



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci navrhovatelky: **M. H.**, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti **Advanced System s. r. o.**, se sídlem Moravská 1687/34, Praha 2, zastoupené Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy územního plánu hlavního města Prahy ze dne 17. 8. 2011, č. U 0956/2011, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2014, č. j. 10 A 91/2014 - 35,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2014, č. j. 10 A 91/2014 - 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2014, č. j. 1 As 152/2014 - 37, **se zrušuje**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví označeným opatřením obecné povahy Magistrát hlavního města Prahy, odbor územního plánu, upravil směrnou část územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy schváleného zastupitelstvem hlavního města Prahy dne 19. 9. 1999 usnesením č. 10/05. Předmětem úpravy byla míra využití území v lokalitě k. ú. Kbely – území čistě obytné/ OB – C/ v prostoru severně od kasáren při ulici Mladoboleslavské, konkrétně došlo k navýšení kódu míry využití území z C na E pro plochu OB na pozemích p. č. 1938/2, 1938/3, 1938/8. Důvodem byl záměr stavby „Řadové rodinné domy a bytové domy Kbely“ na uvedené ploše.

[2] Navrhovatelka je v rámci společného jmění manželů spoluvlastnicí pozemků parc. č. 1891/1 a 1891/2 v k. ú. Kbely. Cca 150 m vzdušnou čarou od těchto pozemků se nachází území, na které se vztahovala napadená změna územního plánu (dále též předmětné území).

[3] Navrhovatelka napadla výše uvedenou úpravu u městského soudu návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen s. ř. s.). Dle oznámení záměrů pro posuzování vlivů je záměrem investora vybudovat „Bytový soubor Kbely“, sestávající z 14 rodinných a 5 bytových domů, sloužících celkově pro 1051 rezidentů. Celkový počet parkovacích míst v areálu má být 431. Svou aktivní procesní legitimaci navrhovatelka dovozuje z toho, že zvýšení zastavitelnosti tohoto území přinese negativní dopady dotýkající se její právní sféry. Tyto negativní dopady spatřuje např. ve zvýšení dopravní zátěže, nedostatečnosti občanské vybavenosti vzhledem k nárůstu počtu rezidentů.

[4] Jako hlavní důvod ke zrušení napadené úpravy navrhovatelka uvádí nezákonnost opatření obecné povahy, neboť bylo schváleno nepříslušným orgánem a nebylo vydáno v zákonem stanoveném procesu. Kód využití území představuje limit využití území a je proto závazný. Závazné části územního plánu mohou být měněny pouze formou opatření obecné povahy. Jelikož napadená úprava touto formou přijata nebyla, nýbrž byla přijata v režimu úpravy územního plánu, jedná se o úpravu nezákonnou. Protože toto procesní pochybení mohlo ve svém důsledku zasáhnout navrhovatelčina hmotná práva, je dle ní nutné napadenou úpravu zrušit.

[5] Městský soud v Praze přisvědčil argumentům navrhovatelky a napadenou úpravu zrušil.

II. Kasační stížnost odpůrce

[6] Proti rozsudku městského soudu podal odpůrce blanketní kasační stížnost ze dne 2. 10. 2014, kterou následně doplnil podáním ze dne 29. 10. 2014 a podřadil ji pod důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Dle odpůrce se městský soud při svém rozhodování dopustil nepřipustné retroaktivity tím, že vycházel z právního názoru vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116 (dále jen „usnesení rozšířeného senátu“). Podle odpůrce nebylo možné tento právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu aplikovat zpětně na již proběhnuvší a ukončená řízení. Městský soud v Praze byl povinen věc posoudit podle právních předpisů a judikátů vydaných a platných ke dni vydání napadené úpravy, tedy ke dni 17. 8. 2011. Uvedeným rozhodnutím byla dle odpůrce porušena Ústava a Listina základních práv a svobod, které retroaktivitu nepřipouští.

[8] Odpůrce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze ve výrocích č. I. a č. II. zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení

[9] Proti rozsudku městského soudu podala dne 6. 10. 2014 kasační stížnost rovněž osoba zúčastněná na řízení (dále jen „zúčastněná osoba“). Stížnost následně doplnila podáním ze dne 23. 12. 2014 a podřadila ji pod důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10] Uvedla, že je vlastníkem pozemků v k. ú. Kbely, z nichž pozemky p. č. 1938/3 a 1938/8 jsou předmětem úpravy územního plánu. Na těchto a dalších pozemcích zúčastněná osoba plánuje výstavbu developerského projektu Bytového souboru Kbely. V důsledku zrušení úpravy územního plánu v záhlaví označeným rozsudkem je zúčastněná osoba přímo dotčena na svých právech, neboť se tak neuplatní úprava využití území a realizace projektu dle stávajícího záměru je znemožněna.

[11] Vzhledem k těmto skutečnostem má zúčastněná osoba za to, že jsou naplněny materiální i formální podmínky pro to, aby jí bylo přiznáno postavení osoby zúčastněné na řízení, a žádá, aby s ní soud takto zacházel. Dle zúčastněné osoby městský soud postupoval nezákonně, pokud s ní nejednal jako s osobou zúčastněnou na řízení a vedl celé soudní řízení bez jejího vědomí, ačkoli se řízení dotýkalo (prakticky výlučně) jejich práv, čímž bylo zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces. Uvádí, že o probíhajícím řízení se dozvěděla náhodou od *obchodního* partnera. Městský soud jí neumožnil nahlédnout do spisu a napadený rozsudek jí byl poskytnut až odpůrcem na základě žádosti o poskytnutí informace.

[12] Dále městský soud nesprávně posoudil aktivní procesní legitimaci navrhovatelky, a to i na základě svých nesprávných skutkových zjištění.

[13] Městský soud postupoval nezákonně, jestliže aplikoval retroaktivně závěry v usnesení rozšířeného senátu, kterým došlo k zásadnímu obratu oproti dosavadní judikatuře, čímž bylo v rozporu s judikaturou Ústavního soudu zasaženo do legitimního očekávání zúčastněné osoby. V usnesení obsažené závěry městský soud aplikoval nesprávně, napadený rozsudek představuje protiústavní zásah do práv vlastníků nemovitostí a také do práva na samosprávu Hlavního města Prahy.

[14] Zúčastněná osoba proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Právní hodnocení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnosti odpůrce i zúčastněné osoby jsou přípustné.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve k námitce zúčastněné osoby posoudil napadený rozsudek z hlediska důvodů podle § 109 odst. 4 s. ř. s. a dospěl k závěru, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Stejný závěr by ostatně musel učinit i bez námitek z úřední povinnosti.

[17] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s., který je na základě § 101b odst. 4 s. ř. s. použitelný i v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, platí, že „[o]sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.“

[18] K uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení nutno kumulativně splnit dvě podmínky. Materiální podmínku splňuje ten, kdo je přímo dotčen činností nebo nečinností správního orgánu, a dále ten, kdo může být dotčen následným rozhodnutím soudu. Formální podmínku splňuje ten, kdo výslovně oznámí, že práva osoby zúčastněné na řízení bude v řízení uplatňovat.

[19] Navrhovatelka v řízení před městským soudem žádné osoby, jež by přicházely v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, neoznačila, takovou povinnost jí ostatně v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ani zákon neukládá (srov. § 101b odst. 4 s. ř. s.).

[20] Ze soudního spisu vyplývá, že předsedkyně senátu doručovala vyrozumění o probíhajícím řízení s příslušným poučením podle § 34 odst. 2 s. ř. s. případným osobám zúčastněným na řízení vyvěšením na úřední desce soudu dle § 42 odst. 4 s. ř. s. Oznámení bylo vyvěšeno rovněž na úřední desce úřadu Městské části Praha 9. Jiným způsobem soud nedoručoval. Zúčastněná osoba sdělila městskému soudu svou vůli uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení dne 9. 10. 2014, reagovala po uplynutí soudem stanovené propadné lhůty a po vydání meritorního rozhodnutí ve věci.

[21] Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, zda byl v dané věci při vyrozumívání osob zúčastněných na místě postup dle § 42 odst. 4 s. ř. s., dle něhož *[j]e -li zřejmé, že doručování osobám zúčastněným na řízení bude neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit, lze jim na základě opatření předsedy senátu doručit vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední desce soudu. Soud může též uveřejnit své rozhodnutí nebo jinou písemnost způsobem umožňujícím dálkový přístup anebo na úřední desce obecního úřadu.*

[22] V rozsudku ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 6/2010 - 201, publ. pod č. 2485/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„ustanovení [§ 42 odst. 4 s. ř. s.] je třeba vždy interpretovat v souladu se smyslem institutu osob zúčastněných na řízení, a je tedy třeba chránit procesní práva těchto osob, mimo jiné jim umožnit fakticky se seznámit s vyrozuměním o probíhajícím řízení. Je přitom nepochybné, že při doručování podle ust. § 42 odst. 1 s. ř. s. jsou faktické možnosti adresáta se s doručovanou písemností seznámit mnohem vyšší než při doručování vyvěšením na úřední desce soudu. Z důvodu ochrany procesních práv osob zúčastněných na řízení je proto třeba využívat postupu podle ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. obezřetně a zpravidla jen v těch případech, kdy by snaha doručit každému účastníkovi řízení vedla s velkou pravděpodobností k podstatnému prodloužení jeho délky či dokonce skončení řízení fakticky z nemožnosti nebo kdy by doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení bylo sice technicky bezproblémové a v reálném úse proveditelné, avšak neúměrně finančně náročné.“*

[23] Nejvyšší správní soud v témž rozsudku uvedl: *„Jedním z kritérií, při jehož naplnění lze aplikovat ust. § 42 odst. 4 s. ř. s., je neúměrnost doručování při běžném způsobu, tj. nepoměr mezi náklady doručování v širším smyslu (nejen náklady finančními, ale také časovými, administrativními a náklady v podobě zvýšeného rizika chyb při doručování a s tím spojených procesních důsledků atd.) a zájmem na tom, aby každé osobě zúčastněné na řízení bylo zaručeno, že se do její dispoziční sféry dostanou písemnosti mající význam pro řízení. Důvodem této neúměrnosti může být např. velký počet adresátů. Dalším kritériem je pak nemožnost doručování, např. proto, že adresáty nelze jednotlivě určit.“*

[24] V rozsudku ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 As 1/2007 - 104, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že doručování postupem podle § 42 odst. 4 s. ř. s. *„je v případě většího počtu osob, které by mohly být osobami zúčastněnými na řízení, akceptovatelný. Ani v takové situaci však není možné, aby soud rezignoval na individuální vyrozumění o probíhajícím řízení těch osob, jejichž postavení jako osob zúčastněných na řízení je naprosto zřejmé a jejichž vyrozumění navíc soudu nemůže činit žádné větší administrativní obtíže.“*

[25] Vzhledem k výše uvedeným judikatorním závěrům shledal Nejvyšší správní soud postup městského soudu dle § 42 odst. 4 s. ř. s. ve vztahu k zúčastněné osobě za nepřipadný, neboť nebyla naplněna žádná z alternativních hypotéz uvedených ve větě první tohoto ustanovení (tj. neúměrná zdlouhavost, nákladnost, administrativní náročnost nebo nemožnost doručování). Vzhledem k tomu, že zúčastněná osoba vlastní dva ze tří pozemků dotčených úpravou směrné části územního plánu, je její postavení jako případné osoby zúčastněné na řízení zjevné. Městský soud tedy pochybil, jestliže doručoval tuto výzvu zúčastněné osobě pouze podle § 42 odst. 4 s. ř. s. Pro tento způsob doručování nebyly ve vztahu k ní splněny zákonem stanovené předpoklady a okolnosti případu vyžadovaly individuální doručení výzvy k uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení dle § 42 odst. 1, tak aby se výzva skutečně dostala do dispoziční sféry zúčastněné osoby. K totožným závěrům dospěl v podobném případě zdejší soud rovněž v rozsudku ze dne 10. 12. 2014, č. j. 9 Aos 7/2013 – 88.

[26] Vůči neurčitému okruhu osob, které se mohou cítit přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech přezkoumávaným opatřením, resp. jeho případným zrušením soudem, je dostačující vyrozumění podle § 34 odst. 2 s. ř. s. vyvěšením oznámení na úřední desce soudu. Ve vztahu k vlastníkům dotčených pozemků, které byly předmětem napadené úpravy územního plánu, je však na místě individuální vyrozumění.

[27] Závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s pozastavením se zúčastněné osoby nad výtkou městského soudu odpůrci. Soud na str. 8 svého rozhodnutí uvedl, že „*právě pro zásadní dopad územního plánování je nutné trvat na tom, aby se změny územního plánu prováděly transparentním způsobem, za maximální účasti veřejnosti a nikoli kabinetním, takřka utajeným způsobem, jak tomu bylo v daném případě.*“ Sám však vedl řízení utajeným způsobem před vlastníky pozemků, jichž se úprava územního plánu týkala, a znemožnil jim se skutečně řízení účastnit a svým postupem je zkrátil na procesních právech.

[28] S ohledem na vadu řízení se Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími kasačními námitkami zúčastněné osoby, neboť tato musí mít možnost uplatnit je nejprve v řízení před městským soudem. Proto se soud nemohl zabývat ani námitkami odpůrce.

V. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů zjistil naplnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[31] Usnesením ze dne 28. 11. 2014, č. j. 1 As 152/2014 – 37, vyzval Nejvyšší správní soud odpůrce k zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč se splatností deseti dnů od doručení tohoto usnesení. Podle usnesení rozšířeného senátu (bod 43 rozhodnutí) je však třeba vycházet z toho, že změnu funkčních typů provedl odpůrce v rámci přenesené působnosti. Spor se tudíž týká výkonu státní správy. Provedenou úpravu směrné části územního plánu proto nelze považovat za jednání přičitatelné obci. Odpůrce je proto od soudního poplatku osvobozen

[§ 11 odst. 2 písm. b) citovaného zákona], k jeho úhradě byl zdejší soudem vyzván nesprávně, a proto soud své usnesení výrokem II. zrušil.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. března 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu