



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **M. K.**, zastoupen JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupen Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo nám. 671/24, Praha 1, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - obecně závazné vyhlášky č. 33/1999 Sb. hl. m. Prahy o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hl. m. Prahy v textové a grafické části přílohy č. 1 vymezující zákres velkého rozvojového území „Bohdalec - Slatiny“, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2021, č. j. 14 A 198/2018-86,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2021, č. j. 14 A 198/2018-86, **se zrušuje.**
- II. Návrh navrhovatele na zrušení části opatření obecné povahy - obecně závazné vyhlášky č. 33/1999 Sb. hl. m. Prahy o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hl. m. Prahy v textové a grafické části přílohy č. 1 vymezující zákres velkého rozvojového území „Bohdalec - Slatiny“, vedený u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 14 A 198/2018, **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o návrhu a nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Navrhovateli **se vrací** soudní poplatek za návrh na zrušení části opatření obecné povahy ve výši **5 000 Kč** a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5 000 Kč**, které budou vyplaceny z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky, do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Podstata věci a dosavadní průběh soudních řízení

[1] Navrhovatel podal u Městského soudu v Praze návrh na zrušení části opatření obecné povahy – vyhlášky č. 33/1999 Sb. hl. m. Prahy o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích v textové a grafické části přílohy č. 1 vymezující zákres velkého rozvojového území „Bohdalec-Slatiny“ (dále též „napadené opatření“). Navrhovatel podal tento návrh spolu se žalobou proti rozhodnutí Rady hl. m. Prahy ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. S-MHMP 1256576/2017, kterým bylo rozhodnuto, že se nepovoluje výjimka ze zákazu stavební činnosti stanoveného shora uvedenou vyhláškou a opravy domku č. e. X na pozemcích parc. č. XA, XB a XC v k. ú. S., P. X (dále též „napadené rozhodnutí“).

[2] Žaloba proti rozhodnutí o nepovolení výjimky byla usnesením městského soudu ze dne 27. 11. 2018, č. j. 14 A 198/2018-39, vyloučena k samostatnému projednání a rozhodnutí a zapsána u tohoto soudu pod sp. zn. 14 A 248/2018.

[3] Návrh na zrušení části opatření obecné povahy městský soud usnesením ze dne 20. 12. 2018, č. j. 14 A 198/2018-45, odmítl. Měl za to, že k jeho podání došlo po uplynutí zákonem stanovené lhůty. Jeho právní názor ohledně opožděnosti návrhu byl však popřen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 428/2018-34, opírajícím se o právní názor vyjádřený zejména v rozsudku téhož soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40, č. 3950/2020 Sb. NSS. Včasnost návrhu bylo nutno posuzovat dle lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí o nepovolení výjimky dle § 72 odst. 1 s. ř. s., jelikož rozhodnutí bylo vydáno na základě napadeného opatření obecné povahy. Jinými otázkami než včasností návrhu, zejména pak případnými jinými možnými důvody odmítnutí návrhu, se Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 428/2018-34 nezabýval.

[4] Městský soud v dalším řízení přistoupil k věcnému projednání návrhu.

[5] Otázkou, zda samotné rozhodnutí, pro něž bylo podkladem opatření obecné povahy, jež navrhovatel napadl návrhem, je „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., se městský soud zabýval v bodě 15 svého rozsudku. Měl za to, že na rozdíl od výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu je o výjimce ze stavební uzávěry rozhodováno v samostatném řízení a orgánem odlišným od stavebního úřadu, který by rozhodoval o případné žádosti o dodatečné povolení stavby či o jejím odstranění. Podle městského soudu uvedené typy řízení mají odlišné předměty a rozhodnutí o nepovolení výjimky ze stavební uzávěry není z těchto důvodů možné považovat za podkladové pro další rozhodnutí týkající se předmětné stavby. Proto měl městský soud za to, že žalobu podanou žalobcem proti rozhodnutí o nepovolení výjimky ze stavební uzávěry nelze odmítnout jako podanou proti podkladovému rozhodnutí.

[6] K námitce nepřiměřené délky trvání stavební uzávěry městský soud uvedl, že vypracování nového územního plánu pro hl. m. Prahu provázely časově náročné přípravné práce, které souvisí se změnami ve složení zastupitelstva podle výsledků voleb v hl. m. Praze. Vzhledem ke shora uvedeným okolnostem měl soud za to, že v daném případě nelze nečinnost považovat za bezdůvodnou a svévolnou, a že tedy doba platnosti stavební uzávěry, byť je dost dlouhá, nezpůsobuje nezákonnost napadeného opatření obecné povahy.

pokračování

[7] K námitce neproporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatele stavební uzávěrou městský soud uvedl, že při porovnání omezení práva žalobce na úpravu stavby v jeho vlastnictví a veřejného zájmu na zachování celistvosti daného území se jeví jako vhodné dát přednost veřejnému zájmu, neboť tento způsob zachování celistvého území umožní při vyhotovování Metropolitního plánu zabezpečit potřebné funkce území. Z tohoto hlediska bylo možné shledat i potřebnost předmětné stavební uzávěry. Soud tedy uzavřel, že v daném případě převažuje veřejný zájem spočívající v potřebě zachování celistvosti území pro jeho využití v rámci připravovaného Metropolitního plánu nad právem navrhovatele užívat stavbu v podobě, do které ji upravil bez příslušných povolení a v době, kdy zde již stavební uzávěra existovala. Neshledal tedy neproporcionální zásah do práv navrhovatele.

II. Kasační stížnost navrhovatele

[8] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., požaduje jej zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení městskému soudu.

III. Podmínky pro věcné projednání návrhu

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda návrh neměl být odmítnut proto, že opatření obecné povahy bylo napadeno návrhem v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí, pro jehož vydání bylo podkladem, jež však není samostatně soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s.

[10] Závěru městského soudu, že v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. lze samostatně napadnout rozhodnutí o neudělení výjimky ze stavební uzávěry podle § 99 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nelze přisvědčit.

[11] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (zdůraznění dodáno), *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[12] Rozšířený senát se obdobnou otázkou zabýval ve vztahu k rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu, přičemž ve svém rozsudku ze dne 30.7.2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Takové rozhodnutí lze proto soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. Samostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu.“

[13] Rozšířený senát uvedl, že aby mohlo být rozhodnutí o výjimce podrobeno samostatnému soudnímu přezkumu, musí především jít o rozhodnutí, které je samo o sobě způsobilé zasáhnout do práv jednotlivce. Soudní řád správní má zajistit poskytování právní

ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Jakkoli je v řízení o výjimce s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje, či nepovoluje, a účinky takového rozhodnutí nejsou omezeny do doby, než je vydáno konečné rozhodnutí, nemá samotné povolení či naopak nepovolení výjimky do práv účastníků obvykle žádné přímé dopady. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by se již na základě samotného rozhodnutí o výjimce mohl záměr, pro který byla tato výjimka požadována, fakticky uskutečnit, anebo se naopak musel uskutečnit v jiné podobě, než pro kterou byla požadována výjimka, resp. se vůbec uskutečnit nemohl. Jinými slovy samostatný soudní přezkum by byl zcela namístě v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole. Rozšířený senát dodal, že v převážné většině případů však v takovém případě bude na rozhodnutí ve věci výjimky navazovat rozhodnutí ve věci samé, případně souhlas příslušného stavebního úřadu.

[14] Obdobně je tomu v nyní projednávané věci. Rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry není ve vztahu k účelu, pro nějž bylo o výjimku žádáno, rozhodnutím, které samo o sobě zakládá práva a povinnosti účastníků řízení. Výlučným účelem žádosti o rozhodnutí o této výjimce je totiž dosáhnout výjimky ze stavební uzávěry, díky níž by bylo možno úspěšně žádat o rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby. Samo rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry tak není způsobilé zasáhnout do práv a povinností účastníků řízení, jelikož samo o sobě v dané konkrétní situaci nedává nikomu práva ani povinnosti („ještě“ nemění nastavení práv a povinností osob, jichž se rozhodnutí o výjimce týká, neboť to se projeví až tehdy, když se obsah rozhodnutí o výjimce „včlení“ do rozhodnutí, kterým se již práva nebo povinnosti závazně stanoví).

[15] To, že rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry případně vydává jiný orgán než navazující rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby, není rozhodné, je-li druhý z uvedených orgánů vázán rozhodnutím o výjimce, a má-li tedy povinnost je „zakomponovat“ do svého vlastního rozhodnutí. Stejně tak není přesný závěr městského soudu, že rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry a navazující rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby mají odlišné předměty. Ve skutečnosti je předmět rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry jakousi podmnožinou komplexního předmětu řízení ve věci dodatečného stavebního povolení – je jedním ze stavebních kamenů druhého z rozhodnutí, který je orgán, jenž rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení vydává, povinen bez možnosti změny daného konkrétního kamene včlenit do komplexní konstrukce, kterou buduje, složené obvykle z více dílčích částí. Ony dílčí části buď obdrží jako „subdodávku“ od orgánů k tomu zákonem určených, přičemž na ní zásadně nemůže nic změnit svým vlastním posouzením, nebo je vytváří (svým vlastním posouzením) sám.

[16] Výjimkou z výše popsaného vztahu mezi rozhodnutím o výjimce ze stavební uzávěry a navazujícím rozhodnutím či jiným úkonem správního orgánu subsumujícím rozhodnutí o výjimce, již zaměřeným vůči konkrétním osobám, by představoval případ, kdy by již na rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry žádné takovéto rozhodnutí nebo jiný úkon nenavazovaly. Bylo by tomu tak například, pokud by se o udělení výjimky ze stavební uzávěry žádalo v návaznosti na řízení o odstranění stavby, která byla postavena v území, na němž je výstavba omezena, avšak k vybudování takové konkrétní stavby by nebylo zákonem vyžadováno žádného dalšího povolujícího aktu. V takovém případě by již samotné

pokračování

rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry mělo přímý dopad na to, zda stavba bude, anebo nebude odstraněna, a tudíž by bylo samo o sobě způsobilé zasáhnout do práv účastníků řízení.

[17] Vztah mezi rozhodnutím ve věci výjimky ze stavební uzávěry týkajícím se stavby, která má být předmětem rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení či odstranění stavby, a tímto rozhodnutím je tedy obdobná vztahu mezi rozhodnutím ve věci výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu a navazujícím rozhodnutím v územním či stavebním řízení, jak se jím zabýval rozšířený senát ve shora zmíněném rozsudku č. j. 8 As 8/2011-66. Napadené rozhodnutí proto není samostatně soudně přezkoumatelné k žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. Je přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě proti na ně navazujícímu rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení či odstranění stavby postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s. (viz bod 35 rozsudku č. j. 8 As 8/2011-66).

[18] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. (zdůraznění doplněno) *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 opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

[19] Podle § 68 písm. e) s. ř. s. (zdůraznění doplněno) *žaloba je nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.* Podle § 70 písm. a) s. ř. s. *ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.*

[20] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.*

[21] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 6. 2018, č. j. 7 As 29/2018-63, přitakal právnímu názoru vyslovenému v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 9 A 162/2017-76, podle něhož skutečnost, že žalobou napadené rozhodnutí nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, takže žalobu je nutno pro její nepřipustnost odmítnout, je důvodem pro odmítnutí návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který žalobci s nepřipustnou žalobou spojili. Nezbytnou podmínkou pro incidenční přezkum opatření obecné povahy je totiž existence „primárního“ řízení o žalobě směřující do věci, ve které bylo toto opatření obecné povahy užito. Nejvyšší správní soud k právnímu názoru městského soudu v bodě 22 svého rozsudku uvedl, že „za situace, kdy napadené rozhodnutí (rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí) nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, je třeba odmítnout pro nepřipustnost i návrh na zrušení opatření obecné povahy. Toto řízení může probíhat pouze ve spojení s 'primárním' řízením o žalobě směřující do věci, ve které bylo toto opatření obecné povahy užito.“

[22] Nebyla-li přípustná žaloba proti napadenému rozhodnutí, nebyl přípustný ani s tím spojený návrh na zrušení napadeného opatření podaný podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., neboť pro jeho podání nebyla splněna podmínka, aby navrhovatel byl *podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh.* Městský soud proto měl posoudit právní otázku samostatně soudní přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí opačně a na základě toho

žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 101a odst. 1 větou druhou téhož zákona. Proto tak učinil spolu se zrušením rozsudku městského soudu nyní Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první, části věty za středníkem s. ř. s.

IV. Zajištění soudní ochrany

[23] Ustanovení s. ř. s. i jiných zákonů je nezbytné interpretovat ústavně konformně. V souvislostech nyní projednávané věci to především znamená, že výše uvedený výklad vztahu rozhodnutí ve věci odstranění stavby nebo jejího dodatečného povolení, rozhodnutí ve věci výjimky ze stavební uzávěry (napadeného rozhodnutí) a samotné stavební uzávěry (napadeného opatření) a z něho plynoucí závěr o nepřipustnosti návrhu na zrušení části napadeného opatření lze akceptovat jen a pouze tehdy, bude-li navrhovateli zaručeno, že zákonnost napadeného opatření může být k jeho žalobě či jinému návrhu v tom rozsahu, v jakém na jeho věc bude aplikována, přezkoumána spolu s rozhodnutím, jímž k této aplikaci došlo a jež se projevilo ve sféře jeho práv a povinností.

[24] Jak uvedl rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bodě 15 (zdůraznění doplněno), „*smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). Odstavec 3 zmíněného článku pak zajišťuje, že mohou být reparovány materiální následky veškerého nezákonného jednání veřejné správy směřovaného vůči jednotlivci. Byla-li by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhajících. Něco takového by nerespektovalo ústavní požadavek šetření podstaty a smyslu základního práva na soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy. Ostatně i nová úprava správního soudnictví z roku 2002, jež zavedla nové typy žalob (zejména nečinnostní a zásahovou žalobu), byla přijata mimo jiné právě proto, aby byla v souladu s požadavky vyjádřenými v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (...).*“

[25] Navrhovateli tedy musí být k dispozici soudní přezkum poskytnutý „v jednom balíčku“ v rámci žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. proti rozhodnutí ve věci odstranění stavby nebo jejího dodatečného povolení. V rámci řízení o této žalobě soud přezkoumá (samozřejmě v mezích žalobních bodů) podle § 75 odst. 2 s. ř. s. i rozhodnutí ve věci výjimky ze stavební uzávěry (napadené rozhodnutí). Pokud spolu se žalobou podá žalobce i návrh na zrušení části stavební uzávěry (napadeného opatření) podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., bude podroben soudnímu přezkumu i tento akt v rozsahu, v jakém jej bylo při vydání napadeného rozhodnutí a následně rozhodnutí ve věci odstranění stavby nebo jejího dodatečného povolení užito.

[26] Není pochyb, že k tomu, aby soudní ochrana byla a zůstala účinná, poskytne-li se až poté, co bude po vyčerpání řádných opravných prostředků rozhodnuto ve věci samé, tedy vydáno rozhodnutí ve věci odstranění stavby nebo jejího dodatečného povolení, je třeba, aby soud ve správním soudnictví měl i v této situaci k dispozici právní nástroje, které mu

pokračování

umožní dosáhnout dostatečně zpět proti proudu času na všechny právně závazné akty, kterých bylo užito při vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Soud musí tedy mít možnost úvahy o souladu aplikovaného práva (zákonů, podzákonných obecně závazných právních předpisů), byť třeba již neplatného, s právními pravidly vyšší právní síly (ústavním pořádkem, zákonem), která se musí mít možnost projevit ve výsledku řízení o žalobě. Stejně tak musí mít možnost podobně „účinné“ úvahy o zákonnosti opatření obecné povahy, bylo-li na věc, byť třeba toliko v rámci vydávání některého podkladového aktu, jenž je přezkoumáván podle § 75 odst. 2 s. ř. s., aplikováno, a to samozřejmě i tehdy, pozbylo-li takové opatření obecné povahy následně platnosti.

[27] Ve vztahu k právním předpisům právní řád (zejm. čl. 95 Ústavy a judikatura Ústavního soudu) poskytuje nástroje účinné kontroly, která působí i zpětně, bez ohledu na to, zda v okamžiku soudního přezkumu rozhodnutí jsou právní předpisy, jichž bylo užito k jeho vydání, ještě platné a účinné. Byly-li užity, obecný soud má v každém případě k dispozici nástroje ke zpětné kontrole jejich zákonnosti (incidentní neaplikovatelnost podle čl. 95 odst. 1, části věty za středníkem Ústavy) či souladu s ústavním pořádkem (návrh na vyslovení protiústavnosti již neplatného zákona podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, jehož přípustnost dovodila judikatura Ústavního soudu).

[28] K dosažení požadavku účinné soudní ochrany je třeba, aby podobný mechanismus dostatečně účinného „zpětného zrcátka“ byl k dispozici i ve vztahu k opatřením obecné povahy, jichž bylo k vydání žalobou napadeného rozhodnutí užito, a to i v případě, kdy po vydání rozhodnutí či po vydání některého z podkladových aktů pro ně, k jejichž vydání bylo opatření obecné povahy užito, dojde k zániku tohoto opatření obecné povahy.

[29] Na tuto otázku již částečně dal Nejvyšší správní soud odpověď v rozsudku ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-67, č. 3610/2017 Sb. NSS, v němž uvedl, že „územní rozhodnutí (§ 76 a násl. stavebního zákona z roku 2006) nelze zrušit pro rozpor s územním plánem, pokud ten byl v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. zrušen až ode dne, který následuje po dni nabytí právní moci územního rozhodnutí“. Upozornil, že § 101d odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudu určit, zda se budou účinky zrušení napadeného opatření obecné povahy vztahovat pouze do budoucna (zrušení *ex nunc*), anebo budou působit i zpětně, ke dni, jež určí soud ve zrušujícím výroku, kterým může být dokonce až den vydání napadeného opatření obecné povahy (zrušení *ex tunc*). Výše citovaný závěr pak Nejvyšší správní soud opřel zejména o výslovné znění § 101d odst. 4 s. ř. s. a podpořil jej souhlasnými názory vyjádřenými v odborné literatuře.

[30] Nejvyšší správní soud si je vědom existence rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2019, č. j. 43 A 4/2019-87, který za analogické aplikace právního závěru vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2018 Sb. NSS, uvedl, že závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 157/2016-67 jsou již překonány, a zrušení opatření obecné povahy tedy lze zpětně zohlednit i tehdy, pokud účinky zrušení nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se však se závěry Krajského soudu v Praze neztotožňuje.

[31] Rozšířený senát v bodě 35 svého usnesení č. j. 6 As 211/2017-88 uvedl: „Rozšířený senát tedy, veden shora uvedenými úvahami a nutností zajištění účinnosti ochrany práv jednotlivců poskytované správními soudy v souladu s ústavními imperativy v plné jurisdikci,

musel přistoupit ke změně dosavadní judikatury vztahující se k zohlednitelnosti zrušení podmiňujícího aktu při soudním přezkumu podmíněného aktu při jejich řetězení dle § 75 odst. 1 s. ř. s. Právo na spravedlivý proces vyžaduje, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení mohla být k řádně uplatněné žalobní námitce žalobce zohledněna v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu i při jejich řetězení. Žalobce však může dosáhnout zrušení podmíněného rozhodnutí pouze v případě, že podmiňující rozhodnutí bylo předtím zrušeno či změněno pro nezákonnost buď soudem ve správním soudnictví nebo správními orgány v řízení o mimořádných či dozorcích prostředcích. Tento závěr není v rozporu s úpravou obsaženou v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soud zohlední pouze takovou nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí, jejíž důvod byl dán již v době vydání podmíněného rozhodnutí, avšak která dosud nebyla autoritativně zjištěna.

[32] Jistě je představitelné nahlížet na opatření obecné povahy, jehož bylo při vydání „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (či podkladového aktu následně subsumovaného do „rozhodnutí“) užito, a na samotné takto vydané „rozhodnutí“ jako na podmiňující a podmíněný akt, které jsou oba předmětem samostatného soudního přezkumu. Tato koncepce však má určité slabiny. Usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017-88 se vztahovalo k prolomení vázanosti soudu skutkovým a právním stavem, který je dán ke dni vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu podle § 75 odst. 1 s. ř. s., v řízeních o rozhodnutích podmíněných jinými rozhodnutími samostatně přezkoumatelnými ve správním soudnictví, která byla následně v přezkumu soudem zrušena. Opatření obecné povahy však takovým podmiňujícím rozhodnutím v podstatných ohledech není. Mechanismus jeho působení je odlišný od správního rozhodnutí tím, že opatření obecné povahy je závazné pro obecně vymezený okruh osob, zatímco správní rozhodnutí je závazné pouze pro okruh osob individuálně vymezený předmětem řízení (byť může jít o okruh i značně rozsáhlý). Okruh osob, jejichž právní vztahy opatření obecné povahy upravuje, tedy bude většinou širší, než tomu typicky bývá u rozhodnutí, a navíc není za běžných okolností tak jasný a relativně jednoduše určitelný jako u rozhodnutí s individuálně určeným okruhem adresátů. Jinak řečeno, mechanismus působení opatření obecné povahy je bližší mechanismu působení právního předpisu.

[33] To je také důvodem, proč je v § 101d odst. 2 s. ř. s. výslovně stanovena možnost soudu určit, k jakému dni nastávají účinky zrušení opatření obecné povahy. Zrušení opatření obecné povahy je tak spíše než zrušení rozhodnutí správního orgánu svou povahou blízké zrušení zákona či jiného právního předpisu podle § 70 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). To se promítá např. i do shodné úpravy stanovení účinků zrušení opatření obecné povahy a právního předpisu na právní vztahy vzniklé před zrušením těchto aktů, jak je upravují § 101d odst. 4 s. ř. s. (po účinnosti novelizace, kterou má od 1. 1. 2024 provést čl. LXII bod 7. zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, by šlo o odst. 5) a § 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu. Ostatně v usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017-88 Nejvyšší správní soud uvedl, že běžnou praxí ve správním soudnictví je zohlednit při rozhodování také zrušení právního předpisu, byť k němu došlo až po vydání napadeného rozhodnutí. Jako příklad uvedl rozšířený senát v bodě 33 svého usnesení rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002-98; ten při svém rozhodování vycházel ze skutečnosti, že ačkoli „[ke zrušení napadeného právního předpisu] Ústavním soudem došlo k 31. 12. 2000, je zjevné, že ustanovení zákona vykazovalo znaky protiústavnosti již v době vydání kolaudačního rozhodnutí“. Závěr Krajského soudu v Praze

pokračování

v rozsudku č. j. 43 A 4/2019-87 by zcela smazával rozdíly mezi zrušením opatření obecné povahy *ex tunc* a *ex nunc*, neboť by zrušení opatření obecné povahy bylo vždy způsobilé zpětně ovlivnit právní vztahy vzniklé jeho aplikací, bez ohledu na okamžik právních účinků zrušení opatření obecné povahy.

[34] V judikatuře Nejvyššího správního soudu lze důraz na to, že opatření obecné povahy může být do určitého okamžiku zákonné, ale od určitého již (typicky s ohledem na vyvíjející se poměry) ne, nalézt např. při rozhodování právě o stavebních uzávěrách, mají-li mít dočasnou povahu, nebo o územních rezervách pro budoucí záměry využití území (viz rozsudek ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS, a dále např. rozsudky ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53, ze dne 15. 3. 2016, č. j. 2 As 301/2015-37, či ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103, č. 3588/2017 Sb. NSS). „Schopnost“ zpětného zásahu soudem k přesně určenému okamžiku v minulosti v intervalu mezi vydáním opatření obecné povahy a rozhodnutím soudu o jeho (ne)zákonnosti tedy může být významná pro účinnost soudní kontroly a zároveň takové její působení, jež pokud možno bude šetřit práva osob nabytá v dobré víře a obecně právní jistotu spoluvytvářenou právě i působením daného opatření obecné povahy na právní vztahy.

[35] Teprve novelizace provedená v § 101d s. ř. s. již zmíněným zákonem č. 284/2021 Sb., jež bude spočívat ve vyloučení zrušení opatření obecné povahy se zpětným účinkem (nové znění § 101d odst. 2 věty první s. ř. s.) a zavedení pravidla, že *ke zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části přihlédne soud vždy při přezkumu rozhodnutí a jiných úkonů správních orgánů, při jejichž vydání bylo opatření obecné povahy užito, byť byly vydány před tímto zrušením*, bude znamenat, že právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 157/2016-67 nebude možno od účinnosti této novelizace (1. 1. 2024) v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části aplikovat, neboť právní úprava, o kterou se opíral, bude výslovně obsahově změněna. Teprve od tohoto dne se uplatní právní názor obsahově odpovídající analogickému užití pravidla formulovaného v usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017-88.

[36] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 157/2016-67 tedy nebyl překonán usnesením rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017-88. Naopak, oba rozsudky se vzájemně doplňují ohledně možnosti zohlednění zrušení aktu, jenž byl užit či byl podkladem k vydání správního rozhodnutí, při přezkumu tohoto správního rozhodnutí, přestože ke zrušení užitého či podkladového aktu došlo až po vydání takového správního rozhodnutí, ať už se jedná o podkladový akt (usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017-88), opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 157/2016-67) nebo právní předpis (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 48/2002-98).

[37] Právní úprava v s. ř. s. tedy zatím (do 1. 1. 2024) neumožňuje zohlednit zrušení opatření obecné povahy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, k jehož vydání bylo dané opatření obecné povahy užito, tehdy, pokud účinky takového zrušení nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu, neboť v takovém případě nebylo závazně deklarováno, že opatření obecné povahy bylo nezákonné již v době, kdy správní orgán vydal rozhodnutí, k jehož vydání bylo opatření obecné povahy užito.

[38] V nyní projednávané věci navíc u napadeného opatření nebyla nezákonnost deklarována vůbec, neboť napadené opatření bylo zrušeno *ex nunc* zákonem (tedy pouze

s účinky do budoucna a bez autoritativní úvahy o jeho zákonnosti). Dne 30. 7. 2021 vstoupil podle § 335 písm. a) zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (dále „zákon č. 283/2021 Sb.“), v účinnost jeho § 326 odst. 1, podle něhož *stavební uzávěry vydané podle zákona č. 50/1976 Sb. z důvodu zamezení možnosti ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace pozbývají platnosti dnem nabytí účinnosti tohoto ustanovení*. Napadené opatření splňuje obě podmínky – jedná se o opatření vydané podle § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb. a jde o stavební uzávěru z důvodu zamezení možnosti ztížení nebo znemožnění využití budoucího území podle připravované územně plánovací dokumentace. Napadené opatření tedy dnem účinnosti § 326 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb. (30. 7. 2021) pozbylo platnosti.

[39] Do 1. 1. 2024 tedy výslovná právní úprava nepočítá s možností závazně deklarovat nezákonnost opatření obecné povahy, kterého bylo užito při vydání rozhodnutí správního orgánu, jinak než v souvislosti s jeho zrušením *erga omnes* v rámci abstraktního nebo incidenčního přezkumu tohoto opatření podle § 101a a násl. s. ř. s.

[40] To může vytvářet zákonodárcem jistě nezamýšlené, neboť zjevně protiústavní a hrubě iracionální mezery v účinné soudní ochraně. Zvláště patrné je to v incidenčním přezkumu opatření obecné povahy. Jeho smyslem a účelem je pro posouzení zákonnosti správního rozhodnutí, k jehož vydání bylo užito opatření obecné povahy, posoudit zákonnost tohoto opatření a případně promítnout zjištěnou nezákonnost do závěru o zákonnosti správního rozhodnutí samotného. To je také důvodem, proč je incidenční přezkum přísně svázán se žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, a to pouze v rozsahu, v jakém bylo ve věci užito (akcesorita návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy). Je to také důvodem, proč se v řízení o incidenčním přezkumu opatření obecné povahy neužije lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jinak platná při abstraktním přezkumu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS).

[41] Tento smysl a účel incidenčního přezkumu je však ohrožen v situacích jako v nyní projednávané věci – jestliže v době po vydání napadeného správního rozhodnutí ve věci, v níž bylo užito opatření obecné povahy, jehož incidenčního přezkumu se účastník řízení domáhá, ale dříve, než soud v incidenčním přezkumu rozhodne, dojde ke zrušení tohoto opatření obecné povahy, avšak s účinkem pozdějším než ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí. Za právního stavu účinného do 31. 12. 2023 je lhůtejně, zda ke zrušení k okamžiku po vydání napadeného správního rozhodnutí došlo z důvodu nezákonnosti opatření obecné povahy, nebo jeho derogací, jak to v nyní projednávané věci učinil § 326 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb. Mezitím zrušené opatření obecné povahy již není možno v řízení o incidenčním návrhu na jeho zrušení zrušit „ještě jednou“ (neexistuje již předmět soudního řízení podle § 101a s. ř. s., neboť nelze rozhodovat o zrušení něčeho, co již bylo zrušeno a neexistuje; viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, č. j. 3 Ao 5/2007-85, ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011-129, nebo v modifikované podobě rozsudek ze dne 12. 7. 2021, č. j. 6 Ao 29/2021-14).

[42] Za právního stavu od 1. 1. 2024 bude situace zčásti jiná v tom, že nové znění § 101d odst. 3 s. ř. s. zjevně přikazuje zohlednit zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části *vždy při přezkumu rozhodnutí a jiných úkonů správních orgánů, při jejichž vydání bylo opatření obecné povahy užito, byť byly vydány před tímto zrušením*. Uvedené ustanovení se zjevně

pokračování

vztahuje pouze na případy zrušení opatření obecné povahy nebo jejich části pro nezákonnost, neboť je systematicky zařazeno v § 101d s. ř. s., jenž upravuje rozsudek ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy a jeho části a účinky takového rozsudku, zejména pokud jsou jím opatření obecné povahy nebo jeho část rušeny pro nezákonnost. Na prostou derogaci či novelizaci opatření obecné povahy či jeho části se tedy nové znění § 101d odst. 3 s. ř. s. zjevně nebude vztahovat.

[43] Zrušit v incidenčním přezkumu to, co již bylo zrušeno a neexistuje, není možné, avšak v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci, v níž bylo toto opatření obecné povahy užito, stále existuje překážka, aby se žalobce mohl úspěšně domáhat jemu příznivého výsledku správního řízení, neboť neexistuje deklarace nezákonnosti opatření obecné povahy k okamžiku v minulosti, kdy toto opatření správní orgán k vydání žalobou napadeného rozhodnutí užil. K tomuto okamžiku platila presumpce správnosti daného opatření obecné povahy.

[44] Soudní řád správní pro případy jako v nyní projednávané věci neznal do 31. 12. 2023 výslovné řešení a od 1. 1. 2024 je nabídne pouze pro případy zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro nezákonnost, ne však pro případy derogace či novelizace opatření obecné povahy nebo jeho části. Absence řešení je přitom způsobilá zásadně a na základě často zcela náhodných okolností (odvíjejících se někdy jen od plynutí času, rychlosti rozhodování orgánů veřejné moci a činnosti orgánů moci zákonodárné či – při změnách opatření obecné povahy z důvodů věcných – činností orgánů příslušných k vydávání opatření obecné povahy) zasáhnout do sféry práv a povinností tak, že by účinná kontrola zákonnosti jednání správních orgánů vůči jednotlivci byla nedosažitelná. Takovýto protiústavní důsledek jistě nemohl být úmyslem historického zákonodárce ani v době vytváření právní úpravy soudní kontroly opatření obecné povahy, ani nyní, při vytváření nové úpravy účinků jeho zrušení či zrušení jeho části, a nemohl by ani být úmyslem jakéhokoli racionálního a ústavní hodnoty respektujícího zákonodárce. Jedná se o tzv. nepravou mezeru v zákoně, kterou je potřeba vyplnit s ohledem na zachování ústavního principu rovnosti přístupu k soudní ochraně v situacích, mezi nimiž není z pohledu smyslu a účelu zajištění soudní ochrany důvodu rozlišovat. Nelze činit rozdíly v účinnosti soudní ochrany v řízení o přezkumu správního rozhodnutí ve věci, v níž bylo užito opatření obecné povahy, pouze v závislosti na tom, jaký právní osud toto opatření obecné povahy poté, co bylo užito, stihl, aniž ten, kdo se přezkumu zmíněného správního rozhodnutí domáhá, mohl tento právní osud opatření obecné povahy ovlivnit.

[45] Nejvhodnějším způsobem, jak lze uvedenou nepravou mezeru v zákoně vyplnit, je analogické užití čl. 95 odst. 1 Ústavy, podle něhož *soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou*. Citované ustanovení nabízí dvě podstatná východiska rozhodná pro možnost jeho analogického užití v nyní projednávané věci. Čl. 95 odst. 1 Ústavy určuje, čím jsou soudy při rozhodování vázány – zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Jedná se o taxativní výčet obecně závazných právních aktů, jimiž jsou soudy při rozhodování vázány; nad tento rámec jsou pro soud relevantní i další akty typicky individuální povahy, mající dimenzi skutkovou i normativní, jimiž je správní soud při rozhodování vázán, nebo z nich alespoň vychází (viz např. § 52 odst. 2, § 75 odst. 2 s. ř. s.). Čl. 95 odst. 1 Ústavy také zakládá pravomoc soudů posoudit pro účely svého rozhodnutí soulad podzákonných právních

předpisů se zákonem či mezinárodní smlouvou. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2003, sp. zn. I. ÚS 276/01, se přitom předmětná pravomoc vykládá tak, že „soudce obecného soudu při použití jiného právního předpisu má právo přezkoumat jeho soulad se zákonem (poznámka ÚS: od nabytí účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb., tj. od 1. 6. 2002, i s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu), a to s právními účinky *inter partes* a nikoli *erga omnes*. Smyslem tohoto přezkumu není kontrola norem, soud tedy nerozhoduje o neplatnosti jiného právního předpisu, rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci. Vázanost soudce zákonem podle čl. 95 odst. 1 Úst ve spojení s čl. 1 Úst tudíž z pohledu čl. 95 odst. 1 věty za středníkem Úst znamená oprávnění soudu neaplikovat jiný právní předpis, je-li soudem považován za rozporný se zákonem.“

[46] Opatření obecné povahy sice podle náhledů doktríny není právním předpisem, nýbrž smíšeným právním aktem (tedy aktem s prvky jak obecně závazného, tak individuálního právního aktu), nicméně z hlediska mechanismu působení je do značné míry podzákonným právním předpisům podobný – má obvykle obecně vymezený okruh adresátů, je vydáván orgány státní správy či samosprávy, a to na základě výslovného zákonného zmocnění, je možné domáhat se jeho přezkumu podle § 101a s. ř. s., a to abstraktně i incidenčně, podobně jako přezkumu podzákonných právních předpisů podle § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Jak již bylo uvedeno výše, i mechanismus a účinky rušení opatření obecné povahy jsou podobné jako u přezkumu podzákonných právních předpisů podle § 70 zákona o Ústavním soudu. V obou případech je podmínkou pro zrušení rozpor se zákonem.

[47] To, že na rozdíl od podzákonných právních předpisů má opatření obecné povahy mít podle doktrinálních představ zásadně konkrétně vymezený předmět úpravy, analogickému užití čl. 95 odst. 1 věty za středníkem Ústavy na přezkum opatření obecné povahy nebrání. Pro věc je totiž rozhodující potenciál opatření obecné povahy zasáhnout do práv a povinností širokého a obvykle abstraktně definovaného okruhu adresátů, nikoliv skutečnost, že opatření obecné povahy by mělo podle představ doktríny být zaměřeno na relativně konkrétní předmět své působnosti. Ostatně i akty, jež jsou bez dalšího považovány za právní předpisy (zákony, vyhlášky, nařízení aj.), mohou v praxi mít obecněji i konkrétněji vymezený předmět úpravy.

[48] Stejně tak skutečnost, že v čl. 95 odst. 1 větě za středníkem Ústavy je použit pojem „jiný právní předpis“, není nezbytně překážkou takové analogie – v době vydání Ústavy totiž český právní řád institut opatření obecné povahy neznal; ten byl zaveden až s účinností správního řádu z roku 2004. Pojem „jiný právní předpis“ je v tomto kontextu nepochybně autonomním pojmem Ústavy a má být vykládán tak, že se má vztahovat – nezavede-li zákonodárce jiný, minimálně však stejně účinný systém soudní kontroly než ten, který obsahuje čl. 95 odst. 1 věta za středníkem Ústavy – na všechny akty, které jsou vydávány exekutivou v rámci zákonného či ústavního zmocnění a stanoví či konkretizují práva a povinnosti obecně (typicky abstraktně) určeného okruhu jednotlivců.

[49] Výše uvedeným výkladem je zaručeno, že správní soud má nástroj, s jehož pomocí v každé představitelné situaci minimálně s účinky *inter partes* posoudí, zda opatření obecné povahy, které bylo užito vůči jednotlivci, typicky k vydání rozhodnutí vůči němu, ale i k jinému vůči jednotlivci cílenému jednání veřejné správy, jež zasáhne do sféry jeho práv

pokračování

a povinností, bylo v době, kdy bylo užito, v souladu se zákonem, bez ohledu na to, zda v době rozhodování správního soudu toto opatření obecné povahy ještě platí, či nikoliv.

V. Závěr

[50] Jak již shora uvedeno, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první, části věty za středníkem z důvodu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 101a odst. 1 větou druhou téhož zákona zrušil rozsudek městského soudu a návrh odmítl, neboť tak měl učinit již městský soud.

[51] Nebylo proto důvodu zvažovat relevanci případného dalšího možného důvodu k odmítnutí návrhu, a sice pro odpadnutí předmětu řízení (napadeného opatření) krátce po zahájení řízení o kasační stížnosti zrušením tohoto opatření obecné povahy *ex lege* s účinností od 30. 7. 2021 shora již zmíněným § 326 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb.

[52] Nejvyšší správní soud podotýká, že návrh stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy odmítl (a měl tak učinit již Městský soud v Praze) proto, že úkon, proti kterému podal stěžovatel žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., spolu s níž podal i dotyčný návrh, není „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. U takového aktu je bezpředmětné zabývat se otázkou, nakolik je dán vztah materiální akcesority mezi úkonem správního orgánu, jenž je napaden žalobou, a opatřením obecné povahy, jež mělo být dle tvrzení navrhovatele podkladem daného úkonu, jestliže tento úkon „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. není. Podstatné totiž je, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je jako návrh incidenční (podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.) přípustný pouze tehdy, je-li přípustná žaloba proti úkonu, jenž byl na podkladě onoho opatření obecné povahy učiněn. Splnění podmínky materiální akcesority návrhu k žalobě (podmínky, zda úkon, proti němuž žaloba směřuje, byl učiněn na podkladě či za závazného užití opatření obecné povahy, proti němuž míří incidenční návrh) tedy není důvodu ověřovat, jestliže již samotná žaloba není přípustná. Že návrh na zrušení opatření obecné povahy je návrhem incidenčním, podaným podle § 101a odst. 1 věty druhé, a nikoli věty první s. ř. s., je bez pochyb patrné z obsahu návrhu a okolností, za nichž byl podán. Stalo se tak spolu se žalobou proti rozhodnutí Rady hl. m. Prahy ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. S-MHMP 1256576/2017, kterým bylo rozhodnuto, že se nepovolují výjimka ze zákazu stavební činnosti stanoveného shora uvedeným opatřením obecné povahy – vyhláškou č. 33/1999 Sb. hl. m. Prahy o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích a opravy domku e. č. X na pozemcích parc. č. XA, XB a XC v k. ú. S., P. X). Je to patrné i z toho, že jako návrh tzv. abstraktní, tedy podle věty první § 101a odst. 1 s. ř. s., by byl vzhledem k tomu, že napadená stavební uzávěra byla vydána před více než dvěma desítkami let, zjevně opožděný (viz § 101b odst. 1 s. ř. s.).

VI. Náklady řízení

[53] Výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě i nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s.; žádný z účastníků nemá právo na náhradu těchto nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

[54] Byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek (§ 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních

poplaticích). Proto soud stěžovateli vrátil soudní poplatky zaplacené za návrh (5 000 Kč) i za kasační stížnost (5 000 Kč).

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

V Brně dne 25. října 2023

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu