

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **Ing. M. P.,** zast. JUDr. Sylvií Laušmanovou, advokátkou se sídlem k Hutím 665/5, Praha 9, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) JUDr. O. P.**, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, **II) J. P.**, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2013, č. j. MHMP 470806/2013, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2016, č. j. 11 A 18/2014 – 99, ve znění opravného usnesení ze dne 22. 9. 2016, č. j. 11 A 18/2014 – 123,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2016, č. j. 11 A 18/2014 – 99, ve znění opravného usnesení ze dne 22. 9. 2016, č. j. 11 A 18/2014 – 123, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Úřad městské části Praha 8, odbor výstavby vydal dne 27. 9. 2012 pod č. j. MCP8 105167/2012 rozhodnutí, kterým došlo v návaznosti na předcházející žádost osob zúčastněných na řízení ke změně územního rozhodnutí vydaného Magistrátem hl. m. Prahy, odboru územního rozhodování ze dne 23. 7. 1997, č. j. 124655/97 S/Vo, ve věci „Vilová čtvrť Velká Skála – Praha 8“. Konkrétně se jednalo o změnu umístění stavby rodinného domu č. X na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. X, přičemž v ostatním zůstala dokumentace nezměněna tak, jak byla ověřena v předchozím řízení. Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 6. 2013, č. j. MHMP 470806/2013, bylo zamítnuto odvolání žalobce

(souseda stavebníků – osob zúčastněných na řízení) a dalších osob proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž uplatnil současně návrh na zrušení Úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy ze dne 31. 10. 2011, č. U 1021/2011 (dále jen „územní plán“, resp. „část územního plánu“). Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 1. 2014, č. j. 11 A 137/2013 – 52, územní plán dnem právní moci tohoto rozsudku zrušil a věc týkající se žaloby proti přezkoumávanému rozhodnutí žalovaného vyloučil k samostatnému projednání a rozhodnutí. Rozsudkem ze dne 21. 6. 2016, č. j. 11 A 18/2014 – 99, ve znění opravného usnesení ze dne 22. 9. 2016, č. j. 11 A 18/2014 – 123, následně městský soud zrušil i přezkoumávané rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Jediným důvodem pro zrušení předmětného rozhodnutí bylo právě předcházející zrušení územního plánu, kterým dle názoru městského soudu zanikl i podklad pro vydání rozhodnutí žalovaného. Ačkoliv městský soud konstatoval, že si je na jedné straně vědom okolnosti, že v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí byl územní plán platný, na straně druhé má současně za to, že k jeho pozdějšímu zrušení bylo nutno přihlédnout i v nyní projednávané věci, protože jinak by podání žaloby proti územnímu rozhodnutí, které se opírá o v době jeho vydání platný územní plán, postrádalo smysl. Soud proto neshledal opodstatněnou námitku osob zúčastněných na řízení, že v řízení o žalobě se má ve smyslu § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Proti rozsudku městského soudu podali kasační stížnost žalovaný (dále též „stěžovatel č. 1“) i osoba zúčastněná na řízení I) (dále též „stěžovatel č. 2“). Obsahově uplatnili stěžovatelé zčásti stejné kasační důvody, a to nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.; stěžovatel č. 2 namítl navíc zmatečnost řízení před městským soudem spočívající v absenci podmínek řízení – § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Stěžovatelé konkrétně uvedli, že v řízení o žalobě došlo k porušení § 75 odst. 1 s. ř. s., když městský soud opřel důvody svého rozsudku toliko o skutečnost (zrušení územního plánu), která nastala až po vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Zrušení územního plánu se navíc stalo účinným až dnem právní moci rozsudku č. j. 11 A 137/2013 – 52, tj. dnem 13. 1. 2014. V projednávané věci přitom nebylo namístě prolamovat pravidlo obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s. Nositelem práv z žalobou napadeného rozhodnutí totiž nebyl žalobce, ale třetí osoby – stavebníci. Právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy. Dle této zásady se má za to, že správní akt je správný a zákonný až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej. Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. Jeho zrušení má účinky pouze *ex nunc*. Odrazem této zásady je též zásada ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv. Stěžovatelé dále městskému soudu vytkli, že ve svém odůvodnění zcela opomněl ustanovení § 101d odst. 4 s. ř. s., dle něhož platí, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy (zde územního plánu) nebo jeho části zůstávají nedotčena.

Nad rámec uvedeného stěžovatel č. 2 namítl, že důsledky napadeného rozsudku městského soudu představují nepřípustnou retroaktivitu pravou, když účinky zrušení územního plánu byly bez dalšího vztaženy i do minulosti na přezkoumávané rozhodnutí, které bylo v době zrušení územního plánu v právní moci. Zmíněná retroaktivita by dle názoru stěžovatele č. 2 vedla navíc i k selektivní aplikaci práva, neboť účinky zrušení územního plánu by se v minulosti nemohly projevit *erga omnes*, jak je tomu u účinků působících do budoucna. V samém závěru své kasační stížnosti stěžovatel č. 2 zpochybnil též aktivní legitimaci žalobce k podání žaloby, protože žalobce dle jeho názoru ani implicitně netvrdil, že by byl přezkoumávaným rozhodnutím dotčen na svých právech a žalobu naopak vystavěl na přesvědčení, že stěžovatel č. 2 a jeho manželka [osoba zúčastněná na řízení II)] by neměli mít jiné podmínky pro stavbu jejich rodinného domu, než měli ostatní stavitelé v předmětné lokalitě.

Oba stěžovatelé podpořili své názory poměrně četnými odkazy na judikaturu i literaturu. Shodně pak navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení II) se k obsahu kasačních stížností nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že byly podány včas (§ 106 odsts. 2 s. ř. s.), oprávněnými osobami (§ 102 věta první s. ř. s.), jsou přípustné (§ 102 věta druhá a § 104 s. ř. s. *a contrario*) a stěžovatelé jsou řádně zastoupeni (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Při přezkoumání napadeného rozsudku postupoval zdejší soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s., dle něhož je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)], nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Kasační stížnosti jsou důvodné.

Soud se nejdříve zabýval námitkou související s absencí aktivní procesní legitimace žalobce. Nebyla-li by totiž aktivní procesní legitimace žalobce (žalobní legitimace), jakožto jedna ze základních podmínek řízení o žalobě, v projednávané věci dána, bylo by namístě napadený rozsudek bez dalšího zrušit a současně rozhodnout o odmítnutí žaloby, aniž by bylo nutno posuzovat další, věcné námitky stěžovatelů.

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

Žalobní legitimace vychází ve správním soudnictví zejména z konceptu zásahu do právní sféry. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz), dovodil „*neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají* […], *jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce* […], *tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.*“

Odkázat lze v této souvislosti rovněž na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS, jehož právní věta říká, že „[a]*ktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.*“

V neposlední řadě považuje zdejší soud za potřebné poukázat na závěry, které vyslovil ve svém rozsudku ze dne 26. 11. 2014, č. j. 3 As 15/2014 – 65, ve věci kasačních stížností stěžovatelů a osoby zúčastněné na řízení II) proti rozsudku městského soudu, kterým byl zrušen předmětný územní plán. Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku zabýval obdobnou námitkou, týkající se nedostatku žalobní legitimace žalobce k podání návrhu na zrušení územního plánu (srov. § 101a odst. 1 s. ř. s.), přičemž dospěl k závěru, že „[a]*ktivní procesní legitimace je dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodné, zda k takovému cíli (v projednávané věci k zamýšlené stavbě) v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv. V nyní projednávané věci se změna míry využití území týkala pozemku, v jehož bezprostřední blízkosti navrhovatel bydlí. Je spoluvlastníkem stavby č. p. X na pozemku parc. č. X a pozemku parc. č. X v k. ú. X. Jestliže bylo třeba v důsledku plánované dostavby vily změnit míru využití území z původního stavu kódu A na kód C pro plochu OB na pozemcích parc. č. X a X, jednalo se o změnu zásadní, která se nepochybně mohla projevit v právní sféře navrhovatele jako vlastníka sousedního pozemku. Po dobu stavební činnosti může být dotčen např. hlukem, vibracemi atp., po skončení stavební činnosti pak celkovým snížením pohody bydlení.*“

S přihlédnutím k výše citovaným judikaturním závěrům zdejší soud k této otázce uzavírá, že v posuzovaném případě žalobce k podání žaloby aktivně legitimován byl. Nelze

se v této souvislosti ztotožnit s názorem stěžovatele č. 2, že žalobce v řízení před městským soudem dotčení na svých právech ani netvrdil; zdejší soud má naopak za to, že možnost zásahu do práv žalobce, ke kterému mělo dojít v důsledku vydání přezkoumávaného rozhodnutí, lze dovodit jak z jeho konkrétních tvrzení obsažených v žalobě, tak i ze samotného postavení, ve kterém žalobce v rámci předmětného sporu vystupuje (tzn. mezující soused osob zúčastněných na řízení jakožto stavebníků). Žalobce v žalobě například namítal, že stavba osob zúčastněných na řízení se ve světle projektové dokumentace jeví spíše jako objekt sloužící k podnikání (resp. penzion), než jako rodinný dům, což je dle jeho názoru v rozporu s platným územním plánem. Je přitom nepochybné, že vybudováním penzionu v blízkosti obydlí žalobce by mohlo zcela jednoznačně dojít ke snížení pohody jeho bydlení, popřípadě i hodnoty sousedních pozemků, jejichž je žalobce vlastníkem.

Žalobce v žalobě dále uvedl, že „[ú]*prava územního plánu hl. m. Prahy č. U 1021/2011 je zásahem do urbanistické a architektonické povahy využití daného území a vytváří spolu se zpevněnými plochami dvou nájezdních ramp komplex, který svou hmotou i reálnou výškou a skutečným počtem nadzemních podlaží hrubě zasahuje do rázu území a okolní rezidenční zástavby. Tato stavba se svými důsledky dotýká přímo i využitelnosti a běžného užívání staveb mezujících sousedů (včetně žalobce) a jde o přímý zásah do jejich práv.* Ačkoliv se tato tvrzení nacházejí v části žaloby související s návrhem na zrušení předmětného územního plánu, jejich podstata nepochybně směřuje k poukázání na možnost zásahu do žalobcových práv, ke kterému může dojít právě v důsledku umístění předmětné stavby na pozemcích osob zúčastněných na řízení.

Stejná východiska byla ostatně Nejvyšším správním soudem uplatněna i při zkoumání aktivní procesní legitimace žalobce v řízení o zrušení územního plánu. Tato východiska lze dle názoru rozhodujícího senátu aplikovat za použití argumentu *a fortioiri (a minori ad maius)* též ve věci nyní projednávané. Mohla-li být žalobcova práva dotčena již pravděpodobností realizace cíle vytýčeného územním plánem (tzn. zamýšlené stavby), tím spíše mohla být dotčena pravděpodobností realizace fakticky totožného cíle vytýčeného přezkoumávaným rozhodnutím (tzn. opět zamýšlené stavby), když toto rozhodnutí je ve vztahu ke zmíněnému cíli svou povahou krokem nezbytně bližším. Lze proto uzavřít, že žalobce byl k podání žaloby aktivně legitimován.

Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení podstaty dané věci, kterou je otázka účinků zrušení předmětné části územního plánu na práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před jeho zrušením. Stěžovatelé v této souvislosti shodně namítli, že zrušení části územního plánu, ke kterému došlo až po nabytí rozhodnutí vydaného na jeho základě, nemůže automaticky představovat důvod pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného v navazujícím řízení o žalobě.

Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. „[p]*ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.*“

Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. „[n]*ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným*

správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem."

Podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. „[d]*ojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí.*"

Podle § 101d odst. 4 s. ř. s. „[p]*ráva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena.*"

Jak bylo konstatováno již v předcházející části tohoto rozsudku, v posuzovaném případě podal žalobce žalobu proti „změnovému" územnímu rozhodnutí (o umístění stavby), v níž současně uplatnil návrh na zrušení části územního plánu, jakožto opatření obecní povahy, na jehož základě bylo rozhodnutí žalovaného vydáno.

Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za potřebné připomenout, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen (tzv. „abstraktní" kontrola – srov. § 101a odst. 1 větu první s. ř. s.), a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. (tzn. do tří let od nabytí účinnosti opatření obecné povahy). Druhým typem je návrh na „incidenční" soudní 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 nutno 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.

Výše uvedený právní názor zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, publ. pod č. 3470/2016 Sb. NSS. Učinil tak v zájmu zachování možnosti poskytnutí účinné ochrany právům osob, která byla dotčena nezákonným rozhodnutím správního orgánu vydaným na základě nezákonného opatření obecné povahy po uplynutí lhůty obsažené v § 101b odst. 1 s. ř. s. V případě přijetí opačného výkladu (a sice, že lhůta tří let od nabytí účinnosti opatření obecné povahy, je lhůtou bezvýjimečně omezující jakýkoliv soudní přezkum opatření obecné povahy), by se totiž dle názoru rozšířeného senátu soudní přezkum individuálních aktů vydaných po uplynutí tří let na základě případně objektivně nezákonného či dokonce protiústavního opatření obecné povahy stal pouhou formalitou. Vzhledem k těmto závěrům lze městskému soudu částečně přisvědčit potud, že podání žaloby proti územnímu rozhodnutí, které se opírá o v době jeho vydání platný územní plán, by v případě nemožnosti přihlédnutí ke zrušení tohoto územního plánu v rámci „incidenčního" soudního přezkumu opatření obecné povahy postrádalo smysl. Bylo proto zcela namístě „prolomit" pravidlo, dle něhož soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Navzdory shora uvedenému však nutno současně zdůraznit, že v projednávané věci městský soud opomenul skutečnost, že jeho předcházejícím rozsudkem ze dne 13. 1. 2014, č. j. 11 A 137/2013 – 52, byl předmětný územní plán zrušen dnem právní moci rozsudku, tj. dnem 13. 1. 2014 (viz http://infosoud.justice.cz). Je tudíž zřejmé, že účinky zrušení územního plánu se mohou projevit toliko v budoucnu a nikoliv zpětně ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Přestože tedy městský soud postupoval správně, přihlédl-li v předmětném řízení k výsledku řízení o zrušení územního plánu, nutno mu současně vytknout, že účinkům zrušujícího rozsudku ze dne 13. 1. 2014 přisoudil nesprávný význam, neboť v důsledku toho, že zmíněným rozsudkem došlo ke zrušení územního plánu *ex nunc*, se na právním stavu v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného nic nezměnilo.

Stěžovatelům lze zcela nepochybně přisvědčit i v tom, že městský soud se nikterak nevypořádal s právní úpravou obsaženou v § 101d odst. 4 s. ř. s., jenž výslovně stanoví, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena. Jak v tomto ohledu uvádí doktrína (viz BLAŽEK, T. JIRÁSEK, J. a kol. *Soudní řád správní.* 3. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. Citováno z: www.beck-online.cz), „[z]*ákladní pravidlo § 101d odst. 4 SŘS vychází z principu ochrany nabytých práv: práva a povinnosti z právních vztahů, jež vznikly na základě opatření obecné povahy před jeho zrušením, zůstávají nedotčena. Zrušující rozsudek soudu má tedy účinky pouze do budoucna v tom smyslu, že nadále na základě zrušeného opatření obecné povahy nemohou vznikat právní vztahy a práva a povinnosti.*“

S výše citovaným názorem se ztotožňují i další autoři. V jiném pramenu se například uvádí, že „[p]*ráva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají dle ustanovení § 101d odst. 4 SŘS nedotčena. Proto zruší-li soud část územního plánu, pak tato skutečnost nebude mít žádný dopad na stavebníka, který na základě schváleného územního plánu získal územní rozhodnutí a stavební povolení ke konkrétní stavbě v lokalitě řešené zrušenou částí územního plánu. Bylo-li pak na základě opatření obecné povahy (nebo jeho zrušené části) rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo vykonáno, je to důvodem pro obnovu řízení*“ (srov. JANDEROVÁ, J. *Územní plány a správní soudy.* Správní právo, roč. 2014, č. 5, s. 296 a násl. Citováno z: ASPI – právní informační systém).

Odkázat lze též na další komentáře k soudnímu řádu správnímu. Lze se v nich setkat například s názorem, že „*v ostatních případech, netýkajících se pravomocných a nevykonaných rozhodnutí o správních deliktech, zůstávají dříve nabytá práva, resp. dříve uložené povinnosti nedotčeny. Pokud tedy na základě zrušeného územního plánu došlo k realizaci určité stavby, není důvod tuto stavbu zpětně zpochybňovat*“ (viz JEMELKA, L PODHRÁZKÝ, M. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 883. Citováno z: www.beck-online.cz).

Jiný zdroj pak uvádí, že „[t]*oto ustanovení reflektuje mocenskou povahu opatření obecné povahy jako smíšeného správního aktu, který je stejně jako normativní či individuální právní akt chráněn presumpcí správnosti až do svého pravomocného zrušení. To znamená, že*

právní vztahy, které byly opatřením obecné povahy regulovány před jeho zrušením (resp. vznikly, změnily se nebo zanikly), zůstávají i po jeho zrušení nadále v platnosti. Účinky opatření obecné povahy, které v minulosti právoplatně nastaly, tedy nejsou jeho zrušením revokovány (s výjimkou problému sankčních rozhodnutí – viz odstavec třetí komentovaného ustanovení). Toto řešení je v souladu s požadavkem právní jistoty, která musí být chráněna v případě jakéhokoliv právního působení veřejné moci vůči jejím adresátům. Toto ustanovení také zřejmé vylučuje, aby soud zrušil opatření obecné povahy nebo jeho část ex tunc, tedy stanovil den zrušení před nabytím právní moci napadeného opatření obecné povahy (srov. k tomu komentář k § 101d odst. 2 s. ř. s.)" (viz POTĚŠIL, L. ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Leges, 2014, s. 959).

Ačkoliv se rozhodující senát s výše citovanými doktrinálními názory v převážené míře ztotožňuje, musí je částečně korigovat, a to pokud jde o otázku (ne)možnosti zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudem ke dni, který předchází nejen právní moci zrušujícího rozsudku, ale také podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (například ke dni podání žádosti o vydání územního rozhodnutí), popřípadě až od samého počátku účinnosti, tedy *ex tunc* (srov. v této souvislosti též komentář k § 101d odst. 2 s. ř. s. in: POTĚŠIL, L. ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Leges, 2014, s. 955). Předně je nutno konstatovat, že zákon tuto možnost *a priori* nevylučuje, když naopak stanoví, že v případě shledání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části důvodným, soud toto opatření nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí (viz § 101d odst. 2 větu první s. ř. s.). Použijeme-li pro interpretaci citovaného ustanovení jako prvotní přiblížení jazykový výklad, nelze než dospět k závěru, že soud může za den zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části určit jakýkoliv den, nikoliv pouze den, který nastane až v budoucnu.

Uvedený závěr je dle názoru rozhodujícího senátu plně v souladu rovněž s výkladem teleologickým, jak jej zaujal rozšířený senát zdejšího soudu ve svém usnesení č. j. 5 As 194/2014 – 36. Nutno v této souvislosti připustit, že možnost „zpětného" zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části by zřejmě postrádala opodstatnění v případě prvního typu soudního přezkumu opatření obecné povahy, tj. „abstraktní" kontroly ve smyslu § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. „Abstraktní" kontrola opatření obecné povahy je totiž řízením o návrhu, v němž účastník (navrhovatel) tvrdí zkrácení na svých právech, k němuž mělo dojít již v důsledku vydání samotného opatření obecné povahy, nikoliv též v důsledku individuálního rozhodnutí vydaného na jeho základě. Práva navrhovatele by tak měla být dostatečně chráněna již tím, že případné nezákonné opatření obecné povahy nebo jeho část nebude vůči navrhovateli nadále působit (a negativně zasahovat do jeho práv) do budoucna (to znamená, že k naplnění účinné soudní ochrany postačí, bude-li opatření obecné povahy zrušeno *ex nunc*; ačkoliv i zde si lze představit situace, kdy by bylo namístě uvažovat o zrušení *ex tunc* – srov. výklad níže).

Z uvedené premisy však z povahy věci nelze vycházet v případě „incidenčního" přezkumu opatření obecné povahy. Nazírá-li totiž rozšířený senát na návrh na zrušení opatření obecné povahy podaný spolu s žalobou proti správnímu rozhodnutí (resp. proti nečinnosti či nezákonnému zásahu), ve kterém bylo opaření obecné povahy užito, jako na prostředek k zajištění řádného přezkumu individuálního správního aktu, nebo jinými slovy prostředek, kterým je možno docílit zrušení individuálního správního aktu z důvodu

zrušení tohoto opatření obecné povahy, a to dokonce i po uplynutí lhůty tří let stanovené v první větě § 101b odst. 1 s. ř. s., nemůže být udržitelný výklad, dle něhož je vyloučena možnost zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ke dni, který předchází právní moci zrušujícího rozsudku. Jak totiž bylo předznamenáno již výše, zrušení opatření obecné povahy *ex nunc* nemůže v navazujícím řízení o žalobě představovat důvod pro zrušení individuálního správního aktu, jenž byl vydán na základě tohoto opatření obecné povahy. Proto pouze připuštěním možnosti „zpětného" zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může být dle názoru rozhodujícího senátu naplněna teleologická metoda interpretace, o které mluvil i rozšířený senát, když vyslovil, že *„účelem procesních předpisů je nepochybně provést na úrovni zákona ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. poskytnout jednotlivci schůdnou cestu, jak dosáhnout účinné ochrany jeho práv soudem"* (viz odst. [23] usnesení č. j. 5 As 194/2014 – 36).

Nastíněné souvislosti otevírají i další otázku, kterou je možnost zrušení opatření obecné povahy *ex tunc*, tedy od samého počátku jeho účinnosti. Kasační soud má za to, že znění § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. nevylučuje ani tuto možnost. Nutno nicméně podotknout, že k takovému kroku by mělo být přistoupeno toliko výjimečně a ze zcela závažných důvodů (například bude-li zjištěno, že k vydání opatření obecné povahy došlo v důsledku trestné činnosti úředních osob).

Shora podaný výklad neodporuje ani ustanovení § 101d odst. 4 s. ř. s., jak jsou přesvědčeni autoři jednoho z komentářů k soudnímu řádu správnímu (viz POTĚŠIL, L. ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Leges, 2014, citováno výše). Dle názoru Nejvyššího správního soudu představuje toto ustanovení naopak dostatečnou záruku pro to, aby i v případě „zpětného" zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zůstala zachována práva a povinnosti vzniklé na základě tohoto opatření předtím, než došlo k jeho zrušení soudem. Jinými slovy řečeno, dojde-li ke zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části k určitému datu, jež předchází právní moci zrušujícího rozsudku, neznamená to, že by všechna individuální správní rozhodnutí vydaná na základě zrušeného opatření po tomto datu automaticky pozbyla platnosti. V praxi by to v podstatě znamenalo, že ke „zpětnému" zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části by bylo přihlédnuto toliko v navazujícím řízení o žalobě proti rozhodnutí (resp. nečinnosti či zásahu) v případě účastníka, jehož návrhem byl zahájen předcházející „incidenční" přezkum, popřípadě v rámci soudního přezkumu těch individuálních rozhodnutí, která byla v příslušných lhůtách napadena žalobou u soudu (což by vzhledem ke striktnímu vymezení lhůt pro zahájení řízení ve správním soudnictví bylo značně omezené množství – srov. zejména § 72 odst. 1, § 80 a § 84 odst. 1 s. ř. s.). „Zpětné" zrušení opatření obecné povahy by tak nemělo představovat výraznější zásah do právní jistoty osob, kterým na základě tohoto opatření vznikla v minulosti konkrétní práva, jichž nabyly v dobré víře.

Jak nicméně bylo konstatováno již výše, v projednávané věci byla část územního plánu, z níž vycházelo přezkoumávané rozhodnutí žalovaného, zrušena s účinky *ex nunc* dnem 13. 1. 2014. Jelikož tato skutečnost byla jediným důvodem pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí (které bylo vydáno dne 11. 6. 2013, a účinky zrušení

územního plánu je tak i vzdor „prolomení“ pravidla obsaženého v § 75 odst. 1 s. ř. s. nemohly nikterak ovlivnit), pak je nutno napadený rozsudek hodnotit jako nezákonný.

Na základě shora popsaných úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné, a proto napadený rozsudek v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. června 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu