

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Ladislava Derky a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **EKOSPOL a. s.,** se sídlem Dukelských hrdinů 747/19, Praha 7, zastoupený Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Město Roztoky,** se sídlem nám. 5. května 2, Roztoky, zastoupený Mgr. Filipem Smějou, advokátem se sídlem Vinohradská 938, Praha 2, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2016, č. j. 46 A 81/2015 - 85,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 16 320 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobce Mgr. Františka Korbela, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajský soud v Praze (dále jen krajský soud) rozsudkem ze dne 15. 3. 2016 rozhodl, že se žalovanému zakazuje, aby pokračováním v nezákonném zásahu spočívajícím v nevydání regulačního plánu ve vztahu k pozemkům žalobce parc. č. 2416/1 a 2420, k. ú. Roztoky u Prahy, obec Roztoky, nadále porušoval práva žalobce a přikazuje se mu, aby ve lhůtě 6 měsíců od právní moci tohoto rozsudku vydal regulační plán ve vztahu k těmto

pozemkům nebo ve stejné lhůtě zrušil nařízení rady města Roztoky č. 1/2006 o stavební uzávěře k těmto pozemkům.

[2] Rozsudek krajský soud odůvodnil tím, že se žalobce domáhá ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného, který spatřuje v tom, že žalovaný nepřijal regulační plán pro lokalitu Dubečnice, v důsledku čehož žalobce nemůže na dotčených pozemcích v lokalitě Dubečnice od nabytí účinnosti stavební uzávěry v roce 2006 realizovat svůj podnikatelský záměr a nakládat volně se svými pozemky, čímž je nezákonným způsobem dotčeno jeho vlastnické právo a legitimní očekávání ochrany majetku. Žalobce je vlastníkem pozemků parc. č. 2419/1 a parc. č. 2420 v katastrálním území Roztoky u Prahy. Uvedené pozemky jsou součástí lokality Dubečnice, v níž byla s účinností ke dni 28. prosince 2006 vyhlášena stavební uzávěra. Stavební uzávěra byla vyhlášena „*do doby schválení regulačních plánů příslušných lokalit*". Vzhledem k tomu, že doposud žádný regulační plán, jímž se upravuje využití území ve smyslu § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon), pro lokalitu Dubečnice nebyl vydán, trvá stavební uzávěra v rozporu s hmotněprávními podmínkami pro její existenci a v rozporu s povinnostmi obcí sledovat, vyhodnocovat a pořizovat územně plánovací dokumentaci podle § 5 odst. 6 stavebního zákona, již téměř 9 let. Na dotčených pozemcích v lokalitě Dubečnice plánuje žalobce již od roku 2006 realizovat podnikatelský záměr výstavby rodinných a bytových domů a související infrastruktury, a to v souladu s platným územním plánem žalovaného. Tato plánovaná výstavba má navazovat na již zrealizované projekty na území města Roztoky v rozsahu 200 parcel a 300 bytů. Uskutečnění tohoto záměru je však znemožněno tím, že regulační plán ještě nebyl vydán a stavební uzávěra dále trvá. Žalobce se nemohl ochrany svých práv domáhat napadením opatření obecné povahy, jímž byla vyhlášena stavební uzávěra, jelikož v době, kdy žalobu ještě mohl podat, by s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nebyl úspěšný, neboť od vydání stavební uzávěry neuplynula ještě dostatečně dlouhá doba, avšak v době, kdy by návrh na zrušení stavební uzávěry mohl být již meritorně důvodný, by byl odmítnut z procesního důvodu nedodržení zákonné lhůty. Vzhledem k téměř devět let trvající stavební uzávěře postupuje žalovaný nezákonně, pokud je nečinný ve věci vydání regulačního plánu týkajícího se jejích pozemků. Tento zásah je v rozporu s povinností žalovaného podle § 5 odst. 6 stavebního zákona a se smyslem a účelem stavební uzávěry podle § 97 odst. 1 tohoto zákona. Svým protiprávním postupem žalovaný zkrátil žalobce ve výkonu vlastnického práva a na veřejném subjektivním právu očekávat, že ze strany orgánů veřejné moci nebude do rozsahu jeho vlastnictví a možností jeho využití protiprávně zasahováno.

[3] Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Nejméně od 5. 2. 2014, kdy bylo rozhodnuto o pořízení regulačního plánu pro lokalitu Dubečnice, činí dílčí kroky směřující k pořízení regulačního plánu. Pokud se vůbec jednalo o nezákonný zásah, pak tento zásah trval nanejvýš do uvedeného dne, jelikož postup žalovaného při pořizování regulačního plánu pro lokalitu Dubečnice od 5. 2. 2014 dosud nelze označit jako nekonání. Z tohoto důvodu byla žaloba podána po lhůtě uvedené v § 84 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.). Žaloba je kromě toho nepřípustná podle § 85 s. ř. s., neboť žalobce nevyužil jiný právní prostředek, kterým se mohl domáhat nápravy, a to návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl.

s. ř. s. Argumentace žalobce ustanovením § 5 odst. 6 stavebního zákona je nepřípadná, neboť v případě regulačního plánu pro lokalitu Dubečnice se nejedná o změnu územně plánovací dokumentace vyvolanou změnou podmínek, nýbrž o přípravu územně plánovací dokumentace nové. Stavební uzávěra je institut, který je z podstaty věci spojen s omezením vlastnického práva. Jedná se však o omezení, ke kterému dochází v souladu se zákonem, a pokud se žalobce domnívá, že mu vznikla v souvislosti se stavební uzávěrou újma, má možnost se jí v souladu s ustanovením § 102 odst. 1 stavebního zákona domáhat v jiném řízení.

[4] Krajský soud dále uvedl, že z materiálů zaslaných účastníky a z veřejně dostupných zdrojů (www.roztoky.cz) zjistil, že dne 11. 12. 2006 vydala rada města Roztoky nařízení č. 1/2006, kterým vyhlásila pro lokality Panenská I., Panenská II. Dubečnice, Solníky a Tiché údolí stavební uzávěru podle § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném ke dni vydání nařízení (dále jen „stavební zákon z roku 1976“). Stavební uzávěra byla vyhlášena „*do doby schválení regulačních plánů příslušných lokalit*“. Nařízení nabylo účinnosti dne 28. 12. 2006. Usnesením zastupitelstva města Roztoky č. 17-1/14 ze dne 5. 2. 2014 bylo rozhodnuto o pořízení regulačního plánu pro lokalitu Dubečnice a od té doby jsou podnikány dílčí kroky směřující k pořízení regulačního plánu.

[5] Pokud jde o otázku včasnosti žaloby, soud se ztotožnil s žalobcem, že se v projednávané věci jedná o tzv. trvající zásah, jelikož regulační plán pro lokalitu Dubečnice vydán doposud nebyl a plně se uplatní závěry Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 - 51, podle kterého „*§ 84 odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat tak, že lhůta pro podání žaloby na ochranu před zásahem správního orgánu, a to ani lhůta subjektivní (dvouměsíční), ani lhůta objektivní (dvouletá), nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Jinak řečeno, žaloba proti zásahu, který trvá v okamžiku podání žaloby, z povahy věci nemůže být opožděná*“. Argumentace žalovaného, že od usnesení zastupitelstva města Roztoky ze dne 5. 2. 2014 již žalovaný není nečinný, se míjí s podstatou věci, jelikož zásah je žalobcem vymezen jako „nevydání regulačního plánu“, nikoliv jako „nečinění kroků k vydání regulačního plánu“.

[6] Pokud jde o přípustnost žaloby, soud konstatoval, že žalobce spatřoval zásah v nevydání regulačního plánu, nikoliv v nezákonnosti stavební uzávěry (jakkoliv spolu obě otázky věcně souvisejí), a proti nevydání regulačního plánu nelze brojit jiným způsobem než zásahovou žalobou (rozhodnutí ve věci vydáno nebylo, žaloba na ochranu před nečinností nepřipadala v úvahu, neboť regulační plán není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a rovněž nebylo možné navrhnout zrušení opatření obecné povahy, neboť je to právě jeho nevydání, které je předmětem soudního přezkumu).

[7] Ohledně důvodnosti zásahové žaloby odkázal krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, podle kterého: „*Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo*

v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž "zásah" v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování "zásahu" (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“ Krajský soud se ztotožnil s názorem žalobce, že v důsledku nevydání regulačního plánu se na jeho pozemky v lokalitě Dubečnice stále vztahuje stavební uzávěra z roku 2006, která mu brání ve využití pozemků, čímž dochází k zásahu do jeho vlastnického práva a rovněž do legitimního očekávání spočívajícího v tom, že mu žalovaný nebude protiprávně bránit ve výkonu vlastnického práva.

[8] Krajský soud dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 - 103 podle kterého „[z]*a vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, lze považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlédnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno.*“ Závěry tohoto rozsudku je třeba vztáhnout i na stavební uzávěry přijaté za účinnosti stavebního zákona z roku 1976, jak judikoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011 - 30. Vzhledem k tomu, že od doby přijetí stavební uzávěry uběhlo již více než 9 let, soud shledal nepřiměřenou délku působení stavební uzávěry, a to zejména za situace, kdy žalovaný nepodnikl po dobu více než sedmi let (až do února roku 2014) žádné kroky směřující k vydání regulačního plánu pro lokalitu Dubečnice. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani poukaz žalovaného na pasivitu žalobce, jelikož ani touto pasivitou nelze ospravedlnit přibližně sedmiletou nečinnost žalovaného.

[9] Soud dále připomněl, že Nejvyšší správní soud vydal své rozhodnutí č. j. 4 Ao 3/2011 - 103 v době, kdy nebyla stanovena zákonná lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, která byla do s. ř. s. vložena později, s účinností od 1. 1. 2012. V důsledku této novely s. ř. s. se situace žalobce (a všech osob dotčených stavebními uzávěrami) stala značně komplikovanou, jelikož (a v tom lze se žalobcem souhlasit) tři roky nebudou zpravidla pokládány za nepřiměřeně dlouhou dobu (čemuž nasvědčuje i výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu) a později (tedy v čase, kdy by se stavební uzávěra již stala nezákonnou) nebude její zrušení v řízení podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. možné kvůli uplynutí lhůty pro podání návrhu. Výše popsanou situaci, jež by mohla vést až k rozporu s ústavní zásadou zákazu *denegatio justitiae*, zakotvenou v čl. 36 Listiny základních práv a svobod, je tedy třeba překlenout ústavně konformním výkladem s. ř. s. a stavebního zákona, který umožní ochranu osob dotčených stavebními uzávěrami, jež se plynutím času staly nezákonnými. Před obdobnou situaci byl postaven i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 132/2015-46, ve kterém dospěl k závěru, že „[j]*iž dříve se Nejvyšší správní soud vyslovil, že existence stavební uzávěry je možná pouze na nezbytně nutnou dobu potřebnou k projednání a vydání této územně plánovací dokumentace (viz judikatura, na jejíž závěry odkazují citované zrušující rozsudky-rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191, ze dne 21. 2. 2012, č. j. 4 Ao 8/2011-69, ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53, nebo ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 27/2011-102). Překračuje-li stavební*

uzávěra tento svůj účel, stává se její užití v konkrétním případě nezákonným, což musí soudy ve správním soudnictví k námitce reflektovat. Nejedná se o samostatné přezkoumání opatření obecné povahy či obecně závazné vyhlášky (která však v tomto případě bezpochyby je opatřením obecné povahy v materiálním smyslu), ale o zohlednění excesů spojených s aplikací podkladových aktů rozhodnutí". Překročením účelu je přitom podle názoru krajského soudu nutno rozumět nejenom situaci, kdy stavební uzávěra není zrušena, ačkoliv je předpokládaná územně plánovací dokumentace přijata (jako tomu bylo v případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem), nýbrž i situaci, kdy stavební uzávěra, která je ze své povahy opatřením dočasným, trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, aniž by příslušná územně plánovací dokumentace byla vůbec vydána.

[10] Krajský soud učinil závěr, že v důsledku nevydání regulačního plánu se na pozemky žalobce v lokalitě Dubečnice stále vztahuje stavební uzávěra z roku 2006, která brání žalobci ve využití pozemků, čímž dochází k zásahu do jeho vlastnického práva a rovněž do legitimního očekávání spočívajícího v tom, že mu žalovaný nebude protiprávně bránit ve výkonu vlastnického práva. V projednávané věci jsou splněny všechny podmínky pro aplikaci § 82 s. ř. s. na tento případ. Nevydání regulačního plánu žalovaným po dobu 9 let je s ohledem na vázanost trvání stavební uzávěry na jeho vydání nezákonným postupem žalovaného, kterým přímo zasahuje do práv žalobce spočívajících v oprávněném očekávání vydání regulačního plánu, na které odkazuje Nařízení rady města Roztoky č. 1/2006 ze dne 11. 12. 2006. Žalobce neměl jinou možnost domáhat se svých práv než předmětnou žalobou. Jak bylo již uvedeno výše v rozsudku Nejvyššího správního soudu, existence stavební uzávěry je možná pouze na nezbytně dlouhou dobu potřebnou k projednání a vydání územně plánovací dokumentace. Překračuje-li stavební uzávěra tento svůj účel, stává se její užití v konkrétním případě nezákonným. Doba 9 let, která uplynula od vyhlášení stavební uzávěry v lokalitě Dubečnice, přesáhla dobu potřebnou k projednání a vydání regulačního plánu. Na základě postupu žalovaného v posledních dvou letech nelze učinit závěr, že ke dni rozhodnutí soudu nezákonný zásah již netrvá. Krajský soud s ohledem na skutkový a právní stav v okamžiku rozhodnutí soudu, který je v tomto případě podle § 87 odst. 1, část věty před středníkem, s. ř. s. pro posouzení věci rozhodující, žalobě ve výše uvedeném rozsahu vyhověl podle § 87 odst. 2 s. ř. s.

II. Kasační stížnost žalovaného, vyjádření žalobce, rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160

[11] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel") kasační stížnost, ve které navrhl z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. rozhodnutí zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Stížnost odůvodnil tím, že krajský soud nesprávně posoudil otázky včasnosti žaloby, přípustnosti žaloby a existenci nezákonného zásahu. Rozsudek je též nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[12] Nevydání regulačního plánu není způsobilé být nezákonným zásahem, pokud v konkrétním případě neexistuje zákonná povinnost regulační plán vydat. Jednalo-li by se o nezákonný zásah, pak by tento zásah trval nanejvýš do 5. 2. 2014, kdy bylo rozhodnuto o pořízení regulačního plánu pro lokalitu Dubečnice. Od tohoto data sice do vydání napadeného rozsudku uplynuly dva roky, nicméně po tuto dobu byly činěny

logické kroky v přiměřených lhůtách, a to s významným dílčím výsledkem v podobě územní studie. V rámci jejího pořizování byly podrobně prověřeny možnosti území, vyjádření k řešenému území poskytly dotčené orgány, tudíž lze důvodně očekávat, že existence územní studie urychlí další úkony při pořizování regulačního plánu.

[13] Podle stěžovatele je nesprávný závěr krajského soudu o přípustnosti žaloby. Žalobce v petitu žaloby sice brojí proti nevydání regulačního plánu, nicméně ve skutečnosti žalobcem popsaný zásah spočívá v existenci stavební uzávěry. Žalobce mohl stavební uzávěru napadnout návrhem na její zrušení ještě pět let od její účinnosti, což nicméně neučinil a tím nevyužil jiný právní prostředek, kterým se mohl domáhat nápravy. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 1. 12. 2004, sp. zn. 3 As 52/2003, žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je podle § 85 s. ř. s. nepřípustná, pokud žalobce nevyužil možnosti ochrany či nápravy stavu pomocí právních prostředků, které mu právní řád poskytuje, přičemž ani není rozhodující, zda žalobce subjektivně považuje právní prostředky, jimiž se může domáhat ochrany či nápravy stavu, za efektivní či nikoliv. Krajský soud argumentoval délkou trvání stavební uzávěry, nikoliv dobou pořizování regulačního plánu. Žalovaný odkázal na rozsudek ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 – 103, ve kterém Nejvyšší správní soud za podstatné kritérium při posouzení přiměřenosti délky působení stavebních uzávěr považuje aktivitu dotčených vlastníků pozemků: „*Je třeba rovněž zohlednit, že navrhovatel žádným způsobem nedoložil své aktivní vystupování v zájmu efektivního postupu odpůrce při vydání příslušné části územního plánu. Zejména soudu nedoložil žádnou písemnou či elektronickou komunikaci s odpůrcem, dokládající, že by se například dotazoval na průběh vydávání územního plánu či odpůrce vyzýval k podnikání příslušných kroků, zajímal se o konání místního referenda a názory občanů obce na svůj záměr, popřípadě se snažil přiklonit mínění obyvatel obce na svoji stranu, například formou pořádání veřejných diskuzí.*“ Žalobce přitom od poloviny roku 2007 několik let ve vztahu k žalovanému a jeho občanům neprojevoval o lokalitu Dubečnice zájem.

[14] Krajský soud se nevypořádal se stěžejní argumentací stěžovatele, že žalobce mohl podat návrh na zrušení stavební uzávěry ještě pět let od její účinnosti. Soud pouze konstatoval, že tři roky nebudou zpravidla pokládány za nepřiměřeně dlouhou dobu a že v období několika let od doby, kdy začala stavební uzávěra platit, nebyly pro její zrušení podmínky, neboť by nebyla splněna podmínka, že trvá po nepřiměřeně dlouhou dobu. Z tohoto odůvodnění není patrné, zda soud posuzoval jako rozhodnou dobu pět let (a nikoliv tři roky), a dále, proč pět let není nepřiměřeně dlouhá doba. Dále se krajský soud nevypořádal dostatečně s tvrzením stěžovatele, že z hlediska judikatury Nejvyššího správního soudu je podstatné, jakou aktivitu vykazuje dotčený vlastník pozemku. Pokud po většinu doby, kdy byl stěžovatel nečinný, trvala i nečinnost žalobce ve vztahu ke stavební uzávěře a stavební činnosti na předmětných pozemcích, pak s ohledem na stěžovatelem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 – 103 byl krajský soud povinen se touto argumentací zabývat a řádně a podrobně své úvahy sdělit v odůvodnění napadeného rozsudku. Soud se rovněž nevypořádal s argumentací stěžovatele, že od 5. 2. 2014 činí kroky směřující k pořízení a vydání regulačního plánu, a to v časových intervalech, které jsou přiměřené složitosti a významu věci. Při jednání před soudem dne 15. 3. 2016 nejenže krajský soud nerozhodl,

které z navržených důkazů provede a které neprovede, ale nebylo prováděno ani dokazování jako takové. Ačkoliv stěžovatel navrhl celou řadu důkazů, z napadeného rozsudku není zřejmé, zda soud k většině z nich při svých úvahách přihlédl nebo nikoliv.

[15] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil a uvedl, že pokud se stěžovatel rozhodl nařídit stavební uzávěru ve vztahu k dotčeným pozemkům, a to z důvodu, že má být pro danou lokalitu vydán regulační plán, pak je tímto důvodem nařízení stavební uzávěry sám vázán. Opačný výklad, že jej toto nařízení nijak nezavazuje, by pouze poskytl prostor pro zneužívání možnosti nařídit stavební uzávěru na nekonečno s odkazem na pořízení regulačního plánu, což by v praxi vyústilo v obcházení zákona a zneužívání práva. Nelze se hájit zahájením kroků dne 5. 2. 2014 k vydání regulačního plánu, neboť zahájení takových kroků samo o sobě nemá stejné právní účinky jako vydání regulačního plánu. Proces směřující k vydání regulačního plánu stále odůvodňuje existenci stavební uzávěry, což ve svém důsledku zasahuje do práv a oprávněných zájmů žalobce. Skutečnost, že stěžovatel již učinil některé kroky směřující k vydání regulačního plánu, nezaručuje, že k jeho vydání dojde v nějaké konkrétní lhůtě nebo že k němu vůbec dojde.

[16] Žalobce dále uvedl, že nezákonný zásah stěžovatele spočívá v nevydání regulačního plánu po zcela zjevně nepřiměřenou dobu, nikoliv v nařízení stavební uzávěry jako takové. Žalobce napadl nevydání regulačního plánu jako trvající nezákonný zásah do jeho práv a oprávněných zájmů. Z logiky věci po něm nelze požadovat, aby nejprve napadal nařízení stavební uzávěry, když tuto samu o sobě napadat nechtěl. Nevyčerpání prostředků ochrany dle § 85 s. ř. s. způsobující nepřípustnost žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu je nutné tedy vykládat tak, že nevyčerpání prostředků ochrany se vztahuje pouze k danému nezákonnému zásahu, nikoliv k jiným, byť s tímto zásahem souvisejícím procesům.

[17] Jak plyne z napadeného rozsudku krajského soudu, soud se aktivitou dotčených vlastníků pozemků, konkrétně aktivitou žalobce, zcela dostatečně a obsažně zabýval. Vzal přitom v úvahu závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011 – 103, přičemž seznal, že více než devět let trvající proces pořizování regulačního plánu nemůže být považován za zákonný, a to bez ohledu na případnou aktivitu či pasivitu dotčených vlastníků pozemků. Bylo by absurdní tvrdit, že nepřiměřeně dlouhý proces pořizování regulačního plánu způsobený především neaktivitou stěžovatele není nezákonný, protože žalobce údajně taktéž nebyl aktivní. To platí tím spíše za situace, kdy pořízení regulačního plánu inicioval stěžovatel, nikoliv žalobce, což zároveň tento případ odlišuje od výše zmíněné judikatury Nejvyššího správního soudu, kde byla opačná situace. Žalobce navíc prokázal, že se o pořízení regulačního plánu aktivně zajímal.

[18] Podle žalobce je nepřípadná námitka stěžovatele, že se krajský soud dostatečně nevypořádal se všemi jeho argumenty. Naopak krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku objasnil, proč námitku stěžovatele týkající se nevyčerpání veškerých prostředků právní ochrany považuje za nedůvodnou - uvedl, že žaloba se týká nezákonného zásahu spočívajícího v tom, že stěžovatel nepřiměřeně dlouhou dobu pořizuje, resp. nepořizuje, regulační plán. Nejedná se tedy o napadení nařízení stavební uzávěry jako takové. Dále

krajský soud rozebral faktickou i právní nemožnost brojit proti opatření obecné povahy, jímž byla stavební uzávěra nařízená. Kromě toho dne 10. 11. 2016 byla zveřejněna vyhláška o vydání regulačního plánu Dubečnice, tj. regulačního plánu ve vztahu k pozemkům žalobce p. č. 2419/1 a 2420. Regulační plán brzy nabude účinnosti a není žádný důvod, aby stěžovatel trval na kasační stížnosti.

[19] Usnesením ze dne 14. 12. 2016 Nejvyšší správní soud přerušil řízení dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. s ohledem na řízení vedené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 155/2015, který bude mj. posuzovat, zda pro úsudek o včasnosti žaloby v případě nezákonného zásahu je soud povinen zvážit povahu zásahu jako trvajícího nebo jednorázového s trvajícími důsledky.

[20] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl dne 21. 11. 2017 rozsudkem č. j. 7 As 155/2015 - 160. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud mj. učinil závěr, že si soud musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí", tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací", tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. Objektivní lhůta k podání zásahové žaloby (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.) počíná běžet od okamžiku, kdy započalo jednání veřejné správy, tj. kdy se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře. Oproti tomu subjektivní lhůta k podání této žaloby (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) počíná běžet okamžikem, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu. Nejvyšší správní soud mj. uvedl v odst. [36], že „[v]*ýraz „došlo", uvedený v § 84 odst. 1 s. ř. s., tedy nelze vykládat jako označení okamžiku ukončení nějakého aktu, který trval delší čas, nýbrž jako moment, kdy se tento akt (u něhož se zkoumá, jestli je zásahem, případně zda je nezákonný) odehrál, nastal, udál se, strhl, uskutečnil, tedy odkdy se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře. Od tohoto okamžiku pak počíná běh dvouleté objektivní lhůty. A to i přesto, že důsledky takového zásahu mohou přetrvávat ještě po dlouhou dobu (např. bude-li prováděna daňová kontrola u prekludované daně, bude žalobce pociťovat účinky tohoto nezákonného zásahu již od počátku, a přesto lhůty k podání zásahové žaloby počínají běžet, bez ohledu na to, jestli tato kontrola bude probíhat třeba rok; podobně u nezákonného zadržování dokumentů počíná objektivní lhůta běžet od okamžiku, kdy byly dokumenty nezákonně zadrženy).*"

[21] Po vydání rozsudku z 21. 11. 2017 Nejvyšší správní soud pokračoval v řízení. Účastníci v následných vyjádřeních reagovali na právní závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Poté byl nálezem Ústavního soudu z 15. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 635/18 zrušen rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 11. 2017, neboť jím bylo porušeno právo na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud mj. odůvodnil svůj nález

tím, že „*rozšířený senát nepřiměřeně lpěl na gramatickém výkladu pojmu "došlo"; počátek běhu objektivní lhůty k podání zásahové žaloby se v jeho pojetí nepřijatelně ztotožňuje s počátkem napadeného zásahu. Identický pojem uvedený v § 72 odst. 5 zákona o Ústavním soudu přitom Ústavní soud vykládá právě opačně.... V případě stále neukončeného trvajícího zásahu pak ústavně-konformní výklad uvedeného pojmu odpovídá spíše pojmu "dochází". Obdobný princip musí platit i pro běh subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 věta první s. ř. s., protože o neukončeném trvajícím zásahu se dotčený jednotlivec znovu a znovu "dozvídá". Jak říká judikatura Evropského soudu pro lidská práva, lhůta k podání stížnosti ve skutečnosti začíná běžet každý den znovu..... Nejvyšší správní soud také odpovídajícím způsobem nedocenil dopad svých závěrů na mnohé typy zásahů, u kterých lze říci, že se stávají nezákonnými až trváním v čase [viz část c) bodu 49 napadeného rozsudku]. Čím delší zásah je, tím se zvyšuje i jeho intenzita. O to závažnější důvody musí v čase existovat, aby takový zásah bylo stále ještě možné považovat za proporcionální. Příkladem může být věc, ve které Nejvyšší správní soud rozhodoval pod sp. zn. 1 As 151/2014, a se kterou se také rozšířený senát v napadeném rozsudku vypořádával. Zde zásah představovaly záznamy dvou přestupků stěžovatele z let 1992 a 1994 v registru řidičů, které správní orgán i po více než 19 letech odmítal vymazat. Vzhledem k trvání tohoto zásahu jde o typický případ, na který upozorňuje výše citovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva, podle kterého lhůta k podání stížnosti (žaloby) ve skutečnosti začíná každý den znovu..... Držení dokumentů převzatých při místním šetření v tomto konkrétním případě představovalo trvající zásah. V případě těchto zásahů obecně musí s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu platit pravidlo, podle kterého časové právní následky včetně dopadu na počátek běhu subjektivní i objektivní lhůty k podání zásahové žaloby má až ukončení takového zásahu. V případě stále neukončeného trvajícího zásahu pak ústavně-konformní výklad pojmu "dozvěděl se" (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) odpovídá pojmu "dozvídá", a výklad pojmu "došlo" (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), odpovídá pojmu "dochází". V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícímu zásahu ve skutečnosti začíná každý den znovu*“.

[22] Žalobce v podání z 28. 5. 2018 poukázal na uvedený nález Ústavního soudu s tím, že tento nález potvrdil správnost závěru žalobce o včasnosti jeho žaloby proti zásahu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, v tomto případě žádnou z vad zakládajících nepřezkoumatelnost, ať již pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud též neshledal v řízení

stěžovatelem tvrzenou vadu, která měla spočívat v tom, že krajský soud při jednání dne 15. 3. 2016 neprováděl dokazování. V tomto směru Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že provádět dokazování je potřebné tehdy, je-li potřeba zjišťovat skutkový stav věci. Tak tomu bývá v situaci rozdílných skutkových tvrzení stran sporu, přičemž odlišné skutkové podstaty mají vliv na výsledek věci. V předmětné věci se ale mezi účastníky nejednalo a nejedná o rozdílná skutková tvrzení, nýbrž o odlišné právní závěry, a to v otázce včasnosti zásahové žaloby s ohledem na § 84 odst. 1 s. ř. s., v otázce nepřípustnosti žaloby dle § 85 s. ř. s. (tj. zda se žalobce mohl domáhat nápravy jinými právními prostředky) a dále v posouzení okolnosti, zda nevydání regulačního plánu bylo v dané věci nezákonným zásahem. Nakonec se účastníci lišili v názoru, jestli stěžovatelem tvrzená údajná pasivita žalobce může či nemůže mít vliv na úspěch zásahové žaloby. Těmito žalobními body a jim odpovídajícími námitkami stěžovatele byl vymezen předmět řízení u krajského soudu a tento předmět řízení nevyžadoval provádění dokazování.

[26] Neodpovídá skutečnosti tvrzení stěžovatele, že se krajský soud nevypořádal s námitkou stěžovatele, že žalobce mohl podat návrh na zrušení stavební uzávěry ještě 5 let od její účinnosti. S touto námitkou se krajský soud vypořádal na str. 6 – 7 rozsudku konstatováním, že žalobce spatřoval zásah v nevydání regulačního plánu, nikoliv v nezákonnosti stavební uzávěry, a že proti nevydání regulačního plánu lze brojit jen zásahovou žalobou. Jinými slovy z uvedené části odůvodnění je zřejmý názor krajského soudu, že pokud žalobce chtěl podat zásahovou žalobu dle § 82 a násl. s. ř. s., nelze ho "nutit" k podání návrhu na zrušení stavební uzávěry, kterou ve skutečnosti nepovažoval za nezákonnou. Jak uvedl krajský soud, „[ú]*vahy účastníků, zda bylo či nebylo možné dosáhnout zrušení stavební uzávěry v řízení podle ustanovení § 101a s. ř. s., tak nejsou pro posouzení přípustnosti žaloby relevantní.*"

[27] Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou včasnosti zásahové žaloby (III. A.), otázkou nepřípustnosti žaloby dle § 85 s. ř. s. (III. B.) a otázkou, zda nevydání regulačního plánu bylo v dané věci nezákonným zásahem (III. C.). Dále posoudil otázku, zda stěžovatelem tvrzená údajná pasivita žalobce může či nemůže mít vliv na úspěch zásahové žaloby, resp. na existenci nezákonného zásahu (III. D.).

III. A. Včasnost žaloby proti zásahu

[28] V prvé řadě se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, že žalobce podal žalobu proti zásahu žalovaného spočívajícího v nevydání regulačního plánu (tj. v omisivním jednání). Žalobci nelze podsouvat jiný obsah jeho žaloby, proto jsou v tomto směru lichá tvrzení žalovaného, že žalobce ve skutečnosti požaduje pouze zrušení stavební uzávěry. Co se týče dodržení lhůty stanovené v § 84 odst. 1 s. ř. s. pro podání žaloby proti zásahu, Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry, které přijal Ústavní soud ve výše citovaném nálezu z 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18. Ve světle těchto závěrů je správné právní hodnocení krajského soudu, že žaloba proti zásahu spočívajícímu v nevydání regulačního plánu, přičemž tento zásah trvá v okamžiku podání žaloby, nemůže být z povahy věci opožděná, neboť nemohla uplynout dvouletá objektivní lhůta běžící od nezákonného zásahu, kterým je v tomto případě každodenní prodlení stěžovatele

s vydáním regulačního plánu, ani dvouměsíční subjektivní lhůta běžící ode dne, kdy se žalobce o tomto prodlení dozvěděl.

III. B. Otázka nepřípustnosti žaloby dle § 85 s. ř. s.

[29] Podle § 85 s. ř. s.: *Žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*

[30] Jak správně uvedl krajský soud, žaloba na ochranu před nečinností (§ 79 s. ř. s.) nebyla v tomto případě možná, neboť regulační plán není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Žalobce v žalobě uvedl, že s ohledem na nečinnost žalovaného (spočívající v nevydání regulačního plánu) byl dotčen na svém vlastnickém právu a v legitimním očekávání ochrany svého majetku, neboť z důvodu absence regulačního plánu nemůže realizovat podnikatelský záměr výstavby rodinných a bytových domů a související infrastruktury v souladu s již platným územním plánem žalovaného. Podle § 61 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017: *Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.* Z uvedeného ustanovení je zřejmé, že vydáním regulačního plánu by žalobce získal informace o dlouhodobých podmínkách, za jakých může realizovat svůj podnikatelský záměr. Nejedná se o totožnou situaci, která by nastala v případě zrušení stavební uzávěry bez dalšího. Nápravy okolnosti, že žalovaný nevydal regulační plán, nebylo možné se domáhat návrhem dle § 101a a násl. s. ř. s. na zrušení stavební uzávěry. Je tedy správný závěr krajského soudu, že nebyla splněna podmínka nepřípustnosti žaloby stanovená v § 85 s. ř. s.

III. C. Povaha nevydání regulačního plánu jako nezákonného zásahu

[31] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že i nečinnost, nekonání (tj. omisivní jednání) žalovaného za situace, kdy byl povinen konat, je nezákonným zásahem za splnění dalších podmínek uvedených v krajským soudem citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, viz i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98. V tomto případě tyto podmínky splněny jsou - nevydáním regulačního plánu, jehož vydáním by zanikla stavební uzávěra, je žalobce přímo zkrácen na možnosti realizovat svůj podnikatelský záměr (1. a 2. podmínka), přičemž nečinnost žalovaného (spočívající v nevydání regulačního plánu) po dobu 9 let po vydání opatření o stavební uzávěře je nezákonným zásahem (3. podmínka). Uvedená nečinnost nepochybně není rozhodnutím (4. podmínka) a *v důsledku nečinnosti stěžovatele bylo přímo zasaženo proti* žalobci (5. podmínka). Šestá podmínka (zásah musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu) s ohledem na změnu § 82 provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., účinným od 1. 1. 2012, již nemusí být splněna, nicméně zásah trval i v době, kdy rozhodl krajský soud. Nevydání regulačního plánu je z uvedených důvodů nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[32] Jak správně uvedl krajský soud v odůvodnění rozsudku, okolnost, že stěžovatel začal dne 5. 2. 2014 činit kroky k vydání regulačního plánu, nemění nic na tom, že i po tomto datu byl v prodlení s vydáním regulačního plánu (jak trefně poznamenal krajský soud, žalobce vymezil zásah jako „nevydání regulačního plánu“, nikoliv jako „nečinění kroků k vydání regulačního plánu“.

III. D. Aktivita či pasivita žalobce ve vztahu k existenci nezákonného zásahu

[33] Žalovaný tvrdí, že jím tvrzená pasivita žalobce měla podstatný vliv na přiměřenost délky působení nařízené stavební uzávěry, a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 16. 6. 2011 č. j. 4 Ao 3/2011 – 103. K této argumentaci Nejvyšší správní soud uvádí, že v uvedeném rozsudku bylo rozhodováno o kasační stížnosti proti rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o návrhu dle § 101a s. ř. s. na zrušení opatření předběžné povahy, tudíž předmět řízení byl zcela jiný než ve věci žaloby proti nezákonnému zásahu. Kromě toho neodpovídá skutečnosti, že by přiměřenost doby trvání stavební uzávěry shledal Nejvyšší správní soud z důvodu pasivity navrhovatele (viz citace z rozsudku uvedená výše v odstavci [8]). Jak správně uvedl žalobce, nelze dovodit, že by již existující nezákonný zásah spočívající v nečinnosti stěžovatele mohl být zpětně revokován eventuální nečinností žalobce, a tím retroaktivně nabýt souladu se zákonem. Nelze nalézt příčinnou souvislost mezi eventuální nečinností žalobce a nečinností (nekonáním) stěžovatele, který byl povinen konat bez dalšího. Je proto správný závěr krajského soudu, že pasivitou žalobce nelze ospravedlnit nečinnost stěžovatele.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[34] Nejsou naplněny důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., a to ve prospěch úspěšného žalobce proti stěžovateli. Zástupce žalobce učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem 4 úkony právní služby, kterými byla podání ve věci samé [úkony podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. - advokátního tarifu]. Těmito podáními byla vyjádření z 8. 6. a ze 14. 11. 2016, ze 14. 2. a z 15. 3. 2018 (podání z 11. 5. a z 28. 5. 2018 byla pouhou informací o řízení u Ústavního soudu a následném nálezu sp. zn. II. ÚS 635/18 z 15. 5. 2018 ve věci návrhu na zrušení rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160). Za tyto úkony mu náleží odměna ve výši 4 x 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], k níž je třeba připočíst 4 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu; to činí dohromady 13 600 Kč. Zástupce je plátcem DPH, a částka náhrady se proto zvyšuje o částku 2720 Kč odpovídající dani v sazbě 21 % dle zákona č. 235/2004 Sb., kterou je zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů, na částku 16 320 Kč.

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

V Brně dne 21. června 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu