



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **L. U.**, zast. Mgr. Pavlem Strnadem Ph.D., advokátem, se sídlem Dlouhá 35, Praha 1, proti odpůrci: **Město Poděbrady**, se sídlem Jiřího náměstí 20/1, Poděbrady, zast. advokátem JUDr. Petrem Šlaufem, advokátem, se sídlem Kovářská 1253/4, Jižní Předměstí, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2019, č. j. 55 A 44/2019 – 90,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2019, č. j. 55 A 44/2019 – 90, **se ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se navrhovatel (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného usnesení krajského soudu, kterým byl odmítnut návrh na zrušení části opatření obecné povahy – „změny č. 1 územního plánu města Poděbrady“ vydané usnesením zastupitelstva města Poděbrady č. 30/2018 ze dne 11. 4. 2018, účinné od 7. 6. 2019; abstraktního přezkumu opatření obecné povahy se stěžovatel domáhal u krajského soudu návrhem ze dne 6. 6. 2019.

[2] Krajský soud návrh odmítl s odůvodněním, že stěžovatel měl návrh uplatnit postupem dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., tedy spojit jej s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, konkr. územnímu rozhodnutí; tuto žalobu podal stěžovatel u krajského soudu dne 3. 5. 2019 (vedeno pod sp. zn. 43 A 35/2019).

[3] Stěžovatel je spoluvlastníkem pozemků p. č. X a st. X v k. ú. P.; součástí druhého z nich je stavba rodinného domu č. p. X; pozemky sousedí s areálem skláren, jehož provozovatelem je společnost Crystal BOHEMIA, a. s. (žadatel o umístění stavby, v řízení před krajským soudem osoba zúčastněná na řízení).

[4] Městský úřad Poděbrady vydal dne 11. 5. 2016, rozhodnutí č. j. 0022320/VUP/2016/JZi, o umístění stavby „přístavba sklárny CRYSTAL BOHEMIA Poděbrady, Poděbrady III č. p. 223, Jiráskova 19“ na pozemcích skláren. Na základě odvolání stěžovatele, jakož i jiných osob zúčastněných na řízení, krajský úřad rozhodnutím ze dne 29. 8. 2016, č. j. 125653/2016/KUKS, rozhodnutí o umístění stavby zrušil; stavebnímu úřadu vytkl, že věc posuzoval podle územního plánu, jehož platnost skončila, dále uvedl, že je třeba posoudit soulad stavby s charakterem území a požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot a posoudit námitky dotčeného orgánu památkové péče uplatněné v závazném stanovisku.

[5] Stavební úřad následně dne 22. 3. 2017 vydal rozhodnutí o umístění stavby č. j. 0017743/VUP/2017/JZi; konstatoval, že záměr nenarušuje a nesnižuje urbanistické hodnoty v území; toto rozhodnutí krajský úřad rozhodnutím, č. j. 093956/2017/KUSK, ze dne 25. 7. 2017 opět zrušil na základě odvolání více účastníků řízení, mezi nimi i navrhovatele z důvodu nepřezkoumatelnosti, neboť stavební úřad neposoudil soulad s územně plánovací dokumentací platnou ke dni vydání rozhodnutí.

[6] Stavební úřad po zrušení předchozího rozhodnutí vyzval dne 13. 9. 2017 žadatele, aby ve lhůtě do 31. 3. 2018 doplnil žádost mj. o projektovou dokumentaci upravenou tak, aby byl záměr v souladu s § 90 stavebního zákona, tj. s vydanou územně plánovací dokumentací (územním plánem); ten požádal o prodloužení lhůty k doplnění do 31. 3. 2019; lhůta byla prodloužena do 31. 10. 2018. V podání ze dne 18. 7. 2018 žadatel sdělil, že na základě jeho žádosti byla pořízena změna č. 1 územního plánu, která nabyla právní moci v červnu 2018, přičemž jím předložená dokumentace je tak nyní v souladu s územním plánem.

[7] Dne 5. 11. 2018 vydal stavební úřad rozhodnutí č. j. 0065586/VZUP/2018/JZi, jímž žadateli v žádosti vyhověl a rozhodl o umístění stavby na pozemcích sklárny.

[8] Proti rozhodnutí o umístění stavby podal stěžovatel opět odvolání, o němž rozhodl krajský úřad rozhodnutím ze dne 2. 4. 2019, č. j. 047716/2019/KUSK, tak, že odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 3. 5. 2019 žalobu ke krajskému soudu; o žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby rozhodl krajský soud rozsudkem ze dne 18. 12. 2020, č. j. 43 A 35/2019 - 115, tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 4. 2019, č. j. 047716/2019/KUSK, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel podal dne 7. 6. 2019 u krajského soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy v části změny č. 1 územního plánu města Poděbrady schváleného usnesením zastupitelstva č. 30/2018 ze dne 11. 4. 2018; změna nabyla účinnosti dne 7. 6. 2018. V návrhu namítal, že napadená změna je v rozporu se zadáním změny územního plánu, neboť změna územního plánu od samého počátku byla koncipována výlučně v souvislosti s výstavbou nové profesionální hasičské zbrojnice; tato měla být dle územního plánu umístěna v území, které se ukázalo jako nevyhovující; zastupitelstvo proto na návrh rady usnesením ze dne 15. 2. 2017 rozhodlo o pořízení změny územního plánu, v němž se uvádí jako důvod výslovně realizace výstavby hasičské zbrojnice a jejího umístění; dne 21. 6. 2017 zastupitelstvo toto zadání změny schválilo. Stěžovatel poukázal na to, že na základě této

pokračování

změny byl zpracován návrh, k němu bylo společné jednání, jehož se účastnily dotčené orgány, které k návrhu daly svá stanoviska; na společném jednání dne 21. 9. 2017 nebyly k tomuto návrhu uplatněny žádné připomínky ani námitky. Stěžovatel namítal, že výsledný návrh změny je v napadené části opatření obecné povahy se schváleným zadáním změny v rozporu, neboť obsahuje části týkající se nejen umístění výše zmíněné stavby požární zbrojnice, ale rovněž změny definice koeficientu zastavěnosti a požadavků na výškovou hladinu budov v zastavěném území; přitom budova požární zbrojnice v zastavěném území, jehož koeficienty byly změněny, není. Dále namítl porušení procesních práv, neboť ke konečné provedené změně nebyla žádná vyjádření dotčených orgánů ani nemohly být uplatněny připomínky či námitky účastníků řízení.

[10] Krajský soud konstatoval, že provedl dokazování obsahem podstatných částí soudního spisu sp. zn. 43 A 35/2019, ve věci žaloby proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 2. 4. 2019 a dospěl k závěru, že se v daném případě jedná o situaci upravenou v § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., neboť stěžovatel se domáhá zrušení té části změny č. 1 územního plánu, již bylo užito při rozhodování správních orgánů o žádosti společnosti Crystal BOHEMIA o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Uvedl, že správní orgány vycházely při posouzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací z obsahu napadených částí územního plánu ve znění změny č. 1 územního plánu; řízení o žádosti bylo ukončeno rozhodnutím krajského úřadu ze dne 2. 4. 2019, stěžovatel byl oprávněn proti tomuto rozhodnutí podat správní žalobu, což také učinil dne 3. 5. 2019. Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel mohl a měl v souladu s § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. uplatnit návrh na zrušení předmětné části změny č. 1 územního plánu společně s podáním žaloby proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 2. 4. 2019 jako tzv. návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy, nicméně tak neučinil.

[11] Krajský soud uvedl, že si je vědom toho, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, uvedl: „[p]okud žalobce takový návrh výslovně sice neučiní, ale v rámci žalobních bodů nezákonnost aplikovaného opatření obecné povahy tvrdí, pak je namístě navrhovatele vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání spočívajícím v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti individuálnímu aktu aplikujícímu opatření obecné povahy společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho části dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.“; bez dalšího pak konstatoval, že v daném případě, jak vyplynulo z obsahu soudního spisu ve věci sp. zn. 43 A 35/2019, k takové výzvě soud nepřistoupil.

[12] Dle krajského soudu z návrhu podaného dne 7. 6. 2019 bez jakýchkoliv pochybností plyne, že jde o návrh na abstraktní přezkum opatření obecné povahy, přičemž ani z procesního kontextu daného průběhem řízení ve věci sp. zn. 43 A 35/2019 nelze dovodit, že by návrh byl podle svého skutečného obsahu návrhem na incidenční přezkum. Soud proto dospěl k závěru, že podání samostatného návrhu na zrušení části změny č. 1 územního plánu dne 7. 6. 2019, tedy více než měsíc poté, co navrhovatel podal žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu, odporuje podmínce stanovené v § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Jde přitom o takový nedostatek podmínky řízení, který je svou povahou neodstranitelný a který současně soudu brání pokračovat v řízení; proto návrh bez dalšího odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[13] V kasační stížnosti stěžovatel namítá důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Tvrdí,

že rozhodnutí krajského soudu je ryze arbitrární a v rozporu s dosavadní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, zejména pak s rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014. Právní posouzení věci krajským soudem považuje stěžovatel za nesprávné, protože návrh není návrhem na incidenční přezkum opatření obecné povahy, ale návrhem na abstraktní přezkum uplatněný postupem podle ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s.

[14] Stěžovatel dále podrobně popisuje časový sled rozhodných událostí, z nichž dovozuje, proč nebylo možno (objektivně) podat návrh současně s žalobou, a dále uvádí, že v žalobě proti územnímu rozhodnutí netvrdil nezákonnost podkladové územně plánovací dokumentace (konkrétně změny územního plánu). Právě naopak, stěžovatel (společně s paní J.) postavil svou žalobu proti územnímu rozhodnutí na tvrzení, že změna územního plánu stavební záměr v areálu skláren neumožňuje a stavební záměr je v rozporu s územně - plánovací dokumentací. Argumentace správních úřadů spočívající v tom, že právě změnou územního plánu měl být stavební záměr v areálu skláren nově umožněn (na rozdíl od předcházející podoby územního plánu města Poděbrady), byla pro stěžovatele překvapivá; podle jeho názoru však zcela účelová a nesmyslná. Stěžovatel byl poprvé s touto argumentací pouze v obecné rovině seznámen v rámci rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 5. 11. 2018. Stěžovatel neměl důvod v územním řízení, jakož i v následně podané žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje brojit proti samotné změně územního plánu.

[15] Stěžovatel dále poukazuje na jím konkrétně uplatněné námitky v žalobě proti územnímu rozhodnutí: a) stavební záměr v areálu skláren porušuje koeficient zastavění, kdy z této definice byl vypuštěn odkaz na plochu zpevněnou, b) došlo k doplnění regulativu, podle kterého ve stabilizovaných plochách bude respektována současná výšková hladina zástavby; stěžovatel však v žalobě namítl, že není zřejmé, jakou stabilizovanou plochu vzaly stavební úřad a Krajský úřad Středočeského kraje při posuzování předmětného stavebního záměru v potaz - podle jeho přesvědčení nebyla zejména respektována současná výšková hladina zástavby na relevantních pozemcích v bezprostřední blízkosti areálu skláren, tedy i na pozemcích stěžovatele; jinak by bylo zcela absurdně možno dovodit, že výšková hladina kdekoliv na území města Poděbrady, které jako celek představuje stabilizovanou plochu, může dosahovat úrovně nejvyšší již existující budovy a vystavět tak všechny budovy ve městě do úrovně dvanáctipatrového panelového domu apod. Žádný z těchto argumentů nepředstavuje jakoukoli návaznost na tvrzení o případné nezákonnosti samotné podkladové územně-plánovací dokumentace. Naopak, stěžovatel v žalobě proti územnímu rozhodnutí z této územně-plánovací dokumentace vychází a neměl důvodu jakkoli pochybovat o její zákonnosti či závaznosti. Stěžovatel poukazuje na to, že krajský soud neměl v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí jakoukoli pochybnost o předmětu řízení a ani např. nevyzval stěžovatele k doplnění žaloby a jejímu spojení s případným incidenčním návrhem na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu instrukce rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 194/2014, ze dne 13. 9. 2016.

pokračování

[16] Stěžovatel dále poukazuje na to, že v žalobě proti územnímu rozhodnutí není tvrzena nezákonnost či jiná nesprávnost územně - plánovací dokumentace, která by se promítla do vydání územního rozhodnutí; nebylo ani úmyslem tuto nezákonnost tvrdit, a tedy podat návrh na incidenční přezkum změny územního plánu. Nad rámec podané žaloby proti územnímu rozhodnutí a zcela nezávisle na ní proto stěžovatel přistoupil i ke zvážení výkladu napadené části změny územního plánu, který zvolil Městský úřad Poděbrady a Krajský úřad Středočeského kraje. V této souvislosti pátral stěžovatel zejména po důvodech tohoto výkladu, jež by mohl pomoci ozřejmit již samotný schvalovací proces změny územního plánu (resp. důvody v rámci něj uplatněné). Proto si stěžovatel postupem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, již 18. 4. 2019 (tedy ještě před obdržením písemného vyhotovení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje) vyžádal u Městského úřadu Poděbrady poskytnutí veškeré dokumentace vztahující se k vydání změny územního plánu, přičemž teprve z této dokumentace stěžovatel zjistil, že změna územního plánu je v napadené části nezákonná, a to zejména z toho důvodu, že neprošla řádným schvalovacím procesem. Stěžovatel tuto dokumentaci obdržel až dne 20. 5. 2019, tedy 18 dní poté, co podal žalobu proti územnímu rozhodnutí. Do této doby stěžovatel o nezákonnosti přijetí změny územního plánu nevěděl a vědět nemohl (bylo totiž nezbytně nutné posoudit celý schvalovací proces přijímání změny). Upřít stěžovateli za této situace možnost brojit proti takto nezákonnému opatření obecné povahy, tím spíše v zákonné lhůtě, již mu s. ř. s. v § 101b odst. 1 přiznává, by bylo zjevným popřením jeho ústavně zaručených práv, a to zejména práva na soudní a jinou právní ochranu dle čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod.

[17] Krajský soud v bodě 17 napadeného usnesení uvádí, že návrh stěžovatele je typickým příkladem tzv. incidenčního návrhu na přezkum opatření obecné povahy, neboť jde o situaci, *„kdy se účinky opatření obecné povahy promítají do obsahu individuálního správního rozhodnutí nebo jiného úkonu správního orgánu, který je zaměřen přímo proti navrhovateli“*. Jak již stěžovatel uvedl, žádné účinky změny územního plánu na stavební záměr v areálu skláren (ve smyslu žaloby proti územnímu rozhodnutí) nejsou dány, neboť pro stavební záměr je změna územního plánu irelevantní. Stavební záměr nebyl umožněn před nabytím účinnosti změny územního plánu a neměl by být umožněn ani po jejím přijetí. Není tak pravdivé tvrzení krajského soudu, jenž v bodě 15 napadeného usnesení uvádí, že *„právě od vydání rozhodnutí o umístění stavby (...) navrhovatel sám odvíjí svoji legitimaci k podání návrhu na zrušení napadené části změny č. 1 územního plánu“*. Stěžovatel podával návrh z důvodu nezákonnosti postupu při přijetí změny územního plánu a ve lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s., tedy 1 roku ode dne, kdy změna nabyla účinnosti. Návrh stěžovatele ze dne 7. 6. 2019 je tedy návrhem na tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy a spočívá v základním tvrzení stěžovatele, že napadená část změny územního plánu představuje tzv. přílepek, který mj. nebyl řádně projednán zastupitelstvem města Poděbrady a neprošel tak řádným schvalovacím procesem.

[18] Stěžovatel brojlil proti změně územního plánu ze zcela jiných důvodů, než proti územnímu rozhodnutí; obě podání jsou na sobě nezávislá a obtož jedno bez druhého. Stěžovatel neměl ke dni podání žaloby proti územnímu rozhodnutí důvodu ani úmyslu takový návrh podat. Nezákonnost provedené změny zjistil až dodatečně, přičemž tato nezákonnost se netýká (pouze) individuálního správního aktu, jehož je stěžovatel adresátem.

[19] Krajský soud dle stěžovatele rovněž opomíjí skutečnost, že účastníkem řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí je nejen stěžovatel, ale i jiná osoba (žalobkyně paní J.), která přitom neměla z různých důvodů zájem brojit proti změně územního plánu, jak to nakonec v rámci svého samostatného návrhu učinil stěžovatel. Paní J. se přitom účastnila územního řízení spolu se stěžovatelem od jeho samého počátku, také z tohoto důvodu tedy vystupují stěžovatel spolu s paní J. jako dva žalobci v žalobě proti územnímu rozhodnutí. To však není případ řízení o zrušení změny ÚP, na němž se paní J. od počátku nijak nepodílí.

[20] Stěžovatel rovněž namítá, že napadené usnesení krajského soudu je v rozporu s dosavadní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu; nerespektuje zejména rozhodnutí rozšířeného senátu sp. zn. 5 As 194/2014, ze dne 13. 9. 2016, kde Nejvyšší správní soud výslovně odlišil oba druhy návrhů směřujících ke zrušení opatření obecné povahy, tedy návrh incidenční a abstraktní. Nejvyšší správní soud pak tento výklad potvrdil i ve svém rozhodnutí sp. zn. 9 As 207/2015, ze dne 26. 11. 2015, kde uvedl: „*Ustanovení § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s. směřuje na situaci, kdy žaloba proti rozhodnutí slouží toliko jako „podvozek“ pro napadení opatření obecné povahy, jehož bylo při vydání rozhodnutí použito.*“ To však z výše uvedených důvodů není případ stěžovatele.

[21] I v případě, že by stěžovatel připustil takto arbitrární a účelovou konstrukci krajského soudu směřující jej k incidenčnímu přezkumu změny územního plánu (což však stěžovatel odmítá), upozorňuje z důvodu procesní opatrnosti, že podal návrh ve lhůtě pro podání žaloby proti územnímu rozhodnutí (*tato lhůta skončila dne 23. 6. 2019, návrh byl podán dne 7. 6. 2019*). V řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí neproběhlo do doby podání návrhu žádné jednání, ani nebyl učiněn jakýkoli úkon v řízení. Nejvyšší správní soud přitom několikrát judikoval, že i v případě užití § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je přípustný i ten výklad, podle něhož „společné podání návrhů“ znamená podání učiněné „*at už v rámci jediného podání soudu nebo i ve dvou podáních současně u soudu učiněných*“ (např. rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014, bod 28). Dle komentářové literatury (např. Mgr. A. Rosinová, Mgr. P. Černý: Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů, in: Právní rozhledy 9/2018, s. 327) se o současně učiněná podání jedná i v případě dvou samostatných podání, učiněných v průběhu jednoho dne. Stav řízení ve věci žaloby proti územnímu rozhodnutí, kdy ke dni vydání napadeného usnesení nebylo učiněno žádného úkonu ze strany soudu, byl tak stejný jako v den podání žaloby. Obdobně pak stav řízení ve věci návrhu byl ke dni vydání napadeného usnesení stejný jako v den podání návrhu a rovněž žaloby proti územnímu rozhodnutí, kdy tedy ani v jednom případě nebylo ze strany soudu učiněno žádného úkonu. Ani teoreticky tak nedošlo k žádnému ohrožení hospodárnosti soudního řízení, soud nemusel učinit žádná nadbytečná (zejména opakující se) úkon ani nebylo žádné řízení jakkoliv zdrženo. Za těchto okolností se stěžovatel domnívá, že podmínka „současnosti“ obou podání byla splněna i v této věci. Krajský soud tedy rozhodl i z tohoto důvodu o odmítnutí návrhu nezákonně.

[22] Z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014, dále plyne, že přezkum incidenční směřuje jednoznačně k rozšíření zákonných práv navrhovatele oproti návrhu abstraktnímu (jehož podání zákonodárce

pokračování

limituje lhůtou 1 roku), nikoli k jejich omezení, jež by vyplývalo z výkladu zvoleného krajským soudem. Stěžovatel by pak podle výkladu krajského soudu byl nucen podat jak žalobu proti územnímu rozhodnutí, tak i návrh proti opatření obecné povahy (incidenční návrh) ve lhůtě 2 měsíců (tedy ve lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 72 s. ř. s.), přičemž z abstraktního přezkumu by tak byl *a priori* vyloučen. Jak v této věci Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení uvádí, „*je nutno odmítnout i takový výklad, který by adresáta individuálního správního aktu, jímž bylo opatření obecné povahy aplikováno, vyloučil z obecného oprávnění osob dotčených na právech opatřením obecné povahy podat v tříleté lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s. („abstraktní“) návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Bylo by opravdu nelogické dovozovat, že adresát individuálního správního aktu aplikujícího opatření obecné povahy by měl mít horší možnost (a kratší lhůtu) pro dosažení soudního přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy než jiné, méně intenzivně dotčené osoby.*“

[23] Se všemi výše uvedenými důvody, proč je aplikace § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. v případě návrhu stěžovatele chybná a nezákonná, měl stěžovatel zájem krajský soud ještě před vydáním rozhodnutí seznámit; krajský soud však k tomuto postupu nedal stěžovateli možnost, když na ústním jednání konaném dne 21. 10. 2019 výslovně odmítl návrh právního zástupce stěžovatele, aby mu poskytl přiměřenou lhůtu k vyličení těchto argumentů. Namísto toho zcela arbitrárně návrh odmítl.

[24] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s výroky napadeného usnesení krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

[25] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných, přičemž přihlížel k tomu, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.)

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou.

[27] Nejvyšší správní soud především z rozsudku krajského soudu ve věci sp. zn. 43 A 35/2019 neshledal, že by stěžovatel v žalobě proti územnímu rozhodnutí mířil svými námitkami ke zrušení územního plánu, resp. jeho změny, byť této části bylo při vydání rozhodnutí užito. Z rekapitulace obsahu žaloby, které krajský soud provedl v bodech 2 a 3 rozsudku vyplývá, že stěžovatel (spolu s žalobkyní) brojil proti tomu, že: 1) stavba znehodnotí kvalitu a pohodu bydlení stěžovatele a negativně zasáhne do způsobu užívání nemovitostí, 2) stavba vzhledem ke svým rozměrům nadměrným způsobem zastíní jeho nemovitosti, 3) dojde k degradaci výhledu, což bude mít negativní vliv na dosavadní kvalitu prostředí, 4) záměr nerespektuje požadavky v souvislosti s požárním odstupem a v souvislosti s přístupem požární techniky a provedením jejího zásahu, 5) plocha plánovaná pro výstavbu (resp. celý areál sklárny) je významně zasažena značnou ekologickou zátěží, kterou záměr dále prohlubuje, 6) v rámci zachování kvality prostředí nelze připustit nahrazení stávajícího zděného plotu plotem drátěným s betonovým základem, jak je navrženo v záměru, 7) fasáda monolitické stěny, která přiléhá k pozemku stěžovatele, je navrhována v takových barevných odstínech, které opticky ještě zhorší efekt zastínění, 8) záměr předpokládá instalaci takového osvětlení, které je způsobitelné negativně narušovat

optickými imisemi pozemky a stavby stěžovatele (a žalobkyně). Dále stěžovatel namítal, že rozhodnutí nebyla stavebním úřadem doručována prvnímu zástupci.

[28] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatel v žalobě rovněž zcela obecně uvedl, že záměr nerespektuje maximální možnou zastavěnost pozemků, není umístěn ve stabilizované ploše a není tedy možné pro jeho umístění použít ustanovení územního plánu o těchto plochách. K této námitce poté krajský soud v bodě 42 rozsudku zkonstatoval vymezení pěti typů ploch, které územní plán rozlišuje s tím, že v daném případě v územním plánu vymezená plocha VL respektuje stávající stav využití území, neboť stávající areál sklárny je plochou využívanou pro lehkou průmyslovou výrobu; námitku, že záměr je v rozporu s územním plánem, neboť není na stabilizované ploše, a proto nelze aplikovat ustanovení o těchto plochách krajský soud označil za nedůvodnou. Dále se krajský soud k námitce stěžovatele ohledně koeficientu zastavění v územním plánu zabýval otázkou maximální možné zastavitelnosti pozemků, přičemž v této části konstatoval, že žalovaný se nevypořádal přezkoumatelným způsobem s tím, co se rozumí pod pojmem koeficient zastavění v kontextu územního plánu po změně, dospěl k závěru, že definice koeficientu zastavění, z níž žalovaný vycházel, byla v rozporu s podklady pro rozhodnutí, konkr. v rozporu s územním plánem ve znění změny. Dále konstatoval, že se žalovaný dostatečně nevypořádal ani s námitkou stran urbanistického a architektonického hlediska, nedostatečně popsal stávající urbanistickou strukturu a nevysvětlil, zda, a případně jak, se do ní posuzovaný záměr promítne. Nejvyšší správní soud připouští, že tyto námitky se sice vztahují k územnímu plánu, resp. jeho změně, nicméně zcela zjevně jimi stěžovatel nenapadá samotný územní plán. Z odůvodnění rozsudku dále vyplývá, že krajský soud posuzoval namítané nevypořádání odvolacích námitek, přičemž důvodnou shledal námitku, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s námitkou zhoršení kvality prostředí a omezení obvyklého užívání zahrady jejím zastíněním způsobeným umístěním skladu, s námitkami souvisejícími s nedostatečnými požárními odstupy a přístupem požární techniky, jakož i s namítanou ekologickou zátěží. Z důvodů výše uvedených krajský soud rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ve věci umístění stavby zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

[29] Podle § 101 odst. 1 s. ř. s. „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*“

[30] Nejvyšší správní soud nesdílí závěr krajského soudu, že se v daném případě jedná o situaci upravenou v § 101a odst. 1 větě druhé s. ř. s., a to z důvodu, že se stěžovatel domáhá zrušení té části změny č. 1 územního plánu, již bylo užito při rozhodování správních orgánů o žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby, což samo o sobě vylučuje možnost podat abstraktní návrh na zrušení zmiňovaného opatření obecné povahy. Samotná skutečnost, že územní rozhodnutí bylo vydáno na základě územního plánu (ostatně tomu ani jinak není), sama o sobě nediskvalifikuje dotčeného účastníka územního řízení podat abstraktní návrh na zrušení územního plánu, resp. jeho změny.

pokračování

[31] Nejvyšší správní soud podotýká, že sám krajský soud, si byl vědom závěru rozšířeného senátu vysloveného v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, které sám citoval: „*Pokud žalobce takový návrh výslovně sice neučiní, ale v rámci žalobních bodů nezákonnost aplikovaného opatření obecné povahy tvrdí, pak je namístě navrhovatele vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání spočívajícím v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti individuálnímu aktu aplikujícímu opatření obecné povahy společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho části dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.*“. Bez dalšího poté krajský soud konstatoval, že v daném případě k takové výzvě soud nepřistoupil. Nicméně krajský již neuvedl, z jakého důvodu k výzvě nepřistoupil. Nejvyšší správní soud tedy může pouze domýšlet, zda tomu tak bylo proto, že krajský soud neshledal, že by námitky uplatněné v žalobě směřovaly současně k přezkoumání změny územního plánu (incidenčnímu přezkumu), resp. že by stěžovatel namítal a priori nezákonnost územního plánu či jeho části, či že by zde byly indicie tomu nasvědčující. Tomu mimo jiné svědčí odůvodnění zrušujícího rozsudku, jakož i závěr krajského soudu, který v bodě 18 nyní napadeného usnesení uvádí, že ani z procesního kontextu daného průběhem řízení ve věci sp. zn. 43 A 35/2019 nelze dovodit, že by návrh byl podle svého skutečného obsahu návrhem na incidenční přezkum.

[32] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. 9 As 207/2015, uvedl: „*Ustanovení § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s. směřuje na situaci, kdy žaloba proti rozhodnutí slouží toliko jako „podvozek“ pro napadení opatření obecné povahy, jehož bylo při vydání rozhodnutí použito.*“ To však není případ stěžovatele. Žalobní námitky byly zcela konkrétní, přičemž z jejich obsahu nelze nijak dovodit, že by jejich řešení mělo základ přímo v napadeném opatření obecné povahy; žaloba nebyla koncipována toliko jako „podvozek“ či prostředek ke zrušení územního plánu.

[33] Nejvyšší správní soud připouští, že pouhým jazykovým výkladem § 101a odst. 1 s. ř. s. by bylo možno dojít k závěru, že pokud již uplyne lhůta k podání incidenčního návrhu, přičemž tento není podán, nelze již podat abstraktní návrh. Takový závěr však nedává smysl. Pokud lhůta pro podání abstraktního návrhu ještě běží, nelze vyloučit účastníka z možnosti návrh na přezkoumání opatření obecné povahy podat, a to bez ohledu na to, zda podal či nepodal návrh incidenční současně s žalobou. Podmínkou incidenčního přezkumu je existence správního rozhodnutí, které musí být způsobilé soudního přezkumu. Jinými slovy, pokud by účastník např. podal žalobu opožděně, či žalobu nepřípustnou, nelze mu, pokud se nachází ve lhůtě pro podání návrhu dle § 101b odst. 1 s. ř. s., abstraktní přezkum odepřít; stejně tak, pokud např. nepodá žalobu proti správnímu rozhodnutí vůbec. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 19. 12. 2010, sp. zn. 5 AOs 2/2012, mimo jiné uvedl: „*Smyslem § 101a s. ř. s. dle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby v případě, že je podána např. žaloba proti rozhodnutí o umístění stavby, přitom žalobce zpochybňuje již samotný územní plán, resp. opatření obecné povahy, z něhož správní rozhodnutí vychází, byl podán návrh na zrušení opatření obecné povahy současně s touto žalobou, nikoli samostatně. Není však případné uvedené ustanovení interpretovat tak, že přípustně lze podat návrh na zrušení opatření obecné povahy pouze, je-li vyčerpána možnost obrany i jinými prostředky, tzn. byla podána žaloba ve správním soudnictví. Uvedené ustanovení nestanoví podmínku, že by před podáním návrhu, musel navrhovatel podat žalobu - srovn. analog. ust. § 68 písm. a) s. ř. s. Tím spíše je dle názoru Nejvyššího správního soudu uvedené ustanovení třeba vykládat v těchto intencích v kontextu s § 101b s. ř. s.*“ Obdobně lze

dospět k závěru, že nelze *sensu stricto* odmítnout abstraktní přezkum opatření obecné povahy z důvodu, že ke zrušení tohoto opatření, resp. jeho části stěžovatel nevyužil možnosti incidenčního přezkumu.

[34] Jak konstatoval rozšířený senát ve výše citovaném rozhodnutí, incidenční přezkum směřuje jednoznačně k rozšíření zákonných práv navrhovatele oproti návrhu abstraktnímu, jehož podání zákonodárce limituje lhůtou 1 roku, nikoli k jejich omezení. Uvedenému je třeba rozumět tak, že účastník se může domoci ve své věci přezkoumání napadeného opatření obecné povahy i po uplynutí lhůty pro abstraktní přezkum; tak tomu bude zejména tehdy, bylo - li správní rozhodnutí, které lze napadnout žalobou, vydáno až po uplynutí lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. To však samo o sobě neznamená, že by účastník nemohl ve lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s. podat samostatný návrh na zrušení opatření obecné povahy, tedy, že by nepodání incidenčního přezkumu automaticky vždy vylučovalo přezkum abstraktní. Jinými slovy, nelze dovozovat, že pokud účastník správního řízení (stěžovatel) lhůtu pro podání akcesorického návrhu na zrušení opatření obecné povahy (incidenční přezkum) zmešká nebo možnost opatření obecné povahy, kterého bylo (zde) v řízení o umístění stavby užito, napadnout nevyužije vůbec, že se tím připraví i o možnost napadnout opatření obecné povahy samostatným návrhem.

[35] Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, což konstatoval i krajský soud, oba druhy přezkumu jsou na sobě navzájem nezávislé. Není tedy vyloučeno, že lze uplatnit i postupy oba (např. ze zcela jiných důvodů); v rámci abstraktního přezkumu může navrhovatel napadnout opatření obecné povahy ve větším rozsahu, než by odpovídalo jeho aplikaci v příslušném správním rozhodnutí. To v daném případě také stěžovatel učinil. Argument krajského soudu, že územní rozhodnutí bylo vydáno na základě napadeného územního plánu, resp. změny č. 1, pročez opatření obecné povahy mělo být napadeno současně s žalobou, není dostačující pro odmítnutí návrhu stěžovatele.

[36] Nejvyšší správní soud podotýká, že krajský soud svým postupem fakticky odepřel stěžovateli zcela možnost soudního přezkumu napadeného opatření obecné povahy. V rámci žaloby proti územnímu rozhodnutí krajský soud bez bližšího vysvětlení či odůvodnění nepřistoupil k odstranění nejasností, když pouze konstatoval, že k výzvě k odstranění nejasností nepřistoupil, tedy případný incidenční přezkum neumožnil. Návrh na abstraktní přezkum potom následně odmítl s tím, že měl být uplatněn přezkum incidenční.

[37] Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 194/2014 - 36 konstatoval: „Rozšířený senát dodává, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podaný podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. musí být podán společně se žalobou proti rozhodnutí, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno (tj. ať už v rámci jediného podání soudu nebo i ve dvou podáních současně u soudu učiněných). Pokud žalobce takový návrh výslovně sice neučiní, ale v rámci žalobních bodů nezákonnost aplikovaného opatření obecné povahy tvrdí, pak je namístě navrhovatele vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání spočívajícím v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti individuálnímu aktu aplikujícímu opatření obecné povahy společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. [viz bod 28].“ Současně zde Nejvyšší správní

pokračování

soud zdůraznil: „*I v případě žaloby podané samostatně proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, je však soud oprávněn posoudit námitky týkající se výkladu opatření obecné povahy, přičemž je třeba zvolit takový výklad opatření obecné povahy, který je v souladu s právním řádem, ústavním pořádkem, resp. s hodnotovým rámcem demokratického řádu lidských práv a základních svobod.*“ K takovému výkladu však krajský soud v dané věci zjevně nepřistoupil.

[38] Nejvyšší správní soud připomíná, že právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod je zcela esenciálním požadavkem právního řádu a lze jej považovat za jeden z pilířů právního státu. Nelze přitom zapomínat na jeho skutečný účel. Tím je zajistit spravedlivé rozhodování soudů a jiných orgánů veřejné moci. Procesní postup je prostředkem k uplatnění či ochraně hmotných práv, která bez postupu k jejich vymožení zůstávají toliko hypotetickou záležitostí; bez spravedlivého procesu nelze očekávat správné stanovení hmotných práv. Spravedlivost procesu je přitom neodmyslitelným požadavkem kladeným na každé soudní řízení.

[39] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že prioritou musí být vždy především efektivní poskytnutí právní ochrany jednotlivcům, jejichž práv se rozhodnutí či jiné úkony veřejné správy dotýkají, neboť právě poskytování ochrany právům jednotlivců proti nezákonným aktům veřejné moci je základním smyslem existence správního soudnictví (srov. § 2 s. ř. s.). Rozhodování soudu nemůže být vedeno toliko formalismem abstrahujícím od potřeby ochrany práv jednotlivců, nýbrž jeho smyslem a cílem musí být těmto právům poskytnout nejúčinnější ochranu při respektování zákona. Jednotlivci se obracejí na soud nikoli proto, aby se jim dostalo akademického pojednání o formální povaze toho kterého úkonu správního orgánu, nýbrž proto, aby jim soud proti takovému úkonu porušujícímu dle jejich přesvědčení jejich práva poskytl skutečnou ochranu. Obrazně řečeno, spravedlivý proces představuje jedinou cestu, o které je známo, že vede ke kýženému cíli – spravedlivému rozhodnutí.

[40] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadené usnesení krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm se krajský soud, vázán právním názorem výše vysloveným, s námitkami, které stěžovatel v návrhu ze dne 6. 6. 2019 uplatnil, meritorně vypořádá.

[41] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti touto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. května 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu