



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **Ing. P. F.**, proti odpůrcům: **1) hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha, a **2) Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha, oba zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 24, Praha, **za účasti:** **BYDLENÍ MODŘANY s.r.o.**, se sídlem Tyršova 405, Polná, zast. JUDr. Janem Brožem, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786/0, Pardubice, o kasačních stížnostech odpůrce 1), odpůrce 2) a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2022, č. j. 6 A 62/2022-110,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2022, č. j. 6 A 62/2022-110, **se ruší** a věc **se vrací** v rozsahu návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 55/2018 – změny územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy Z 2832/00, vydané usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy s účinností ode dne 12. 10. 2018, tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Návrh na zrušení úpravy územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. U 0831/2010, vydané Magistrátem hlavního města Prahy dne 20. 4. 2010, **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o návrhu na zrušení úpravy územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. U 0831/2010, vydané Magistrátem hlavního města Prahy dne 20. 4. 2010.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Odpůrce 1), odpůrce 2) a osoba zúčastněná na řízení [dále též „stěžovatelé 1), 2) a 3)“] se každý svojí vlastní kasační stížností domáhali zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“).

[2] Městský soud tímto rozsudkem ke dni jeho právní moci (9. 11. 2022) zrušil jednak úpravu územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. U 0831/2010, vydanou Magistrátem hlavního města Prahy [stěžovatel 2)] dne 20. 4. 2010, dále též „Úprava 0831/2010“ (výrok I.), jednak opatření obecné povahy č. 55/2018 – změnu územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy Z 2832/00, vydanou usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy [stěžovatel 1)] s účinností ode dne 12. 10. 2018, dále též „Změna 2832/00“, a to v rozsahu textové i grafické části týkající se pozemků parc. č. X a parc. č. XA v k. ú. M. (výrok II.); současně městský soud rozhodl o nákladech řízení (výroky III. až V.).

[3] Úprava 0831/2010 se týkala směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, kterou stěžovatel 2) změnil míru využití území v k. ú. M. – území všeobecné smíšené/SV-A/ – tak, že původní kód využití plochy A (s nejvyšším přípustným koeficientem podlažních ploch 0,2) upravil na kód využití plochy F (s nejvyšším přípustným koeficientem podlažních ploch 1,4).

[4] Popsanou úpravu kódu využití plochy posléze stěžovatel 1) – v reakci na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS – učinil součástí Změny 2832/00, která byla přijata formou opatření obecné povahy.

[5] Ke zrušení obou uvedených právních aktů, tj. Úpravy 0831/2010 a Změny 2832/00, přistoupil městský soud na základě tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy v souvislosti s žalobou podanou navrhovatelem proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 18. 5. 2022 č. j. MHMP 758677/2022; tímto rozhodnutím stěžovatel 2) zamítl odvolání navrhovatele (i dalších subjektů) a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 27. 5. 2021, č. j. P12 17628/2021 OVY, o umístění stavby „Rezidence M. L., XB“, na ul. L. XC, P. X, pozemcích parc. č. X a parc. č. XA v k. ú. M. Toto rozhodnutí stavební úřad vydal na základě žádosti, kterou dne 1. 2. 2021 podala společnost Rezidence Modřany s.r.o. (IČO 07107218), jakožto vlastník uvedených pozemků a oprávněný z licence na daný stavební projekt; vlastnické právo k pozemkům však jmenovaná společnost spolu s licencí převedla na základě kupní smlouvy na společnost Zlatá Pec, s.r.o., nyní BYDLENÍ MODŘANY s.r.o. (IČO 04743741) – osoba zúčastněná na řízení [stěžovatel 3)].

2. Rozhodnutí městského soudu

[6] Proti rozhodnutí stěžovatele 2) ve věci umístění stavby podal navrhovatel žalobu, v níž namítal zejména nesprávné posouzení souladu umístěvané stavby „Rezidence M. L., XB“ s územním plánem. Navrhovatel je vlastníkem bytové jednotky č. 3198/31 v bytovém domě v ulici L., zapsané na LV XD, v k. ú. M.; jde o nemovitost sousedící ve vzdálenosti asi 40 m s pozemky parc. č. X a parc. č. XA v k. ú. M. dotčenými jednak Úpravou 0831/2010, jednak Změnou 2832/00 – těmito akty došlo k navýšení míry využití území, které ve výsledku umožnilo umístění uvedené stavby a které považoval navrhovatel za nezákonné (není

pokračování

respektován charakter modernistické zástavby sídliště, kde namísto umístění stavby nízké občanské vybavenosti dochází k umístění vysokého obytného domu). Navrhovatel tak učinil součástí svojí žaloby i návrh, aby městský soud v rámci incidenčního přezkumu opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil dnem vyhlášení rozsudku Úpravu 0831/2010 v textové i grafické části *in eventum* Změnu 2832/00 v textové a grafické části, která se týká pozemků parc. č. X a parc. č. XA v k. ú. M.

[7] Usnesením ze dne 24. 10. 2022, č. j. 6 A 62/2022-96, městský soud žalobu navrhovatele vůči rozhodnutí stěžovatele 2) ve věci umístění stavby vyloučil k samostatnému projednání a rozhodnutí. Pod původní sp. zn. 6 A 62/2022 pak městský soud nadále vedl řízení jen ve vztahu k návrhu na zrušení Úpravy 0831/2010 a části Změny 2832/00; vyloučenou žalobu zapsal pod novou sp. zn. 6 A 80/2022.

[8] Městský soud nepřihlédl k formulaci eventuálního petitu a rozhodl o obou návrzích s tím, že navrhovatel podal dva návrhy na zrušení opatření obecné povahy, přičemž ke každému z nich vznesl samostatné a vzájemně se nevylučující právní námitky. Městský soud si tedy nemohl vybírat, o kterém návrhu rozhodne, a o kterém nikoliv. Naopak, musel posoudit oba návrhy, jimž vyhověl – viz výše.

[9] Ve vztahu k Úpravě 0831/2010 vyšel městský soud z toho, že tato úprava využití území nebyla přijata formou opatření obecné povahy (zahrnující také účast veřejnosti), nýbrž postupem podle § 188 odst. 3 věty druhé a třetí zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, tj. toliko úpravou směrné části územního plánu, což považoval za nezákonné. Odkázal přitom na uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 A os 2/2013-116, podle něhož je při zavedení či změně limitu využití území mj. indexem podlažní plochy v platném územním plánu nutno postupovat podle § 188 odst. 3 stavebního zákona věty první, tedy přijmout takovou úpravu formou opatření obecné povahy. To se v dané věci evidentně nestalo, a proto městský soud Úpravu 0831/2010 zrušil.

[10] U Změny 2832/00, která již formou opatření obecné povahy přijata byla, městský soud poznamenal, že její struktura je značně členitá a nesourodá, vlastní obsah je rozsáhlý. Vedle samotného textu tuto změnu tvoří množství příloh s tabulkami a mapovými výkresy. V žádné části Změny 2832/00 však městský soud nenalezl dostatečné (individualizované) odůvodnění přijetí změny míry využití území pro pozemky parc. č. X a parc. č. XA v k. ú. M. Ohledně navýšení kódu využití plochy v případě těchto pozemků je v příloze E uveden pouze popis změny kódu z SV-A na SV-F, což je graficky znázorněno na mapě a doplněno technickým výkresem příčného řezu plánované výstavby a bilancí ploch na obou pozemcích. Podle městského soudu je potřeba, aby bylo z obsahu opatření obecné povahy patrné, že respektuje kontinuitu územního plánování a míru využití území nemění bez důvodů, nahodile nebo dokonce z individuálních zájmů soukromých subjektů. Z posuzované změny takový přístup nevyplývá. Je v ní argumentováno v podstatě pouze tím, že změna již byla v minulosti přijata procesně nesprávným postupem a z důvodu právní jistoty je nutná náprava. Vzhledem k tomu, že ani v minulosti přijatá Úprava 0831/2010 nebyla nijak konkrétně odůvodněna, považoval městský soud argumenty uvedené ve Změně 2832/00 za nedostatečné a změnu v napadené části zrušil.

3. Kasační stížnosti a vyjádření navrhovatele

[11] Rozsudek městského soudu napadli stěžovatelé obsáhlými kasačními stížnostmi, jejichž podstatu Nejvyšší správní soud rekapituluje relativně stručně, a to zejména s ohledem na důvody, na nichž založil tento rozsudek – viz níže.

[12] Stěžovatel 1) namítl, že městský soud pominul, že v době jeho rozhodování již neměla Úprava 0831/2010 právní účinky, neboť byla nahrazena Změnou 2832/00; ve vztahu k Úpravě 0831/2010 tak měl být návrh odmítnut pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. A podmínky řízení podle stěžovatele 1) nebyly splněny ani pro přezkum a zrušení Změny 2832/00 – zde stěžovatel 1) poukázal na vyjádření navrhovatele k návrhům na přiznání odkladného účinku kasačních stížností, podle něhož nikdy nehodlal dosáhnout zrušení této změny. Navíc u ní měl být pasivně legitimovaným právě stěžovatel 1), jehož zastupitelstvo Změnu 2832/00 vydalo, nikoli stěžovatel 2), se kterým jednal městský soud. Tím, že městský soud se stěžovatelem 1) vůbec nejednal jako s účastníkem řízení, neumožnil mu bránit svá práva, zejména právo na samosprávu. Vedle toho stěžovatel 1) napadl také postup městského soudu, pokud jde o vyloučení žaloby proti rozhodnutí stěžovatele 2) ve věci umístění stavby; jde o věc hlavní, vůči níž má návrh na zrušení opatření obecné povahy akcesorickou povahu. To městský soud vyloučením věci vlastně popřel a vytvořil prostor k absurdnímu výsledku – navrhovatel totiž po vydání nyní napadeného rozsudku ze dne 3. 11. 2022 vzal podáním ze dne 10. 11. 2022 svoji žalobu ve věci umístění stavby zpět, načež městský soud vydal usnesení ze dne 16. 11. 2022, č. j. 6 A 80/2022-105, o zastavení řízení. Tím podle stěžovatele 1) odpadla nezbytná podmínka řízení pro incidenční přezkum Úpravy 0831/2010 a části Změny 2832/00. Kromě námitek procesního charakteru se stěžovatel 1) vymezil i vůči zrušujícímu důvodu u Změny 2832/00; dle jeho názoru byla tato změna opatřena dostatečným odůvodněním, nehledě na to, že v průběhu pořizování změny formou opatření obecné povahy proti jejímu obsahu stran pozemků parc. č.: X a XA v k. ú. M. nebyly podány žádné námitky. Na základě uvedeného stěžovatel 1) navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a návrh na zrušení Úpravy 0831/2010 a části Změny 2832/00, odmítl, případně věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Stěžovatel 2) argumentoval velmi podobně. Také namítl, že v době rozhodování městského soudu neměla Úprava 0831/00 právní účinky, protože již byla nahrazena Změnou 2832/00. Poukázal na výjimečnost incidenčního přezkumu opatření obecné povahy a s tím spojenou nutnost vést jedno řízení. Vyloučení žaloby proti rozhodnutí, která je hlavní věcí, k samostatnému projednání a rozhodnutí, podle stěžovatele 2) představuje nesprávnou praxi, která může vést až k absurdním důsledkům, jak je popsal stěžovatel 1) – viz výše zmíněné zastavení řízení v oné hlavní věci. V závěru stěžovatel 2) vzpomněl zásadu zdrženlivosti při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace, kterou městský soud porušil; pominul, že Úprava 0831/2010 byla přijata před usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 A os 2/2013-116. Nadto stěžovatel 2) akcentoval veřejný zájem na stabilitě a kontinuitě územního plánování, jakož i zásadu právní jistoty – změna kódu využití plochy (z SV-A na SV-F) v případě dotčených pozemků platila více než 12 let. Petit kasační stížnosti pak uplatnil stejný jako stěžovatel 1).

pokračování

[14] Stěžovatel 3) svoji kasační stížnost rozdělil dvě na základní části. V první z nich poukázal na nezákonný postup městského soudu v řadě procesních otázek. Konkrétně se jednalo o nezákonné vymezení účastníků řízení, kdy stěžovatel 1) nemohl vystupovat před soudem, ačkoli se řízení týkalo jeho práva na samosprávu; jako s účastníkem řízení jednal městský soud pouze se stěžovatelem 2), nikoli i se stěžovatelem 1), jehož nevyzval, aby mu předložil kompletní spisovou dokumentaci ke Změně 2832/00. Dále stěžovatel 3) zpochybnil vyloučení žaloby proti rozhodnutí ve věci umístění stavby k samostatnému projednání a rozhodnutí. Podle jeho názoru jde o nežádoucí oddělení akcesorického návrhu od hlavní „linky“ řízení, tj. od řízení o žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby. Tato žaloba představuje podle stěžovatele 3) „obligatorní podvozek“, který je nezbytný k vedení incidenčního přezkumu opatření obecné povahy a nelze akceptovat zrušení opatření obecné povahy za situace, kdy řízení o žalobě bylo zastaveno, a to třeba i jako v tomto případě až dodatečně. Navíc městským soudem zrušená Úprava 0831/2010 v dané věci vůbec použita nebyla, protože byla nahrazena Změnou 2832/00.

[15] Ve druhé části kasační stížnosti stěžovatel 3) uplatnil námitky týkající se samotného posouzení věci městským soudem, s nímž nesouhlasil – podle jeho názoru měl městský soud nepřiměřené nároky na odůvodnění Změny 2832/00, která je přezkoumatelná; odůvodnění přijaté regulace je totiž třeba hledat nejen v textové části, ale i v dalších částech, navíc je zde zásadní vazba na Úpravu 0831/2010 a okolnosti jejího přijetí, z nichž vyplývá, proč došlo ke změně sporného regulativu. O bližší odůvodnění se pak připravil navrhovatel sám svou pasivitou v průběhu pořizování Změny 2832/00. V závěru stěžovatel 3) shrnul, že městský soud celou věc nesprávně posoudil a nevzal v potaz zásadu zdrženlivosti a minimalizace zásahů, ačkoli šlo o incidenční přezkum opatření obecné povahy po mnoha letech. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a sám rozhodl o odmítnutí návrhu, případně o zastavení řízení, *in eventum*, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Navrhovatel ve vyjádření ke kasačním stížnostem neuvedl prakticky nic – ponechal posouzení jejich důvodnosti na Nejvyšším správním soudu a dodal, že dojde-li soud k závěru o nezákonnosti napadeného rozsudku městského soudu, „*souhlasí s jeho zrušením, neboť mu vždy šlo o řádné a spravedlivé posouzení věci*“.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že kasační stížnosti jsou včasné, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a ve vztahu ke stěžovatelům 2) a 3) není pochyb o tom, že se jedná o kasační stížnosti podané oprávněnou osobou, protože stěžovatel 2) byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel a stěžovatel 3) byl osobou zúčastněnou na řízení (§ 102 s. ř. s.). Problém je v případě stěžovatele 1), s nímž městský soud v dané věci jako s účastníkem řízení nejednal; neuvedl ho ani v záhlaví rozsudku, přičemž v odůvodnění (bod 5) konstatoval, že

„napadené rozhodnutí vydal Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavebního řádu, na základě napadené úpravy územního plánu vydané Magistrátem hlavního města Prahy, odborem územního rozvoje, a na základě napadeného opatření obecné povahy

vydaného zastupitelstvem hlavního města Prahy. Magistrát hlavního města Prahy je v řízení jak v procesním postavení žalovaného ve věci přezkumu napadeného rozhodnutí, tak v procesním postavení odpůrce ve věci incidenčního přezkumu úpravy územního plánu i opatření obecné povahy (k pasivní legitimaci odpůrce blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 č.j. 1 Ao 1/2009-120, bod 46). Soud bude v odůvodnění tohoto rozsudku zásadně používat jednotné označení „navrhovatel“ a „odpůrce“, neboť přezkoumává úpravu územního plánu a opatření obecné povahy“ (důraz přidán).

[18] Z citovaného je zjevné, že městský soud správně oddělil Magistrát hlavního města Prahy na straně jedné a hlavní město Prahu na straně druhé, avšak posléze jejich postavení smísl a postupoval, jako kdyby se jednalo o tentýž subjekt, což nelze akceptovat. Nejde jen o to, že v odůvodnění svého rozsudku městský soud dále (patrně pro zjednodušení textu) užíval souhrnné označení odpůrce, zásadní je zejména skutečnost s hlavním městem Prahou v průběhu soudního řízení vůbec nejednal.

[19] Přípisem ze dne 23. 8. 2022, č. j. 6 A 62/2022-44, městský soud vyzval k vyjádření a k předložení spisového materiálu toliko Magistrát hlavního města Prahy, tj. stěžovatele 2), a to v souvislosti s řízením, které výslovně označil jako „řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2022, č. j.: MHMP 758677/2022, sp. zn.: S-MHMP 1371213/2021/STR, návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úprava územního plánu U0831/2010“. Z toho je zřejmé, že nijak „neřešil“ Změnu 2832/00, ačkoli v návrhu obsažena byla – viz petit, ve kterém se navrhovatel *in eventum* domáhal zrušení této změny. Městský soud k formulaci tohoto petitu nepřihlédl, podle jeho názoru se totiž materiálně o eventuální petit nejednalo, a proto přistoupil k jeho vypořádání jako dvou samostatných návrhů, nikoli jednoho eventuálního (složeného) návrhu, kdy se navrhovatel domáhá zrušení jednoho aktu a zároveň pro případ (*in eventum*), že by to nebylo možné, požaduje zrušení aktu jiného. Nezbytným důsledkem uvedeného postupu ovšem byla nutnost jednat v dané věci nejen s Magistrátem hlavního města Prahy, ale rovněž s hlavním městem Prahou, což si městský soud patrně neuvědomil.

[20] Městský soud se ve svém přezkumu zabýval jak Úpravou 0831/2010, tak Změnou 2832/00, avšak pominul, že v případě této změny jde o opatření obecné povahy, konkrétně změnu územního plánu, kterou vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce – zde: zastupitelstvo hlavního města Prahy. Podle zákona je přitom odpůrcem právě ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno; viz § 101a odst. 3 s. ř. s. Svého času bylo v praxi spornou otázkou, zda má být v takovém případě pasivně legitimovaným obec anebo její zastupitelstvo, jakožto její orgán, který vydal územní plán, resp. jeho změnu; na tuto otázku odpověděl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, na které paradoxně sám městský soud poukázal (srov. shora citovaný bod 5 odůvodnění jeho rozsudku), a ze kterého vyplývá, že odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo.

[21] To znamená, že v nyní souzené věci mělo být pasivně legitimovaným hlavní město Praha, tj. stěžovatel 1), jehož zastupitelstvo napadenou a městským soudem zrušenou změnu územního plánu (Změnu 2832/00) vydalo v samostatné působnosti. Naproti tomu úpravu směrné části územního plánu (Úpravu 0831/2010) provedl Magistrát hlavního města Prahy

pokračování

v přenesené působnosti, tj. stěžovatel 2), s nímž městský soud správně jednal jako s pasivně legitimovaným – viz k tomu už opakovaně výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, podle něhož platí, že osobou pasivně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a a násl. s. ř. s. je orgán, který ji přijal (podle § 188 odst. 3 stavebního zákona), tedy obecní úřad, případně úřad územního plánování.

[22] Stručně shrnuto: ve vztahu ke změně územního plánu – Změně 2832/00 – byl v řízení před městským soudem odpůrcem nesprávně určený subjekt, tedy subjekt, který nebyl v řízení pasivně legitimován, a proto je nutno v souladu s judikaturou konstatovat, že chyběly podmínky řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a napadený rozsudek je zmatečný; viz k tomu rozsudky NSS ze dne 10. 6. 2004, č. j. 2 As 30/2004-68, a ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-135. Z této judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že smyslem prohlášení řízení za zmatečné v případě, kdy soud jedná s nesprávnou osobou odpůrce, je zajištění procesních práv osoby, jež má podle zákona odpůrcem skutečně být. Jinými slovy, podstatou je nepřipustit rozhodování správního soudu o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části bez účasti osoby, která příslušné opatření obecné povahy vydala. Právě k tomu však v projednávané věci nedošlo, jak bylo vysvětleno výše a jak případně namítal i sám stěžovatel 1), s nímž městský soud nejednal.

[23] Nutno dodat, že nejde o žádnou formalitu, nýbrž o respektování principu smíšeného modelu veřejné správy, který je v České republice uplatňován. Orgány veřejnoprávních korporací územní samosprávy, jimiž jsou obce a kraje, stejně jako hlavní město Praha (jeho postavení jako hlavního města České republiky, kraje a obce je upraveno zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, srov. § 1 odst. 1), spravují své záležitosti samostatně v rámci samostatné působnosti a dále vykonávají státní správu v rámci působnosti přenesené. Toto rozhranění samostatné a přenesené působnosti městský soud pominul, a upřel tak účinnou obranu práv stěžovatele 1), který na to ve své kasační stížnosti správně upozornil s tím, že mu ve výsledku bylo upřeno bránit zejména své právo na samosprávu [stěžovatel 1) v tomto směru zdůraznil, že pokud by s ním městský soud jednal jako s odpůrcem, aktivovaly by se automaticky jiné vnitřní postupy a návrh by byl v souladu s nimi rozeslán jiným orgánům a osobám, nežli tomu bylo v případě, kdy městský soud označil jako odpůrce pouze stěžovatele 2); nadto stěžovatel 3) v této souvislosti upozornil na neúplnost předložené spisové dokumentace atd.]. Nejvyšší správní soud nemá důvod uvedené jakkoli zpochybňovat a připomíná, že vydání územního plánu nebo jeho změna je rozhodnutím zastupitelstva obce, které spadá do samostatné působnosti obce – zde: hlavního města Prahy a je nedílnou součástí jeho ústavně garantovaného práva na samosprávu (srov. čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky, včetně relevantní judikatury Ústavního soudu, např. nález ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbUS 291).

[24] Právo na samosprávu měl mít možnost stěžovatel 1) bránit a být účastníkem řízení u městského soudu, což se nestalo; městský soud stěžovatele 1) jako účastníka řízení ve vztahu k incidenčnímu návrhu na zrušení Změny 2832/00 opomněl, nejednal s ním jako s odpůrcem, pročez toto řízení zatížil vadou spočívající v jeho zmatečnosti [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[25] Ve vztahu k návrhu na zrušení Úpravy 0831/2010 městský soud správně jednal se stěžovatelem 2) jako odpůrcem, ovšem přehlédl jinou důležitou věc – a sice, že daná úprava směrné části územního plánu už neměla žádné právní účinky, neboť byla nahrazena Změnou 2832/00; obdobnou argumentaci upozorňující na důsledky zmíněné změny územního plánu uplatnil stěžovatel 2) v řízení u městského soudu, který k tomu v odůvodnění svého rozsudku (bod 47) uvedl, že

„se na rozdíl od odpůrce nedomnívá, že přijetím Změny 2832/00 došlo k nápravě nezákonné situace, a tudíž není důvodu Úpravu 0831/2010 rušit. Městský soud v Praze je toho názoru, že oba akty – Úpravu 0831/2010 i Změnu 2832/00 je třeba posuzovat samostatně. Nelze totiž říct, že zrušením předmětné úpravy by se na navrhovatelově právním postavení nic nezměnilo. Jakékoli zrušení územního plánu či jeho části je způsobilé přivodit faktickou změnu v území oproti stavu před zrušením, a tím spíše to platí v daném případě, kdy soud současně posuzuje zákonnost související pozdější změny územního plánu (důraz přidán).“

[26] Nejvyšší správní soud s tímto posouzením nesouhlasí. Připomíná, že opatření obecné povahy je smíšeným právním aktem; tzn., že kombinuje prvky právních aktů individuálních a normativních (zde relativně určený předmět a obecně vymezený okruh adresátů). Jakkoli nejde o rozhodnutí, ani o právní předpis (viz § 171 *in fine* zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), mechanismus působení opatření obecné povahy je bližší působení právního předpisu; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021-47, dle kterého je uvedené mj. 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, což se nutně promítá také v tom, jak nahlížet na jednotlivé dílčí změny či úpravy opatření obecné povahy. Optikou toho, že mechanismus působení opatření obecné povahy je podobný působení právního předpisu, lze konstatovat, že jednotlivé jeho změny jsou vlastně jakési novely, které původní úpravu nahrazují úpravou novou. Nejinak tomu bylo i v tomto případě, kdy původní úprava směrné části územního plánu (Úprava 0831/2010) byla – pod tlakem judikatury NSS (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 AOs 2/2013-116, jakož i dalších navazujících rozhodnutí, např. rozsudků ze dne 22. 1. 2015, č. j. 4 As 130/2014-73, a ze dne 5. 3. 2015, č. j. 3 As 153/2014-78) – *de facto* i *de iure* nahrazena novou úpravou v podobě změny závazné části územního plánu (Změna 2832/00).

[27] V tomto směnu NSS pouze ve stručnosti odkazuje na textovou část výroku Změny 2832/00, která normuje změnu regulativů prostorového uspořádání území hlavního města Prahy; srov. zejména změnu přílohy č. 1, bod 21., dle něhož oddíl 7 (nově) zní: „*Podmínky prostorového uspořádání*“ a v rubrice 7a) označené jako „*míra využití území*“ uvádí, že (1) v rozvojovém území je zpravidla stanovena nejvyšší přípustná míra využití mimo jiné i pro plochy smíšené (SV a SMJ) a (5) kód míry využití území je uveden ve výkresu č. 4. Této změně v textové potažmo grafické části odpovídá i odůvodnění ke změně přílohy č. 1, bodu 21., z něhož se podává, že původní oddíl 7 upravující rozsah závazné části územního plánu se ruší a nahrazuje podmínkami prostorového uspořádání. „*Důvodem je skutečnost, že směrné části územního plánu jsou nahrazeny závaznými v plném rozsahu, a začleněny do přílohy č. 1*“

pokračování

obecně závazné vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, v platném znění... Kód míry využití území je vyjádřen písemným kódem míry využití území ve výkrese č. 4“.

[28] Jednoduše vyjádřeno – původně přijaté úpravy směrné části územního plánu byly změnou územního plánu Z 2832/00 nahrazeny tím, že nově byly jakýmsi legislativním způsobem vtaženy do závazné části územního plánu, jak vyžaduje shora opakovaně zmíněná judikatura, dle níž je míra využití území závazným prvkem územního plánu, který je možno měnit pouze jeho změnou, nikoli úpravou směrné části, což se stěžovatel 1) snažil napravit právě popsáním způsobem.

[29] Nejvyšší správní soud v tuto chvíli nehodnotí, zda se stěžovateli 1) tato náprava skutečně podařila, především pokud jde o dostatečné odůvodnění dříve přijatých úprav, v každém případě však nemůže přehlédnout ono „vtažení“ do závazné části územního plánu, jímž původní úpravy směrné části, tedy též Úprava 0831/2010, prakticky pozbyla právních účinků. To ostatně potvrzuje i skutečnost, že soulad samotného stavebního záměru „Rezidence M. L., XB“ byl v územním řízení poměřován s aktuální územně plánovací dokumentací, tj. s územním plánem ve znění Změny 2832/00, která byla vydána formou opatření obecné povahy. Úprava 0831/2010 tak vlastně nebyla, a ani nemohla být v řízení o umístění uvedené stavby užita, jak vyžaduje § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s.

[30] Za této situace tedy bylo podle názoru NSS nutno incidenční návrh na zrušení Úpravy 0831/2010 odmítnout, neboť nelze rozhodovat o zrušení něčeho, co již bylo zrušeno, resp. v tomto případě nahrazeno Změnou 2832/00 a ve své podstatě neexistuje. Předpokladem přezkoumání zákonnosti opatření obecné povahy je právě existence takového aktu, což v případě Úpravy 0831/2010 městský soud dostatečně nezohlednil a pominul, že zde neexistuje předmět soudního řízení podle § 101a s. ř. s. Tím, že podaný incidenční návrh na zrušení Úpravy 0831/2010 projednal a věcně o něm rozhodl, dopustil se městský soud další vady, pro kterou je třeba jeho řízení považovat podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. za zmatečné z důvodu nedostatku podmínek řízení (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 2. 2009, č. j. 5 As 18/2008-90, č. 1810/2009 Sb. NSS).

[31] Pro úplnost NSS shrnuje, že u Změny 2832/00 nemá pochyb, že existovala a současně jí bylo jako opatření obecné povahy užito v řízení o umístění stavby „Rezidence M. L., XB“; proto také vůči ní mířil návrh na incidenční přezkum. Incidenční přezkum opatření obecné povahy je specifickým typem přezkumu, což vystihl NSS např. ve shora zmíněném rozsudku, č. j. 2 As 189/2021-47, bod [40], podle něhož 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)“ (důraz přidán).

[32] Vyloučí-li soud k samostatnému projednání a rozhodnutí žalobu ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, ještě to samo o sobě smysl a účel incidenčního přezkumu nevylučuje – byť naznačenou svázanost věci hlavní (žaloby proti rozhodnutí) a věci vedlejší (návrhu na zrušení opatření obecné povahy, který je akcesorický) narušuje už tím, že obě věci vzájemně odděluje. Toto oddělení se však v praxi stává skutečně problematickým v případě, že žalobce a navrhovatel v jedné osobě vezme vyloučenou žalobu zpět, jak se to stalo v nyní posuzovaném případě. V něm poté, co městský soud rozhodl o zrušení (části) incidenčně napadeného opatření obecné povahy, vzal žalobce svoji žalobu ve věci umístění stavby zpět. Tudíž městský soud usnesením ze dne 16. 11. 2022, č. j. 6 A 80/2022-105, řízení o žalobě zastavil – zastavil tak řízení ve věci, pro níž bylo posouzení zákonnosti (části) opatření obecné povahy nezbytné; tato nezbytnost v důsledku zastavení řízení pominula a bude úkolem městského soudu, aby nastalou situaci zohlednil v dalším řízení.

[33] Dlužno dodat, že možnost napadnout opatření obecné povahy incidenčně je dána zákonem právě proto, že z něho vychází rozhodnutí, které mělo zasáhnout do práv žalobce/navrhovatele. Jeho postup v řízení před městským soudem i Nejvyšším správním soudem je ovšem v tomto případě velmi zvláštní a rozporuplný – žalobce nejprve ve svém incidenčním návrhu usiluje o zrušení části opatření obecné povahy užitého v řízení o umístění stavby; to posléze popře nejen tím, že žalobu proti rozhodnutí ve věci umístění stavby vezme zpět, ale také svým vyjádřením k návrhům na odkladný účinek kasačních stížností, resp. ke kasačním stížnostem samotným, kde uvedl, že „*nikdy nehodlal dosáhnout zrušení předmětné regulace*“ a že „*mu vždy šlo o řádné a spravedlivé posouzení věci*“. Popsaná změna postoje navrhovatele vyvolává nejružnější otázky, odpověď na ně však NSS ponechává stranou a opakuje, že bude na městském soudu, aby v dalším řízení zohlednil, že řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci umístění stavby – tedy řízení ve věci hlavní – bylo zastaveno.

[34] Zrušujícími důvody napadeného rozsudku se Nejvyšší správní soud blíže nezabýval, neboť s ohledem na shora uvedené skutečnosti a zjištěné vady způsobující zmatečnost řízení to považoval za předčasné.

5. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti důvodnými, a proto v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, avšak jen v rozsahu návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 55/2018 – změny územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy Z 2832/00, vydané usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy s účinností ode dne 12. 10. 2018 (výrok I.).

[36] V dalším řízení bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy v první řadě neopomene jednat se stěžovatelem 1) jako s účastníkem řízení ve věci incidenčního návrhu na zrušení Změny 2832/00 a dále zohlední skutečnost, že řízení ve věci hlavní, tj. ve věci rozhodnutí o umístění stavby, bylo zastaveno. V novém rozhodnutí o věci rozhodne městský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

pokračování

[37] Ve vztahu k návrhu na zrušení úpravy územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. U 0831/2010, vydané Magistrátem hlavního města Prahy dne 20. 4. 2010, Nejvyšší správní soud shledal, že zde chyběly podmínky řízení – a to již v řízení před městským soudem, který pominul neexistenci předmětu soudního řízení. Proto NSS v daném rozsahu městskému soudu věc k dalšímu řízení nevracel, nýbrž v souladu s § 110 odst. 1 větou první za středníkem rozhodl rovnou o odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (výrok II.).

[38] Výrok o náhradě nákladů řízení o návrhu na zrušení Úpravy 0831/2010 se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut. Stejně tak nemá právo na náhradu nákladů řízení osoba zúčastněná na řízení; srov. § 60 odst. 5 s. ř. s. (výrok III.).

[39] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že nebyly splněny podmínky pro vrácení navrhovatelem zaplaceného soudního poplatku (ve výši 5000 Kč) za návrh na zrušení Úpravy 0831/2010 podle § 10 odst. 3 a 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, protože návrh byl odmítnut až poté, co bylo městským soudem vydáno rozhodnutí o věci samé (srov. obdobně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020-49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. března 2024

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu