



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci navrhovatele: **M. Z.**, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2., Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) MUDr. M. B.**, **II) Ing. arch. P. B.**, **III) Mgr. M. B.**, všichni zast. JUDr. Tomášem Těmínem Ph.D, advokátem se sídlem Karlovo nám. 28, Praha 2, **IV) K. R.**, zast. JUDr. Miladou Luisoniovou, advokátkou se sídlem Kolínská 15, Praha 3, **V) H. K.**, **VI) J. K.**, **VII) P. K.**, **VIII) Ing. V. J.**, **IX) J. M.**, všichni zast. Mgr. Michaelou Baráčkovou, advokátkou se sídlem Dlouhá 16, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy územního plánu hlavního města Prahy ze dne 24. 11. 2010, č. U 0909/2010, a o prohlášení „modifikací“ úpravy č. 0909/2010 ze dne 24. 1. 2012 a ze dne 19. 7. 2012 za nicotné, v řízení o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení I), II), a III), kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení IV), kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení V), VI), VII), VIII) a IX) a kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2014, č. j. 3 A 127/2013 – 50,

t a k t o :

- I) Kasační stížnost odpůrce se odmítá.**
- II) Kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení se v části, v níž napadají výrok I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2014, č. j. 3 A 127/2013 – 50, odmítají.**
- III) Kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení se ve zbytku zamítají.**

- IV) Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- V) Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Všechny osoby zúčastněné na řízení (dále jen „stěžovatelé“) a odpůrce kasačními stížnostmi napadají v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Výrokem I. napadeného rozsudku byla žaloba navrhovatele v části, v níž se domáhal prohlášení „modifikací“ úpravy územního plánu hlavního města Prahy č. 0909/2010 ze dne 24. 1. 2012 a ze dne 19. 7. 2012 nicotnými, vyloučena k samostatnému projednání. Výrokem II. městský soud zrušil úpravu směrné části územního plánu hlavního města Prahy ze dne 24. 11. 2010, č. U 0909/2010. Dále byla napadeným rozsudkem odpůrci stanovena povinnost zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení.

II. Podmínky řízení

[2] Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve otázkou včasnosti podaných kasačních stížností, přičemž shledal, že kasační stížnost odpůrce je opožděná.

[3] Podle ustanovení § 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), musí být kasační stížnost podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu zjistil, že napadený rozsudek byl odpůrci doručen do datové schránky dne 25. 2. 2014.

[4] Lhůta určená podle týdnů končí dle ustanovení § 40 odst. 2 s. ř. s. uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty. Na základě ustanovení § 40 odst. 4 s. ř. s. je lhůta zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit.

[5] Dnem určujícím běh lhůty pro podání kasační stížnosti je den jejího doručení odpůrci, tj. úterý 25. 2. 2014. Posledním dnem pro včasné podání kasační stížnosti tak bylo úterý 11. 3. 2014. Odpůrce však předal kasační stížnost k přepravě držiteli poštovní licence dne 12. 3. 2014, tedy po lhůtě stanovené § 106 odst. 2 s. ř. s. Zmeškání této lhůty nelze prominout. Nejvyšší správní soud proto v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. kasační stížnost odpůrce jako opožděnou odmítl.

[6] Stěžovatelé kasační stížností napadli rozsudek městského soudu v plném rozsahu, tedy včetně výroku I., jímž byl návrh v části, v níž se navrhovatel domáhal prohlášení

pokračování

„modifikací“ úpravy č. 0909/2010 ze dne 24. 1. 2012 a ze dne 19. 7. 2012 nicotným, vyloučen k samostatnému projednání a rozhodnutí.

[7] Městský soud výrokem I. napadeného rozsudku vyloučil výše uvedenou část návrhu k samostatnému projednání z důvodu vhodnosti na základě ustanovení § 39 odst. 2 s. ř. s. Jedná se o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení. Ve smyslu ustanovení § 104 odst. 3 b) s. ř. s. je kasační stížnost proti takovému rozhodnutí nepřipustná (obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 2 Afs 3/2003 – 46). Nejvyšší správní soud z těchto důvodů kasační stížnosti stěžovatelů v části, v níž napadají výrok I. napadeného rozsudku městského soudu, odmítl.

III. Relevantní skutkové okolnosti

[8] Stěžovatelé jsou spoluvlastníky pozemků v Praze v k. ú. Košíře parc. č. 614/1, 614/2, 614/4, 615, 616, 617, 618, 619 a 2049/3 (dále jen „pozemky“), které byly změnou územního plánu hl. m. Prahy č. Z 1203/06 vymezeny jako čistě obytné plochy s kódem míry využití území: C. Podáním ze dne 15. 6. 2010 adresovaným Kanceláři architekta městské části Praha 5 stěžovatelé požádali o změnu kódu míry využití území u těchto pozemků na kód D. Na pozemcích je plánována výstavba „Obytného souboru Na Stárce“ a navrhovaná změna by dle jejich názoru více odpovídala charakteru okolní zástavby. Podání bylo následně spolu se souhlasným stanoviskem Městské části Praha 5 postoupeno Magistrátu hl. m. Prahy, odboru územního plánu. K návrhu se dále souhlasně vyjádřil Útvar rozvoje hl. m. Prahy a následně i Magistrát hl. m. Prahy, odbor kultury, památkové péče a cestovního ruchu a odbor ochrany prostředí. Přípisem Magistrátu hl. m. Prahy, odboru územního plánu ze dne 24. 11. 2010, č. j. S-MHMP 572737/2010/OUP, byla účastníkům řízení a příslušným správním orgánům rozeslána Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. U 0909/2010 (dále též „úprava územního plánu“). Touto úpravou došlo ke změně kódu míry využití území v k. ú. Košíře z kódu C (koeficient 0,5) na kód D (koeficient 0,8). Dne 24. 1. 2012 a 19. 7. 2012 proběhly „modifikace“ výše uvedené úpravy územního plánu spočívající ve změně návrhu uspořádání „Obytného souboru Na Stárce“, zaneseného v úpravě (dále jen „modifikace úpravy“).

IV. Řízení před městským soudem

[9] Provedenou úpravu napadl navrhovatel návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle části třetí, hlavy II, dílu 7 s. ř. s., v němž navrhl prohlášení modifikací úpravy územního plánu za nicotné. Navrhovatel namítal procesní nedostatky provedení předmětné úpravy územního plánu spočívající především v tom, že byla provedena na míru developera a neveřejně, bez účasti navrhovatele a dalších vlastníků sousedních nemovitých věcí. Cílem návrhu stěžovatelů je dle navrhovatele naprostá maximalizace intenzity využití předmětného území za účelem maximalizace zisku bez respektu k veřejným zájmům. Úprava územního plánu je opatřením obecné povahy, kterým došlo k zásahu do práv navrhovatele spočívajícím ve snížení ceny a užitelnosti

jeho nemovitých věcí. Jedná se o změnu závazné části územního plánu, která nepatří do směrné části a která neproběhla v souladu s právními předpisy upravujícími změnu opatření obecné povahy, resp. územního plánu. Odpůrce v podstatě provedl pouze potvrzení na grafické situaci místo toho, aby zahájil řádné řízení o změně územního plánu. Praxe užívaná odpůrcem je dle navrhovatele v rozporu s cíli a úkoly územního plánování.

[10] Městský soud výrokem I. napadeného rozsudku vyloučil k samostatnému projednání část žaloby, kterou se navrhovatel domáhal prohlášení modifikací úpravy za nicotné. Městský soud dále zrušil Úpravu směrné části územního plánu hlavního města Prahy ze dne 24. 11. 2010, č. U 0909/2010. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že navrhovatel byl aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení úpravy územního plánu, neboť konkrétně tvrdil zásah do svých práv. Ve vztahu k procesu přijetí a schválení úpravy územního plánu městský soud s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116 (dostupné na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), dovodil, že odpůrcem provedená úprava se netýkala směrné části územního plánu ale jeho závazné části. Kód míry využití území představuje závazný obecný regulativ prostorového využití konkrétního území ovlivňující hustotu a uspořádání zástavby. Tento koeficient musí být obsažen v závazné části územního plánu a jeho změna je možná pouze postupem dle ustanovení § 188 odst. 3 věta první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“). Vyhradil-li územní plán úpravu kódu míry využití území směrné části, nic to nemění na výše uvedených závěrech. Změna kódu využití území proto dle městského soudu měla proběhnout procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy. Úpravu územního plánu v projednávané věci tedy městský soud považoval za opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Na základě těchto skutečností městský soud napadenou úpravu územního plánu zrušil z důvodu nedodržení příslušných právních předpisů při jejím vydávání.

V. Kasační stížnosti

[11] Stěžovatelé napadli rozsudek městského soudu včas podanými kasačními stížnostmi z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[12] V téměř identických kasačních stížnostech stěžovatelé uvedli, že městský soud názor vycházející z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu použil zjevně retroaktivně v rozporu s ústavními principy. Dále namítli, že správní soud musí při zrušení opatření obecné povahy postupovat v souladu se zásadou proporcionality a posoudit přiměřenost opatření obecné povahy a jeho vhodnost vůči dotčení práv navrhovatele, což městský soud neučinil. Navrhovatel nebyl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť neprokázal zkrácení na svých právech, ale pouze jej obecně a spekulativně tvrdil. Dotčení na právech navrhovatele stěžovatelé neshledali. Podle kasační stížnosti byla úprava územního plánu vydána správně v souladu ustanovením § 188 odst. 3 věty druhé a třetí stavebního zákona, tedy dle dosavadních právních předpisů, tedy podle starého stavebního zákona a nikoli nového. Úprava územního plánu nebyla a nemohla být opatřením obecné povahy, neboť tento institut předchází stavební zákon neznal. Jednalo se

pokračování

navíc o úpravu směrné části územního plánu a nikoli jeho části závazné. Odpůrce kód míry využití území vyhradil směrné části územního plánu, čímž překročil zákonné meze. To však nemůže být na újmu těch, vůči kterým územní plán směřuje, tedy stěžovatelů. Podle stěžovatelů městský soud nesprávně určil okruh osob zúčastněných na řízení. Navrhovatel tyto osoby neoznačil, z čehož stěžovatelé dovodili, že jeho návrh nebyl projednatelný. Městský soud tuto vadu nezhojil, neboť podle stěžovatelů měly být účastny i další osoby zúčastněné na řízení, které mohly být dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Ve věci bylo dále již vydáno územní rozhodnutí, které se dle kasačních stížností vypořádává s ochranou vlastníků okolních nemovitých věcí, přičemž nebyl shledán zásah do práv navrhovatele.

[13] Osoba zúčastněná na řízení II) se vyjádřila k návrhu na zrušení opatření obecné povahy podáním ze dne 24. 2. 2014, se kterým se však městský soud nevypořádal.

[14] Osoba zúčastněná na řízení IV) dále namítala, že napadený rozsudek byl doručen její právní zástupkyni, ačkoli městský soud neměl k dispozici plnou moc zmocňující tuto právní zástupkyni k zastupování osoby zúčastněné na řízení IV) v řízení před městským soudem.

[15] Osoby zúčastněné na řízení I) – III) doplnily svou kasační stížnost o námitku nesprávně označeného odpůrce v návrhu na zrušení opatření obecné povahy a o další tvrzení, na jejichž základě dovozují nedostatek aktivní legitimace navrhovatele.

VI. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[16] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce. Dále byla namítána nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[17] Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z těchto důvodů, přičemž přihlédl k námitkám stěžovatelů, a vyvodil z nich následující závěry.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí městského

soudu je zpravidla možné se zabývat dalšími kasačními námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 – 105). Stěžovatelé v této souvislosti namítali, že se městský soud nevypořádal s vyjádřením osoby zúčastněné na řízení II).

[19] K požadavku přezkoumatelnosti rozhodnutí Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích konstantně uvádí, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci obsaženou v žalobě; proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Nepřezkoumatelné je také rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou ze včasné uplatněných žalobních námitek (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 72/2010 – 60, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, ze dne 30. 11. 2007, č. j. 4 Ads 21/2007 – 77, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73).

[20] Podáním ze dne 13. 2. 2014 založeným ve spisu městského soudu na č. l. 44 osoba zúčastněná na řízení II) prostřednictvím svého zástupce požádala městský soud o to, aby posečkal na její písemné vyjádření do 24. 2. 2014. Městský soud vydal napadený rozsudek dne 25. 2. 2014, tedy den po termínu, který si osoba zúčastněná na řízení II) sama určila k podání písemného vyjádření. Až v tento den bylo městskému soudu předmětné vyjádření osobně doručeno. Vzhledem k tomu, že městský soud vyhověl žádosti o posečkání na vyjádření až do dne, který si osoba zúčastněná na řízení II) sama určila, nelze v jeho postupu spatřovat vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Doba, kterou si osoba zúčastněná na řízení sama stanoví k podání vyjádření, není lhůtou ve smyslu § 40 odst. 1 s. ř. s., tj. lhůtou stanovenou s. ř. s., výzvou nebo rozhodnutím soudu, která by byla v souladu s § 40 odst. 4 s. ř. s. zachována, bylo-li podání poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence nebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit. Nadto lze poukázat na skutečnost, že téměř totožné námitky, které ve svém vyjádření uváděla osoba zúčastněná na řízení II), uplatnil v řízení před městským soudem též odpůrce.

[21] Osoby zúčastněné na řízení I) – III) namítaly, že navrhovatel nesprávně označil odpůrce v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť v návrhu uvedl Hlavní město Praha a Magistrát hlavního města Prahy. Napadený rozsudek je podle nich zmatečný.

[22] Správně určený okruh účastníků řízení představuje jednu z podmínek řízení, které musí být splněny, aby soud mohl o návrhu rozhodnout. Podle ustanovení § 33 odst. 1 s. ř. s. jsou účastníky řízení navrhovatel a odpůrce. Odpůrcem je dle části věty za středníkem citovaného ustanovení ten, o němž to stanoví zákon. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je ve smyslu ustanovení § 101a odst. 3 s. ř. s. odpůrcem ten, *kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno*. Na základě uvedených skutečností lze uzavřít, že soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nejedná s tím, koho navrhovatel jako odpůrce určí. Odpůrce je naopak určen kogentním zněním zákona a jeho vymezení navrhovatelem v takovém případě není pro soud závazné, pokud je jasné, proti jakému opatření obecné povahy návrh směřuje. Soud tedy jedná jako s odpůrcem s tím, koho za odpůrce označuje

pokračování

zákon, tzn. s tím, kdo vydal opatření obecné povahy (obdobně též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56). Nesprávné určení odpůrce v návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části proto není nedostatkem procesních podmínek.

[23] V právě projednávaném případě navrhovatel v návrhu jako odpůrce uvedl: „**Hlavní město Praha**, Magistrát hlavního města Prahy“. Zákonem definovanou osobou pasivně procesně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a a násl. s. ř. s. je orgán, který ji vydal, tedy obecní úřad, případně úřad územního plánování (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116). S ohledem na uvedené lze uzavřít, že v posuzovaném případě je odpůrcem Magistrát hlavního města Prahy, se kterým městský soud jako s odpůrcem i jednal. Nejvyšší správní soud proto neshledal v postupu městského soudu žádné pochybení.

[24] Stěžovatelé namítali, že městský soud neprávne vymezil okruh osob zúčastněných na řízení. Navrhovatel tyto osoby neoznačil a jeho návrh proto nebyl dle stěžovatelů projednatelný. Městský soud podle stěžovatelů tuto vadu nezhojil, neboť měly být účastny i další osoby zúčastněné na řízení, které mohly být dotčeny na svých právech nebo povinnostech.

[25] Navrhovatel je dle ustanovení § 34 odst. 2 věty první s. ř. s. povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Aplikaci tohoto ustanovení v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části však vylučuje § 101b odst. 4 s. ř. s., podle něhož se ustanovení § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 použijí přiměřeně. Tato výjimka byla do § 101b odst. 4 s. ř. s. zavedena až od 1. 1. 2012 novelou s. ř. s. (zákonem č. 303/2011 Sb.). Do té doby byla účast osob zúčastněných na řízení v řízení o zrušení opatření obecné povahy zcela vyloučena. Důvodem pro zavedení výjimky byla skutečnost, že navrhovateli v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemůže být z povahy věci znám celý okruh potenciálních osob zúčastněných na řízení. Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem ale s obecně vymezeným okruhem adresátů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98), který nelze jednoduše výčtem zcela obsáhnout. Každý z těchto adresátů může za určitých okolností splňovat podmínky pro to, aby byl považován za osobu zúčastněnou na řízení. Neoznačí-li tedy navrhovatel osoby zúčastněné na řízení již ve svém návrhu, nelze jeho návrh z tohoto důvodu odmítnout ani jej považovat bez dalšího za vadný.

[26] Primárně je povinností soudu aktivně zjišťovat okruh možných osob zúčastněných nařízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 – 75). Neoznačí-li tedy navrhovatel v řízení osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, je především na krajském (zde městském) soudu, aby ze správního spisu ověřil okruh možných osob zúčastněných na řízení. Jak vyplývá z výše uvedeného, v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vzhledem k neurčitému okruhu jeho adresátů přichází v úvahu neurčité množství osob zúčastněných na řízení.

[27] Městský soud ze správního spisu zjistil, že jako osoby zúčastněné na řízení přicházejí v úvahu především stěžovatelé, které v souladu s ustanovením § 34 odst. 2 s. ř. s. vyrozuměl o probíhajícím řízení. Zákon pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení od těchto osob vyžaduje aktivní jednání, neboť chce-li určitá osoba uplatňovat v řízení před krajským soudem práva osoby zúčastněné na řízení, pak musí tuto skutečnost ve lhůtě soudem jí stanovené oznámit. Stěžovatelé tuto povinnost splnili a tak jim bylo přiznáno postavení osob zúčastněných na řízení. Žádná jiná osoba v řízení před městským soudem neoznámila svůj úmysl uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Z povahy projednávané věci dále nevyplývá, že by městský soud nemohl bez vyjádření dalších osob zúčastněných na řízení ve věci rozhodnout. Na základě uvedených skutečností proto Nejvyšší správní soud konstatoval, že řízení před městským soudem nebylo v tomto ohledu stíženo vadou, která by měla za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

[28] Osoba zúčastněná na řízení IV) v kasační stížnosti namítala, že napadený rozsudek byl doručen její právní zástupkyni, ačkoli městský soud neměl k dispozici plnou moc zmocňující tuto právní zástupkyni k zastupování osoby zúčastněné na řízení IV) v řízení před městským soudem.

[29] Ze spisu městského soudu vyplývá, že městský soud vyrozuměl osobu zúčastněnou na řízení IV) přípisem ze dne 21. 1. 2014, č. j. 3 A 127/2013 – 32, o probíhajícím řízení a stanovil jí lhůtu jednoho týdne k tomu, aby soudu sdělila, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Tento přípis byl doručován přímo na adresu osoby zúčastněné na řízení IV. Obratem městský soud obdržel přípis advokátky JUDr. Milady Luisoniové ze dne 24. 1. 2014 (čl. 33 spisu městského soudu), v němž bylo uvedeno, že osoba zúčastněná na řízení IV) zamýšlí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, avšak v současnosti se zdržuje v USA. Z tohoto důvodu požádala advokátka o prodloužení lhůty k doložení plné moci a zaslání vyjádření na tři týdny. Městskému soudu však do dne vydání napadeného rozsudku nebylo nic z výše uvedeného doručeno. Napadený rozsudek pak městský soud pro informaci doručil i JUDr. Luisoniové.

[30] Osoba zúčastněná na řízení IV) podala kasační stížnost proti napadenému rozsudku prostřednictvím JUDr. Luisoniové, kterou k tomu výslovně zmocnila plnou mocí (založenou ve spisu Nejvyššího správního soudu na čl. 49). Z této plné moci mimo jiné vyplývá, že uvedená advokátka byla zmocněna k zastupování osoby zúčastněné na řízení IV) i v „*řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy územního plánu hl. m. Prahy a prohlášení dvou modifikací tohoto územního plánu před Městským soudem v Praze*“. Nejvyšší správní soud tedy považuje za evidentní, že osoba zúčastněná na řízení měla v úmyslu být zastoupena JUDr. Luisoniovou v projednávané věci i v řízení před městským soudem. Doručil-li proto městský soud napadený rozsudek i této advokátce, nespátňuje v tom zdejší soud pochybení, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, obzvláště za situace, zvolila-li si osoba zúčastněná na řízení IV) stejnou advokátku i pro podání kasační stížnosti proti napadenému rozsudku a kdy tato advokátka v řízení před městským soudem reagovala na přípis, který nebyl adresován jí ale přímo osobě zúčastněné na řízení IV).

pokračování

[31] Stěžovatelé namítali nedostatek aktivní legitimace navrhovatele, neboť neprokázal zkrácení na svých právech, ale pouze jej obecně a spekulativně tvrdil. Podle stěžovatelů je návrh oprávněn podat ten, kdo tvrdí dotčení na svých právech a zároveň toto prokazuje.

[32] Nejvyšší správní soud nejprve považuje za vhodné upozornit, že stěžovatelé směřují pojem aktivní věcné a aktivní procesní legitimace. Aktivní procesní legitimace reprezentuje přípustnost návrhu a představuje tak jednu z podmínek řízení. V řízení o zrušení opatření obecné povahy je vymezena ustanovením § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něhož *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.* Aktivní procesní legitimace navrhovatele je tedy dána již jeho pouhým logickým a konsekventním tvrzením, že je opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech. K naplnění podmínek aktivní procesní legitimace tak postačí hrozba realizace opatření obecné povahy, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Není přitom rozhodné, zda k takovému zásahu v budoucnu dojde či nikoliv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116). Naproti tomu aktivní věcná legitimace je spojena s otázkou důvodnosti podaného návrhu a zkoumá se a prokazuje až v řízení o věci samé. O ní je také meritorně rozhodováno. Nepředstavuje tedy jednu z podmínek řízení, nýbrž hovoří o důvodnosti návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 – 53).

[33] Stěžovatelé v kasační stížnosti dovozovali nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatele, neboť dle jejich názoru neprokázal dotčení na svých právech. Městský soud v projednávané věci na základě uvedených východisek dovodil, že navrhovatel byl aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť logicky tvrdil dotčení na svých právech napadenou úpravou územního plánu. Navrhovatel uvedl, že úpravou územního plánu dojde ke snížení ceny a užitelnosti jeho nemovitých věcí a k nahuštění stávající zástavby. Dále namítal nesprávný a nezákonný procesní postup při vydání úpravy územního plánu, která navíc nebyla veřejně projednána. Nejvyšší správní soud s ohledem na tyto skutečnosti nespatřuje žádné pochybení v postupu městského soudu. Navrhovatel logicky tvrdil konkrétní a logické zkrácení na svých právech předmětnou úpravou územního plánu, což je k naplnění podmínky aktivní procesní legitimace dostatečné. Navrhovatelem namítanou nezákonností opatření obecné povahy se navíc správní soud musí vždy věcně zabývat (obdobně nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, stejně jako další citovaná rozhodnutí Ústavního soudu). Navrhovateli proto nepochybně svědčila aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení předmětné úpravy územního plánu. Tuto kasační námitku neshledal zdejší soud důvodnou.

[34] Kasační stížností bylo namítáno, že městský soud použil v projednávané věci v rozporu s ustanovením čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR retroaktivní výklad právních předpisů, neboť na věc aplikoval právní názor vyjádřený v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116 (dále též „sjednocující usnesení rozšířeného senátu“).

[35] Princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti (tzv. retroaktivity) patří k základním principům právního státu. Principy právního státu vyžadují u každého možného případu retroaktivity jeho výslovné vyjádření v ústavě nebo v zákoně s cílem vyloučit možnost retroaktivní interpretace zákona a zároveň vyžadují na zákonné úrovni vyřešit s retroaktivitou spjaté důsledky tak, aby nabytá práva byla řádně chráněna (srov. nález Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 78/92). Judikatura Ústavního soudu setrvale vztahuje obecný zákaz pravé retroaktivity k aplikaci právních předpisů na právní vztahy, kdy tyto právní předpisy ještě nebyly účinné (srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 344/04 Sb.).

[36] Ve vztahu k uplatněné námitce je třeba poznamenat, že Nejvyšší správní soud ve sjednocujícím usnesení rozšířeného senátu sjednotil dříve nesouladnou rozhodovací praxi jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu týkající se soudního přezkumu územních plánů. Došlo tedy pouze ke změně judikatury, resp. ke změně právního názoru dříve zastávaného některými senáty Nejvyššího správního soudu a nikoli k retroaktivním účinkům sjednocujícího usnesení rozšířeného senátu. Změna právního názoru vysloveného v soudních rozhodnutích sice materiálně vykazuje obecně zpětný účinek. Jak však judikoval Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11 „*ve vzájemné kolizi mezi potřebou právní jistoty a požadavkem materiální správnosti soudního rozhodnutí však významnou roli hraje postulát vnitřní otevřenosti soudního rozhodování jako podstatný strukturální element nezávislého nalézání práva a příkaz spravedlivého procesu (čl. 36 Listiny základních práv a svobod). Změna ustálené judikatury je – byť za určitých materiálních a příp. procesních podmínek – přípustná a nový právní názor zpravidla nalezne své uplatnění na všechny další kauzy, které soudy rozhodují. Řešení zmíněné kolize je třeba hledat primárně v rovině tzv. podústavního práva, a teprve pokud to možné není, lze výjimečně uvažovat o aplikaci původního právního názoru, přičemž je třeba vzít v úvahu práva ostatních účastníků řízení a/nebo veřejný zájem.*“ Judikatura správních soudů se přitom vyvíjí, změna právního názoru na určitou věc tedy nemůže být vyloučena. Ačkoli u nejvyšší soudní instance se jedná o obecně nežádoucí jev, není obecně v rozporu s ústavními principy, pokud je nově přijatý právní názor dostatečně přesvědčivě odůvodněn (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08).

[37] Usnesením rozšířeného senátu byla sjednocena roztržštěná judikatura a byl přijat názor, který byl velmi přesvědčivě odůvodněn a z něhož zcela zřejmě vyplývá, jak se má do budoucna v obdobných případech postupovat, resp. jak vykládat předmětné ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona. Účelem rozhodovací praxe rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je do budoucna sjednocovat judikaturu. Názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jsou proto soudy nižší instance povinny respektovat. Obecně tedy bez dalšího nelze změnu judikatury považovat za nepřipustně retroaktivní. Městský soud byl povinen v projednávaném případě respektovat názor přijatý ve sjednocujícím usnesení rozšířeného senátu. Toto usnesení bylo vydáno několik měsíců před tím, než byl v posuzovaném případě podán k městskému soudu návrh na zrušení předmětné úpravy územního plánu, a účastníkům řízení včetně stěžovatelů tak mohl být znám. Nejvyšší správní soud k této kasační námitce uzavřel, že neshledal účinky nepřipustné retroaktivity v přijetí závěrů sjednocujícího usnesení rozšířeného senátu městským soudem v napadeném rozsudku. Došlo pouze k přijatelné změně právního názoru, která v tomto případě není v rozporu s principem ochrany důvěry občanů v právo.

pokračování

[38] Jako stěžejní lze označit kasační námitku stěžovatelů, podle které městský soud nesprávně posoudil proces přijetí napadené úpravy územního plánu. Podle stěžovatelů se jednalo pouze o úpravu směrné části územního plánu, na kterou se vztahuje ustanovení § 188 odst. 3 věta třetí stavebního zákona. Uvedeným ustanovením je stanoveno, že při úpravě územního plánu se postupuje podle dosavadních předpisů.

[39] Podle ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona *[při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 se postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů.*

[40] Městský soud věc posoudil tak, že nejdříve přistoupil k výkladu pojmu "kód míry využití území", který v podstatě ztotožnil s tzv. indexem podlažní plochy. V obou případech se jedná o koeficient, jímž je v daném území závazně regulováno jeho prostorové využití. V posuzovaném případě se mělo jednat o zvýšení koeficientu z hodnoty 0,5 (C) na hodnotu 0,8 (D). Tento koeficient v sobě odráží i stanovení míry podlažnosti budov na předmětném území. Zvýší-li se koeficient tímto způsobem, znamená to, že zde může být postavena podstatně hustější a vyšší zástavba. S odkazem na sjednocující usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu městský soud konstatoval, že koeficient míry využití území je závazným regulativem patřícím do závazné části územního plánu a nikoli do směrné části územního plánu. V takovém případě je potřeba postupovat dle ustanovení § 188 odst. 3 věty první stavebního zákona a změnu kódu využití území přijmout formou opatření obecné povahy. Obsahoval-li územní plán určení kódu využití území ve své směrné části, nic to podle městského soudu nemění na výše uvedených závěrech, neboť měl být vymezen v závazné části a měněn jenom stanoveným postupem.

[41] Předně je třeba konstatovat, že stěžovatelé neuvádějí žádné argumenty, kterými by polemizovali se závěry přijatými městským soudem nebo je vyvraceli. Své závěry přitom opírají o judikaturu překonanou právě sjednocujícím usnesením rozšířeného senátu, které dle jejich názoru není na věc přiléhavé. S tím však zdejší soud nesouhlasí, neboť názor vyslovený rozšířeným senátem se na posuzovanou věc aplikuje. Kód využití území představuje obecný regulativ určující prostorové uspořádání konkrétního území a stanovující hustotu a míru zástavby v tomto území a limit jeho využití. Stanovuje se, aby nedocházelo k překročení únosné míry využití území. Vymezení tohoto koeficientu proto náleží do závazné části územního plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 AOs 1/2013 – 53).

[42] Závazné části však mohou být měněny pouze formou opatření obecné povahy podle nového stavebního zákona postupem dle ustanovení § 188 odst. 3 věty první (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116). Stěžovateli požadovaný postup dle věty druhé a třetí uvedeného ustanovení se proto na tyto případy neuplatní. K tomuto závěru dospěl na základě sjednocujícího usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu i městský soud a zdejší soud se s ním ztotožnil.

[43] Nelze přisvědčit ani názoru stěžovatelů, že předmětná úprava územního plánu nebyla opatřením obecné povahy. Územní plán hlavního města Prahy byl přijat před 31. prosincem 2006, o čemž není sporu. Podle ustanovení § 188 odst. 3 věty první stavebního zákona, který se s ohledem na výše uvedené na projednávanou věc aplikuje, lze změny územního plánu provést pouze formou opatření obecné povahy podle nového stavebního zákona. Při posuzování toho, jestli lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, je přitom zapotřebí vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky tohoto právního institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07). Úprava územního plánu v projednávaném případě všechny tyto znaky nepochybně naplňuje a materiálně je ji třeba považovat za opatření obecné povahy. Byl-li kód míry využití území nesprávně zařazen do směrné části územního plánu, nemění to nic na jeho závaznosti a zákonném postupu pro jeho změnu. Kasační námitka není důvodná.

[44] Další kasační námitkou stěžovatelé napadají postup městského soudu, který podle nich neprovedl test proporcionality, v němž by vážil, zda je omezení vlastnického práva navrhovatele proporcionální k navrhovanému způsobu využití území. Zrušit úpravu územního plánu by tak městský soud dle stěžovatelů mohl pouze za situace, kdy by mezi navrhovaným využitím území a omezením vlastnického práva navrhovatele byl zjevný nepoměr.

[45] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, vymezil dnes již obecně judikaturou i praxí přijímaný pětistupňový algoritmus přezkouvání opatření obecné povahy. Tento algoritmus soudního přezkumu spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

[46] Se stěžovateli lze tedy souhlasit, že správní soud „je oprávněn posoudit, zda mezi navrhovaným využitím území a z toho plynoucím omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na optimálním využití území obce. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území pak musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy navzájem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88). Podle výše nastíněného algoritmu však hodnocení otázky proporcionality představuje až poslední krok při přezkumu opatření obecné povahy. Městský soud v projednávané věci shledal, že při vydávání úpravy územního plánu bylo postupováno v rozporu se zákonem. Shledal tak důvod pro zrušení tohoto opatření obecné povahy a již nemusel pokračovat následujícími kroky uvedeného algoritmu. K přezkumu otázky souladu předmětné úpravy územního plánu se zásadou proporcionality se tak městský soud ani nemohl dostat. Takový postup

pokračování

ostatně aproboval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185. Zdejší soud proto neshledal tuto kasační námitku důvodnou.

[47] V poslední kasační námitce stěžovatelé uvedli, že ve věci bylo již vydáno územní rozhodnutí na stavbu „Obytného parku Na Stárce“, které se dle stěžovatelů vypořádává s ochranou vlastníků okolních nemovitých věcí, přičemž v územním řízení nebyl shledán zásah do práv navrhovatele.

[48] Nejvyšší správní soud považuje nejprve za vhodné podotknout, že řízení o změně územního plánu a územní řízení jsou dvě zcela odlišná samostatná řízení, přičemž každé z nich má svá specifika, jakož i samostatné odlišné procesní prostředky právní obrany (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013 – 83). Městský soud, jak již bylo výše uvedeno, postupoval správně, pokud zrušil úpravu územního plánu napadenou navrhovatelem z důvodu nedodržení zákonného procesního postupu pro změnu územního plánu. Důsledkem vadného postupu správního orgánu při vydávání úpravy územního plánu v posuzované věci bylo mimo jiné i to, že dotčená veřejnost neměla možnost uplatnit proti úpravě své námitky a připomínky. Byla jim tak nezákonně odebrána možnost hájit své zájmy v řízení o změně opatření obecné povahy. Tento nedostatek však nemůže být zhojen tím, že bude účastníkům řízení dána možnost uplatnit námitky až v řízení o umístění stavby. Při vydávání územního rozhodnutí je stavební úřad dle ustanovení § 90 písm. a) stavebního zákona povinen posoudit soulad navrhované stavby s platnou územně plánovací dokumentací, nikoli obráceně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013 – 83). Negativní vyhodnocení dopadů umísťované stavby do práv navrhovatele tedy nemůže mít vliv na řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Námitka stěžovatelů proto nemůže být nyní důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

[49] Kasační stížnost odpůrce byla s ohledem na výše uvedené pro opožděnost odmítnuta. Kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení byly v části, v níž napadají výrok I. rozsudku městského soudu, odmítnuty, neboť výrok, který napadaly, představoval rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení.

[50] Kasační stížnosti nebyly s ohledem na výše uvedené shledány Nejvyšším správním soudem důvodnými a ani z přezkumu dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., který Nejvyšší správní soud provádí z úřední povinnosti, nevyplynul důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu. Kasační stížnosti byly proto v souladu s ustanovením § 110 s. ř. s. větou poslední zamítnuty.

[51] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé (osoby zúčastněné na řízení) neměli ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.

[52] Kasační stížnost odpůrce byla odmítnuta pro opožděnost, proto ani jemu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalobce žádné náklady řízení neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly, ze spisu nezjistil. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žalobci právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.

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

V Brně dne 30. října 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu