odpovídá rozsahu a náročnosti projektu, jakož i jeho potřebnosti pro hlavní město Prahu.

[8] Navrhovatelé v replice k vyjádření odpůrce ze dne 25. 1. 2012 zdůraznili své přesvědčení, že stavební uzávěry vyhlášené podle dřívější právní úpravy musejí splňovat požadavky, které na tento institut klade právní úprava současná. Regulace výstavby na určitém území musí být prováděna výlučně prostřednictvím územního plánu a stavební uzávěra může tento účel plnit pouze přechodně – po dobu přípravy nové územně plánovací dokumentace; to platí, i pokud byla vydána za právní úpravy stavebního zákona z roku 1976. K argumentaci odpůrce týkající se aktivní procesní legitimace navrhovatele b) uvedli, že tento se sice skutečně stal vlastníkem dotčeného pozemku teprve v roce 2008, o existenci stavební uzávěry se však poprvé dozvěděl v roce 2010; bez ohledu na tato data je rozhodující, že stavební uzávěra navrhovatele b) omezuje. Podotkli, že § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 sice nebyl nálezem Ústavního soudu ze dne 1. 9. 1998 zrušen, to však pouze proto, že zákonodárce toto ustanovení ještě předtím

sám novelizoval. Setrvali na názoru, že schválením územního plánu zanikl její legitimní a zákonem stanovený cíl, a stavební uzávěra proto měla být zrušena.

[9] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 21. 3. 2012, č. j. 4 Ao 9/2011 – 180, řízení přerušil. V odůvodnění poukázal na ustanovení § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. a konstatoval, že posouzení právní otázky aktivní procesní legitimace navrhovatele a) jako městské části hlavního města Prahy, která je podstatná pro vydání rozhodnutí, je závislé na výsledku řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, kam byla usnesením třetího senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 3 Ao 9/2011 – 175, ve smyslu § 17 s. ř. s. postoupena věc, jejímž předmětem byl návrh na zrušení jiného opatření obecné povahy, kde navrhovatelem byla mimo jiné Městská část Praha-Křeslice.

[10] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 – 219, publikováno pod č. 2887/2013 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), vyslovil, že *„městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.).“* V odůvodnění se věnoval postavení městské části jako subjektu samosprávy a vyslovil, že *„nemá pochybnosti o tom, že městské části hlavního města Prahy samy žádný majetek nevlastní, nýbrž jsou toliko v pozici správce majetku hlavního města Prahy jako celku.“* Bez ohledu na to však označil za nezpochybnitelné, že městská část má *„přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno“*, což představuje základní požadavek pro aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na jeho zrušení. Tento vztah přitom podle rozšířeného senátu vyplývá z práva městské části na samosprávu a na výkon vlastní působnosti. Shledal sice jisté pochybnosti ohledně práva městské části hlavního města Prahy na přístup k soudu, nicméně konstatoval, že *„podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu platí, že pokud existují pochybnosti o možnosti přístupu nějakého subjektu k soudní ochraně, je vždy namístě rozhodnout ve prospěch poskytnutí soudní ochrany, tedy ve prospěch přístupu k soudu.“* Vyložil, že *„městské části vystupují (v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem) v právních vztazích svým jménem a nesou z toho vyplývající odpovědnost. Mají tedy částečnou způsobilost k právním úkonům (a právní subjektivitu).“* (...) *„Městská část hlavního města Prahy tedy má v rámci své vlastní působnosti důležitou roli v organizaci svého území, s níž může kolidovat samostatná působnost hlavního města Prahy v oblasti územního plánování.“*

[11] Usnesením rozšířeného senátu ze dne 11. 6. 2013, resp. dnem, kdy toto usnesení nabylo právní moci, odpadla překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno, a Nejvyšší správní soud proto v souladu s ustanovením § 48 odst. 4 s. ř. s. výrokem I. rozhodl tak, že se v řízení pokračuje.

III.
Posouzení pravomoci a příslušnosti Nejvyššího správního soudu a předpokladů pro vydání rozhodnutí ve věci samé

[12] Nejprve je třeba poukázat na přechodné ustanovení čl. II bod 9 zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, podle něhož *„řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo*

jeho části zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů.“ Vzhledem k tomu, že nyní probíhající řízení bylo zahájeno podáním návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy dne 29. 12. 2011, tedy před 1. 1. 2012, kdy nabyl zákon č. 303/2011 Sb. účinnosti, je třeba toto řízení dokončit a o věci rozhodnout podle dosavadních právních předpisů, tedy podle soudního řádu správního ve znění účinném do 31. 12. 2011.

[13] Nejvyšší správní soud konstatoval svoji pravomoc a příslušnost k projednání a rozhodnutí věci, když podle § 101c s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, „*k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud.*“

III.1.
Stavební uzávěry vydané ve formě územního rozhodnutí podle stavebního zákona z roku 1976 jako opatření obecné povahy

[14] Následně obrátil svoji pozornost k otázce, zda jsou v projednávané věci naplněny předpoklady pro meritorní posouzení návrhu, tedy projednání věci a vydání rozhodnutí ve věci samé, a to s ohledem na právní povahu napadeného aktu odpůrce.

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě napadené stavební uzávěry, vydané ve formě územního rozhodnutí odpůrce ze dne 23. 4. 1997, se jedná o opatření obecné povahy.

[16] Vyšel přitom ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 – 86, publikován pod č. 2405/2011 Sb. NSS, podle nichž „*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.*“ V odůvodnění zdejší soud poukázal na nález ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08 (všechna zde uváděná rozhodnutí Ústavního soudu dostupná z: <nalus.usoud.cz>), v němž Ústavní soud vyslovil, že „*pokud podle nyní účinného stavebního zákona se územní opatření o stavební uzávěře vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, a současně je přitom výslovně v přechodném ustanovení § 189a stavebního zákona uvedeno, že při změnách a rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31. prosincem 2006 a při povolování výjimek z nich se postupuje podle tohoto zákona, je nutno na nařízení města Mnichovice č. 2/2006 o stavební uzávěře nahlížet po materiální stránce jako na opatření obecné povahy, materiální stránka je přitom rozhodující pro posouzení, který soudní orgán je příslušný k jeho přezkumu.*“ Nutnost přezkumu nařízení obce o stavební uzávěře jako opatření obecné povahy zdejší soud dovodil i ze závěrů rozsudku ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 – 60, publikován pod č. 1341/2007 Sb. NSS, na který v jiné souvislosti, poukazuje i odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti a v němž Nejvyšší správní soud dovodil platnost a aplikovatelnost nařízení obce o stavební uzávěře vydaných do 31. 12. 2006, nebyla-li v mezidobí výslovně zrušena, i po tomto datu, tedy po zrušení stavebního zákona z roku 1976.

[17] Jako opatření obecné povahy je podle Nejvyššího správního soudu stejně tak třeba hodnotit i stavební uzávěru, která je předmětem přezkumu v nyní projednávané věci a která nebyla vydána ve formě nařízení obce, nýbrž ve formě územního rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy podle § 41 ve spojení s § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 1976 a § 12 vyhlášky č. 85/1976 Sb. Stejně jako v případě nařízení obce podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, i stavební uzávěry vydané ve formě územního rozhodnutí podle § 32 odst. 1 písm. d) téhož zákona je třeba pojímat jako opatření obecné povahy, neboť i na územní rozhodnutí o stavební uzávěře je po materiální stránce třeba nahlížet jako na opatření obecné povahy, přičemž materiální stránka je pro připuštění soudního přezkumu rozhodující.

[18] Přestože tento právní názor dosud nebyl v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu vysloven jako *ratio decidendi* (důvod rozhodnutí), úvaha v tomto směru se objevila jako *obiter dictum* (řečeno na okraj, nad rámec potřebného odůvodnění) rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 – 60, na který bylo odkazováno výše.

[19] Na tomto závěru nemůže nic změnit argumentace odpůrce, že zařazení napadené stavební uzávěry mezi opatření obecné povahy výslovně nevyplývá z § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 1976, přičemž tomuto vývodu odporuje rovněž interpretace § 188 odst. 4 *a contario* a § 189a stavebního zákona z roku 2006. Pro právní povahu napadené stavební uzávěry je určující materiální povaha opatření obecné povahy; právě z interpretace § 189a stavebního zákona z roku 2006 přitom vycházel i Ústavní soud ve výše citovaném nálezu. K odlišnému posouzení nemohla vést ani skutečnost, že v době jejího vydání nebyl institut opatření obecné povahy v českém právním řádu vůbec upraven, neboť v tomto případě převažuje zájem na shodné právní kvalifikaci totožných právních aktů bez ohledu na to, kdy a podle kterého stavebního zákona byly vydány. Pokud je připuštění přezkumu napadené stavební uzávěry jako opatření obecné povahy odpůrcem vnímáno jako projev retroaktivity, jedná se o retroaktivitu nepravou, která je za daných podmínek přípustná.

III.2.
Procesní legitimace účastníků řízení

[20] Nejvyšší správní soud se dále musel vypořádat s otázkou, zda jsou naplněny podmínky procesní legitimace účastníků řízení. Vyšel přitom z ustanovení § 101a odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož „*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.*“ Podle odst. 4 téhož ustanovení „*odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.*“

[21] Konstatoval, že pasivní procesní legitimace odpůrce jako toho, kdo vydal stavební uzávěru, jejíž zrušení, popř. zrušení jejíž části je navrhováno, je na bázi § 101a odst. 4 s. ř. s. nesporná, a obrátil svoji pozornost k posouzení, zda jsou navrhovatelé aktivně procesně legitimováni k podání návrhu. Ve vztahu k navrhovateli a) zohlednil závěry usnesení rozšířeného senátu, jak byly citovány v bodě [10] a podle nichž je pojmově třeba přiznat

městské části hlavního města Prahy způsobilost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, vydaného příslušným orgánem hlavního města Prahy.

[22] Zásady posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly vymezeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS, tak, že *„navrhovatel 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.“* (...) *„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.“*

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že oba navrhovatelé požadavkům zákona a konstantní judikatury dostáli, neboť v návrhu na zrušení napadené stavební uzávěry plausibilně, logicky konsekventně a myslitelně tvrdili možnost dotčení své právní sféry. V případě navrhovatele a) se v tomto ohledu jedná o tvrzené bezdůvodné omezení v rozvoji území městské části, když toto je podle platného územního plánu určeno pro bytovou výstavbu a zeleň. Napadená stavební uzávěra navrhovatele a) omezuje i péči o potřeby občanů, kteří mají v dotčeném území svá obydlí a brání rovněž rekonstrukci řady komunikací, jakož i zvětšení původního a zprovoznění nového obratiště autobusů městské hromadné dopravy. Navrhovatel b) je vlastníkem pozemku, který leží v regulovaném území, a je tak třeba zohlednit zásah do jeho vlastnického práva, mj. co do plánů na výstavbu rodinného domu. V této souvislosti je třeba poukázat na rozhodnutí rady odpůrce ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. S-MHMP 504071/2010, schválené usnesením téhož orgánu z téhož dne, č. 322, kterým navrhovateli b) nebyla povolena výjimka ze zákazu stavební činnosti napadenou stavební uzávěrou stanoveného, a sice pro novostavbu rodinného domu na jeho pozemku.

[24] Aktivní procesní legitimaci navrhovatelů nebylo možno odepřít ani k tvrzení odpůrce, který bez jakékoli konkretizace uvádí, že navrhovatel a) nebyl žádným způsobem zkrácen na svých právech. Pro posouzení aktivní procesní legitimace je pak nerozhodné, že navrhovatel b) se stal vlastníkem dotčeného pozemku s právními účinky teprve ke dni 28. 7. 2008; tato skutečnost nemůže mít sama o sobě na posouzení návrhu žádný vliv. Na posouzení procesní legitimace navrhovatelů se nemohly projevit ani odpůrcem předestřené závěry usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, a to již proto, že tyto byly v podstatné míře překonány citovaným usnesením rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120. Pokud jedním z úkolů novelizace soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb. bylo zpřesnění a v určitém ohledu zpřísnění podmínek pro přezkum opatření obecné povahy (spočívajícím zejména v zakotvení prekluzivní doby pro podání návrhu v délce 3 let ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti), pak z této novely nelze v žádném případě dovozovat změnu podmínek aktivní procesní legitimace navrhovatelů.

IV.
Posouzení důvodnosti návrhu na zrušení napadené stavební uzávěry

[25] Vzhledem k tomu, že navrhovatelé i odpůrce ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. vyjádřili souhlas s takovým projednáním věci, rozhodl soud o věci samé bez nařízení jednání.

[26] Po přezkoumání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh je důvodný.

IV.1.
Námitka zásahu do práva na spravedlivý proces, pokud byl jediným účastníkem řízení navrhovatel

[27] Navrhovatelé předně namítali, že pokud byla napadená stavební uzávěra vydána na základě § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, přičemž podle tehdejšího právního stavu byl účastníkem řízení pouze odpůrce jako navrhovatel vydání rozhodnutí, pročež bylo rovněž rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 30. 9. 1997, č. j. 6896/97-32/O-497/97, zamítnuto jako nepřípustné odvolání navrhovatele a) proti rozhodnutí o této stavební uzávěře, došlo tím k zásahu do práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Na podporu svého tvrzení poukázali na nález Ústavního soudu ze dne 1. 9. 1998, sp. zn. I. ÚS 42/97.

[28] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[29] Podle § 34 odst. 1 věta druhá stavebního zákona z roku 1976, ve znění účinném do 30. 6. 1998, *„účastníkem územního řízení o chráněném území a ochranném pásmu či o stavební uzávěře je pouze navrhovatel.“* Podle odst. 2 téhož ustanovení, ve znění novely zákonem č. 83/1998 Sb., účinném od 1. 7. 1998, *„účastníky územního řízení o chráněném území nebo o ochranném pásmu, o stavební uzávěře a o dělení nebo scelování pozemků jsou navrhovatel a osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím přímo dotčena.“*

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadenou stavební uzávěru, vydanou dne 23. 4. 1997, nelze zrušit z důvodu vydání v rozporu se zákonem stanoveným procesním postupem, a to pouze proto, že tato byla vydána v souladu s (nižším) procesním standardem, jak byl zakotven v tehdy účinném znění stavebního zákona z roku 1976 a podle něhož byl účastníkem řízení o stavební uzávěře pouze (jiný odbor) odpůrce jako navrhovatel vydání rozhodnutí. Odpůrce postupoval v souladu s požadavky tehdejší právní úpravy, což ostatně navrhovatelé ani žádným způsobem nezpochybňují, a i kdyby si následně přál svůj postup přizpůsobit právní úpravě, která vstoupila v účinnost ke dni 1. 7. 1998, tedy takřka 15 měsíců po vydání napadené stavební uzávěry, nemohl by tak učinit jiným způsobem, než stavební uzávěru vydat znovu. Právní názor prosazovaný navrhovateli by tak vedl k absurdním právním následkům, kdy nejen stavební uzávěra, ale

fakticky jakékoli opatření obecné povahy by muselo být zrušeno, pokud by se v mezidobí do soudního rozhodování změnily zákonné procesní podmínky pro jeho vydání.

[31] Vyslovené právní hodnocení je patrné i z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011 – 30, na který ostatně navrhovatelé v replice k vyjádření odpůrce sami poukazují, vyslovil, že *„má-li stavební uzávěra vydaná podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 formou obecně závazného předpisu obstát i za účinnosti stavebního zákona z roku 2006, musí z hmotněprávního hlediska odpovídat jeho požadavkům.“* I z tohoto právního názoru je důkazem z opaku *(argumentum a contrario)* nutno dovodit, že opatření obecné povahy vydané podle stavebního zákona z roku 1976 nemusí z procesního hlediska odpovídat požadavkům stavebního zákona z roku 2006; postačuje, pokud bylo vydáno v souladu s požadavky tehdy účinné právní úpravy.

[32] Námitce navrhovatelů nelze vyhovět ani s odkazem na jimi uváděný nález Ústavního soudu ze dne 1. 9. 1998, sp. zn. I. ÚS 42/97. Důvodem pro zrušení rozhodnutí o stavební uzávěře, které bylo tehdy předmětem posouzení, totiž bylo odepření přístupu k soudu, tedy *„porušení práva na projednání zásahu soudem do práv chráněných ústavním pořádkem ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“* Současně bylo vysloveno, že *„pokud jde o návrh na zrušení § 34 odst. 1 v původním znění, konstatoval Ústavní soud, že novela stavebního zákona č. 83/1998 Sb. upustila od předchozí úpravy a v novém § 34 odst. 2 výslovně uvedla, že účastníky územního řízení, mezi jinými též o stavební uzávěře, je nejen navrhovatel, ale i osoby, jejichž vlastnictví a jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím přímo dotčena.“* Řízení o návrhu na zrušení tohoto ustanovení proto Ústavní soud zastavil. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní projednávané věci k porušení práva na spravedlivý proces, pro jaké byl vydán citovaný nález, dojít nemohlo, neboť soudní přezkum napadené stavební uzávěry je garantován, a to právě rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, na který se navrhovatelé obrátili se svým návrhem. Vzhledem k tomu, že již z uvedených důvodů nelze citovaný nález aplikovat na nyní projednávanou věc, zdejší soud se již nezabýval argumentací odpůrce, že uvedený nález nelze na věc použít, pokud ustanovení § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, ve znění účinném do 30. 6. 1998, nebylo Ústavním soudem výslovně zrušeno a pokud se navrhovatel a) proti rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 30. 9. 1997, č. j. 6896/97-32/O-497/97, o zamítnutí svého odvolání proti rozhodnutí o stavební uzávěře, nebránil ústavní stížností (tak jako stěžovatelé v tehdy projednávané věci).

IV.2.
Námitka nezákonného navázání časového rozsahu stavební uzávěry na vydání kolaudačních či jiných rozhodnutí

[33] Navrhovatelé dále poukázali na § 97 odst. 1 stavebního zákona a namítali, že stavební uzávěru lze vydat toliko v nezbytném rozsahu, a to včetně rozsahu časového. Časový rozsah napadené stavební uzávěry však byl vymezen v rozporu se zákonem, neboť nebyl navázán na nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace, jejíž příprava byla důvodem pro vydání stavební uzávěry a za kterou by měl být považován územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy, schválený usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 9. 9. 1999, č. 10/5. Nabytím účinnosti územního plánu, popř. v návaznosti na

jeho vydání měla být stavební uzávěra zrušena, k čemuž však do dnešního dne nedošlo. Pokud je její zrušení vázáno teprve na vydání kolaudačních rozhodnutí na příslušné úseky komunikací, pak již z tohoto důvodu by podle navrhovatelů měla být zrušena; stavební uzávěra není opřena o legitimní a v zákoně stanovený cíl, neboť takový byl dán toliko do vydání územního plánu.

[34] Podle § 97 odst. 1 věta první stavebního zákona *„územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.“*

[35] Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku důvodnou.

[36] Nejvyšší správní soud předně znovu poukazuje na závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011 – 30 (viz bod [31]), podle nichž *„má-li stavební uzávěra vydaná podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 formou obecně závazného předpisu obstát i za účinnosti stavebního zákona z roku 2006, musí z hmotněprávního hlediska odpovídat jeho požadavkům.“* Z tohoto právního názoru, který se v mezidobí stal nosnou součástí rozhodovací činnosti soudů v oblasti přezkumu opatření obecné povahy, je třeba dovodit, že pokud má napadená stavební uzávěra, vydaná rozhodnutím odpůrce ze dne 23. 4. 1997, obstát i za účinnosti stavebního zákona z roku 2006, musí co do hmotného práva odpovídat jeho požadavkům. Samo o sobě je proto zcela nerozhodné tvrzení odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy, že stavební uzávěra byla přijata v souladu s tehdy účinným § 12 vyhlášky č. 85/1976 Sb. Na požadavku souladu s hmotněprávní úpravou platného práva pak nemůže nic změnit ani odpůrcem uváděný § 189a stavebního zákona z roku 2006 či výše traktovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 – 60, (srov. bod [16]), neboť v nyní projednávané věci není zpochybňována platnost a aplikovatelnost napadené stavební uzávěry (toliko) z důvodu jejího vydání před 1. 1. 2007, tedy před nabytím účinnosti stavebního zákona z roku 2006, nýbrž z důvodů jiných.

[37] Časový rozsah napadené stavební uzávěry byl odpůrcem ve výroku rozhodnutí o jejím vydání vymezen tak, že *„stavební uzávěra bude postupně rušena samostatnými rozhodnutími odboru územního rozhodování Magistrátu hlavního města Prahy po vydání kolaudačních rozhodnutí na příslušný úsek předmětné komunikace, nebo zrušena a nahrazena samostatným rozhodnutím téhož úřadu v případě změny nebo upřesnění územně plánovací dokumentace, případně zpracování jiných podkladů (např. projektové dokumentace příslušné stavby).“*

[38] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že takto vymezený časový rozsah stavební uzávěry zásadně neodpovídá požadavkům stavebního zákona z roku 2006. Z ustanovení § 97 odst. 1 věta první stavebního zákona je třeba dovodit, že stavební uzávěrou lze omezit nebo zakázat stavební činnost ve vymezeném území pouze dočasně a výhradně tehdy, pokud by tato stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území buď a) podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím

pořízení nebo o pořízení její změny, nebo b) podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Časový rozsah stavební uzávěry však nelze navázat na vydání kolaudačních rozhodnutí na stavby, které mají být v předmětném území realizovány, jakož ani na (případnou) budoucí územně plánovací dokumentaci, která není žádným způsobem blíže vymezena a o jejímž pořízení nebylo dosud rozhodnuto. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že i stávající úprava umožňuje ve výjimečných případech nestanovit konec platnosti stavební uzávěry přímo v textu územního opatření [§ 17 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb.]. V takovém případě však musí být stavební uzávěra zrušena, jakmile odpadne nezbytnost jejího trvání s ohledem na účel, pro který byla vyhlášena.

[39] Legitimním účelem stavební uzávěry mohlo být omezení nebo zákaz stavební činnosti, která by mohla ztížit či znemožnit budoucí využití (tj. zamýšlená výstavba páteřních komunikací) území dotčeného stavební uzávěrou do doby přijetí připravované územně plánovací dokumentace. Takový účel a dobu platnosti měl ovšem odpůrce uvést ve výroku a odůvodnění stavební uzávěry. To však odpůrce neučinil, přičemž ani v rámci řízení před Nejvyšším správním soudem v tomto ohledu žádným způsobem neargumentoval a omezil se na konstatování, že napadená stavební uzávěra byla vydána v souladu s tehdejší právní úpravou § 12 vyhlášky č. 85/1976 Sb. V této souvislosti je třeba znovu zdůraznit, že primárním smyslem institutu stavební uzávěry po 1. 1. 2007, tj. po nabytí účinnosti nového stavebního zákona, je zabránit ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle územně plánovací dokumentace, která je v době vydání stavební uzávěry již připravována a v níž má být plánované využití území zakotveno; stavební uzávěra je toliko dočasným opatřením v území, určeným pro dobu pořizování a přijímání územně plánovací dokumentace. Jak územní plán, tak i zásady územního rozvoje byly pro dotčené území schváleny v druhé polovině roku 1999, na rozsahu a vymezení stavební uzávěry se to však nijak neprojevilo, a to ani za dobu účinnosti stavebního zákona z roku 2006, do něhož byly tyto principy od počátku vtěleny.

[40] Odpůrce v napadené stavební uzávěře nepoukázal ani na žádné jiné rozhodnutí či opatření v území, které bylo přijato před vydáním stavební uzávěry a jímž se upravuje využití území a pro které je třeba stavební uzávěry, tak aby nemohlo být ztíženo nebo znemožněno budoucí využití dotčeného území podle takového rozhodnutí. Takovým rozhodnutím či opatřením by přitom mohla být např. politika územního rozvoje ve smyslu § 31, územní rozhodnutí podle § 92, veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí podle § 78a či územní opatření o asanaci území podle § 97 odst. 2 stavebního zákona. Existenci jiných takových záměrů v území, jejichž ochrana by nebyla zajištěna vydanou územně plánovací dokumentaci a která by odůvodňovala nezbytnost dalšího trvání stavební uzávěry ve stávajícím rozsahu, odpůrce netvrdil a nedoložil ani v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[41] Pokud odpůrce časový rozsah napadené stavební uzávěry odvodil od svých vlastních, v budoucnosti postupně vydávaných rozhodnutí, která budou navázána na vydání kolaudačních rozhodnutí na příslušné úseky komunikací tvořících nadřazenou komunikační síť hlavního města Prahy, pak je třeba se ztotožnit s námitkou navrhovatelů, že takové vymezení je zcela v rozporu s požadavky stavebního zákona, když kolaudační rozhodnutí nelze považovat za rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití

území; kolaudační rozhodnutí je podmínkou užívání dokončené stavby, přičemž se jedná nikoli o institut územního plánování, nýbrž o institut stavebního řádu.

[42] V tomto ohledu je třeba dát za pravdu a dále rozvést argumentaci navrhovatelů, neboť nejen že napadená stavební uzávěra nebyla zrušena či přinejmenším modifikována v návaznosti na vydání územního plánu, zásad územního rozvoje či realizaci jiného z výše specifikovaných aktů na úseku územního plánování, ale její časový rozsah je navíc formulován do značné míry neurčitě a způsobem ponechávajícím nepřiměřený prostor odpůrci, když tento časový rozsah je vymezen tak, že sám odpůrce je povolán stavební uzávěru podle svého uvážení postupně rušit či nahradit. Fakticky se tak jedná o stavební uzávěru vyhlášenou na dobu neurčitou, přičemž odpůrce zjevně nereagoval na změnu poměrů, která vedla k odpadnutí důvodů vyhlášení stavební uzávěry, tj. vydání relevantní územně plánovací dokumentace, tím, že by stavební uzávěru zrušil (popř. alespoň modifikoval).

[43] Lze tedy dovozovat, jak namítají navrhovatelé, že pokud stavební uzávěra žádným způsobem nereflektuje vydání územního plánu, zásad územního rozvoje či realizaci jiného z výše specifikovaných aktů na úseku územního plánování, není již opřena o legitimní a v zákoně stanovený cíl. Pokud odpůrce v tomto ohledu argumentuje, že cílem napadené stavební uzávěry je zabránit ztížení či znemožnění budoucího využití území, ve kterém je plánována výstavba nadřazené komunikační sítě hlavního města Prahy, která je časově, finančně i co do svého rozsahu mimořádně náročným projektem, jehož realizace je ve veřejném zájmu a probíhá postupně a vytrvale, pak nezbývá než konstatovat, že ani povaha a mimořádná náročnost projektu, kterých si je Nejvyšší správní soud vědom, odpůrce nezbavuje povinnosti respektovat elementární požadavky stavebního zákona kladené na tento institut, a to zejména za situace, kdy důsledkem stavební uzávěry jsou i obdobně masivní zásahy do vlastnického a jiných práv značného množství osob.

[44] Argument odpůrce, že zrušení stavební uzávěry může projekt výstavby nadřazené komunikační sítě hlavního města Prahy z hlediska funkčnosti ohrozit a povede k dalšímu nárůstu jeho náročnosti, pak nelze vyhodnotit jinak, než že se jedná o obecné a nedoložené tvrzení. Odpůrce si měl být vědom toho, že právní úprava platná od 1. 1. 2007 přináší přísnější požadavky na existenci stavební uzávěry. Na základě toho měl zvážit, zda je za změněných poměrů (nová právní úprava, vydaná územně plánovací dokumentace, která systém budoucích páteřních komunikací hlavního města Prahy chrání) trvání stavební uzávěry v modifikovaném rozsahu nezbytné. Vycházeje z takového vyhodnocení případně odpůrce mohl napadenou stavební uzávěru uvést do souladu s požadavky platného práva, které mu měly být známy minimálně od nabytí platnosti stavebního zákona z roku 2006 ke dni 11. 5. 2006; stejně tak mohl zohlednit jeho následné novelizace, zejména zařazení § 189a zákonem č. 191/2008 Sb., s účinností od 3. 6. 2008, který umožňuje měnit stavební uzávěry vydané podle předchozích předpisů vydáním územního opatření o stavební uzávěře. Jako nerozhodnou zdejší soud vyhodnotil i odpůrcem doloženou skutečnost, že ohledně jedné či více částí nadřazené komunikační sítě hlavního města Prahy v současnosti probíhá územní řízení, mj. ohledně stavby „Silniční okruh kolem Prahy (SOKP), stavba 518 Ruzyně – Suchdol“. Zrušení stavební uzávěry na toto územní řízení nemůže mít žádný vliv.

[45] Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že časový rozsah stavební uzávěry nelze navázat na vydání kolaudačních rozhodnutí na stavby, které mají být v předmětném území realizovány, jakož ani na (případnou) budoucí územně plánovací dokumentaci, která není žádným způsobem blíže vymezena a o jejímž pořízení nebylo dosud rozhodnuto. Časový rozsah napadené stavební uzávěry, tak jak byl odpůrcem vymezen ve výroku rozhodnutí o jejím vydání, zásadně neodpovídá požadavkům § 97 odst. 1 a navazujících ustanovení stavebního zákona z roku 2006. K ochraně záměrů do budoucna plánovaných stavebních a infrastrukturních projektů slouží především územně plánovací dokumentace (územní plány, zásady územního rozvoje). Vydání a následná existence stavební uzávěry je možná pouze na nezbytně nutnou dobu potřebnou k projednání a vydání této územně plánovací dokumentace. Vzhledem k tomu, že územně plánovací dokumentace pro dotčené území byla vydána, odpadla nejpozději k tomuto okamžiku potřeba ochrany záměru stavební uzávěrou. Nejvyšší správní soud rovněž zohlednil, že napadená stavební uzávěra nejen že nebyla hlavním městem Prahou zrušena či přinejmenším modifikována v návaznosti na vydání územního plánu, respektive jiné územně plánovací dokumentace, ale její časový rozsah je navíc formulován zcela neurčitě. Pokud by soud nevyhověl návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bylo by pouze na libovůli odpůrce, zda a kdy stavební uzávěru zruší. Tím by byl zcela popřen charakter stavební uzávěry jako výjimečného a dočasného opatření.

IV.3.
Další námitky navrhovatelů

[46] Navrhovatelé dále namítali, že z nepřiměřené délky omezení jejich vlastnických práv napadenou stavební uzávěrou je třeba dovodit porušení principu proporcionality; v této souvislosti poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 – 103.

[47] Touto námitkou, jakož ani argumentací odpůrce, že v případě stavební uzávěry je hledisko proporcionality naplněno, neboť v daném případě převažuje veřejný zájem a časové období realizace odpovídá rozsahu a náročnosti projektu výstavby nadřazené komunikační sítě hlavního města Prahy, jakož i jeho potřebnosti, se Nejvyšší správní soud již nezabýval, neboť by to s ohledem na zrušení napadené stavební uzávěry z důvodů výše uvedených bylo nadbytečné.

[48] Ze stejných důvodů se Nejvyšší správní soud při posouzení důvodnosti návrhu na zrušení napadené stavební uzávěry nezabýval ani dalšími kroky tzv. algoritmu (testu) přezkumu opatření obecné povahy, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikován pod č. 740/2006 Sb. NSS, a který je třeba aplikovat v řízeních o přezkumu opatření obecné povahy, vedených podle právní úpravy účinné do 31. 11. 2011, tedy před novelizací soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., o jaké se jedná i v nyní projednávané věci.

V.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[49] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy – rozhodnutí o stavební uzávěře pro nadřazenou komunikační síť Hlavního města Prahy, vydaného dne 23. 4. 1997, zn. 123033/97 OUR/DI/Ex, je důvodný, přičemž vzhledem k charakteru a závažnosti výše uvedených vad nezbylo než napadenou stavební uzávěru zrušit v celém rozsahu.

[50] K vyloučení případných pochybností Nejvyšší správní soud dodává, že předmětem jeho rozhodování nebyla navazující rozhodnutí odpůrce, např. rozhodnutí ze dne 31. 3. 1998, zn. 121582/98 OUR/DI/Ex, rozhodnutí ze dne 21. 7. 2000, zn. 127027/00/OUR/DI/T, rozhodnutí ze dne 31. 5. 2002, č. j. MHMP/123798/02/OUR/DI/Š-vlast., rozhodnutí ze dne 13. 11. 2002, č. j. MHMP/129794/02/OUR/DI/Kva-vl., rozhodnutí ze dne 29. 8. 2007, č. j. OV/P8/2007/0059/Bau/4, či územní opatření ze dne 20. 3. 2012, sp. zn. S-MHMP 827844/2010, kterými byla napadená stavební uzávěra částečně (ohledně vybraných lokalit) zrušena, popř. nahrazena stavební uzávěrou novou. Je nicméně třeba připomenout, že zejména pokud bylo předmětem těchto rozhodnutí částečné zrušení napadené stavební uzávěry, pak taková rozhodnutí se zrušením napadené stavební uzávěry stávají z povahy věci právně neúčinnými.

[51] Při rozhodování o nákladech řízení Nejvyšší správní soud vyšel z ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení o zrušení opatření obecné povahy. V daném případě však shledal důvody pro postup podle § 60 odst. 8 s. ř. s., podle něhož *„jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy tento zákon stanoví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.“*

[52] Zohlednil přitom závěry rozsudku ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 – 27, v němž Nejvyšší správní soud v obdobné věci takové důvody zvláštního zřetele hodné shledal, a to vzhledem k tomu, že *„podle položky č. 18 bod 2 písm. b) sazebníku soudních poplatků, ve znění novely zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, provedené zákonem č. 218/2011 Sb., jež nabyla účinnosti ke dni 1. 9. 2011, nyní činí soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy 5 000 Kč. Ve srovnání s dosavadní úpravou (tj. zákonem o soudních poplatcích, ve znění účinném do 31. 8. 2011), kdy soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy činil podle položky č. 14a bod 2 písm. d) sazebníku soudních poplatků pouhých 1000 Kč, tedy jde o významné zvýšení nákladů řízení na straně navrhovatele.“* (...) *„[T]oto zvýšení má souvislost i s novelou soudního řádu správního, která významným způsobem mění mj. právě úpravu řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ve svém článku I. bodu 60 novela ruší § 101d odst. 5 s. ř. s., tedy odstraňuje dosavadní úpravu, podle níž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.“* (...) *„Uvedené legislativní změny [...] nalézají své opodstatnění pouze ve vzájemné souvislosti, ovšem zatímco novela zákona o soudních poplatcích nabyla účinnosti, jak již bylo řečeno, dne 1. 9. 2011, novela soudního řádu správního [...] účinnosti nabývá až od 1. 1. 2012. Pro návrhy na zrušení opatření obecné povahy, které byly nebo budou podány od 1. 9. do 31. 12. 2011, tedy nastává obtížně akceptovatelná situace, kdy na jedné straně byl razantně zvýšen soudní poplatek za jejich podání a na druhé straně v řízení o těchto návrzích stále ještě nemá žádný z účastníků právo na náhradu jeho nákladů.“*

[53] O nákladech řízení o návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy proto Nejvyšší správní soud rozhodl na základě § 60 odst. 8 s. ř. s. tak, že navrhovatelé, kteří měli ve věci plný úspěch, mají právo na náhradu nákladů řízení proti odpůrci, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelé mají proto právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení, a to za dva úkony právní služby při zastupování dvou navrhovatelů – převzetí a příprava zastoupení a návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy ze dne 29. 12. 2011 – ve výši 4 x 1680 Kč [11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 položkou 5., § 9 odst. 3 písm. f) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném do 31. 12. 2012], a dále náhradu hotových výdajů – režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Navrhovatelé tedy mají právo na náhradu odměny za zastupování a hotových výdajů ve výši 7320 Kč. Jelikož zástupce navrhovatelů doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho nárok podle § 35 odst. 8 věty druhé s. ř. s. o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 7320 Kč, tj. po zaokrouhlení 1537 Kč. Dále mají navrhovatelé právo na náhradu soudních poplatků za návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy ve výši 2 x 5000 Kč. Nejvyšší správní soud proto uložil odpůrci, aby zaplatil navrhovatelům na náhradě nákladů řízení celkem 18 857 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelů.

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

V Brně dne 23. října 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu