



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci navrhovatelky: **M. H.**, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ADVANCED SYSTEM, s. r. o.**, se sídlem Moravská 1687/34, Praha 2, zastoupené Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy územního plánu hlavního města Prahy ze dne 17. 8. 2011, č. U 0956/2011, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2015, č. j. 10 A 91/2014 - 106,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti odpůrce a osoby zúčastněné na řízení **se zamítají**.
- II. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení **jsou** povinni zaplatit navrhovatelce náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 91 Kč ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osobě zúčastněné na řízení **se vrací** zaplacený soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví označeným opatřením Magistrát hlavního města Prahy, odbor územního plánu, upravil směrnou část územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy schváleného

zastupitelstvem hlavního města Prahy dne 19. 9. 1999 usnesením č. 10/05. Předmětem úpravy byla míra využití území v lokalitě k. ú. Kbely – území čistě obytné/ OB – C/ v prostoru severně od kasáren při ulici Mladoboleslavské, konkrétně došlo k navýšení kódu míry využití území z C na E pro plochu OB na pozemích p. č. 1938/2, 1938/3, 1938/8. Důvodem byl záměr stavby „Řadové rodinné domy a bytové domy Kbely“ na uvedené ploše.

[2] Navrhovatelka, která je spoluvlastnicí pozemků parc. č. X a X v k. ú. Kbely, napadla výše uvedenou úpravu u městského soudu návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen s. ř. s.). Aktivní procesní legitimaci dovozuje z toho, že zvýšení zastavitelnosti tohoto území přinese negativní dopady dotýkající se její právní sféry. Tyto negativní dopady spatřuje např. ve zvýšení dopravní zátěže, nedostatečnosti občanské vybavenosti vzhledem k nárůstu počtu rezidentů. Jako hlavní důvod ke zrušení napadené úpravy navrhovatelka uvádí nezákonnost opatření obecné povahy, neboť bylo schváleno nepříslušným orgánem a nebylo vydáno v zákonem stanoveném procesu. Kód využití území představuje limit využití území a je proto závazný. Závazné části územního plánu mohou být měněny pouze formou opatření obecné povahy. Jelikož napadená úprava touto formou přijata nebyla, nýbrž byla přijata v režimu úpravy územního plánu, jedná se o úpravu nezákonnou. Protože toto procesní pochybení mohlo ve svém důsledku zasáhnout navrhovatelčina hmotná práva, je nutné napadenou úpravu zrušit.

[3] Rozsudkem ze dne 8. 9. 2014, č. j. 10 A 91/2014 - 35, Městský soud v Praze zrušil napadenou část opatření obecné povahy. Toto rozhodnutí následně Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 4. 3. 2015, č. j. 1 As 152/2014 - 115, a to pro vadu řízení spočívající ve vyznění osoby zúčastněné na řízení pouze vyvěšením na úřední desce podle § 34 odst. 2 s. ř. s.

II. Právní názor městského soudu

[4] Městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil napadenou úpravu směrné části územního plánu. Při rozhodování vycházel zejména z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 A os 2/2013 - 116 (dále jen „usnesení rozšířeného senátu“). Kód míry využití území měl být v územním plánu hlavního města Prahy součástí závazné a nikoli směrné části. Změna územního plánu proto neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, ale procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy. Proces přijetí úpravy se nestal nezákonným teprve vydáním usnesení rozšířeného senátu, nezákonnost je dána od počátku rozporem s právními předpisy. Napadenou úpravu směrné části územního plánu je třeba považovat za opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Shledal důvodnou námitku navrhovatelky, že jí nebylo umožněno vyjádřit se k návrhu úpravy před jejím schválením a že opatření obecné povahy nebylo řádně projednáno a zveřejněno.

[5] K argumentaci osoby zúčastněné na řízení ve vztahu k usnesení rozšířeného senátu odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97, podle něhož soudy rozhodující ve správním soudnictví mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu postupovat podle tam zaujatého právního názoru ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.

Zásadu incidentní retrospektivy explicitně objasnil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 1. 2011, č. j. 9 Afs 49/2010 - 205. Tvrzené legitimní očekávání osoby zúčastněné vycházející z tehdejší praxe správních orgánů i soudů tak nemůže vyloučit temporální účinky rozhodnutí o nezákonnosti postupu změny územního plánu, zejména tvrdí-li osoba zúčastněná, že napadený směrný regulativ je pro svou povahu nezávazný.

[6] Dále zdůraznil, že usnesení rozšířeného senátu lze interpretovat pouze v souladu s jeho obsahem (zejm. právní větou ve výrokové části), přičemž odlišné stanovisko soudce JUDr. Šimky je nezávazné. Obecné regulativy prostorového uspořádání nebyly stanoveny „měkce závazně“, jestliže odpůrce stanovil, že *„prvky závazné i směrné části jsou při povolování staveb pro stavební úřady stejně závazné.“* K namítanému protiústavnímu zásahu do práva na samosprávu odkázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 - 85.

[7] Soud se neztotožnil ani s argumentací ve vztahu k nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Přijetím směrné části bylo zasaženo do jejích procesních práv, neboť nedošlo k projednání změny koeficientu zastavěnosti postupem podle § 171 a násl. správního řádu. Zároveň není vyloučen zásah do hmotných práv navrhovatelky, jestliže dvojnásobným navýšením přípustné zastavěnosti dojde ke zhoršení životního prostředí v souvislosti se zvýšením dopravního zatížení okolí nemovitosti navrhovatelky a k omezení dostupnosti veřejných služeb v lokalitě Kbely, což může vést ke snížení hodnoty nemovitostí navrhovatelky.

III. Kasační stížnost odpůrce

[8] Odpůrce podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Namítá nedostatek aktivní legitimace navrhovatelky, která úpravou územního plánu nebyla ani nemohla být dotčena na svých právech. Soud se nevypořádal se skutečností, že navrhovatelčiny nemovitosti jsou od dotčené lokality odděleny jinými nemovitostmi (komunikací, bloky domů). Její dotčení ve fázi úpravy územního plánu je proto pouze spekulativní. V průběhu řízení také nebyl nijak zohledněn současný stav lokality, a to zejména s přihlédnutím k letištím Kbely a Letňany. Případné navýšení zátěže exhalacemi (hluk atd.) proto nebude nijak významné. Zdůrazňuje, že k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je aktivně legitimován pouze ten, kdo tvrdí zkrácení na svých právech, ale současně toto právo řádně a konkrétně prokazuje. V této souvislosti odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 - 23, a ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 - 532). Přestože tyto judikáty byly překonány usnesením rozšířeného senátu, plně platily v době projednávání a vyhlášení úpravy a bylo proto správně, jestliže se jimi odpůrce řídil. Podle odpůrce jsou a budou případné zásahy do hmotného práva navrhovatelky předmětem následujících řízení (územního a stavebního). Posouzení zásahů do hmotných práv není a nemůže být předmětem řízení o úpravě směrných částí územního plánu, neboť dopad může mít až konkrétní využití úpravy.

[10] Dále odpůrce namítá, že městský soud rozhodl ve věci bez nařízeného jednání, přestože odpůrce připsal ze dne 22. 5. 2015 nařízení ústního jednání požadoval. Je přesvědčen, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces.

[11] Odkazuje na náleze Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 3061/11 (N 138/66 SbNU 123), podle něhož by při interpretaci příslušných projevů vůle měly obecné soudy zohlednit i stav právní nauky a judikatury v době vzniku posuzovaného právního úkonu. V opačném případě by podle odpůrce došlo k retroaktivitě a vytváření prostředí právní nejistoty.

IV. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení

[12] Proti rozsudku městského soudu podala kasační stížnost rovněž osoba zúčastněná na řízení (dále jen „osoba zúčastněná“) a podřazuje ji pod důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[13] I ona namítá, že městský soud postupoval nezákonně, jestliže ve věci nenařídil ústní jednání, které bylo nezbytné pro objasnění věci. Zdůrazňuje, že institut osoby zúčastněné je v českém právním řádu zakotven proto, aby osoby, které nejsou přímými účastníky, měly možnost hájit svá práva. Aplikuje se na ni čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který promítá čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Konkrétní odraz tohoto práva lze nalézt v § 34 odst. 3 s. ř. s. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 6/2010 - 201, je třeba toto ustanovení interpretovat v souladu se smyslem institutu osob zúčastněných na řízení, a je tedy třeba chránit práva těchto osob. Nezbytnou podmínkou pro ochranu práv bylo v posuzované věci nařízení ústního jednání. Soud jej však přes žádost odpůrce a osoby zúčastněné nenařídil, a oni tak přišli o možnost vyjádřit se k věci na veřejném projednání. Takový postup hodnotí negativně i ustálená judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 - 58 či náleze Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04). Závěry se proporciálně aplikují i na osobu zúčastněnou, zejména s přihlédnutím k důležitosti práva na spravedlivý proces. V posuzovaném případě je postižena primárně osoba zúčastněná jako stavebník, který hodlal provést záměr podle úpravy. Výklad § 76 s. ř. s., který by nezohledňoval právo osoby zúčastněné jako osoby nejvíce dotčené napadeným rozsudkem na veřejnost soudního řízení, by byl protiústavní. Navíc za situace, kdy odpůrce ústní jednání výslovně požadoval a osoba zúčastněná jeho nařízení důvodně očekávala, a proto na některá tvrzení uvedená ve vyjádření navrhovatelky nereagovala. Při ústním jednání by se mohla vyjádřit k nesprávnému tvrzení, že dojde ke zvýšení dopravní obslužnosti v bezprostředním okolí navrhovatelčiných nemovitostí. Název městského soudu o nárůstu dopravy je založen na mylných předpokladech, které stěžovatel nemohl vyvrátit. Dále by osoba zúčastněná na řízení mohla osvětlit svá tvrzení, ve vztahu k nimž soud uvedl, že mu argumentace není zřejmá a rovněž reagovat na tvrzení týkající se intenzity využití letiště a kasáren. Nenařízení jednání bylo natolik závažnou vadou, že rozsudek, jemuž předcházelo takto zatížené řízení, musí být zrušen bez ohledu na to, zda je věcně správný či nikoli.

[14] Dále namítá, že městský soud nesprávně posoudil aktivní procesní legitimaci stěžovatelky, která nemůže být úpravou územního plánu dotčena ani fakticky, ani právně. Odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008,

č. j. 5 Ao 3/2008 - 27. Je vyloučeno, aby pouze nesprávným procesním postupem došlo k dotčení hmotných práv navrhovatelky (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51). Městský soud k námitce týkající se procesu přijetí úpravy územního plánu neměl přihlížet. Argumenty o dopadech územního plánu považuje za smyšlené a nereálné.

[15] Soud dále postupoval nesprávně, aplikoval-li retroaktivně závěry v usnesení rozšířeného senátu, jímž došlo k zásadnímu obratu oproti dosavadní judikatuře. Jediný možný výklad je s účinky *ex nunc*. Městský soud měl k usnesení přihlížet, pokud by ke změně směrné části došlo až po vydání usnesení rozšířeného senátu a aplikovat jej do budoucna. Došlo k zásahu do legitimního očekávání osoby zúčastněné, která již do projektu investovala 83.000.000 Kč s vědomím, že jeho realizace je podle aktuálního územního plánu (tj. úpravy) možná. Vše zakládala nikoli na přesvědčení, ale na jistotě, že úprava byla v souladu s právním řádem, a to na základě konstantní judikatury dvou senátů Nejvyššího správního soudu, metodického pokynu k Územnímu plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, metodického doporučení Ministerstva pro místní rozvoj a dosavadní obecné praxe, která plně v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) takové úpravy běžně přijímá a opírá se o § 188 odst. 3 tohoto zákona. Souhlasí s názorem Ústavního soudu, že judikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno její doplňování a měnění i při nezměněné právní úpravě, v posuzované věci však došlo k jednoznačné změně zákonného pravidla, nikoli k jeho interpretaci. Ač je principiálně změna judikatury možná, nesmí se tak dít na úkor principu předvídatelnosti a nepřipustnosti retroaktivity.

[16] Podle osoby zúčastněné dále soud nesprávně aplikoval závěry v usnesení rozšířeného senátu. Žádá Nejvyšší správní soud, aby revidoval závěry obsažené v tomto usnesení. Cílem rozšířeného senátu bylo zajistit, aby vlastníci měli určitá procesní práva a možnost ingerence do záměrů, jež mají vliv na jejich nemovitosti. Nesprávná interpretace usnesení by však mohla mít opačný důsledek, a to zbavení možnosti bránit se proti regulativům v územních plánech, které byly před vydáním usnesení pojímány jako směrné, tj. nezávazné, a vlastníci proto neměli důvod do procesu jejich přijímání ingerovat. V důsledku usnesení rozšířeného senátu by se ale z nezávazných směrných regulativů staly závazné. Těmto reálným negativním důsledkům by mělo být zabráněno. Ač je osoba zúčastněná názoru, že by rozsudek měl být zrušen již z důvodu zásadních procesních vad, žádá soud, aby se alespoň v rámci odůvodnění (*obiter dictum*) zabýval poslední kasační námitkou.

V. Vyjádření navrhovatelky ke kasačním stížnostem

[17] K požadavku na ústní jednání navrhovatelka uvádí, že soud účastníky řádně vyzval podle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. a ti s projednáním věci bez jednání souhlasili. Uvedený postup představuje prvek koncentrace řízení specifický pro správní soudnictví. Navrhovatelce není znám obsah podání odpůrce ze dne 22. 5. 2015, má však za to, že oprávnění žádat nařízení ústního jednání bylo již konzumováno předchozím výslovným souhlasem s opačným postupem. K oprávnění osoby zúčastněné požadovat nařízení ústního jednání ve shodě s komentářovou literaturou uvádí, že soud nebyl takovým požadavkem nikterak vázán. I pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odpůrce mohl svůj souhlas odvolat, popř. že se § 51 odst. 1 s. ř. s. vztahuje i na osoby zúčastněné,

navrhovatelka upozorňuje, že soud postupoval zároveň v souladu s § 51 odst. 2 s. ř. s. Soud konstatoval, že napadená úprava je nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, a že řízení, které jí předcházelo, trpí vadami, které mohou mít za následek jeho nezákonnost. Soud proto mohl napadenou úpravu zrušit bez jednání podle § 51 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 a § 101b s. ř. s. Tato úprava představuje výjimku ze základního práva na ústnost a veřejnost soudního jednání. Důvody zrušení byly tak zjevné a jednoznačné, že základní práva odpůrce ani osoby zúčastněné nebyla ohrožena, natož popřena.

[18] Vzhledem k tomu, že smyslem jednání by mělo být především dokazování, je navrhovatelka přesvědčena, že lze zcela vyjít z napadené úpravy, která je tvořena situačním plánkem s měřítkem a další dokazování není třeba provádět, neboť navrhovatelka dostala požadavkům zákona a judikatury pro přípustnost návrhu samotným tvrzením, že existují jí náležící subjektivní práva, která logicky konsekventně a myslitelně mohla být úpravou dotčena, a zároveň je úprava zatížena takovými vadami, že ústní jednání nemohlo nic nového přinést. Nadto odpůrce ani osoba zúčastněná neoznačili jediný relevantní důkaz, který by bylo třeba provést. Odpůrce se omezil toliko na konstatování porušení svého základního práva, zatímco osoba zúčastněná uvedla argumenty, které chtěla přednést, ale po dobu pěti měsíců nařízeného ústního jednání tak neučinila. Z její stížnosti plyne, že chtěla zpochybnit aktivní procesní legitimaci navrhovatelky k podání návrhu, ve skutečnosti však její argumenty směřují ke zpochybnění aktivní věcné legitimace, tj. důvodnosti návrhu, která se zkoumá v řízení ve věci samé. Projednávání aktivní věcné legitimace by bylo zcela zbytečné. Jednání by bylo v rozporu s požadavkem na hospodárnost řízení.

[19] Svou aktivní procesní legitimaci opírá o vlastnictví nemovitostí v blízkosti území řešeného napadenou úpravou. Má za to, že prokázala souvislost mezi úpravou a tvrzenými dopady do právní sféry. Dotčení ať už hmotných či procesních práv navrhovatelky je nejen možné či pravděpodobné, ale i jisté. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 1 As 198/2014 - 80, který se zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatelky v obdobném případě a jehož závěry jsou přílehlivé i na nyní řešenou věc, kdy jsou poměřovány stejné zájmy navrhovatelky s úpravou řešící území blíže položené. Dále zdůrazňuje, že výjimečnost úpravy spatřuje ve velikosti řešené plochy (35.000 m²) a míře navýšení závazných limitů území, a to kódu míry využití území o dva stupně z C na E. Zvyšuje zastavitelnost na takové ploše a v takovém rozsahu, že se to nepochybně dotýká práv navrhovatelky i obyvatel a vlastníků nemovitostí ulic Hůlkova, Všejsanská a Košařova.

[20] Námitky nepřipustné retroaktivity považuje za liché, neboť k ní v případě aplikace usnesení rozšířeného senátu nemůže dojít. Tvrzení, že přijetí úpravy bylo v souladu s metodickým doporučením ministerstva, je zavádějící.

[21] K namítané nesprávné aplikaci usnesení rozšířeného senátu cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 AOs 1/2013 - 53, v němž soud přezkoumával obdobnou část směrné části územního plánu. Ve vztahu k námitce, že nesprávná interpretace usnesení rozšířeného senátu představuje protiústavní zásah do práva na samosprávu, odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 - 85, podle něhož tato námitka neobstojí. Navrhovatelka zdůrazňuje, že všechny napadené úpravy územního plánu hlavního města Prahy byly přijaty až poté, co Ministerstvo pro místní rozvoj označilo proces přijetí úprav za nesprávný a požádalo odpůrce o nápravu, některé dokonce až poté, co rozšířený senát vydal své usnesení. Nelze

proto hovořit o dobré víře. Nepravdivé je rovněž tvrzení osoby zúčastněné, že obecné regulativy byly stanoveny „měkce závazně“, nepřiléhavý je rovněž dissent soudce JUDr. Šimky. Navrhovatelka navrhuje zamítnutí kasačních stížností.

VI. Další vyjádření osoby zúčastněné a navrhovatelky

[22] V obsáhlé replice osoba zúčastněná ve vztahu k nenařízení ústního jednání uvádí, že ve věci nelze aplikovat § 76 s. ř. s., jenž umožňuje rozhodnutí bez jednání za situace, pokud má řízení vady natolik intenzivní, že soud nemá jinou možnost než předmětné rozhodnutí zrušit. Cílem je zvýšení hospodárnosti v případě, je-li dáno za pravdu navrhovateli jako soukromé osobě v neprospěch rozhodnutí orgánu veřejné správy, tj. nejsou dotčeny žádné třetí (soukromé) osoby. V posuzované věci je ale postižena primárně osoba zúčastněná jako stavebník. Nadto je spor mj. o aktivní procesní legitimaci navrhovatelky. Soudní řád správní nestanoví nemožnost odvolat souhlas s nařízením věci bez jednání, přičemž souhlas navíc přetrvává jen do zrušení rozhodnutí ve věci samé. Směrné regulativy lze měnit pouze postupem podle § 188 odst. 3 stavebního zákona, úprava územního plánu tak proběhla v souladu s právními předpisy a městský soud tak nemohl rozhodnout bez nařízení jednání s odkazem na neodůvodnění úpravy, neboť se nemělo jednat o opatření obecné povahy. Dále osoba zúčastněná vyvrací navrhovatelčiny odkazy na odbornou literaturu. Je názoru, že ústní jednání slouží k rozvedení argumentů, které nelze zcela přesně písemně vyjádřit. Osoba zúčastněná polemizuje i s vyjádřením navrhovatelky k dalším kasačním námitkám. Vytýká navrhovatelce, že nezastupuje pouze své zájmy a kvalitu života.

[23] Rovněž navrhovatelka zaslala soudu další vyjádření, v němž zejména rozvádí argumentaci ve vztahu k návštěvám advokáta osoby zúčastněné a poměrům v lokalitě.

[24] Další vyjádření osoby zúčastněné i navrhovatelky jsou již pouze vzájemnou polemikou stran bez nové argumentace, kterou by soud mohl a měl zohlednit při rozhodnutí ve věci.

VII. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] K přípustnosti kasačních stížností Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, „*jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*“ Ze zákazu opakované kasační stížnosti však judikatura dovodila výjimky pro případy, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu [srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. 1 As 79/2009 (2365/2011 Sb. NSS)].

[26] Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozsudek městského soudu rozsudkem ze dne 4. 3. 2015, č. j. 1 As 152/2014 - 115, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, aniž by vyslovil závazný právní názor k řešené otázce z hlediska hmotného práva. Proto nepřichází v úvahu odmítnutí nyní projednávaných kasačních stížností z důvodu

§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť to by znamenalo nepřípustné odmítnutí věcného přezkumu soudního rozhodnutí z hlediska hmotného práva.

[27] Kasační stížnosti jsou tedy přípustné. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[28] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

VII.A Nenařízení ústního jednání

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou procesní vadou, spočívající v nenařízení ústního jednání v dalším řízení před městským soudem po zrušení jeho předchozího rozhodnutí a vrácení věci Nejvyšším správním soudem.

[30] Podle § 49 odst. 1 s. ř. s. platí, že předseda senátu nařídí k projednání věci samé jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli čas k přípravě přiměřený povaze věci, alespoň však 10 dnů; kratší čas k přípravě lze stanovit v řízeních, v nichž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny. O jednání vyrozumí osoby zúčastněné na řízení.

[31] Podle § 51 s. ř. s. „[s]oud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.“ Podle § 51 odst. 2 s. ř. s. soud rozhoduje bez jednání o věci samé i v dalších případech, stanoví-li tak zákon.

[32] Podle § 76 odst. 1 s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem „a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

[33] Posledně citované ustanovení se podle § 101d s. ř. s. použije přiměřeně i v řízení o zrušení opatření obecné povahy.

[34] V nyní posuzované věci městský soud v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že věc posoudil bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem výslovně souhlasili. Osoba zúčastněná na řízení sice nařízení jednání požadovala, soudní řád správní ji však nepovažuje za účastníka řízení. Její práva jsou stanovena v § 34 odst. 3 s. ř. s., podle kterého má pouze právo být vyrozuměna o nařízeném jednání. Postup soudu podle § 51 s. ř. s. tak není podmíněn jejím souhlasem. Pro posouzení důvodnosti nebyla nutná prezentace zúčastněnou osobou, povaha dotčené lokality plyne dostatečně z předložených listin.

[35] Nejvyšší správní soud k těmto závěrům ze spisu ověřil, že soudu byl dne 12. 7. 2014 doručen souhlas odpůrce s rozhodnutím věci bez nařízení ústního jednání. Navrhovatelka

se k výzvě, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, ve lhůtě nevyjádřila. Poté, co Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozhodnutí a vrátil městskému soudu věc zpět k dalšímu projednání, již městský soud účastníky k vyjádření souhlasu s rozhodnutím bez nařízení jednání nevyzýval. Následně dne 22. 5. 2015 odpůrce požádal o nařízení ústního jednání v dalším řízení.

[36] K otázce povinnosti nařídit ve věci ústní jednání existuje již konstantní judikatura jak správních soudů, tak soudu Ústavního, který ji nejprve posuzoval v nálezu ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 3114/07 (N 113/49 SbNU 621), v němž mj. konstatoval: „K základním zásadám řádného a ústavního pořádku republiky, odpovídajícím výkonu spravedlnosti a zejména také ústavně zaručeným podmínkám práva na soudní ochranu (hlava pátá čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), náleží - nikoli v poslední řadě - také veřejnost soudních jednání (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a právo účastníka soudního řízení se jej s příslušnými procesními právy zúčastnit (...). Z pohledu práva jednoduchého relevantního pro její ústavněprávní posouzení dopadají na předmětnou věc zejména ustanovení § 49 odst. 1, § 51, § 76 a § 110 odst. 3 s. ř. s. Z nich (kromě dalšího) vyplývá, že k projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání, k němuž předvolá účastníky. Uvedený imperativ adresovaný soudu platí potud, pokud nejsou splněny podmínky výluky z této povinnosti v nich taxativně obsažené. Pro tento způsob legislativně technického zakotvení třeba a contrario (bezvýhradně) vyvozovat, že případy v nich neuvedené pod aspektem ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu non lege artis provedený extenzivním výkladem podřadit nelze.“ Po vzoru Ústavního soudu rozhodl v obdobné situaci rovněž Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 6. 2009, č. j. 9 Afs 92/2008 - 110.

[37] Soudy se opakovaně zabývaly i otázkou nařizování ústního jednání poté, co předchozí rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu rozlišuje dvě situace, kdy krajský soud rozhoduje bez jednání ve věci znovu po té, co bylo jeho předcházející rozhodnutí zrušeno Nejvyšším správním soudem. Prvním případem je situace, kdy i po zrušení prvního rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem zůstává výsledek sporu stále otevřený a krajský soud je povinen podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu zabývat se dále určitými pro věc rozhodnými otázkami, které dosud nebyly ani Nejvyšším správním soudem plně vyřešeny. Ve druhém případě již byla naopak rozhodná otázka beze zbytku posouzena Nejvyšším správním soudem a krajskému soudu po zrušení jeho původního rozsudku v dalším řízení nezbývá žádný prostor pro vlastní uvážení. V obou případech je opominutí krajského soudu nařídit ve věci znovu jednání, pokud nebyl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. účastníky řízení udělen souhlas k rozhodnutí bez jednání, procesní vadou, konkrétně porušením § 49 odst. 1 s. ř. s. V prvním případě však taková vada zakládá porušení ústavních práv žalobce a je zároveň vadou řízení před soudem, která mohla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], ve druhém případě tomu tak není, neboť i kdyby ve věci bylo nařízeno jednání, nemohl by krajský soud rozhodnout jinak, než je předurčeno závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 112/2008 - 129, nebo ze dne 28. 4. 2011, č. j. 7 As 25/2011 - 82).

[38] Nyní posuzovaná věc patří do první skupiny případů, kdy věc nebyla předcházejícím zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu beze zbytku vyřešena, neboť Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozsudek městského soudu pro procesní vadu, která měla

vliv na zákonnost a k otázkám řešeným městským soudem na podkladě návrhových bodů se Nejvyšší správní soud nevyjadřoval. Výsledek sporu byl tedy i po zrušení prvního rozsudku městského soudu Nejvyšším správním soudem nadále plně otevřený.

[39] Názor, že by postačoval souhlas udělený před vydání prvního rozhodnutí ve věci, explicitně odmítl Ústavní soud v již citovaném usnesení ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 786/08: „*Souhlas poskytnutý stěžovatelem v přípisu ze dne 15. 5. 2006, tzn. ještě před vydáním prvního rozsudku ve věci, nebyl dle názoru Ústavního soudu možno bez dalšího vztahovat i na řízení po zrušení rozsudku Nejvyšším správním soudem, neboť procesní situace, za níž byl poskytnut, byla zcela odlišná.*“ Na toto rozhodnutí pak navazuje judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 14. června 2016, č. j. 1 As 194/2015 - 86.

[40] Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje s názorem městského soudu, že, vzhledem k dříve danému souhlasu účastníků řízení s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání, nebylo třeba po vrácení věci Nejvyšším správním soudem účastníky v této otázce znovu vyzývat, a že ani nebylo třeba brát v potaz pozdější požadavek odpůrce na nařízení ústního jednání.

[41] Nejvyšší správní soud však v tomto ohledu považuje za podstatné zdůraznit důvody, pro něž městský soud opatření obecné povahy zrušil. Městský soud vycházel při svém rozhodování ze závěrů rozšířeného senátu a dovodil, že změna kódu míry využití území neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, ale mělo se tak stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy podle § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[42] To znamená, že důvodem zrušení napadeného opatření bylo jeho vydání prakticky zcela bez provedení příslušného řízení – postupu pro pořízení a schválení změny územního plánu (podle § 55 odst. 2 a tam citovaných ustanovení stavebního zákona, s podpůrným použitím § 171 a násl. správního řádu), tedy pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonnost přijatého opatření obecné povahy. Městský soud proto byl oprávněn ve věci rozhodnout bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., postupem podle § 101b odst. 4 s. ř. s. Ač zákon tento důvod charakterizuje jako „*podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*“, vzhledem k přiměřené aplikaci tohoto ustanovení i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. § 101b odst. 4 s. ř. s.) pod něj lze podřadit i nesprávný proces přijetí úpravy územního plánu.

[43] Skutečnost, že takto městský soud svůj postup neodůvodnil, je jednoznačně jeho pochybením, nemění však nic na zákonnosti samotného postupu. V zájmu procesní ekonomie a s ohledem na rozhodnutí o ostatních kasačních námitkách Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu nezrušil jen kvůli nedostatku odůvodnění postupu soudu.

[44] Nejvyšší správní soud se navíc ztotožňuje s tvrzením navrhovatelky, že schválená změna, zjevně v důsledku porušení procesu jejího vydání, postrádá jakékoliv odůvodnění, postup městského soudu byl proto odůvodnitelný i podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

VII.B Nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatelky

[45] Jako další kasační námitku odpůrce i osoba zúčastněná uvádí, že městský soud nesprávně posoudil otázku aktivní procesní legitimace navrhovatelky k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[46] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. „[n]ávrh 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. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“

[47] Nejvyšší správní soud v judikatuře rozlišuje aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a aktivní věcnou legitimaci, jejíž zkoumání je součástí posouzení důvodnosti návrhu (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 218/2014 - 77, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, publ. pod č. 2943/2014 Sb. NSS).

[48] Ve vztahu k aktivní procesní legitimaci se má za to, že „[s]plnění 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“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS).

[49] Rozšířený senát se ve výše citovaném rozhodnutí vyjádřil i k aktivní legitimaci navrhovatelky v případě že ona sama není vlastníkem nemovitosti na území regulovaném územním plánem. I takováto navrhovatelka může aktivní procesní legitimaci mít, a to tvrdí-li, že její vlastnické právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem atp.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.

[50] Případ vlastníka sousedního pozemku však není dle soudu jediný možný. Okruh nemovitostí, resp. práv k nim, které by mohly být změnami v území zahrnutém do změny územního plánu dotčeny, nelze absolutními vzdálenostmi paušálně vytyčit. Je třeba zvážit všechny okolnosti případu. Některé z faktorů ovlivňujících konkrétní případ jsou např. velikost území regulovaného územním plánem, krajinný ráz, zalidněnost, zastavěnost či charakter území (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89).

[51] Nejvyšší správní soud již shledal aktivní legitimaci v případech spoluvlastníka nemovitosti 500 m od navrženého koridoru rychlostní silnice (rozsudek ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 2/2011), nebo majitelky nemovitosti vzdálené od nově vymezeného zastavitelného území cca 1 km (výše citovaný rozsudek č. j. 8 Ao 1/2010). Soud dovodil rovněž aktivní legitimaci téže navrhovatelky ve vztahu k cca 400 m vzdáleným pozemkům

v lokalitě k. ú. Kbely, rovněž upraveným směrnou částí územního plánu (srov. rozsudek ze dne 14. 1. 2015, č. j. 1 As 198/2014 – 84).

[52] Jak dále vyslovil rozšířený senát, navrhovatelka může tvrdit dotčení jak svých práv hmotných, tak i procesních. Nestačí však namítat pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo zapříčinit, že tato nezákonnost se dotkla její vlastní právní sféry. Je tedy vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatelky o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí napadené úpravy jsou taková, že *a priori* nevylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v její právní sféře. Navrhovatelka nese břemeno tvrzení ohledně zasažení na svých právech výsledným, procesně nesprávně přijatým, správním aktem. Pokud tento zásah není možné předem vyloučit, stěžovatelce aktivní procesní legitimace svědčí. Platí přitom, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany (k tomu rovněž i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 40).

[53] Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatelky jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekvantní) tvrzení. Není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.

[54] Navrhovatelka požadavkům zákona a judikatury pro přípustnost návrhu dostála. V návrhu na zrušení opatření obecné povahy plausibilně, logicky konsekvantně a myslitelně tvrdila nejen porušení svých procesních práv, ale i dotčení své hmotněprávní sféry.

[55] Navrhovatelka spoluvlastní pozemky v k. ú. Kbely vzdálené cca 150 m od hranice pozemků, jichž se opatření obecné povahy týká (rozdíl 50 m navíc namítaný osobou zúčastněnou nehraje roli). Došlo-li provedenou úpravou k dvojnásobnému navýšení možné zastavěnosti úpravou dotčených pozemků, tedy obecně k obdobnému násobku bytů a nových obyvatel, lze se reálně domnívat, že ji tato změna zasáhne. Nelze *a priori* vyloučit možnost, že by se takováto změna mohla v navrhovatelčině právní sféře projevit. Zvýšení počtu rezidentů, umožněné změnou územního plánu, by se skutečně mohlo projevit např. nedostatečnou občanskou vybaveností zasahující navrhovatelku. Stejně tak není vyloučena i tvrzená zvýšená migrace rezidentů nových bytů kolem jejího pozemku.

[56] Pro hodnotu nemovitosti hraje roli to, v jakém okolí se nachází. Pro vlastníka nemovitosti může být relevantní to, jestli se nemovitost nachází uprostřed nezastavěných polí, nebo poblíž obytného komplexu. Relevantní je rovněž to, jak velký tento komplex je. A právě možnost vybudování většího komplexu nová úprava oproti té původní umožňuje. Tím zasáhla do právní sféry navrhovatelky. Tento závěr platí principiálně a není tedy nutné zabývat se tím, kolika přesně procentní nárůst zamýšlený komplex přináší, nebo jestli je stěžovatelčina nemovitost od něj vzdálená 150 či 200 m.

[57] Napadená úprava územního plánu nebyla přijata zákonným procesem pro přijímání opatření obecné povahy. Tím byla navrhovatelka zkrácena na právu účastnit se tohoto procesu a bránit svá výše popsaná hmotná práva při přijímání změny územního plánu.

Tato tvrzení o porušení procesních práv s jejich důsledky do práv hmotných zakládají aktivní procesní legitimaci navrhovatelky.

[58] Z uvedených důvodů za konkrétních podmínek daného území má soud za nepochybné, že městský soud správně vyhodnotil, že navrhovatelka byla osobou oprávněnou k podání návrhu na zrušení napadené změny územního plánu. I druhá námitka odpůrce a osoby zúčastněné na řízení je proto nedůvodná.

VII.C Retroaktivní aplikace závěrů usnesení rozšířeného senátu

[59] Odpůrce a osoba zúčastněná vznesli námitku nepřipustně retrospektivní aplikace závěrů usnesení rozšířeného senátu, vztahujících se k územním plánům a jejich změnám.

[60] Stěžejní otázkou je, zda lze aplikovat právní názor vyslovený rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu i na ta opatření obecné povahy, která byla přijata (změněna) před vydáním tohoto usnesení.

[61] K této otázce se Nejvyšší správní soud opakovaně (srov. např. rozsudek ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 213/2014 - 129) vyjádřil v tom směru, že právní normy, aby mohly plnit svou regulatorní funkci, musí být často formulovány jen velmi obecným způsobem, a je proto na soudech, aby v případech, kdy není výklad právní normy *prima facie* zcela zřejmý, autoritativně stanovily, jak má být daná norma vykládána. Přitom platí, že takto zaujatý výklad nepůsobí pouze prospektivně, tj. do budoucna, ale lze jej aplikovat také ve všech aktuálně probíhajících řízeních (hovoří se o tzv. „incidentní retrospektivitě působení judikatury“). Jakkoli tedy mají právní závěry vrcholných soudních instancí dopady do řízení, která ještě skončena nejsou, nemohou vyvolat možnost opětovného otevření těch případů, které již byly pravomocně ukončeny. Například v rozsudku ze dne 31. 3. 2011, č. j. 9 Afs 81/2010 – 180, Nejvyšší správní soud s odkazem na právní doktrínu vyslovil, že: „[d]ůležitou a související otázkou je problém časové působnosti nově vysloveného právního názoru, tedy zda má nový právní názor vyslovený v novém rozhodnutí účinky retrospektivní nebo prospektivní. Je nepochybné, že v českém systému existuje v zásadě pouze incidentní retrospektiva, tedy aplikace nové soudem utvořené (dotvořené) normy na všechny kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru. Incidentní retrospektiva současně vylučuje mimořádné opravné prostředky typu obnovy řízení proti pravomocným rozhodnutím jen z důvodu změny judikatury, a to jak v řízení před obecnými soudy, tak v řízení správním.“

[62] Rovněž námitky nepřipustné retroaktivity jsou nedůvodné.

VII.D Nesprávná aplikace závěrů usnesení rozšířeného senátu

[63] Osoba zúčastněná dále vznesla námitku nesprávné aplikace usnesení rozšířeného senátu s dopadem na nabytá práva a legitimní očekávání fyzických a právnických osob a na ústavní právo na samosprávu.

[64] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením městského soudu, který odmítl argumentace osoby zúčastněné, podle které byly obecné regulativy prostorového uspořádání stanoveny „měkce závazně“, jestliže Metodický pokyn k Územnímu plánu hlavního města Prahy stanoví, že prvky závazné i směrné části jsou při povolování staveb

pro stavební úřady stejně závazné. Odlišné stanovisko soudce JUDr. Šimky je na rozdíl od usnesení rozšířeného senátu nezávazné.

[65] Nelze se ztotožnit ani s tvrzením, že nesprávná interpretace usnesení rozšířeného senátu představuje protiústavní zásah do práva na samosprávu. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem ve vztahu k této námitce odkazuje na ustálenou judikaturu, podle níž soudu přísluší přezkoumat, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74). V rozsudku ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 - 85, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[o] zásahu do práva na samosprávu nepochybně nelze uvažovat v případě, kdy samospráva nepostupovala dle zákona – v rozporu s § 29 starého stavebního zákona nesprávně vymezila směrné části ÚP. Nic na tom nemění ani poměrně dlouhá doba, po kterou byl protiprávní stav udržován. Jiným výkladem by se zcela eliminovala možnost soudu, jakožto nestranného arbitra, zasáhnout do vztahů, které sice byly samosprávou regulovány se zákonným zmocněním, ale znění zákona se přičily. Stejná situace ostatně nastala i v případě indexu podlažních ploch.“

[66] Rovněž tato námitka je proto nedůvodná.

VIII. Závěr a náklady řízení

[67] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné, a proto je dle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[68] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrce a osoba zúčastněná nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[69] Navrhovatelka dosáhla v řízení o kasačních stížnostech plného úspěchu, a proto má dle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Navrhovatelka si účtovala vůči stěžovatelům náhradu hotových výdajů v paušální částce 300 Kč podle § 151 odst. 3 zákona č. 99/1963, občanského soudního řádu, a vyhlášky č. 254/2015 Sb. ve spojení s § 64 s. ř. s. za každý účelně provedený procesní úkon vyplývající ze soudního spisu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79, publ. pod č. 3344/2016 Sb. NSS, však soud ve správním soudnictví nemůže přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli (potažmo žalobci) náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle advokátního tarifu, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015) na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13 ze dne 7. října 2014 (275/2014 Sb.).

[70] Nejvyšší správní soud proto navrhovatelce přiznal náhradu nákladů řízení ve výši poštovného na odeslání vyjádření ke kasačním stížnostem ve výši 57 Kč a vyjádření k replice osoby zúčastněné ve výši 34 Kč, tj. celkově 91 Kč. K tomu stanovil odpůrci a osobě zúčastněné přiměřenou lhůtu jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

[71] Posledním výrokem rozhodl soud o vrácení zaplaceného soudního poplatku osobě zúčastněné. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v rozhodnutí ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60 k závěru, že „[ú]častník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).“

[72] Osoba zúčastněná zaplatila soudní poplatek ve výši 5.000 Kč v řízení o kasačních stížnostech proti rozsudku městského soudu ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 As 152/2014. Poté, co městský soud ve věci opakovaně rozhodl, podala osoba zúčastněná v téže věci nyní projednávanou kasační stížnost, za kterou rovněž zaplatila soudní poplatek ve výši 5.000 Kč. Vzhledem k závěrům rozšířeného senátu však k jeho platbě povinna nebyla. Má proto právo na jeho vrácení dle ustanovení § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

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

V Brně dne 27. července 2016

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu