

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. B. V.,** zast. Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Ve Svahu 531/1, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Z. B.,** zast. JUDr. Martinem Aschenbrennerem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Jáchymova 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 12. 2015, č. j. MHMP 2028013/2015, sp. zn. S-MHMP 872918/2012/SUP, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 6. 4. 2016, č. j. MHMP 595503/2016, sp. zn. S-MHMP 872918/2012/SUP, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 8. 2016, č. j. 3 A 32/2016 – 81,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 8. 2016, č. j. 3 A 32/2016 – 81, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Řízení před správními orgány

[1] Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 1, odboru výstavy (dále jen „stavební úřad“), ze dne 23. 4. 2012, sp. zn. S UMCP1/019299/2011/VÝS-Kr-4/108, č. j. UMCP1 028000/2012 (dále jen „územní rozhodnutí“) bylo na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále též „žadatel“) rozhodnuto o změně stavby, změně vlivu stavby na využití území a o umístění stavby: přístavba k domu č. p. X na pozemku parc. č. X v k. ú. Hradčany, Praha 1, náměstí X, ulice X; změna ve způsobu užívání stavby a změny jejího vlivu na využití území, spočívající ve zřízení polyfunkčního objektu ze stávajících

bytového domu doplněním bytové funkce o funkci kulturně – vzdělávací a veřejné stravování; přípojka vody na pozemku parc. č. X v k. ú. Hradčany, Praha 1, v ulici X; přípojka kanalizace na tomtéž pozemku; vedení slaboproudého kabelu na tomtéž pozemku (dále jen „stavba“).

[2] Odvolání žalobce ze dne 23. 5. 2012 zamítl žalovaný [dále jen „stěžovatel b)“] shora označeným rozhodnutím (ve znění rovněž shora uvedeného opravného rozhodnutí, dále souhrnně jen „rozhodnutí žalovaného“), jímž zároveň napadené územní rozhodnutí potvrdil. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že budova situovaná na předmětném pozemku (dům X) je nemovitou kulturní památkou a nachází se v památkové rezervaci v hl. m. Praze. Odvolací námitka žalobce, dle níž se stavební úřad odmítl zabývat nedokonalou a zavádějící dokumentací zvláště ve střešní části objektu, není dle žalovaného relevantní, neboť se nevztahuje k předmětu územního řízení. Obdobně žalovaný vyhodnotil odvolací výtku nedostatečného vypořádání námitky statického ohrožení stavby v souvislosti se zamýšlenými stavebními úpravami. Stejně tak se k územnímu řízení neváží ani námitky stran nepřesnosti dokumentace (polohování oken, komínů,...). Žalovaný dále uvedl, že stavební úřad částečně vyhověl jeho námitce stanovením podmínky v územním rozhodnutí, dle níž mají být zásady organizace výstavby zpracovány tak, aby bylo mimo jiné zajištěno, že po dobu výstavby bude zachováno užívání bytu v 5. nadzemním podlaží s právem věcného břemene svědčícího žalobci; změna stavby, vyžadující územní rozhodnutí, do prostor uvedené bytové jednotky nezasahuje. K předmětu územního řízení se dle žalovaného nevztahuje ani námitka vyjadřující nesouhlas žalobce s prolomením fasády domu směrem do ulice X, odtěžováním skály pod jižním křídlem budovy, umístěním nových vikýřů a otvorů, demolicí schodiště, počtem výtahových šachet a dalšími stavebními pracemi. Dle § 81 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), ve spojení § 81 odst. 2, téhož zákona se jedná pouze o stavební úpravy, které nevyžadují územní rozhodnutí, pročež v nynějším územním řízení takto vznesené námitky nejsou relevantní.

[3] Žalovaný ve svém rozhodnutí dále konstatoval, že záměr byl z hlediska zájmů státní památkové péče opakovaně projednáván, a to s kladným závěrem. Pro účely vydání územního rozhodnutí byla doložena závazná stanoviska odboru památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 31. 1. 2011, č. j. S-MHMP 705079/2010, a ze dne 22. 7. 2011, č. j. S-MHMP 337574/2011. První z uvedených stanovisek bylo v režimu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), potvrzeno závazným stanoviskem Ministerstva kultury ze dne 19. 1. 2015, sp. zn. MK-S 11 491/2012 OPP, č. j. MK 3502/2015 OPP. Žalobce posléze podal Ministru kultury podnět k zahájení přezkumného řízení ve věci uvedeného potvrzujícího závazného stanoviska. Vyrozuměním Ministra kultury ze dne 20. 7. 2015, č. j. MK 42446/2015 OLP, pak byl žalobce informován o odložení jeho podnětu pro neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení. Ministerstvo kultury jakožto dotčený orgán státní památkové péče není nikterak vázáno odbornými vyjádřeními Národního památkového ústavu a jeho organizačních složek.

[4] Ve vztahu k námitkám stran nepřípustného zatížení ovzduší v souvislosti s realizací záměru, stejně jako neúplnosti předložené rozptylové studie a chybnosti

závěrů závazného stanoviska Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí ze dne 6. 10. 2010, č. j. S-MHMP-0705172/2010/2/OOP/VI pak žalovaný konstatoval, že zdrojem tepla v budově bude plynová kotelna, která bude středním zdrojem znečišťování ovzduší, a její umístění bylo povoleno orgánem ochrany ovzduší – tj. rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí, ze dne 3. 11. 2010, sp. zn. S-MHMP-0705170/2010/OOP-III-Nov/R-3226/10. Stanovisko ze dne 6. 10. 2010 přitom bylo následně přezkoumáno a potvrzeno v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu „sdělením" Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 10. 2012, sp. zn. 1737/500/12 71794/ENV/12.

[5] Ohledně odvolací námitky nezákonnosti přijetí Úpravy č. X, jíž byl snížen u předmětného pozemku minimální podíl bydlení ze 70 % na 40 % pak žalovaný uvedl, že podle územního plánu hlavního města Prahy se předmětný záměr nachází v polyfunkčním území všeobecně obytném, se směrně stanoveným podílem bydlení v centrální části města, který byl úpravou územního plánu č. X upraven na 40 %. Navrhované funkční využití stavby pro kombinovanou funkci bydlení, kulturního a vzdělávacího zařízení a zařízení veřejného stravování, se zachováním 40 % podílu bydlení, je s tímto funkčním využitím v souladu. Otázka zákonnosti vlastního procesu přijímání úprav územního plánu není dle žalovaného předmětem rozhodnutí o odvolání. Předmětná úprava územního plánu nebyla dle zjištění žalovaného soudem zrušena, a není tudíž nezákonná, navíc žalovaný ani stavební úřad není k jejímu případnému přezkoumání kompetentní, naopak je v územním řízení (případně v řízení o odvolání) platným územním plánem, s ohledem na příslušná ustanovení stavebního zákona, vázán.

II. Napadený rozsudek

[6] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že žalobce mohl proti územnímu rozhodnutí uplatňovat toliko námitky, jejichž rozsah stanovuje § 89 odst. 3 a 4 stavebního zákona. V tomto ohledu je povinen tvrdit, jak může být jeho právo územním rozhodnutím přímo dotčeno. K námitkám tento rámec přesahujícím stavební úřad nepřihlédne. Městský soud se shodl s žalovaným, že pokud jde o odvolací námitky stran střešní části objektu (okna, komíny, světlíky, apod.) a nedostatků předložené dokumentace (polohování oken a komínů), nejedná se o námitky vztažné k předmětu územního řízení. Tyto námitky mají být posouzeny až v následném stavebním řízení, kdy je namístě, aby se stavební úřad obecně zabýval otázkami souladu stavby s požadavky územního rozhodnutí, zvláštních zákonů a prováděcích předpisů ke stavebnímu zákonu. Žalovaný tedy nebyl povinen zabývat se těmito odvolacími námitkami, pročež nemohou být důvodné takové žalobní námitky, které poukazují na jejich nedostatečné vypořádání žalovaným. Městský soud tuto úvahu podepřel odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 2 As 37/2015 – 46, stejně jako citací části jeho odůvodnění.

[7] Naopak pokud se žalobce v odvolání vymezoval proti prolomení fasády domu směrem do ulice X, odtěžování podloží nádvoří, nových vikýřů, otvorů, prosklení z ulice X, demolice schodiště, stanovení počtu výtahových šachet a dalších stavebních úprav budovy, jednalo se o námitky, jež se týkaly předmětu řízení, a žalovaný postupoval

v rozporu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu, jestliže tyto námitky odmítl vypořádat proto, že se předmětného řízení netýkají.

[8] Dále se městský soud ztotožnil s vypořádáním odvolacích námitek žalobce, týkajících se omezení občanských práv žalobce v souvislosti se zamýšlenými stavebními pracemi a statického ohrožení samotné stavby. Správní spis obsahuje „Posouzení projektu rekonstrukce objektu na náměstí X v Praze 1“, vyprojektované Kloknerovým ústavem Českého vysokého učení technického v dubnu 2012, přičemž rozhodnutí žalovaného na tento dokument odkazuje. Naproti tomu žalobce dle městského soudu svá tvrzení o statickém ohrožení budovy i příslušného bytu ničím nedokládá.

[9] Nedostatečně se dle názoru městského soudu vypořádal žalovaný i s odvolacími námitkami žalobce, poukazujícími na nesoulad předložené projektové dokumentace s požadavky památkové ochrany předmětné budovy. Žalovaný toliko odkázal na závazná stanoviska dotčených orgánů a citoval z nich, aniž by konkrétněji reagoval na jednotlivé argumenty vznesené žalobcem; žalovaný ze samotných stanovisek ničeho nevyvodil. Stavebnímu úřadu ani žalovanému sice nepřísluší posuzovat obsah závěrů závazných stanovisek, je však jejich úkolem zajistit soulad těchto stanovisek tak, aby podmínky jimi stanovené nebyly ve vzájemném rozporu pro další projektovou přípravu a realizaci stavby. Žalovaný dostatečným způsobem neuvedl, proč konkrétní námitky vznesené žalobcem neshledal důvodnými. V tomto ohledu nepostačuje prostý odkaz na závazné stanovisko dotčeného orgánu. Městský soud rovněž podotknul, že závazné stanovisko Ministerstva kultury ze dne 19. 1. 2015 se nezabývá ani nesouhlasnými argumenty Národního památkového ústavu, na které reagoval ve správním řízení i žalobce, ani jejich hodnocením. Obdobně se pak s tímto nevypořádal ani žalovaný, když ve svém rozhodnutí pro účely „vypořádání“ příslušných odvolacích námitek pouze odkázal na závazné stanovisko Ministerstva kultury. Pokud žalovaný poukazoval na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci ze dne 29. 5. 2015, č. j. 59 A 36/2014 – 345, z něhož plyne, že není na žalobci, aby se v žalobě domáhal ochrany veřejných zájmů na ochraně kulturní památky, městský soud k tomuto uvedl, že tato úvaha nemůže zpochybnit právo žalobce, aby se správní orgán řádně vypořádal s jeho námitkami uplatněnými v průběhu správního řízení.

[10] Obdobně jako v případě žalobcových odvolacích námitek ohledně nedostatečného zajištění zájmů památkové ochrany dotčené budovy pochybil žalovaný dle městského soudu i při nedostatečném vypořádání odvolacích námitek poukazujících na nevyhovující vlivy umístění předmětné stavby na ochranu ovzduší. Žalobce přitom opodstatněně namítal, že se rozptylová studie, jež je součástí podkladů územního rozhodnutí, nezabývala částicemi $PM_{2,5}$ a že tedy chyběl podklad pro vydání závazného stanoviska. Městský soud k tomuto podotknul, že i když v době zpracování dané rozptylové studie a závazného stanoviska nebyly stanoveny emisní limity pro uvedený druh částic, přičemž k jejich stanovení došlo až nařízením vlády č. 42/2011 Sb., účinným od 15. 3. 2011, byly emisní limity pro tyto částice této frakce již stanoveny v době vydání územního rozhodnutí. Podstatné přitom dle městského soudu je, aby byl zjištěn skutkový stav včetně limitů v době vydání rozhodnutí, neboť nelze rezignovat na tuto povinnost s tím, že v době zpracování rozptylové studie a vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu ochranu ovzduší zde takový limit stanoven nebyl.

[11] Poslední z okruhu žalobcem uplatněných žalobních bodů se týkal otázky souladnosti územního rozhodnutí (a rozhodnutí žalovaného) s územním plánem. Městský soud konstatoval, že předmětná úprava územního plánu č. X je formálně označena jako úprava směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Předmětem této úpravy byla změna funkce stavby – snížení podílu bydlení v k. ú. Hradčany – území všeobecně obytné (OV) vymezené ulicemi X, X, X a X – s dosavadním minimálním podílem bydlení 7 nově na minimální podíl bydlení 4 na pozemku p. č. X. V ostatních plochách zůstal zachován minimální podíl bydlení 7. Součástí dané úpravy je i výkresová příloha. Městský soud posoudil předmětnou úpravu územního plánu jako opatření obecné povahy v materiálním smyslu a přezkoumal ji postupem dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), jenž umožňuje přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů. V tomto ohledu městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005 – 83, v němž se blíže pojednává o podmínkách pro uplatnění přezkumu subsumovaných správních aktů. Žalobce v žalobě namítal, že proces, kterým byla změna příslušného územního plánu realizována, byl nezákonný. Městský soud k tomuto obsáhle citoval z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, zejména pak z bodů 24 až 37 tohoto usnesení; na základě toho pak městský soud dospěl k závěru, že pojmu „index podlažní plochy" (dále jen „IPP"), relevantnímu pro citované usnesení rozšířeného senátu, je obdobný pojem „kód využití území", užitý v územním plánu hlavního města Prahy. Dle městského soudu není stanovení minimálního podílu bydlení (stejně jako IPP) ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území, odrážející jeho možnost a potřeby, tedy limitem k jeho využití, jehož vymezení je závazné. Též proto nelze jeho vymezení vyhradit směrné části územního plánu a měnit je pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti. Nutnost závazného vymezení limitů území v územním plánu je ostatně stanovena jak v § 29 starého stavebního zákona [zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – pozn. NSS], tak v § 18 jeho prováděcí vyhlášky (vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci – pozn. NSS). Podle § 188 odst. 3 stavebního zákona mohou být závazné části územního plánu měněny pouze způsobem popsaným v tomto zákoně, tj. formou opatření obecné povahy. V daném případě došlo ke změně územního plánu schváleného ještě za účinnosti starého stavebního zákona, pročež na základě § 188 odst. 3 stavebního zákona rozhoduje o změně jiné než směrné části územního plánu úřad územního plánování. Městský soud uzavřel, že obdobně jako v případě výše citovaného usnesení rozšířeného senátu měl být i v územním plánu hlavního města Prahy minimální podíl bydlení v centrální části města součástí závazné části územního plánu, nikoli součástí jeho směrné části. Změna tohoto regulativu proto neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, nýbrž k ní mělo dojít v důsledku procesu vydání opatření obecné povahy, během něhož by byla mj. zachována procesní práva vlastníků okolních pozemků a staveb. Z obsahu spisového materiálu žalovaného a stavebního úřadu městský soud zjistil, že úprava směrné části územního plánu hlavního města Prahy č. X nebyla přijata v souladu s § 171 a násl. správního řádu, pročež shledal důvodnou žalobní námitku, dle níž je tato „úprava" nezákonná, a že územní rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí žalovaného, bylo vydáno v rozporu s platným územním plánem.

III. Kasační argumentace

III. a) Kasační argumentace žalovaného

[12] Žalovaný podává kasační stížnost výslovně z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé nepochopení předmětu územního rozhodnutí po technické stránce. Městský soud nerozlišil přístavbu stavby č. p. X, která je situována v prostoru stávajícího dvora a pro kterou je třeba vyhloubit podzemní podlaží, od odtěžení skály pod jihovýchodním nárožím stavby, kde má být vybudován bezpečnostní archiv, který nebyl předmětem územního rozhodnutí. Tímto rozlišením se žalovaný rovněž zabýval ve svém rozhodnutí na str. 5. I přesto, že uvedené námitky nespadaly do předmětu územního rozhodnutí, žalovaný se s nimi ve svém rozhodnutí vypořádal, a proto neobstojí k tomuto kontradiktorní závěr městského soudu.

[13] Dle žalovaného lze ze závazných stanovisek vyvodit pouze to, že jsou kladná, neboť jejich obsahem je žalovaný vázán. Může z nich tedy pouze citovat, neboť jejich obsah není schopen po odborné stránce posoudit, což mu ostatně ani nepřísluší. U stanoviska orgánu památkové péče je požadavek na hodnocení jeho obsahu, artikulovaný žalobcem a městským soudem, absurdní a formalistický, neboť u tohoto závazného stanoviska nelze hodnotit jeho souvislost s jinými shromážděnými podklady. V daném případě navíc ani stavební úřad, ani žalovaný nemůže vypořádat nesoulad odborných názorů Národního památkového ústavu a Ministerstva kultury. Městský soud rovněž pochybil v tom, že odmítl aplikovat závěry rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci ze dne 29. 5. 2015, č. j. 59 A 36/2014 – 345, ačkoli nijak neozřejmil, z jakého důvodu nejsou tam uvedené závěry pro tuto věc použitelné. I kdyby měl městský soud za to, že se žalovaný měl odvolacími námitkami žalobce ohledně památkové ochrany věcně zabývat, bylo by tím zcela popřeno ustanovení § 89 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), podle něhož se k námitkám, které nesplňují zákonné požadavky (kladené na zaměření merita námitek ve spojení s formou účastenství osoby tyto námitky uplatňující), nepřihlíží.

[14] Nesprávný je taktéž závěr městského soudu o nevypořádání žalobcovy odvolací námitky spočívající v nedostatečném zohlednění zátěže území (ovzduší) částicemi frakce $PM_{2,5}$. Přestože závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší bylo vydáno v době platnosti zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, a že v době jeho vydání nebyly jmenované částice posuzovány, žalovaný záměrně na str. 6 svého rozhodnutí citoval sdělení Ministerstva životního prostředí zn. 1737/500/12 71794/ENV/12 ze dne 15. 10. 2012, které se těmito částicemi zabývá. Žalobcova odvolací námitka tímto byla stěžovatelem vypořádána.

[15] Žalovaný se neztotožňuje s názorem městského soudu, dle něhož absence explicitního postoje žalovaného k odvolacím námitkám žalobce zakládá vadu nedostatečného vypořádání dotčených odvolacích námitek. Jedná se pouze o zástupný problém, neboť z kontextu rozhodnutí stěžovatele je zřejmé, že se v otázkách odvolacími

námitkami rozporovaných ztotožnil s rozhodnutím stavebního úřadu; jinak by ostatně žalobcovo odvolání nezamítal a nepotvrzoval jím napadené rozhodnutí.

[16] Dále žalovaný namítá, že na str. 6 a 7 svého rozhodnutí uvedl, proč má za to, že považuje rozhodnutí stavebního úřadu za souladné s územním plánem. Rovněž uvedl, že územní plán ve své deklarované závazné části reflektoval úpravu č. X, platnou od 29. 7. 2011, která nebyla soudem zrušena, a ta je nyní součástí platného právního předpisu, který je žalovaný povinen respektovat. Městský soud posoudil tuto úpravu jako opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Žalovaný však nesouhlasí s názorem, že se jedná o subsumovaný správní akt. Takovým aktem bývá typicky závazné stanovisko; v nynějším případě však šlo o změnu právního předpisu. Městský soud rovněž nesprávně konstatoval splnění podmínek postupu dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s., neboť změnu opatření obecné povahy lze napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s., byť zákonem stanovená lhůta k podání takového návrhu již v daném případě zjevně marně uplynula. Městský soud v tomto ohledu nesprávně interpretoval závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, neboť z tohoto naopak vyplývá, že postupem dle § 75 odst. 2 s. ř. s. nemá být obcházeno ustanovení § 101b s. ř. s. Předmětná úprava směrné části územního plánu nadto neobsahovala regulativ prostorového uspořádání, neboť se týkala snížení podílu bydlení ze 70 % na 40 %, a to pouze na pozemku parc. č. X, k. ú. Hradčany. V celém rozsahu ostatní funkční plochy zůstal podíl bydlení ve výši 70 %. Jedná se tedy o limit pro využití území. V platném územním plánu je minimální podíl bydlení stanoven směrně, promítá se však do výkresů územního plánu, které jsou závazné. V tomto ohledu žalovaný odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 As 153/2014 – 76, ze dne 6. 5. 2015, č. j. 7 As 34/2015 – 83 a ze dne 12. 11. 2015, č. j. 7 As 238/2015 – 31.

III. b) Kasační argumentace osoby zúčastněné na řízení

[17] Žadatel podává kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Konkrétně pak namítá, že z textu napadeného rozsudku lze dovodit, že za pochybení považuje městský soud nevypořádání námitek týkajících se prolomení fasády do X, odtěžování podloží nádvoří s novými vikýři, otvory a prosklení ze strany X, demolice schodiště, stanovení počtu výtahových šachet či stavební úpravy budovy, ač dále se v textu městský soud vyjadřuje a odůvodňuje pouze otázku týkající se umístění přístavby k domu č. X, včetně jeho podzemní části. Jakékoli zdůvodnění ve vztahu ke zbývajícím námitkám uvedeným žalobcem však v napadeném rozsudku chybí, není tedy zřejmé, z jakých důvodů městský soud považuje jejich vypořádání za nedostatečné. Žalovaný se na str. 5 svého rozhodnutí obsáhle vypořádává s tím, že odtěžování skály je stavební úpravou, která nevyžaduje územní rozhodnutí; tomu pak odpovídá i výrok jeho rozhodnutí. Městský soud se nezabýval tím, zda se jedná o otázku, která má být projednávána v územním řízení.

[18] Žadatel dále namítá, že se žalovaný dostatečně vypořádal s námitkou žalobce ohledně nevhodnosti a nezákonnosti záměru z hlediska památkové péče a urbanismu. Závazné stanovisko odboru památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy č. j. S-MHMP 705079/2010 je v souladu s potvrzením tohoto závazného stanoviska Ministerstvem kultury (č. j. MK 3502/2015 OPP), což je ostatně vyjádřeno i ve sdělení ministra kultury č. j. MK 42446/2015 OLP, kterým byl odložen podnět k přezkoumání

závazného stanoviska Ministerstva kultury. Rozhodující je závěr závazného stanoviska, lhostejno přitom, zda toto je zcela ve shodě s vyjádřením, jež je ve vztahu k závaznému stanovisku pouze podkladovým materiálem. Městský soud tedy v tomto ohledu pochybil, neboť dle § 14 odst. 4 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v rozhodném znění (dále jen „zákon o státní památkové péči“), jenž je speciální právní úpravou ve vztahu ke stavebnímu zákonu, má stavební úřad v územním řízení, v němž uplatňuje svůj zájem státní památková péče nebo v souvislosti s obnovou nemovité kulturní památky, rozhodnout v souladu se závazným stanoviskem obecního úřadu obce s rozšířenou působností, jde-li o nemovitou národní kulturní památku, se závazným stanoviskem krajského úřadu. Národní památkový ústav je odbornou organizací státní památkové péče, zřízenou Ministerstvem kultury, jejíž působnost spočívá v poskytování odborných podkladů Ministerstvu kultury a ostatním orgánům státní památkové péče. Národní památkový ústav tak není dotčeným orgánem státní správy ve smyslu § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“). Stanovisko Národního památkového ústavu je tak v nynějším správním řízení toliko odborným podkladem pro vydání územního rozhodnutí, přičemž stavební úřad byl jeho obsah povinen zohlednit pouze na základě ustanovení § 10 zákona o státní památkové péči, dle kterého obecní úřad obce s rozšířenou působností, resp. krajský úřad, vydá po vyjádření odborné organizace státní památkové péče rozhodnutí o opatřeních, která je povinen vlastník kulturní památky učinit, pokud povinnosti uvedené v § 9 uvedeného zákona neplní.

[19] Městský soud nepřihlédl ani k ustanovení § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči, jež stanoví lhůtu pro vyjádření odborné organizace, přičemž při neposkytnutí odborného vyjádření (nebyla-li zároveň tato lhůta prodloužena) může orgán státní památkové péče vydat závazné stanovisko i bez předchozího odborného vyjádření odborné organizace státní památkové péče. V nynějším případě orgán státní památkové péče požádal Národní památkový ústav o zpracování písemného vyjádření k předloženému návrhu dne 6. 9. 2010, avšak toto písemné stanovisko obdržel až dne 19. 11. 2010, tedy po uplynutí zákonné lhůty, pročež byl ze zákona oprávněn vydat závazné stanovisko i bez odborného vyjádření, resp. nemusel při vydání závazného stanoviska k němu přihlížet.

[20] Dle žadatele městský soud pochybil též ve shledání důvodnosti žalobní námitky stran nedodržení právních předpisů o ochraně ovzduší. Není vinou žádného ze stěžovatelů, že se rozptylová studie z roku 2010 nezabývala zatížením ovzduší částicemi $PM_{2,5}$, neboť v době zpracování a předložení rozptylové studie nebyly v platné právní úpravě stanoveny imisní limity těchto částic. Předmětem územního rozhodnutí navíc není povolení umístění kotelny, nýbrž pouze přístavby předmětného domu a přípojky vody, kanalizace a slaboproudého kabelu. V rámci rekonstrukce daného objektu zůstane kotelna ve shodě s projektovou dokumentací co do její velikosti i umístění, dojde pouze k výměně stávajících kotlů za tři plynové kotle o celkovém výkonu 570 kW. Uvedené kotle přitom nejsou takovým stacionárním zdrojem znečištění, s jehož instalací by byla spojena povinnost předložení odborného posudku a rozptylové studie. Žadatel zde odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 As 250/2015 – 92, s tím, že pokud v prvoinstančním správním řízení bylo vydáno rozhodnutí na základě závazného stanoviska, které bylo vydáno na základě rozptylové studie vyhotovené v souladu s tehdy platnými právními předpisy, které však byly změněny před vydáním prvoinstančního

rozhodnutí, avšak zákonný požadavek předložení takové rozptylové studie byl před vydáním rozhodnutí odvolacího orgánu zrušen, nelze v tomto spatřovat pochybení odvolacího správního orgánu. Městský soud tedy v napadeném rozsudku nevzal v úvahu novou právní úpravu ochrany ovzduší [§ 11 odst. 8, 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“)] a nesprávně tedy konstatoval, že chybí podklad závazného stanoviska a že došlo k vydání rozhodnutí bez dostatečného zjištění skutečného stavu věci. Žadatel podotýká, že ze stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 10. 2012, sp. zn. 1737/500/12 71794/ENV/12, dostatečně jasně vyplývá, že nově instalované plynové kotle nepřekročí imisní limity v žádném směru.

[21] Nepřezkoumatelným shledává žadatel vyhodnocení úpravy územního plánu hl. m. Prahy č. X městským soudem jakožto opatření obecné povahy a zároveň subsumovaného správního aktu, který není možné napadnout ve správním soudnictví samostatnou žalobou. Stěžovatel je toho názoru, že úprava územního plánu, snižující minimální podíl bydlení 7 na minimální podíl bydlení 4, nezasahuje do závazné části územního plánu, neboť se netýká funkčního uspořádání předmětného území, pročež daná úprava není z materiálního hlediska opatřením obecné povahy. Žadatel v souvislosti s tímto nesouhlasí ani s názorem městského soudu, dle kterého lze opatření obecné povahy přezkoumat postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s., tedy posoudit jeho zákonnost jakožto tzv. subsumovaného správního aktu. Městský soud rovněž chybně přirovnává minimální podíl bydlení k indexu podlažních ploch, přičemž není zřejmé, jak k tomuto závěru dospěl, neboť z městským soudem citovaného usnesení rozšířeného senátu srovnatelnost těchto regulativů nevyplývá. Změnou minimálního podílu bydlení nedošlo k faktické změně funkčního uspořádání území, jelikož jak hodnota původní, tak ani hodnota nová nebyly absolutní – došlo tedy pouze ke změně míry dosavadního funkčního uspořádání; předmětná budova nemusela sloužit ani před přijetím úpravy územního plánu výlučně účelům bydlení. Žadatel konečně podotýká, že ani v případném řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy by žalobce nebyl aktivně legitimován, neboť není vlastníkem předmětné stavby, když mu svědčí toliko oprávnění věcného břemene k bytu zde situovanému. V tomto ohledu odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 As 153/2014 – 76, ze dne 6. 5. 2015, č. j. 7 As 34/2015 – 83 a ze dne 12. 11. 2015, č. j. 7 As 238/2015 – 31. Z těchto pak žadatel dovozuje, že pro závěr o aktivní legitimaci v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není postačující tvrzení o tom, že navrhovatel je (případně bude) účastníkem územního nebo stavebního řízení týkajícího se stavby, ve vztahu k níž je minimální procento bydlení měněno – navrhovatel tedy musí tvrdit možnost dotčení svých subjektivních veřejných práv.

[22] V souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s. doručil Nejvyšší správní soud kasační stížnosti žalobci (prostřednictvím jeho zástupce). Žalobce svého práva vyjádřit se ke kasačním stížnostem nevyužil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Kasační stížnosti jsou přípustné.

[24] Kasační stížnosti jsou důvodné.

IV. a) Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[25] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval „námitkou nepřezkoumatelnosti“ napadeného rozsudku, neboť z povahy věci je případná nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí takovou vadou, která znemožňuje (byť třeba jen zčásti) jeho faktický (věcný) přezkum. Dle žadatele spočívá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že městský soud vyhodnotil „úpravu č. X“, kterou byl pro předmětný pozemek upraven směrný podíl bydlení na 40 %, jakožto opatření obecné povahy v materiálním smyslu, avšak posléze tuto úpravu územního plánu přezkoumal jakožto tzv. subsumovaný správní akt, tedy postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

[26] Vymezením pojmu nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti opakovaně zabýval. Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je třeba pokládat zejména takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73). O nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu se též může jednat např. v případě, kdy soud výrokem rozsudku zrušil napadené rozhodnutí správního orgánu, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ale současně mu uložil další povinnosti týkající se jeho procesního postupu, a začlenil tak do výroku i část odůvodnění svého rozhodnutí (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 1 As 4/2005 – 34). Naproti tomu nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost je dána tehdy, pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, a v některých jiných speciálních případech (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25).

[27] Uvedená námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je nedůvodná. Žadatelem označená konstatace městského soudu je zcela srozumitelná a jednoznačná. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvádí podrobně úvahy, na základě kterých posoudil úpravu územního plánu jako opatření obecné povahy a rovněž ozřejmil důvody pro její přezkoumání postupem dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Pokud je tedy v kasační stížnosti žadatelem namítáno, že simultánní uplatnění obou úvah městského soudu způsobuje nesrozumitelnost (přesněji vnitřní rozpornost) napadeného rozsudku, neboť tyto nejsou vzájemně slučitelné, dovozuje žadatel tuto neslučitelnost pouze ze svého vlastního právního názoru stran otázek posouzení právní povahy předmětné úpravy územního plánu a aplikovatelnosti ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., které však městský soud posoudil odlišně. Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o srozumitelnosti předestření

právního názoru městského soudu v uvedených otázkách, přičemž z další kasační argumentace vyplývá, že tyto pochybnosti zjevně nemá ani žadatel, neboť s právními názory a závěry městského soudu patřičně polemizuje a namítá jejich nesprávnost. V podstatě se jedná o námitky nesprávného posouzení právní otázky povahy předmětné úpravy územního plánu jakožto opatření obecné povahy v materiálním smyslu, eventuálně pak i otázky aplikovatelnosti ustanovení § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. na opatření obecné povahy. Tyto dílčí námitky budou Nejvyšším správním soudem vypořádány níže.

IV. b) Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nevypořádání některých odvolacích námitek

[28] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že „[n]*ámitky týkající se prolomení fasády do X, odtěžování podloží nádvoří s novými vikýři, otvory a prosklení ze strany X, demolice schodiště, stanovení počtu výtahových šachet či stavební úpravy budovy shledal žalovaný rovněž námitkami, které se neváží k územnímu řízení.*“ K těmto námitkám pak soud konstatoval, že stavební úřad ve výrokové části rozhodl o umístění přístavby k domu, o změně ve způsobu užívání stavby, o změně jejího vlivu na využití území a o umístění přípojky vody, přípojky kanalizace a vedení slaboproudého kabelu. Dle městského soudu z odůvodnění územního rozhodnutí dále vyplynulo, že přístavba zahrnuje jednak podzemní část, spočívající v podzemním podlaží, funkčně propojeném se stávající budovou, ve kterém budou vytvořeny prostory pro technologické a skladové zázemí domu, a dále přístavba zahrnuje též nadzemní část, spočívající v zastřešení dvora celoprosklenou ocelovou konstrukcí ve výškové úrovni druhého nadzemního podlaží. V rozporu s tímto výrokem žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí odmítl vypořádat odvolací námitky žalobce spojené s umístěním přístavby.

[29] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaný důvodně vůči výše uvedeným zjištěním městského soudu namítá nerozlišení vyhloubení a umístění podzemního podlaží pro „bezpečnostní archiv“ pod jihovýchodním nárožím stavby (jež nebylo předmětem územního řízení) na straně jedné, a vyhloubení a umístění podzemního podlaží pod půdorysem nádvoří domu. Městský soud skutečně podřadil oba uvedené prvky pod tutéž část předmětu územního řízení označenou jako umístění stavby (přístavby), aniž by se jakkoli vypořádal s argumentací žalovaného na str. 5 jeho rozhodnutí (ačkoli tuto argumentaci však sám v narativní části odůvodnění napadeného rozsudku citoval). Městský soud tak nevysvětlil, proč nepovažuje vypořádání příslušné žalobcovy odvolací námitky za dostatečné, zejména však nijak nerozporoval správnost vypořádání této námitky žalovaným. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že žalovaný se zabýval odvolací námitkou žalobce ohledně odtěžování skály pod jihovýchodním nárožím budovy; proto je opačný závěr městského soudu nesprávný.

[30] Nejvyšší správní soud rovněž přisvědčuje námitce nepřezkoumatelnosti výše citované části napadeného rozsudku, spočívající v její nesrozumitelnosti. Městský soud uvedl uzavřený okruh námitek (tj. námitky týkající se prolomení fasády do X, odtěžování podloží nádvoří s novými vikýři, otvory a prosklení ze strany X, demolice schodiště, stanovení počtu výtahových šachet či stavební úpravy budovy shledal žalovaný rovněž námitkami, které se neváží k územnímu řízení) a právě k tomuto okruhu námitek vztáhl svou výtku co do jejich nevypořádání žalovaným. Učinil tak i přesto, že následně výslovně

řešil pouze námitku odtěžování skály pod jihovýchodním křídlem budovy za účelem zřízení bezpečnostního archivu a nezabýval se vypořádáním či nevypořádáním dalších z jím uvedeného okruhu odvolacích námitek. Z odůvodnění napadeného rozsudku tudíž není zřejmé, zda městský soud dospěl k závěru o nevypořádání všech z daného okruhu odvolacích námitek, nebo pouze námitky odtěžení skály pod jihovýchodním nárožím budovy. Vymezení obsáhlého okruhu námitek, při konkrétní výtce nevypořádání jedné z nich, se závěrem o nepřezkoumatelnosti této části rozhodnutí žalovaného, není dostatečně srozumitelné.

[31] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů shledal napadený rozsudek v části, v níž byla městským soudem shledána nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro opomenutí vypořádání některých odvolacích námitek, nepřezkoumatelným jak pro nedostatek důvodů, tak pro nesrozumitelnost. Na uvedené vady je poukazováno v obou kasačních stížnostech, nadto se jedná o vady, ke kterým je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že shledané pochybení se týká toliko jednoho ze čtyř městským soudem shledaných pochybení žalovaného, je namístě, aby se Nejvyšší správní soud zabýval i dalšími vznesenými kasačními námitkami, jež rozporují správnost závěrů městského soudu, na nichž další zrušovací důvody napadeného rozsudku stojí.

IV. c) Nedostatečné zjištění skutečného stavu věci žalovaným a nedostatečné vypořádání odvolacích námitek ve vztahu k rozporu vyjádření odborné organizace státní památkové péče a dotčeného orgánu státní památkové péče

[32] Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí nevypořádal dostatečně s odvolací námitkou žalobce stran zájmů památkové ochrany, když k této pouze odkázal na závazná stanoviska dotčených orgánů a citoval z nich, aniž by konkrétněji reagoval na jednotlivé argumenty vznesené žalobcem. Městský soud dále shledal, že se závazné stanovisko Ministerstva kultury ze dne 19. 1. 2015, stejně jako odůvodnění rozhodnutí žalovaného, nezabývá ani nesouhlasnými argumenty Národního památkového ústavu. Pokud nadto žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal na závěry rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 29. 5. 2015, č. j. 59 A 35/2014 – 345, z něhož plyne, že žalobci obecně nenáleží dovolávat se veřejného zájmu na ochraně kulturní památky, uvedl k tomuto městský soud, že závěry žalovaným zmiňovaného rozsudku nemohou nijak ovlivnit právo žalobce na řádné vypořádání jeho odvolacích námitek.

[33] Nejvyšší správní soud má za to, že městský soud pochybil, když v napadeném rozsudku nevysvětlil, z jakého důvodu má za nepodstatnou otázku uplatnitelnosti námitek účastníka správního řízení (žalobce) směřujících k památkové ochraně. Kasační soud si je vědom, že dle městského soudu spočívala vada rozhodnutí žalovaného v nepřezkoumatelnosti pro nevypořádání příslušné odvolací námitky žalobce. Na druhou stranu však sám městský soud (byť ve vztahu k otázce předmětu daného správního řízení) uvedl, že „[p]*okud žalobce nemohl v územním řízení výše uvedené námitky uplatňovat, nemohl být s takovýmito žalobními námitkami úspěšný ani v soudním řízení správním. Stejně tak nemohl být úspěšný ani s námitkami souvisejícími, tj. že se správní orgány s těmito jejími* (správně zřejmě „jeho“ – pozn. NSS) *námitkami nevypořádaly dostatečně,*

popř. že v souvislosti s těmito námitkami nedostatečně zjistily skutkový stav věci.“ Stejnou logiku je dle Nejvyššího správního soudu třeba uplatnit i ve vztahu k okruhu námitek zájmu památkové ochrany. Pokud by bývalo došlo k řádnému vypořádání uvedené námitky, kterou žalovaný vznesl ve svém vyjádření k žalobě, mohl být závěr městského soudu obdobný jako v případě strohého (přesto však postačujícího) vypořádání odvolacích námitek spadajících do předmětu případného budoucího řízení o vydání stavebního povolení.

[34] V rozsudku ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 – 61, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „[n]*evypořádá-li se krajský soud ve svém rozsudku, jímž vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, s námitkami žalovaného obsaženými ve vyjádření k žalobě, poruší tím § 36 odst. 1 s. ř. s.*“ Dle uvedeného rozsudku dále „[ch]*ybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného může způsobit, že rozsudek, jímž krajský soud vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, trpí nedostatkem důvodů rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“ Ačkoli citovaný rozsudek se týkal věci, v níž byla podána žaloba na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s., má Nejvyšší správní soud za to, že některé jeho závěry lze vztáhnout i na další žalobní typy v soudním řízení správním. V citovaném rozsudku totiž kasační soud dospěl k obecnému závěru, dle kterého „[m]*ohdy proto postačí, pokud krajský soud vysloví svůj právní názor k jednotlivým námitkám žalobce, neboť tím často současně odpoví na protichůdné argumenty žalovaného. Skutečnost, že se krajský soud výslovně nevypořádá s obsahem vyjádření žalovaného, tedy nemusí automaticky způsobovat nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí, neboť postoj soudu k tvrzením žalovaného může být dostatečně zřejmý z toho, jaké závěry soud učinil ve vztahu k žalobním námitkám.*“ V nynější věci sice městský soud vypořádal námitky žalobce, avšak z toho vypořádání nijak neplyne, jak uvedeno výše, názor městského soudu na důvodnost argumentu žalovaného, podle kterého žalobce nemohl v územním řízení s ohledem na § 89 odst. 4 stavebního zákona uplatňovat námitky týkající se památkové ochrany. V důsledku tak městský soud porušil ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s., čímž zatížil jím vedené řízení vadou, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[35] Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že „[v]*yjádření žalovaného* (pozn. - Národního památkového ústavu) *je pouze jedním z vícera podkladů, jež dotčený orgán za účelem vydání závazného stanoviska shromažďuje. Jakkoli takové vyjádření nepochybně může mít na výslednou podobu závazného stanoviska významný vliv, samo o sobě do stěžovatelčiny právní sféry nikterak nezasahuje a to ani nepřímo; dotčený orgán jím totiž není vázán a je na jeho uvážení, zda k závěrům ve vyjádření obsaženým přihlédne či nikoli (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, čj. 1 Aps 4/2013-53, č. 2923/2013 Sb. NSS)*“ (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 10 As 220/2014 – 101). Dále Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud žalobce v rámci svých odvolacích námitek upozorňoval též na rozpor mezi podkladovým stanoviskem Národního památkového ústavu na straně jedné se závaznými stanovisky Odboru památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy a Ministerstva kultury na straně druhé, brojil tímto v podstatě proti těmto závazným stanoviskům, neboť stavební úřad ani žalovaný nejsou oprávněni jakkoli revidovat obsah těchto stanovisek, a to s ohledem na ustanovení § 14 odst. 4 zákona o státní památkové péči. Přezkum závazného stanoviska, jehož obsahem je správní orgán vázán, je z povahy věci nemožné provést v gesci tohoto, tj. odvolacího, správního orgánu (v opačném případě by se nemohlo jednat o stanovisko

závazné) a správní řád jej proto upravuje obecně v ustanovení § 149 odst. 4, dle kterého „[j]*estliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.*“ K tomu je třeba dodat, že závazné stanovisko dle § 149 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 - 127, či též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113) a ve správním soudnictví je proto lze přezkoumat postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto subsumovaný správní akt. Je tudíž zřejmé, že odvolací správní orgán je povinen vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska právě v důsledku uplatnění takových námitek, které směřují proti závěrům závazného stanoviska. Je-li tedy závazné stanovisko potvrzeno závazným stanoviskem nadřízeného orgánu, pak dle Nejvyššího správního soudu obvykle postačí ty odvolací námitky, pro něž bylo další závazné stanovisko vyžádáno, vypořádat v rámci rozhodnutí o odvolání odkazem na (v nynější věci potvrzující) závazné stanovisko, doplněné případně citací příslušné jeho části. Naopak není úkolem odvolacího správního orgánu potvrzující závazné stanovisko pro odvolatele blíže interpretovat a posuzovat jeho zákonnost, přezkoumatelnost, věcnou správnost či další obdobné otázky. Takový přezkum původního závazného stanoviska měl být proveden v rámci vydání potvrzujícího (či měnícího) závazného stanoviska, přičemž pokud je v tomto ohledu navazující závazné stanovisko nedostačující, lze se jeho přezkumu domáhat až v případném soudním řízení správním o žalobě proti finálnímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

[36] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné podotknout, že městský soud nesprávně shledal, že se závazné stanovisko Ministerstva kultury ze dne 19. 1. 2015, stejně jako odůvodnění rozhodnutí žalovaného, nezabývá nesouhlasnými argumenty Národního památkového ústavu. Ministerstvo kultury na str. 9 potvrzujícího závazného stanoviska obsáhle citovalo text vyjádření Národního památkového ústavu ze dne 18. 11. 2010, č. j. NPÚ-311/10652/2010. Dále si Ministerstvo kultury pro účely vydání revizního závazného stanoviska dle § 149 odst. 4 správního řádu vyžádalo písemné vyjádření generálního ředitelství Národního památkového ústavu, jehož text obsáhle citovalo na str. 10 až 11 svého závazného stanoviska. Rovněž bylo v potvrzujícím stanovisku přihlédnuto k zápisu z 8. zasedání Vědecké rady generální ředitelky Národního památkového ústavu ze dne 20. 1. 2012, z něhož vyplývá připuštění dílčího podsklepení části nádvoří při respektování stávajících konstrukcí a většinou hlasů též Vědecká rada připustila rovněž řešení zastřešení nádvoří, což naopak vyjádření generálního ředitelství Národního památkového ústavu ze dne 10. 1. 2013 vůbec nereflektovalo. Ministerstvo kultury tak dospělo k závěru, že ani jednotlivé organizační struktury Národního památkového ústavu nebyly s to se shodnout na přípustnosti, resp. podmíněné přípustnosti, předmětného projektu a jeho jednotlivých prvků. Ministerstvo kultury pak ve svém potvrzujícím závazném stanovisku ozřejmilo, proč považuje závazné stanovisko odboru památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy za věcně správné a dostatečně reflektující zájem státní památkové péče. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že výše uvedený závěr městského soudu je rozporný s obsahem správního spisu.

IV. d) Nedostatečné vypořádání odvolacích námitek porušení právních předpisů o ochraně ovzduší a související nedostatečné zjištění skutkového stavu správními orgány

[37] Obdobně jako ve vztahu k předchozímu okruhu odvolacích námitek shledal městský soud způsob, kterým žalovaný přistoupil k vypořádání odvolacích námitek porušení právních předpisů o ochraně ovzduší, nedostatečným. Nejvyšší správní soud proto pouze stručně opakuje již výše uvedený názor, dle kterého, je-li odvolací správní orgán vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu státní správy, postačuje k vypořádání takových odvolacích námitek, které vedly k vyžádání a vydání závazného stanoviska dle § 149 odst. 4 správního řádu, zpravidla odkaz na takové (potvrzující) stanovisko, případně v zájmu přehlednosti opatřený přímou citací tam podaných zjištění nadřízeného dotčeného orgánu. Nejvyšší správní soud proto přisvědčuje stěžovatelům v tom, že městský soud pochybil, pokud vypořádání těchto námitek shledal nedostatečným.

[38] Spornou otázkou je dále to, zda žalovaný pochybil, když územní rozhodnutí nezrušil z důvodu, že v mezidobí od vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu ochrany ovzduší (závazné stanovisko odboru ochrany životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 6. 10. 2010, č. j. S-MHMP-0705172/2010/2/OOP/VI) do vydání územního rozhodnutí (tj. do 23. 4. 2012) došlo k novelizaci nařízení č. 597/2006 Sb., o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší (dále jen „nařízení č. 597/2006 Sb.“), nařízením č. 42/2011 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 597/2006 Sb., o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší, jímž byl v části A přílohy č. 1 k nařízení č. 597/2006 Sb., s účinností od 14. 3. 2011, nově stanoven imisní limit částic $PM_{2,5}$, jehož posuzování nebylo (a důvodů časové posloupnosti ani nemohlo být) zahrnuto v uvedeném závazném stanovisku.

[39] Nejvyšší správní soud má za zřejmé, že účelem právní úpravy institutu závazných stanovisek, stejně jako v případě zákonné speciality jejich přezkumu dle § 149 odst. 4 a 5 správního řádu, je jak zajištění dostatečné odbornosti zpracovatele závazného stanoviska, tak respektování kompetencí jednotlivých orgánů státní správy na příslušných úsecích státní správy, které jsou jim právními předpisy svěřeny. Pokud tedy městský soud dospěl k závěru, že potvrzující závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 10. 2012, sp. zn. 1737/500/12 71794/ENV/12, se nevypořádalo dostatečně s žalobcovou odvolací námitkou o neaktuálnosti rozptylové studie a závazného stanoviska Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí ze dne 6. 10. 2010, č. j. S-MHMP-0705172/2010/2/OOP/VI, a že z tohoto důvodu vydal stavební úřad územní rozhodnutí bez náležitého zjištění stavu věci dle § 3 správního řádu, nemůže se tímto Nejvyšší správní soud ztotožnit. Stavební úřad není povolán k přezkumu správnosti a úplnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu ochrany ovzduší; tato kompetence náleží s ohledem na ustanovení § 149 odst. 4 a 5 správního řádu tomu správnímu orgánu, jenž je nadřízeným orgánem dotčeného orgánu. V nyní posuzované věci tudíž bylo Ministerstvo životního prostředí tímto nadřízeným orgánem a bylo tak na něm, aby ve svém navazujícím závazném stanovisku původní stanovisko dotčeného orgánu k příslušným odvolacím námitkám žalobce buďto potvrdilo, nebo změnilo. Ministerstvo životního prostředí přitom dospělo k závěru, že závazné stanovisko dotčeného orgánu obstojí, přičemž

výslovně uvedlo důvod, pro který nepovažuje jeho neaktuálnost za vadu, s tím, že částice $PM_{2,5}$ u nízkoemisního plynového kotle nepředstavují významnou složku jeho spalin, a že přispění tohoto zdroje k imisnímu pozadí oxidů dusíku, který je u něj jedinou škodlivinou emitovanou ve větším množství, byly v okolních referenčních bodech u dlouhodobých koncentračních průměrů v řádu tisíciny $\mu g/m^3$, tedy naprosto zanedbatelné. Nejvyšší správní soud má za to, že žalovaný nebyl povolán k tomu, aby následně ve svém rozhodnutí uvedené závěry potvrzujícího závazného stanoviska revidoval. Poté, kdy dojde k potvrzení závazného stanoviska příslušným nadřízeným správním orgánem, lze ze strany žalobce před podáním správní žaloby zvažovat již jen podání podnětu k zahájení přezkumného řízení ve vztahu k potvrzujícímu stanovisku (ve smyslu § 149 odst. 5 správního řádu); z obsahu správního spisu žalovaného přitom nevyplývá, že by žalobce této možnosti využil, na rozdíl od postupu, který zvolil v případě potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu státní památkové péče. Městský soud tedy mohl přezkoumat potvrzující závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto tzv. subsumovaný správní akt, a to k uplatněné žalobní námitce.

[40] Žalobce v žalobě rozporoval výše uvedené potvrzující závazné stanovisko pouze tím, že toto stanovisko samo připouští, že přezkoumávané závazné stanovisko Magistrátu hlavního města nezohlednilo limity znečištění částicemi $PM_{2,5}$, které ostatně v době jeho vydání nebyly právními předpisy stanoveny. Krom toho žalobce tvrdil, že se „*orgán ochrany ovzduší nezabývá ani zhoršením ovzduší způsobeným umístěním podzemních garáží*“, z čehož teprve žalobce dovozoval, že bylo rozhodnuto bez dostatečného zjištění stavu věci. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že postupuje-li obecně krajský soud dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s., má přezkoumat jiný úkon správního orgánu pouze v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů. Dle tohoto ustanovení rovněž platí, že soud přezkoumá zákonnost subsumovaného právního aktu a nepřezkoumává tedy jeho věcnou správnost, což by ostatně bylo například v případech přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy z odborného hlediska neproveditelné bez dalšího znaleckého zkoumání závazného stanoviska. Na druhou stranu je třeba reflektovat, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150, dovodil, že „[o]*bsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí.*“ Závazná stanoviska v nynější věci sice jsou optikou předmětu správního řízení kladná, nicméně jako negativní je lze označit ve vztahu k žalobcovu procesnímu postavení a jeho tvrzeným zájmům. Rovněž s ohledem na výše podaný právní názor Nejvyššího správního soudu, dle kterého je právě nadřízený dotčený orgán státní správy primárně povolán k věcnému vypořádání odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku, přičemž odvolacímu správnímu orgánu pak v zásadě postačí pro účely procesního vypořádání takových odvolacích námitek v rozhodnutí o odvolání odkázat na závěry potvrzujícího (případně měnícího) závazného stanoviska, je tedy třeba, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 odst. 4 správního řádu obsahovalo vylíčení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i předestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Neobsahuje-li revizní stanovisko takové náležitosti, lze konstatovat, že je nezákonné. Nejvyšší správní soud je přitom toho názoru, že předmětné revizní závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí uvedené

náležitosti obsahuje, neboť v něm je srozumitelně popsáno, proč nadřízený dotčený orgán nepovažuje nezahrnutí posuzování imisního limitu částic $PM_{2,5}$ za nezákonné, a zároveň uvádí, že u zamýšlených plynových kotlů nepředstavuje uvedený druh imisí významnou složku jejich spalin – nejvýznamnější složkou jsou oxidy dusíku, jejichž koncentrace byly v okolních referenčních bodech zjištěny v řádech tisíciny $\mu g/m^3$, tedy v naprosto zanedbatelné míře. Žalobce přitom v žalobě další námitky vůči obsahu revizního závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí neuplatnil, čímž se rozsah jeho přezkumu ze strany městského soudu, v souladu se zásadou dispoziční, vyčerpal.

[41] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud pochybil, když dospěl k závěru, že se žalovaný nevypořádal dostatečně s uvedenými odvolacími námitkami, stejně jako když naznal, že chyběl podklad pro vydání závazného stanoviska a že došlo k vydání rozhodnutí, aniž by mu předcházelo dostatečné zjištění skutečného stavu věci.

IV. e) Rozpor územního rozhodnutí a rozhodnutí žalovaného s územním plánem

[42] Městský soud dospěl při posuzování nadepsané žalobní námitky v první řadě k závěru, že územní plán obecně může být ve správním soudnictví přezkoumán jakožto subsumovaný správní akt postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Tento závěr rozporují oba stěžovatelé výše parafrázovanou argumentací.

[43] Předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že dovolává-li se žalovaný v kasační stížnosti následující části textu odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, ve znění: *„Tímto způsobem pak obchází § 75 odst. 2 s. ř. s., který sice umožňuje přezkoumávat podkladové akty správního rozhodnutí, avšak za podmínky, že soudní řád správní neumožňuje žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části takovou „žalobou" nepochybně je. V konečném důsledku dochází aplikací názoru sedmého senátu též k obcházení lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvené v § 101b odst. 1 s. ř. s.*", jedná se o narativní část tohoto usnesení, jež neobsahuje právní názor rozšířeného senátu tohoto soudu, nýbrž názor předkládajícího (prvního) senátu. Rozšířený senát v uvedeném usnesení výslovně neřešil případnou kolizi ustanovení § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. a § 101a a násl. téhož zákona (srov. bod 7. narativní části usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36); uvedl toliko, že „[o]*bsahuje-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.*"

[44] K předmětné otázce se v nedávné době nepřímo vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, kde především uvedl, že „[s]*oudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které*

bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s." Dále pak rozšířený senát v označeném usnesení shledal, že „[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.*" Výslovně se však rozšířený senát otázkou, zda lze v řízení dle § 65 s. ř. s. přezkoumat postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé téhož zákona opatření obecné povahy (územní plán), nezabýval.

[45] Výkladem ustanovení § 75 odst. 2 věty druhé, dle níž, „*[b]yl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví*", se Nejvyšší správní soud zabýval již ve svém rozsudku ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005 – 83, kde uvedl, že předpokladem pro přezkum jiného úkonu správního orgánu dle tohoto ustanovení „*je, aby 1) existoval tzv. subsumovaný správní akt (tj. správní akt podmiňující vydání, resp. obsah finálního správního aktu), 2) finální správní akt byl ve správním soudnictví napaden projednatelnou žalobou, 3) nezákonnost subsumovaného správního aktu byla v žalobě namítnuta (zde se jedná o promítnutí dispoziční zásady; Nejvyšší správní soud tu ponechává stranou případy nicotnosti či nepřezkoumatelnosti subsumovaného správního aktu, neboť dalece překračují rámec souzené věci), 4) se nejednalo o takový subsumovaný správní akt, jímž by byl vázán i sám soud, 5) nebylo možno subsumovaný akt napadnout ve správním soudnictví samostatnou žalobou (ostatně v takovém případě by se vlastně ani nejednalo o akt subsumovaný, nýbrž o akt řetězící se, popřípadě zcela samostatný, čili nebyla by splněna již první podmínka).*" Nejvyšší správní soud však v uvedeném rozsudku neposuzoval otázku kvalifikovatelnosti opatření obecné povahy jakožto jiného úkonu správního orgánu dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Z uvedeného výkladu však zjevně vycházel městský soud v napadeném rozsudku. Dospěl přitom k závěru, že všechny výše uvedené podmínky jsou v případě opatření obecné povahy (územního plánu) splněny. V tomto mu však Nejvyšší správní soud, s přihlédnutím k závěru shora citovaného usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, nemůže přisvědčit, neboť dle jeho názoru není pro přezkum územního plánu splněna podmínka ad 5). Dle uvedeného usnesení rozšířeného senátu je totiž možné ve správním soudnictví napadnout územní plán, jakožto opatření obecné povahy, návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Nejvyšší správní soud tak míní i s vědomím, že ustanovení § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. pro vyloučení přezkumu aktu vyžaduje jeho napadnutelnost „žalobou", a to z toho důvodu, že řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části bylo do tohoto zákona vtěleno až s účinností od 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), kdežto ustanovení § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. je ustanovením původním a zjevně tedy nemůže jít o úmyslnou distinkci zákonodárcovu. Obdobně pak, je-li ustanovením § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. požadována napadnutelnost aktu „samostatnou" žalobou (návrhem), spatřuje v tomto Nejvyšší správní soud požadavek, aby takový akt mohl být samostatným předmětem přezkumu v řízení dle soudního řádu správního, tedy aby s jeho samotnou existencí bylo lze spojit otázku aktivní věcné legitimace navrhovatele.

Tato podmínka vyloučení jiného úkonu správního orgánu z přezkumu dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. je naplněna s ohledem na možnost abstraktního přezkumu opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. Z uvedených důvodů je proto dle Nejvyššího správního soudu třeba uzavřít, že opatření obecné povahy nemůže být „jiným úkonem správního orgánu“, jehož zákonnost by mohly soudy ve správním soudnictví přezkoumat postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Městský soud dospěl k závěru protichůdnému, pročež jsou příslušné stížní námitky, jež na uvedené pochybení poukazují, důvodné.

[46] Již výše byl citován názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podaný v jeho usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, dle kterého „[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.*“ Tento názor je přitom plně slučitelný s nyní zaujatým názorem o neaplikovatelnosti ustanovení § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. na opatření obecné povahy, neboť tímto Nejvyšší správní soud nijak nereprobuje možnost posouzení důvodnosti případné žalobní námitky, kterou by bylo namítáno toliko, že správní orgán vyložil opatření obecné povahy nesprávně, pokud by touto námitkou zároveň nebyla rozporována souladnost opatření obecné povahy se zákonem, nebo tvrzeno překročení mezí působnosti a pravomoci původce opatření při jeho vydání, anebo namítáno, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (tedy žalobní námitky, která by nebyla shodná s námitkami příslušejícími do řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a s. ř. s.). Je totiž třeba důsledně rozlišovat mezi na jedné straně tvrzením, že opatření obecné povahy (jež samo o sobě není žalobcem rozporováno) bylo správním orgánem nesprávně vyloženo, a na druhé straně tvrzením, že opatření obecné povahy je samo o sobě nezákonné (případně trpí jinými vadami dle § 101d odst. 2 s. ř. s.).

[47] V nyní projednávané věci byla žalobcem podána žaloba proti rozhodnutí žalovaného, tedy žaloba dle § 65 s. ř. s., v níž žalobce uvedl, že v souvislosti s jejím podáním požaduje jednak „*přezkum zákonnosti a zrušení obou* (zde zjevně schází slovo „stupňů“ - pozn. NSS) *tohoto správního rozhodnutí*“ a dále též „*přezkum zákonnosti závazných stanovisek orgánů památkové péče a ochrany ovzduší.*“ Žalobce dále ve své žalobě uplatnil žalobní bod, ve kterém uvedl, že „[z]*měna funkce budovy (výrazné snížení podílu bydlení) je umožněno provedením úpravy směrné části územního plánu č. X. V případě, že se touto úpravou nemění závazná část územního plánu, pak tato úprava nemá žádný efekt a je nutno zachovat vyšší podíl bydlení – v takovém případě je umístění jiné funkce v rozporu s územním plánem a prvostupňové i žalované rozhodnutí je proto nezákonné. V případě, že by se touto změnou měnila závazná část územního plánu a skutečně by touto úpravou došlo ke snížení podílu bydlení v dané lokalitě, pak by 1. musela tato změna proběhnout řádným procesem přijímání změny územního plánu (což se nestalo) a 2. musela by být odpovídajícím způsobem publikována (jako opatření obecné povahy). K takové publikaci nedošlo a proto je tato změna OOP (nazvaná úprava) právně neúčinná – a opět je nově umístěná funkce v rozporu s územním plánem a prvostupňové i žalované rozhodnutí je proto nezákonné.*“ Žalobce tedy nijak nerozporuje výklad regulativů územního plánu stavebním úřadem či žalovaným; jeho

námitka směřuje proti zařazení regulativu podílu bydlení do směrné části územního plánu (námitka rozporující zákonnost územního plánu v tomto segmentu), dále poukazuje na nedostatek pravomoci správního orgánu, který provedl změnu tohoto regulativu postupem úpravy směrné části územního plánu, a konečně i nedodržení zákonného postupu při přijetí uvedené úpravy územního plánu (jež má být prováděno opatřením obecné povahy). Uvedenými námitkami tak jsou zjevně tvrzeny takové vady aplikovaného územního plánu, jejichž přítomnost by vedla ke zrušení takto vadného opatření obecné povahy (pokud jde o spornou úpravu směrné části územního plánu). Žalobce však se svou žalobou ze dne 22. 2. 2016 nespojil formální návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.), pročež lhůta k podání návrhu na zrušení příslušné úpravy územního plánu (považuje-li ji žalobce za opatření obecné povahy) uplynula současně se lhůtou pro podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Rozšířený senát pro takový případ konstatoval, 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. Rozšířený senát na tomto místě připomíná mnohokrát judikovanou zásadu, že následná změna soudní judikatury nemůže vést k odepření práva na soudní ochranu účastníkovi, který v důvěře v tehdy platnou judikaturu zvolil určitý procesní postup (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 – 65, a ze dne 29. 12. 2011, č. j. 7 Afs 14/2010 - 104).“* V dalším řízení proto bude na městském soudu, aby žalobce vyzval k odstranění uvedené nejasnosti jeho žaloby ze dne 22. 2. 2016, spočívající v uvedení argumentace uplatnitelné v řízení dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. bez současného explicitního návrhu na zahájení takového soudního řízení správního.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[48] Nejvyšší správní soud shledal obě kasační stížnosti důvodnými, proto napadený rozsudek zrušil dle § 110 odst. 1 věty první před středníkem. Soud neshledal důvody pro postup dle § 110 odst. 2 s. ř. s. a vrátil tedy věc městskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude názory Nejvyššího správního soudu dle tohoto zrušujícího rozsudku městský soud vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v němž dále rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. března 2017

pokračování

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu