

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatele: **Ing. B. V.**, zastoupen Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Z. B.**, zast. JUDr. Martinem Aschenbrennerem, Ph.D. advokátem se sídlem Jáchymova 2, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Úpravy směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999, usnesením č. 10/05, ve znění změny Z 1000/00 vydané Opatřením obecné povahy č. 6/2009, s účinností od 12. 11. 2009, č. U 0982/2011, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2017, č. j. 3 A 100/2017 - 41,

takto:

I. Kasační stížnosti odpůrce a osoby zúčastněné na řízení **se zamítají.**

II. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení **jsou povinni** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech každý 1.700 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Pavla Černohouse, advokáta se sídlem Lublaňská 18, Praha 2.

III. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 1 vydal dne 23. 4. 2012 na žádost osoby zúčastněné na řízení rozhodnutí č. j. ÚMČP1 02800/2012 o změně stavby, změně vlivu stavby na využití území a o umístění stavby (dále jen „územní rozhodnutí), které bylo následně v odvolacím řízení potvrzeno i rozhodnutím odpůrce ze dne 2. 12. 2015, č. j. MHMP 2028013/2015, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 6. 4. 2016, č. j. MHMP 595503/2016. Rozsudkem ze dne 5. 8. 2016, č. j. 3 A 32/2016 – 81, Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil odpůrci k dalšímu řízení. Následně byl předmětný rozsudek zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016 – 65, s tím, že je třeba vyjasnit, zda žalobce (navrhovatel) mínil iniciovat i soudní přezkum souvisejícího opatření obecné povahy.

[2] V dalším řízení před městským soudem navrhovatel upřesnil petit o návrh na zrušení opatření obecné povahy – Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05 ve znění změny Z 1000/00 vydané Opatřením obecné povahy č. 6/2009 s účinností od 12. 11. 2009, č. U 0982/2011 (dále také „opatření obecné povahy“ nebo „napadená úprava“).

[3] Městský soud vyloučil řízení ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy k samostatnému řízení vedenému pod sp. zn. 3 A 100/2017. Následně pak dne 27. 7. 2017 ve věci rozhodl v záhlaví specifikovaným rozsudkem tak, že se předmětné opatření obecné povahy zrušuje ke dni 29. 7. 2011. Městský soud se v napadeném rozsudku nejprve zabýval otázkou, zda navrhovateli svědčí aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, č. 2943/2014 Sb. NSS, pak dovodil, že jelikož navrhovatel užívá z titulu věcného břemene byt v nemovitosti, k jehož stavebním úpravám došlo na základě předmětného opatření obecné povahy (Dům u Drahomířina sloupu), aktivní legitimace mu svědčí.

[4] Pokud se jedná o samotné opatření obecné povahy, soud shrnul, že jeho předmětem je snížení podílu bydlení v k. ú. H., vymezeném ulicemi Pohořelec, Loretánské náměstí, Úvoz a Strahovské nádvoří z minimálního podílu bydlení 7 na minimální podíl bydlení 4 na pozemku p. č. X. K tvrzením navrhovatele ohledně nezákonnosti procesu projednávání a schvalování opatření obecné povahy soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, které se zabývalo regulací zastavěného území prostřednictvím stanovení indexu podlažní plochy. Pakliže v posuzované věci došlo ke změně podílu bydlení v centrální části hlavního města Prahy, je třeba na věc pohlížet stejnou optikou jako v citovaném usnesení. Stanovení minimálního podílu bydlení není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území a podle okolností je možné, že může zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Podíl bydlení proto dle soudu nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti.

[5] Dále soud poukázal na skutečnost, že závazné části územního plánu mohou být podle § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), po 1. 1. 2007 měněny pouze formou opatření obecné povahy podle příslušných ustanovení nového stavebního zákona. V daném případě je zřejmé, že došlo ke změně

územního plánu, který byl schválen před 1. 1. 2007, tedy za platnosti starého stavebního zákona. Ke změně však došlo za platnosti a účinnosti nového stavebního zákona. Z bodu 9 přílohy č. 1 vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy a výkresu č. 36 územního plánu vyplývá, že pro dané území byl stanoven minimální podíl bydlení 7, což odpovídá minimálnímu podílu na bydlení 70 %. Pokud tedy došlo ke snížení indexu minimálního podílu bydlení na 4, jedná se o snížení o 30 procentních bodů. Z toho je zřejmé, že pokud před přijetím předmětné úpravy sloužil dům U Drahomířina sloupu především funkci bydlení a takto byl vnímán i jako významný historický objekt, po provedené změně již této funkci slouží pouze s podílem bydlení 40 % a převážně může být užíván ke zcela jiným, v úpravě směrné části územního plánu nevymezeným, účelům. Jedná se přitom o závazný regulativ představovaný hodnotou, která nemůže být překročena.

[6] Městský soud tedy shledal, že v územním plánu měl být minimální podíl bydlení v centrální části města zařazen do závazné části územního plánu a nikoli směrné části. Jeho změna proto neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, jak se stalo, ale mělo se tak stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy. Pokud tedy navrhovatel namítal, že předmětné opatření obecné povahy nebylo v souladu se zákonem řádně projednáno a zveřejněno, soud shledal tyto námitky důvodnými. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že předmětná změna územního plánu nebyla schválena zastupitelstvem hlavního města Prahy, v rozporu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neobsahuje odůvodnění a nebyla ani zveřejněna veřejnou vyhláškou.

[7] Ze shora uvedených důvodů soud opatření obecné povahy zrušil, a to ke dni jeho platnosti (29. 7. 2011). Učinil tak jednak proto, že jediným důvodem vydání předmětné změny územního plánu bylo právě vydání územního rozhodnutí ve věci podání návrhu na umístění stavby „přístavba domu č. p. X na pozemku parc. č. X v k. ú. H.“ (neboť přezkoumávané opatření obecné povahy se týká pouze a právě pozemku č. parc. X), což soud vyhodnotil jako ryze účelové odstranění „překážky“ ve vydání předmětného územního rozhodnutí, a to postupem, který je v rozporu se zákonem. Zrušení opatření obecné povahy k pozdějšímu datu, než je datum vydání rozhodnutí č. j. MHMP 2028013/2015, by nadto bránilo jeho zrušení z důvodu nezákonnosti podkladu pro jeho vydání.

II. Obsah kasačních stížností

[8] Proti rozsudku městského soudu brojí odpůrce a osoba zúčastněná na řízení kasačními stížnostmi.

II.a) Kasační stížnost odpůrce

[9] Odpůrce v kasační stížnosti namítl, že průběh projednání napadeného opatření obecné povahy plně odpovídá právním předpisům a výkladu práva platného a aplikovatelného v době projednání a přijetí této úpravy. V této souvislosti odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2016, sp. zn. 8 A 61/2014, který byl předmětem přezkumu v řízení před Nejvyšším správním soudem vedeným pod sp. zn. 7 As 134/2016.

[10] Dále polemizoval s názorem městského soudu ohledně aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatel užívá byt v dotčené nemovitosti z titulu věcného břemene, neuvádí však, jaká jeho práva by měla být v důsledku opatření obecné povahy dotčena. Jeho argumenty považuje odpůrce za nekonkrétní, liché a čistě spekulativní. Odpůrce poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 134/2016, podle něhož je třeba dotčení práv náležitě prokázat.

[11] Odpůrce je rovněž toho názoru, že snížení podílu bydlení (v tomto případě ze 70 % na 40 %) není regulativem prostorového uspořádání. Dle jeho názoru se jedná toliko o základní zásady uspořádání území a jeho limity využití, které jsou vyjádřeny v regulativech. Navíc se jedná o úpravu pouze v jedné části lokality vymezené ulicemi Pohořelec, Loretánské náměstí, Úvoz a Strahovské nádvoří, a to pozemku parc. č. X v k. ú. H.

[12] Závěrem odpůrce dodal, že městský soud si od něj ani nevyžádal správní spis týkající se napadené úpravy, pročež není zřejmé, z jakých skutečností soud vycházel a napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

II.b) Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení

[13] Osoba zúčastněná na řízení napadla rozsudek městského soudu z důvodu nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů.

[14] Nejprve se vyjádřila k otázce přípustnosti kasační stížnosti, kterou spatřuje v tom, že městský soud po zrušení předchozího rozsudku Nejvyšším správním soudem vyloučil přezkum opatření obecné povahy k samostatnému projednání. Nejvyšší správní soud se ve svém předchozím rozhodnutí nezabýval námitkami vztahujícími se k přezkumu opatření obecné povahy, a proto je opakovaná kasační stížnost v této věci přípustná.

[15] Pokud se jedná o samotné kasační námitky, osoba zúčastněná na řízení předně zpochybnila aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V této souvislosti upozornila, že navrhovatel je oprávněn k užívání bytu nacházejícího se v dotčené budově na základě věcného břemene zřízeného podle § 28d zákona č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků družstev.

[16] Osoba zúčastněná na řízení poukazuje na rozhodovací praxi správních soudů, zejména na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, z něhož vyplývá, že navrhovatel musí k prokázání své aktivní legitimace náležitě tvrdit dotčení právní sféry. Navrhovatel odůvodnil svoji aktivní legitimaci tvrzením, že bude krácen na svých právech tím, že obývání administrativní budovy je zásadně jiné než obývání bytového domu. Současně pak má vlastník administrativní budovy při její správě jiné priority a požadavky na její vybavení a režim než vlastník bytového domu. Tato tvrzení nepovažuje osoba zúčastněná na řízení za dostatečná, ale ani správná. Dům u Drahomířina sloupu by nikdy (ani před snížením minimálního podílu bydlení ze 7 na 4)

nesloužil pouze k bydlení. Osobě zúčastněné na řízení rovněž není zřejmé, jaké jiné priority a požadavky by měl mít vlastník při správě administrativní budovy, přičemž navrhovatel tyto své úvahy nijak nerozvinul. Dle mínění osoby zúčastněné na řízení tedy navrhovatel dotčení svých práv nikterak neprokázal.

[17] Městský soud v této souvislosti v napadeném rozsudku uvedl, že navrhovatel bude nucen strpět stavební úpravy, čímž může docházet k zásahu do jeho veřejných subjektivních práv. Tato úvaha však vychází z chybného předpokladu, že realizace stavby a změny využití přímo ohrozí byt, k němuž navrhovateli svědčí věcné právo. Tyto závěry jsou dle názoru osoby zúčastněné na řízení v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že nestačí pouhé tvrzení o dotčení právní sféry, ale takové dotčení musí být myslitelné, a nikoliv zjevně nepravdivé či bez příčinné souvislosti s napadeným aktem. Poukázala přitom na územní rozhodnutí, které v návaznosti na námitky navrhovatele obsahuje podmínku, že po dobu realizace stavby bude zajištěno užívání bytu, k němuž svědčí věcné břemeno navrhovateli, a bude zachován přístup k objektům dotčené oblasti, jejich dopravní obsluha a přístup k uzávěrům inženýrských sítí. Je tedy zjevné, že navrhovateli bude i po dobu realizace záměru užívání bytu v rozsahu jeho věcného břemena zachováno. Dále pak nelze přehlédnout, že předmětem územního a stavebního řízení je stavba zastřešení vnitřního dvora budovy. Je tedy nemyslitelné, že by snad tento záměr jakkoliv ovlivnil byt užívaný navrhovatelem, který se nachází v 5. NP.

[18] S ohledem na tyto skutečnosti je osoba zúčastněná na řízení přesvědčena, že navrhovateli nesvědčila aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a proto jej měl městský soud odmítnout.

[19] I pokud by nicméně městský soud dospěl k závěru, že navrhovatel dotčení svých práv dostatečně tvrdil, měl se zabývat aktivní věcnou legitimací, což vůbec neučinil.

[20] Navrhovatel nijak nedoložil, že by mezi dotčením jeho věcného práva a snížením minimálního podílu bydlení existovala jakákoliv souvislost. Osoba zúčastněná na řízení odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. 7 As 134/2016 – 39, a shrnula, že jelikož se městský soud v tomto směru podmínkami pro podání návrhu nezabýval, je jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[21] Osoba zúčastněná na řízení dále nesouhlasí ani s právním názorem soudu, pokud se jedná o způsob stanovení minimálního podílu na bydlení a nutnosti jeho zařazení do závazné části územního plánu, nikoliv jeho směrné části. Předně není osobě zúčastněné na řízení zřejmé, jakým způsobem dospěl soud k závěru, že změnou minimálního podílu bydlení může dojít k tomu, že budova bude využívána ke zcela jiným účelům než dosud, a to k účelům předem nedefinovaným či nepředvídatelným. Městský soud si v této věci protiřečí, neboť on sám vymezil předmět řízení jako žalobu proti územnímu rozhodnutí, na jehož základě dojde k zřízení polyfunkčního objektu doplněním bytové funkce o funkci kulturně-vzdělávací a veřejného stravování. Je rovněž obecně známou skutečností (kterou v doplnění žaloby zmínil i samotný navrhovatel), že osoba zúčastněná na řízení hodlá v předmětné nemovitosti zřídit Knihovnu Václava Havla, jejímž účelem je zejména kulturní, propagační, přednášková, vzdělávací a vědecká činnost. Limity pro způsob využití budovy vyplývají přímo z Územního plánu hl. města Prahy č. 6/2009 sb. HMP

(dále jen „územní plán“). Závěry městského soudu proto nenachází oporu ve skutkovém stavu.

[22] Osoba zúčastněná na řízení rovněž poukázala na skutečnost, že otázka, zda má být minimální podíl bydlení obsažen v závazné části územního plánu, či jeho směrné části, nebyla dosud řešena na úrovni Nejvyššího správního soudu, a předložila polemiku s právním názorem městského soudu. Předně zdůraznila, že podle územního plánu minimální směrný podíl bydlení vyjadřuje poměr podlažních ploch sloužících k bydlení k ostatním podlažním plochám nesloužícím k bydlení, a to vždy vztažený na celou vymezenou plochu. Podíl bydlení naproti tomu představuje procento stanovené z celkových hrubých podlažních ploch všech nadzemních podlaží stavby. Z uvedeného vyplývá, že minimální podíl bydlení se vztahuje na celou plochu, kdežto podíl bydlení se vztahuje toliko na příslušnou stavbu.

[23] Z grafické části napadené úpravy vyplývá, že minimální podíl bydlení na plochu vymezenou ulicemi Pohořelec, Loretánské náměstí, Úvoz a Strahovské nádvoří činí 7 (tedy 70 %). Pouze na pozemku parc. č. X byl minimální podíl bydlení snížen na 4. S ohledem na výše uvedenou definici minimálního podílu bydlení je třeba počítat tento podíl v celé vymezené ploše ve výši 70 %. Snížením minimálního podílu bydlení na pozemku parc. č. X v k. ú. H. tedy nezbytně nedojde ke snížení minimálního podílu bydlení ve vymezené ploše. Osoba zúčastněná na řízení má za to, že není účelem minimálního podílu na bydlení, aby byl stanoven a dosažen u každé jednotlivé stavby. Pouhá skutečnost, že tento podíl nebude dodržen u některé konkrétní budovy, neznamená to, že dojde k popření charakteru dané lokality, jak dovodil městský soud.

[24] Ve vztahu k posouzení minimálního podílu bydlení Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 As 153/2014 – 76 uvedl, že pro účely posouzení jeho povahy je třeba abstrahovat od konkrétních okolností, jako jsou povaha konkrétní nemovitosti, u níž byl index změněn, či charakter okolní zástavby. Jako případ nezanedbatelné změny uspořádání a využití území označil situaci, kdy by např. namísto bytového domu mohl v důsledku změny minimálního podílu na bydlení vzniknout parkovací dům. V řízení sp. zn. 7 As 238/2015 pak Nejvyšší správní soud vytkl městskému soudu, že pokud dochází k vylidňování centra města Prahy, není zřejmé, proč soud považuje tento jev za negativní. Obdobným nedostatečným způsobem je rozsudek městského soudu odůvodněn i v daném případě.

[25] Osoba zúčastněná na řízení shrnula, že změna funkčního využití budovy není ani za stávajícího stavu možná, neboť nedojde k úplnému odstranění bydlení v domě, a dle jejího přesvědčení, neměla být napadená úprava posouzena jako opatření obecné povahy, které lze přezkoumat ve správním soudnictví postupem podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „ s. ř. s.“). Městský soud měl proto návrh odmítnout.

[26] V závěru se osoba zúčastněná na řízení vymezila vůči skutečnosti, že městský soud zrušil napadenou úpravu zpětně k datu její účinnosti (29. 7. 2011). Ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016 – 63, městský soud pochybil, pakliže se nevypořádal s výslovnou úpravou obsaženou v § 101d odst. 4 s. ř. s.,

podle níž práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena.

[27] Osoba zúčastněná na řízení považuje postup městského soudu za nezákonný a účelový. Zrušení opatření obecné povahy *ex tunc* je možné pouze ve výjimečných případech (např. pokud k vydání opatření obecné povahy vedla trestná činnost úředních osob) Žádné takové zřetele hodné důvody v řízení nebyly prokázány. Napadená úprava byla vydána standardním procesem pro úpravu směrné části územního plánu – tj. příslušným správním orgánem bez odůvodnění a pouze po projednání s dotčenými orgány. Z uvedených důvodů i osoba zúčastněná navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

[28] Ostatní účastníci řízení se k obsahu kasačních stížností nevyjádřili.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[29] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval splnění podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými a jedná se o kasační stížnosti, které jsou ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustné.

[30] Pro posouzení důvodnosti podaných kasačních stížností pak považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné ve stručnosti shrnout, co je předmětem přezkumu v probíhajícím soudním řízení. Navrhovatel primárně brojil správní žalobou proti územnímu rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že namítal též nedostatky územního plánu Hl. m. Prahy, aniž by však navrhoval jeho zrušení (či zrušení jeho relevantní části), zavázal Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016 – 65, městský soud k tomu, aby navrhovatele (žalobce) vyzval k odstranění těchto nejasností. V průběhu dalšího řízení navrhovatel na základě výzvy městského soudu upřesnil petit o návrh na zrušení opatření obecné povahy, a to Úpravy směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05 ve znění změny Z 1000/00, č. U 0982/2011 platné od 29. 7. 2011.

[31] Navrhovatel tedy za předmět přezkumu označil toliko úpravu, jíž došlo ke změně směrné části územního plánu, přičemž za vadné považuje zařazení regulativu (minimálního) podílu bydlení do směrné části územního plánu, a nikoliv do jeho závazné části. Vzhledem k tomu, že dle mínění navrhovatele nebyl při projednávání napadené úpravy dodržen proces vyžadovaný pro schvalování opatření obecné povahy, považuje ji za nezákonnou. Lze tedy shrnout, že navrhovatel v souvislosti s podanou žalobou proti územnímu rozhodnutí inicioval soudní přezkum opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. (tzv. incidenční přezkum).

[32] Městský soud věc z důvodu vhodnosti vyloučil k samostatnému řízení a návrhu vyhověl, neboť výhrady navrhovatele shledal opodstatněnými. Vůči tomuto výsledku se nicméně ohrazují oba stěžovatelé (odpůrce i osoba zúčastněná na řízení), kteří vznáší množství argumentů, pro něž nejenže návrhu nemělo být věcně vyhověno, ale dokonce měl být odmítnut. Rozporují pak především skutečnost, že by napadená úprava vykazovala jakékoliv nedostatky. Osoba zúčastněná na řízení zdůrazňuje, že městský soud se

uspokojivě nezabýval otázkou charakteru regulativu minimálního podílu na bydlení a s tím související nutností jeho zařazení do závazné části územního plánu. Současně stěžovatelé zpochybňují aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení napadené úpravy, jakož pak i existenci aktivní věcné legitimace na straně navrhovatele. V neposlední řadě pak osoba zúčastněná na řízení brojí proti postupu městského soudu spočívajícímu ve zrušení napadené úpravy zpětně (ex tunc) s účinností ke dni 29. 7. 2011.

[33] S ohledem na logiku přezkumu návrhu na opatření obecné povahy se bude soud nejprve zabývat charakterem regulativu minimálního podílu na bydlení. Pouze za předpokladu, že je tento regulativ opatřením obecné povahy, mohl proti němu navrhovatel brojit návrhem podle § 101a odst. 1 s. ř. s. V případě opačném (kdy by o opatření obecné povahy nešlo), by takový návrh musel být odmítnut podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení [*III.a) Povaha napadeného regulativu*]. Dále se soud zabývá námitkami nedostatku aktivní procesní legitimace, neboť jde také o otázku podmínek řízení; návrh může být podán pouze osobou k tomu oprávněnou, v opačném případě je na místě jej odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V této souvislosti soud vypořádá též námitky související s aktivní věcnou legitimací navrhovatele [*III.b) Aktivní procesní a věcná legitimace navrhovatele*]. Závěrem se soud věnuje otázce okamžiku, ke kterému byla napadená úprava regulativu zrušena [*III.c) Okamžik účinnosti zrušení opatření obecné povahy*].

III.a) Povaha napadeného regulativu

[34] Odpůrce vydal ke dni 29. 7. 2011 pod. č. U 0982/2011 „Úpravu směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“, ve znění změny Z 1000/00, vydané Opatřením obecné povahy č. 6/2009 s účinností od 12. 11. 2009 (dále též „úprava územního plánu“). Předmětem této úpravy byly podíly bydlení v centrální části města v lokalitě k. ú. H. - území všeobecně obytné /OV/ vymezené ulicemi Pohořelec, Loretánské náměstí, Úvoz a Strahovské nádvoří. Původní stav: OV s minimálním podílem bydlení 7. Upraveno: OV s minimálním podílem bydlení 4 na pozemku p. č. X, v ostatní ploše zůstává minimální podíl bydlení 7. Úprava byla provedena na základě podnětu osoby zúčastněné na řízení. V daném případě došlo ke změně územního plánu, který byl schválen dne 9. 9. 1999.

[35] Podle § 188 odst. 3 stavebního zákona při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 se postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů.

[36] Podle § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „starý stavební zákon“) územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné.

[37] Podle § 18 odst. 1 vyhlášky č. 135/2001 Sb, o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „vyhláška č. 135/2001 Sb.“) závazná část územně plánovací dokumentace s ohledem na hodnoty území omezuje, vylučuje, popřípadě podmiňuje umísťování staveb, využití území nebo opatření v území a stanoví zásady pro jeho uspořádání.

[38] Podle § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb. závazná část územně plánovací dokumentace u územního plánu obce obsahuje zejména urbanistickou koncepci, využití ploch a jejich uspořádání, vymezení zastavitelného území, omezení změn v užívání staveb, zásady uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení, vymezení územního systému ekologické stability, limity využití území, plochy přípustné pro těžbu nerostů, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanací nebo asanačních úprav.

[39] Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Aos 2/2013 - 116, závěr o tom, zda je změna územního plánu opatřením obecné povahy se odvíjí od toho, zda je měněn regulativ, který *má být upraven* v závazné části územního plánu. Je-li tomu tak, pak se *bez ohledu na skutečně zvolenou formu změny* jedná materiálně o opatření obecné povahy.

[40] V projednávané věci je tedy rozhodné to, zda minimální podíl bydlení je regulativem, který musí být upraven závazně.

[41] V rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 As 153/2014 – 76, Nejvyšší správní soud konstatoval, že minimální podíl bydlení obsažený v územním plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy nereguluje prostorové uspořádání území. Proto jej nelze přímo srovnávat s indexem podlažní plochy. Přesto se však může jednat o regulativ, jehož vymezení by mělo být závazné. Jak vyplývá z úvah rozšířeného senátu, rozhodující je jeho podřazení pod některý z pojmů uvedených v § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 a především jeho dopad na regulované území a jeho okolí. Z důvodové zprávy k § 29 starého stavebního zákona plyne, že s ohledem na rozdíly v podmínkách různých území bylo záměrem zákonodárce ponechat schvalujícímu orgánu určitou autonomii, které části územního plánu schválí jako závazné a které jako směrné. Smyslem rozdělení územního plánu na závaznou a směrnou část je tedy to, aby schvalující orgán mohl některá pravidla a koeficienty, nemající významnější dopad na území, později měnit zjednodušenou procedurou. Právě skutečnost, že index podlažní plochy je zjevně regulativem, který má zcela zásadní dopad na regulované území a jeho okolí, vedla rozšířený senát k závěru, že je jej nutno považovat za „limit využití území“ ve smyslu § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., jehož vymezení je závazné. Toto ustanovení (respektive jednotlivé pojmy v něm obsažené) je tedy nutno interpretovat vždy tak, že pod něj spadají zásadně všechny regulativy, které *nezanedbatelným způsobem* ovlivňují charakteristiku území a zejména práva a povinnosti vlastníků nemovitostí na dotčeném území. V ostatních případech je nutno v souladu s § 29 starého stavebního zákona respektovat autonomní vůli schvalujícího orgánu upravit to které pravidlo či koeficient závazně, nebo naopak směrně.

[42] I v případě minimálního podílu bydlení je proto zcela rozhodující posouzení jeho podstaty a dopadu na poměry v území. Toto posouzení je přitom nutno činit ve zcela abstraktní rovině *ve vztahu k celému územnímu plánu* sídelního útvaru hl. m. Prahy. Není

totiž možné vyslovit, že minimální podíl bydlení měl být na určitém území regulovaném územním plánem stanoven závazně, kdežto na jiném území regulovaném týmž územním plánem pouze směrně. Shodně s osobou zúčastněnou na řízení pak lze konstatovat, že pro účely posouzení povahy minimálního podílu bydlení je nutno abstrahovat od konkrétních okolností daného případu, jako jsou povaha konkrétní nemovitosti, u níž byl tento index změněn, či charakter okolní zástavby apod. Tyto skutečnosti mohou být použity jako příklad důsledků regulace, nicméně je nutno uvažovat o jakýchkoliv potenciálních dopadech této regulace, respektive její změny, kdekoliv na území hlavního města Prahy. Konkrétní okolnosti mají bezesporu význam pro následné posuzování aktivní procesní (a případně posléze i věcné) legitimace navrhovatele.

[43] Městský soud ve svém rozsudku dospěl k závěru, že minimální podíl bydlení je regulativem, který musí být upraven závazně. Ve svých úvahách vycházel z výše zmíněného usnesení rozšířeného senátu, který se zabýval povahou indexu podlažní plochy obsaženého ve směrné části územního plánu statutárního města Brna. Dle městského soudu též minimální podíl bydlení představuje kategorii míry využití území. Změna této kategorie (snížení podílu bydlení v dané lokalitě) výrazně přispěje ke změně charakteru takto přetvářené lokality; v daném případě umocněné okolností, že předmět úpravy se stal bezprostředně podkladem územního rozhodnutí, jenž se týká památkově chráněného objektu v Pražské památkové rezervaci. Logickým důsledkem změny podílu bydlení je skutečnost, že je uvolněn prostor ke změně charakteru lokality, a to ve prospěch jiných funkcí, předem nedefinovaných či nepředvídatelných. I stanovení minimálního podílu bydlení je tak podle městského soudu obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné. S ohledem na jeho podstatu i význam je podle okolností možné, že může zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Změna podílu bydlení, aniž by byly stanoveny závazné limity, by mohla ve svém důsledku zcela popřít původní charakter dané lokality. Jeho vymezení proto dle soudu nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti.

[44] Městský soud ve vztahu ke konkrétní řešené úpravě uvedl, že zatímco původně sloužil dům U Drahomířina sloupu především funkci bydlení a takto byl vnímán i jako významný historický objekt (s minimálním podílem bydlení 70 %), po provedené změně již této funkci slouží pouze s podílem bydlení 40 %, tedy převážně může být dům užíván ke zcela jiným účelům, v úpravě směrné části územního plánu č. U 0982/2011 nijak nevymezeným. Jde přitom o závazný regulativ stanovený minimální hodnotou, která musí být respektována, tedy nepřekročena, a to již s ohledem na skutečnost, že limity obsažené ve výkresu č. 36 schváleného územního plánu jsou dány rovněž veřejným zájmem na zachování památkově chráněného objektu v Pražské památkové rezervaci ve stavu co nejvíce odpovídajícímu původnímu charakteru dané lokality. Soud má za to, že i tyto hodnoty je třeba respektovat a jejich případnou změnu proto nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti.

[45] Nejvyšší správní soud se se závěry, které učinil městský soud, shoduje (s níže uvedenými výhradami). V prvé řadě je třeba říct, že městský soud se správně zabýval

povahou uvedeného regulativu v abstraktní rovině, tedy dopadem změny minimálního podílu bydlení ve vztahu k celému územnímu plánu (zvažoval dopady takové změny v jakékoli oblasti regulované územním plánem); dospěl přitom k závěru, že jde o limit využití území ve smyslu § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., tedy že se jedná o regulativ, který musí být součástí závazné části územního plánu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti nesouhlasí s dílčím závěrem městského soudu, že jde (stejně jako v případě indexu podlahové plochy či kódu využití území) o obecný regulativ *prostorového* uspořádání území. Jak totiž vyplývá z povahy tohoto regulativu (který potvrdila i shora citovaná judikatura), minimální podíl bydlení nereguluje otázku prostorového uspořádání území (výška budov, hustota zástavby), ale řeší, jakou *funkci* (funkce bydlení či jiná) budou mít budovy (stávající, nové, renovované) v dotčeném území. Jde tedy zcela jistě o regulativ *funkčního* uspořádání území. Tento regulativ tedy stanoví poměr, v jakém budou budovy v území plnit funkci pro bydlení ve vztahu k funkcím jiným. Tato dílčí nesprávnost obsažená v závěrech městského soudu však nic nemění na tom, že ať již jde o regulativ prostorového či funkčního uspořádání území, jedná se o limit využití území ve smyslu § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb.

[46] Ke shora uvedenému lze doplnit, že Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 8. 2016, č. j. 7 As 134/2016 – 39, implicitně potvrdil právní názor městského soudu, že regulativ minimální podíl bydlení má být obsažen v závazné části územního plánu a jeho změna je tak materiálně opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud zde totiž dospěl k závěru, že navrhovatelka byla aktivně procesně legitimovaná k podání návrhu dle § 101a odst. 1 s. ř. s. mířícího proti úpravě minimálního podílu bydlení, přičemž potvrdil názor městského soudu, že její námitky nebyly důvodné (nedostatek aktivní věcné legitimace); kasační stížnost zamítal. Pokud by měl soud za to, že napadená úprava není opatřením obecné povahy, musel by přistoupit k odmítnutí návrhu. Je tedy zjevné, že i Nejvyšší správní soud již v minulosti ve své rozhodovací činnosti vycházel z toho, že úprava směrné části územního plánu hl. m. Prahy spočívající ve změně hodnoty minimálního podílu bydlení je materiálně opatřením obecné povahy.

[47] Dle osoby zúčastněné na řízení není zřejmé, z čeho městský soud dovodil, že změnou minimálního podílu bydlení může dojít k tomu, že předmětná stavba bude využívána ke zcela jiným účelům, než bylo dosud předpokládáno. Dle Nejvyššího správního soudu však z rozsudku městského soudu vyplývá logická (byť ne zcela přesně a podrobně vyjádřená) úvaha, že při snížení minimálního podílu z hodnoty 7 (tedy odpovídající minimálnímu podílu bydlení ve výši 70 %) na hodnotu 4 (tedy 40 % minimálního podílu bydlení) nastane situace, kdy dříve dominantní funkce – tj. bydlení, se stane funkcí marginální a v dotčené lokalitě budou převažovat funkce od bydlení odlišné. Ke změně charakteru od lokality primárně sloužící k bydlení k funkcím jiným tedy v důsledku této změny tedy může dojít. V této souvislosti je pak bez významu, že je *obecně známou skutečností*, že osoba zúčastněná na řízení hodlá v předmětné nemovitosti mimo jiné zřídit Knihovnu Václava Havla. Sama osoba zúčastněná na řízení totiž na jiném místě své kasační stížnosti správně cituje judikaturu, podle které je nutno při posuzování charakteru napadeného regulativu abstrahovat od konkrétních okolností daného případu, jako jsou povaha konkrétní nemovitosti, u níž byl tento index změněn, či charakter okolní zástavby apod. Obecný regulativ funkčního využití území totiž platí pro předem neurčitý okruh adresátů a není tedy vyloučeno, že v budoucnu může dojít k jakémukoli funkčnímu využití dotčené

nemovitosti, bez ohledu na to, co nyní v územním řízení požaduje osoba zúčastněná na řízení.

[48] Dle osoby zúčastněné na řízení se dotčený regulativ vztahuje jen k domu na pozemku parc. č. X v k. ú. H.; pouze v této budově dojde ke snížení podílu bydlení na minimální hodnotu 4 (40 %); to ale neznamená, že v důsledku takového snížení minimálního podílu bydlení na jednom pozemku dojde ke snížení minimálního podílu bydlení ve vymezené ploše. Není účelem minimálního podílu bydlení, aby byl posuzován a dosažen u každé stavby, ale je nutné jej posuzovat v celé vymezené ploše. Snížení minimálního podílu bydlení u jedné budovy ještě neznamená popření charakteru dané lokality.

[49] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s osobou zúčastněnou na řízení v tom, že předmětná úprava územního plánu se dotýká jedné konkrétně vymezené budovy. Právě ve vztahu k úpravě regulativu minimálního podílu bydlení v této konkrétní budově namítá navrhovatel dotčení svých subjektivních práv. A posouzení tohoto dotčení bylo předmětem nyní souzené věci; argumentace osoby zúčastněné na řízení, že je třeba posuzovat minimální podíl bydlení v celé vymezené ploše, proto není relevantní. Předmětem přezkumu by totiž mohla větší plocha být pouze za předpokladu, kdy by napadená úprava měnila regulativ v takové ploše. Rozsah přezkumu je tak dán předmětem napadeného opatření obecné povahy, který se v dané věci omezil na budovu na parc. č. X v k. ú. H.

[50] Kasační námitky týkající se nesprávného posouzení povahy napadeného regulativu nejsou důvodné.

III.b) Aktivní procesní a věcná legitimace navrhovatele

[51] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nedostatku aktivní procesní legitimace žalobce; ta je totiž podmínkou řízení, při jejíž absenci jsou dány důvody pro odmítnutí návrhu [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[52] 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.). 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.

[53] Zmíněné dva typy návrhů mají tedy odlišný okruh osob aktivně procesně legitimovaných k podání návrhu.

[54] Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy svědčí jen tomu, kdo *„je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo*

jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito" (usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, č. 3470/2016 Sb. NSS). Při posuzování otázky aktivní procesní legitimace pro podání návrhu na incidenční přezkum je tedy podstatné, zda navrhovateli svědčí právo podat žalobu (nebo jiný návrh ve správním soudnictví) ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito a nikoli to, zda navrhovatel tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen (jak je tomu v případě návrhu na abstraktní přezkum opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s.). V souzené věci je podstatné, že opatření obecné povahy bylo podrobeno tzv. incidenčnímu soudnímu přezkumu, tedy přezkumu souvisejícímu s žalobou navrhovatele mířící proti územnímu rozhodnutí.

[55] V případě navrhovatele není v nyní projednávané věci pochyb o tom, že byl oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu proti územnímu rozhodnutí, podkladem k jehož vydání bylo též napadené opatření obecné povahy. K podání této žaloby mu svědčila aktivní procesní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (navrhovatel byl účastníkem územního řízení); z této skutečnosti je pak jednoznačně odvozena i aktivní procesní legitimace pro podání souvisejícího návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[56] Oba stěžovatelé při zpochybnění aktivní procesní legitimace navrhovatele vycházejí zejména ze závěrů obsažených v rozsudku ze dne 18. 8. 2016, č. j. 7 As 134/2016 – 39. Tato věc se ale týkala návrhu na abstraktní přezkum opatření obecné povahy, nikoli návrhu na přezkum incidenční; závěry týkající se aktivní procesní legitimace vyjádření v tomto rozhodnutí tak nelze v projednávané věci aplikovat.

[57] Městský soud s ohledem na shora uvedené dospěl ke správnému závěru, že navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání předmětného návrhu. Nejvyššímu správnímu soudu neuniklo, že také městský soud při posuzování této otázky vycházel z § 101a odst. 1 *věty první* s. ř. s., tedy z ustanovení, které se týká procesní legitimace k podání návrhu na abstraktní přezkum opatření obecné povahy. Městský soud argumentoval závěry z usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, které se ovšem také týkaly abstraktního přezkumu; soud se zde tedy zabýval aktivní procesní legitimací spojenou s tvrzením navrhovatele o dotčení v subjektivních právech. Stejně jako stěžovatelé tedy vycházel z právní úpravy a právních závěrů, které na souzenou věc nepřiléhají; nutno však zdůraznit, že i přesto vyvodil stran aktivní procesní legitimace navrhovatele správné závěry.

[58] Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za účelné z důvodu částečně nesprávného právního posouzení učiněného městským soudem jeho rozsudek rušit, neboť jediným důsledkem takového postupu by bylo nahrazení nesprávných právních závěrů závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu s tím, že výroky rozsudku městského soudu by zůstaly nezměněny. Takový postup by odporoval zásadám hospodárnosti a procesní ekonomie; Nejvyšší správní soud proto nesprávné důvody rozsudku městského soudu toliko korigoval a nahradil svými (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS.).

[59] Osoba zúčastněná na řízení také namítala, že se městský soud vůbec nezabýval otázkou aktivní věcné legitimace navrhovatele.

[60] Aktivní věcná legitimace je spojena s otázkou důvodnosti podaného návrhu a zkoumá se a prokazuje až v řízení o věci samé. O ní je také meritorně rozhodováno. Nepředstavuje tedy jednu z podmínek řízení, nýbrž hovoří o důvodnosti návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 – 53).

[61] Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a násl. s. ř. s. může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby opatření obecné povahy, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.

[62] V nyní souzené věci městský soud dospěl k závěru, že navrhovatel byl zkrácen na svých právech, neboť napadená úprava územního plánu nebyla vydána řádným postupem, nebyla řádně projednána a zveřejněna veřejnou vyhláškou, nebyla schválena Zastupitelstvem hlavního města Prahy a nebyla odůvodněna. Navrhovatel se tak k této úpravě nemohl vůbec vyjádřit a podat proti ní námitky.

[63] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že není žádný důvod k domněnce, že by snad procesní vada, pro kterou bylo opatření obecné povahy zrušeno, neměla žádný dopad do právní sféry navrhovatele. Pokud odpůrce vydal v rozporu se zákonem opatření obecné povahy formou úpravy územního plánu bez provedeného řízení, přinejmenším tak navrhovateli odňal možnost podat námitky proti změně územního plánu tak, jak předvídá stavební zákon v § 52 odst. 2 ve spojení s § 188 odst. 3 a § 55 odst. 2. Navrhovatel tak měl aktivní legitimaci procesní i věcnou. V nyní projednávané věci se změna minimálního podílu bydlení týká přímo budovy, ve které navrhovatel užívá byt z titulu věcného břemene vyplývajícího z § 28d zákona č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech. Jestliže bylo třeba v důsledku plánované stavby změnit minimální podíl bydlení z hodnoty 7 na hodnotu 4, jednalo se o změnu zásadní, která se nepochybně mohla projevit v právní sféře navrhovatele jako osoby oprávněné z věcného práva k bytu v dotčené budově.

[64] Ani stěžovatelem odkazovaný rozsudek ze dne 18. 8. 2016, č. j. 7 As 134/2016 – 39 nemůže stran aktivní věcné legitimace vést k jiným závěrům. Tento rozsudek nelze vykládat tak, jak činí osoba zúčastněná na řízení, tedy, že nejprve se soud zabývá prokázáním aktivní věcné legitimace a až následně může přistoupit k posuzování „oprávněnosti“ jednotlivých námitek. Při posuzování otázek aktivní věcné legitimace a důvodnosti návrhu jde totiž o totéž. Navrhovatel není při abstraktním ani při incidenčním přezkumu obecným dohlížitelem nad zákonností opatření obecné povahy; to znamená, že ne každá nezákonnost napadeného aktu zjištěná na základě podaného návrhu musí vést k jeho zrušení, neboť pro takový postup nebude mít navrhovatel aktivní věcnou legitimaci, tedy nebude touto skutečností nepřiměřeně dotčen ve svých subjektivních právech. Namítá-li osoba zúčastněná na řízení, že se městský soud k otázce aktivní věcné legitimace vůbec nevyjádřil, a jeho rozsudek je proto nepřezkoumatelný, nemá tato námitka oporu v odůvodnění rozhodnutí. Byť městský soud výslovně nepoužívá spojení aktivní věcná legitimace, je z odůvodnění zřejmé, že přisvědčuje žalobní argumentaci, podle které byl navrhovatel ve svých právech dotčen nezákonností procesu projednávání a schvalování

daného opatření obecné povahy, neboť mu byla zcela znemožněno se k ní před jejím přijetím vyjádřit (s. 3 a s. 6 rozsudku). Jak vyplývá z již shora uvedeného, i Nejvyšší správní soud považuje tuto procesní vadu za natolik závažnou, že nemůže být pochyb o dotčení subjektivních práv navrhovatele.

[65] Lze tedy shrnout, že městský soud správně napadenou úpravu směrné části územního plánu posoudil jako opatření obecné povahy. Již z této úpravy samotné bez nutnosti podrobnějšího zkoumání jasně plyne, že nebyla přijata zákonem stanoveným způsobem, a pro zásadní procesní vady, které měly dopad do subjektivních práv navrhovatele, tedy bylo nutno toto opatření obecné povahy zrušit.

III.c) Okamžik účinnosti zrušení opatření obecné povahy

[66] Osoba zúčastněná na řízení také nesouhlasí s tím, že městský soud zrušil opatření obecné povahy s účinností od 12. 11. 2009. Tento postup je dle jejího názoru v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a městský soud se nevypořádal s právní úpravou obsaženou v § 101d odst. 4 s. ř. s.

[67] Městský soud v odůvodnění okamžiku účinnosti zrušení opatření obecné povahy odkázal na závěry obsažené v rozsudku ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016 – 63. Zde Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že soudní řád správní *a priori* nevylučuje možnost zrušit opatření obecné povahy nebo jeho část 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*. Soudní řád správní naopak v § 101d odst. 2 větě první 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. Použije-li se 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.

[68] Uvedený závěr je plně v souladu rovněž s výkladem teleologickým, jak jej zaujal rozšířený senát v 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).

[69] 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. Zrušení opatření obecné povahy *ex nunc* by totiž nemohlo 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).

[70] 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 měl soud přistoupit výjimečně a ze zcela závažných důvodů. Nejvyšší správní soud se shoduje s městským soudem, že v nyní souzené věci existovaly pro takový postup závažné důvody; je zjevné, že opatření obecné povahy bylo přijato zcela vadným způsobem a nezákonným postupem. Napadené opatření obecné povahy bylo stiženo tak závažnými procesními vadami, které plně odůvodňují závěr městského soudu o nutnosti zrušit je od samého počátku jeho platnosti.

[71] Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku také dovodil, že shora podaný výklad neodporuje ani § 101d odst. 4 s. ř. s. Toto ustanovení naopak poskytuje 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 byl omezený okruh případů – 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.

[72] Lze tedy uzavřít, že postup městského soudu, který napadené opatření obecné povahy zrušil s účinností *ex tunc*, a to ke dni jeho platnosti, odpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu a respektuje též požadavky stanovené v § 101d odst. 4 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[73] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné, a proto je podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[74] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel byl zastoupen advokátem a v řízení o kasačních stížnostech měl plný úspěch; má proto právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech proti odpůrci a osobě zúčastněná na řízení jako stěžovatelům, kteří ve věci úspěch neměli. Navrhovatel proto má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení, a to za jeden úkon právní služby 3.100 Kč – vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku ze dne 22. 8. 2017 [11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 položkou 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif], a dále náhradu hotových výdajů – režijní paušál ve výši 1 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Navrhovatel tedy má právo na náhradu odměny za zastupování a hotových výdajů ve výši 3.400 Kč, a to jak vůči odpůrci, tak vůči osobě zúčastněné na řízení. Z rozsudku ze dne 25. 5. 2011, č. j. 6 As 8/2011 – 145, vyplývá, že stojí-li na straně, která neměla ve věci úspěch, více účastníků, nesou tito účastníci povinnost k náhradě nákladů řízení rovným dílem. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení jsou proto povinni navrhovateli uhradit náklady řízení o kasační stížnosti ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to každý ve výši 1.700 Kč (3.400 Kč : 2) k rukám navrhovatelova zástupce, Mgr. Pavla Černohouse, advokáta.

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

V Brně dne 25. ledna 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu