



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci navrhovatelů: **a) P. G., b) Bytové družstvo Vrbova 5**, IČ: 267 20 434, se sídlem Praha 4, Vrbova 793/5, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Brno, Údolní 33, proti odpůrci: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, týkající se návrhu na zrušení Opatření obecné povahy ze dne 8. 3. 2011, č. U 0925/2011 - „Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“, **za účasti:** Multiprojekt – Braník, a.s., IČ: 278 75 750, se sídlem Praha 4, Za Brumlovkou 266/2, zastoupen JUDr. Luděkem Trykarem, advokátem se sídlem Praha 7, U Letenského sadu 14, o kasační stížnosti odpůrce a kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2014, č. j. 8 A 29/2014 - 50,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost odpůrce **se zamítá.**
- II.** Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se zamítá.**
- III.** Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení 6.365 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelů Mgr. Pavla Černého, advokáta se sídlem Brno, Údolní 33.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení 6.365 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelů Mgr. Pavla Černého, advokáta se sídlem Brno, Údolní 33.
- V.** Odpůrce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- VI.** Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

## I. Vymezení věci

[1] Odpůrce vydal ke dni 8. 3. 2011 pod. č. U 0925/2011 „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 byla míra využití území v lokalitě k. ú. Braník – území všeobecně obytné /OV-D/ vymezené ulicemi Ke Krči, Vrbovou a Kunratickým potokem. Původní stav: kód D. Upraveno: kód G v části plochy OV vymezené výkresovou přílohou, v ostatní ploše zůstává kód D. Provedeným navýšením kódů míry využití území byl zvýšen koeficient podlažních ploch z 0,8 na 1,8. 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.

[2] Navrhovatelé podali dne 17. 2. 2014 u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) návrh na zrušení opatření obecné povahy – výše uvedené úpravy územního plánu podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Namítali nezákonnosti, neboť nebyl dodržen postup podle § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v době vydání napadeného opatření obecné povahy (dále jen „stavební zákon“). Navrhovatelé namítali, že napadená úprava je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a vytváří podmínky pro realizaci záměrů, které jsou v rozporu s ustanoveními právních předpisů, upravujících míru únosného zatížení, přičemž dojde k nárůstu zatížení území nadlimitním hlukem a zatížení území nadlimitním znečištěním ovzduší.

[3] Svou aktivní žalobní legitimaci opírali o tvrzení, že byli zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, především na právu vlastnickém, v případě navrhovatele a) dále na právech na ochranu soukromého a rodinného života, zdraví a na příznivé životní prostředí. Nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelů se nacházejí v bezprostředním sousedství plochy, ve vztahu k níž byl napadenou úpravou územního plánu navýšen koeficient podlažních ploch z hodnoty 0,8 na hodnotu 1,8.

[4] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 5. 2014, č. j. 8 A 29/2014 - 50, napadené opatření obecné povahy – úpravu územního plánu zrušil dnem právní moci tohoto rozsudku, odpůrci uložil povinnost zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 23.455,20 Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupce. Městský soud konstatoval aktivní procesní legitimaci navrhovatelů, kteří jsou vlastníky pozemků a staveb nacházejících se přímo na hranicích dotčené lokality, popř. ve vzdálenosti několika desítek metrů od ní, když současně vzal na zřetel, že navrhovatelé tvrdili zásah do svých práv, neboť na základě přijaté změny kódu míry využití dotčeného území jsou povinni, stejně jako ostatní vlastníci sousedních pozemků, strpět realizaci žadatelova záměru představující konkrétně rozvržený soubor bytových domů. Městský soud při posouzení věci vycházel ze závěrů, k nimž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 A os 2/2013 -116, publ. pod č. 2943/2014 Sb. NSS. Konstatoval, že závěry které učinil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora uvedené věci pro pojem „index podlažní plochy“ užitý v územním plánu Statutárního města Brna, lze beze zbytku vztáhnout i na termín „kód využití území“ užívaný územním plánem hlavního města Prahy. „*Pojmu „index podlažní plochy“ užitému v územním plánu Statutárního města Brna, odpovídá termín „kód využití území“ užívaný územním plánem hlavního města Prahy, dle něbož mírou využití území, která je vyjádřena kódem míry využití území, se rozumí stanovení maximálních koeficientů zastavěných ploch („KZP“), hrubých podlažních ploch („KPP“), maximálního počtu nadzemních podlaží („PNP“)*“

pokračování

*a minimálního koeficientu zeleně („KZ“) vzhledem ke ploše posuzovaného území.“* Také v územním plánu hlavního města Prahy měl být kód míry využití území součástí závazné části územního plánu a nikoli směrné části. Jeho změna tudíž neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, ale mělo se tak stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy, mj. se zachováním procesních práv vlastníků okolních pozemků a staveb na nich. Městský soud uvedl, že nyní posuzovanou úpravu směrné části územního plánu je nutno považovat za opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Současně však konstatoval, že při vydání a projednání tohoto opatření obecné povahy nebylo postupováno v souladu s uvedenými ustanoveními stavebního zákona, tedy s postupem zakotveným v ustanovení § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona, resp. § 172 správního řádu. Dle městského soudu zcela absentovala zakotvená povinnost projednat návrh s veřejností a s dotčenými vlastníky nemovitostí. Dále poukázal na to, že změna územního plánu neobsahuje odůvodnění, ačkoliv podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) opatření obecné povahy odůvodněno být musí.

## II. Kasační stížnosti a další podání účastníků řízení

[5] Odpůrce (dále jen „stěžovatel 1“) napadl v záhlaví označený rozsudek městského soudu, kterým byla zrušena předmětná úprava územního plánu z výše nastíněných důvodů. Stěžovatel 1) svou kasační stížností, doručenou Nejvyššímu správnímu soudu dne 16. 7. 2014 a doplněnou podáním ze dne 20. 8. 2014, opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[6] Dle stěžovatele 1) městský soud nesprávně posoudil předloženou právní otázku, neboť stěžovatel 1) postupoval zcela v intencích právní úpravy, judikatury a právního výkladu platných v době projednání a přijetí napadené úpravy územního plánu. Má za to, že 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. Uvedené usnesení rozšířeného senátu překonává předchozí názory vyjádřené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 - 43, a ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, dle kterých nebylo vymezení závazné a směrné části zastupitelstvem hl. m. Prahy nijak zpochybněno, a napadená úprava územního plánu je tudíž v souladu se stavebním zákonem i s metodickým pokynem v příloze „A“ odůvodnění opatření obecné povahy č. 6/2009. Dle stěžovatele 1) se městský soud dopustil retroaktivity také při posuzování tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, neboť i zde vycházel z citovaného usnesení rozšířeného senátu, přičemž odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 12. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 78/92, a ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94.

[7] Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu spatřuje stěžovatel 1) v tom, že městský soud založil své rozhodnutí na citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, což vyvolává právní nejistotu a může nastat situace, že jakékoliv jednání v souladu s právem, právní praxí a judikaturou bude kdykoliv zpochybněno na základě nových výkladů. Stěžovatel 1) shrnul, že městský soud aplikoval zmíněný judikát retroaktivně jak při rozhodování o aktivní legitimaci navrhovatelů, tak o zákonnosti procesu projednání, schvalování a formě napadené úpravy územního plánu. Podle stěžovatele 1) nelze právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu aplikovat zpětně na již proběhlá a ukončená řízení. V této souvislosti stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 3061/11.

[8] Navrhovatelé ke kasační stížnosti stěžovatele 1) uvedli, že tvrzení stěžovatele 1) o retroaktivní aplikaci závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu městským soudem v dané věci není správné. O retroaktivitě lze hovořit pouze ve vztahu k právním předpisům,

nikoliv k judikatuře. Navrhovatelé upozornili na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovené v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97, dle nichž mají soudy ve správním soudnictví povinnost řídit se názorem zaujatým rozšířeným senátem od okamžiku vyhlášení jeho rozhodnutí, a to ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních (shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 53/2011 – 67). Právní názory aplikované městským soudem jsou interpretací ustanovení právních předpisů účinných již v době vydání napadené úpravy územního plánu, kdy je stěžovatel 1) nesprávně aplikoval. Nálezy odkazované stěžovatelem 1) nejsou dle navrhovatelů přiléhavé, neboť Ústavní soud zde interpretoval otázku retroaktivního působení právních předpisů v přímém vztahu k ochraně základních práv stěžovatelů (v trestním či občanskoprávním řízení), což je výrazně odlišná situace od nyní projednávané věci. Závěry vyslovené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu ohledně procesu změny indexu/koefficientu podlažní plochy podporuje také obsah navazujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 135, kterým byl zrušen jak předcházející rozsudek krajského soudu, tak i samotné napadené opatření obecné povahy (změna územního plánu města Brna). Navrhovatelé nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatele 1) o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a odkazují na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, příkladmo rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75. Navrhovatelé proto navrhuji kasační stížnost zamítnout a uložit stěžovateli 1) povinnost nahradit navrhovatelům náklady řízení o jeho kasační stížnosti.

[9] Dne 18. 7. 2014 podala kasační stížnost proti v záhlaví označenému rozsudku městského soudu také osoba zúčastněná na řízení Multiprojekt – Braník, a.s. (dále jen „stěžovatel 2“). Stěžovatel 2) opírá kasační stížnost rovněž o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[10] Stěžovatel 2) považuje důvody napadeného rozsudku za nezákonné a nepřezkoumatelné. Rozporuje závěr soudu o aktivní legitimaci navrhovatelů (bod 19 – 24 kasační stížnosti), který ji dovozuje pouze z nedoloženého tvrzení, že navrhovatelé budou dotčeni na svých subjektivních právech, protože na základě změny kódu míry využití území budou povinni strpět realizaci záměru stěžovatele 2). Stěžovatel 2) namítá, že s. ř. s. předpokládá možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy primárně jako prostředku ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání. K aktivní legitimaci nepostačuje pouze tvrzení zkrácení na svých právech, nýbrž také řádné a konkrétní prokázání tohoto tvrzení. Zásahy do hmotných práv stěžovatelů přitom nebyly městským soudem náležitě zjištěny. O konkrétních dopadech do práv navrhovatelů bude možno uvažovat až v řízení územním a stavebním, ve stádiu úpravy územního plánu není jisté, zda bude uvažovaná stavba vůbec realizována. Záměrem stěžovatele 2) přitom není realizovat výstavbu v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, což je připraven doložit v rámci územního, resp. stavebního řízení. Napadenou úpravou nebyla umístěna stavba a ani nedošlo ke změně funkčního využití území, byla pouze změněna míra využití pozemků. K zásahu do práv navrhovatelů proto nemohlo dojít.

[11] Shodně se stěžovatelem 1) tvrdí také stěžovatel 2) (v bodech 25 – 27 kasační stížnosti), že městský soud nesprávně vycházel ze závěrů vyslovených v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Aos 2/2013 - 116, ale měl postupovat dle předchozí konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (č. j. 4 Ao 1/2010 - 43 a 3 Ao 2/2009 – 93). Podle ní nebylo nikdy zpochybněno právo zastupitelstva hl. m. Prahy vymezit dle § 29 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „starý stavební zákon“), závaznou část územního plánu, přičemž ostatní části byly pouze směrné. Úprava územního plánu byla tudíž vydána v souladu s ustanovením § 188 odst. 3 věty druhé a třetí stavebního zákona a s metodickým pokynem v příloze „A“ odůvodnění opatření obecné povahy

pokračování

č. 6/2009. Podle toho se ustanovení správního řádu o opatření obecné povahy na úpravy územního plánu nepoužijí.

[12] Dle stěžovatele 2) neobstojí ani závěr soudu o nemožnosti navrhovatelů uplatnit svá procesní práva a námitky v procesu přijetí napadené úpravy (bod 28 kasační stížnosti). Na rozdíl od případu řešeného rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 Aos 2/2013, v nyní posuzovaném případě schválila úpravu územního plánu po projednání Rada městské části, jejíž usnesení bylo veřejně přístupné. Navrhovatelé mohli v tomto procesu zasáhnout. Námitky proti předmětné úpravě mohli uplatnit rovněž v rámci zjišťovacího řízení EIA, kterého se však neúčastnili.

[13] Shodně se stěžovatelem 1) namítá také stěžovatel 2) porušení zásady zákazu retroaktivity, neboť městský soud použil na úpravu přijatou v roce 2011 judikaturu přijatou v roce 2013, přičemž s touto námitkou se v napadeném rozsudku nevypořádal (body 29 – 32 kasační stížnosti). Rozsudek městského soudu navíc porušuje zásadu proporcionality, neboť neúměrně zasahuje do práv stěžovatele 2) nabytých v dobré víře, kdy spoléhal na dosavadní konstantní judikaturu. K retroaktivitě právních norem citoval stěžovatel 2) totožně se stěžovatelem 1) z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 78/92 a IV. ÚS 215/94. Jelikož citovaným rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu došlo k přehodnocení dosavadní judikatury, nelze v daném případě hovořit o stabilitě judikatury, jak o ní hovoří Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2012 – 219.

[14] Stěžovatel 2) s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 16/98, a ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, upozorňuje na zásadu rovnosti účastníků a zásadu proporcionality, kdy je nutno v souladu s uvedenou judikaturou provést test proporcionality (body 33 – 39 kasační stížnosti), přičemž stěžovatel 2) se domnívá, že napadený rozsudek obstojí maximálně v první části testu proporcionality, nikoliv v dalších dvou krocích. Stěžovatel 1) vydal napadenou úpravu územního plánu na základě souhlasných stanovisek dotčených správních orgánů a stěžovatel 2) vycházel z dosavadní správní praxe, přičemž po vydání úpravy územního plánu započal s přípravou podkladů pro územní rozhodnutí a vynaložil již značné náklady, přičemž důvodně předpokládal, že se mu na základě provedené výstavby bytového projektu vynaložené náklady vrátí. V rozporu s legitimním očekáváním však nebude schopen realizovat výstavbu ve stanoveném čase. Nelze opomenout, že navrhovatelé podali svůj návrh na zrušení předmětné úpravy těsně před uplynutím extrémně dlouhé tříleté lhůty, jejich postup tudíž vykazuje znaky zneužití práva. Městský soud dle stěžovatele 2) neodůvodněně pominul konkrétní zásah do jeho práv a upřednostnil pouze tvrzený zásah do práv navrhovatelů. Zákon však dává navrhovatelům možnost uplatnit svá práva v územním řízení.

[15] Navrhovatelé se ke kasační stížnosti stěžovatele 2) vyjádřili následovně. Nesouhlasí s argumentací, že nebyli legitimováni k podání návrhu na zrušení úpravy územního plánu, přičemž se dovolávají judikatury Nejvyššího správního soudu vycházející z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Dále poukazovali také na již citované usnesení č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, konkrétně bod 41, dle kterého není z pohledu potenciálního zásahu do práv navrhovatelů rozhodné, zda v budoucnu skutečně dojde k realizaci zamýšleného stavebního záměru. Na to navazuje také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2013, č. j. 7 Aos 1/2012 – 63, jenž se rovněž týkal navýšení koeficientu podlažních ploch formou úpravy směrné části územního plánu hl. m. Prahy. Nejvyšší správní soud zde uvedl, že nedostatek aktivní legitimace nemůže být založen na tvrzení, že navrhovatel má možnost bránit se v územním řízení, aby dále zdůraznil, že i změna indexu podlahové plochy může

zasáhnout do vlastnických práv subjektů vlastnicích nemovitosti na daném území. Navrhovatelé se ztotožňují s městským soudem, který tyto závěry aplikoval v posuzovaném případě (str. 5 - 6 napadeného rozsudku), neboť nemovitosti v jejich vlastnictví se nacházejí v bezprostřední blízkosti plochy, u níž byl napadenou úpravou navýšen koeficient podlažních ploch z hodnoty 0,8 na hodnotu 1,8. Navrhovatelé přitom v návrhu uvedli, že napadenou změnou byli zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, právu vlastnickém a navrhovatel a) také na právu na ochranu soukromého a rodinného života, jakož i na zdraví a na příznivé životní prostředí. Dále pak byli zkráceni na svých procesních právech, která by mohli uplatnit v případě vydání úpravy zákonem stanovených postupem.

[16] Navrhovatelé nesdílí názor stěžovatele 2) o nutnosti použít dřívější judikaturu a retroaktivním použitím závěrů citovaného usnesení č. j. 1 Aos 2/2013 – 116. Městský soud správně vycházel z tohoto usnesení, které na projednávanou situaci plně dopadá. Námitky o retroaktivitě považují navrhovatelé za nesmyslné, neboť o retroaktivitě lze hovořit ve vztahu k právním předpisům, nikoliv k judikatuře (navrhovatelé stejně jako ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele 1) odkazují na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 7/2005 – 97). Nedodržení zákonného postupu při přijímání úpravy územního plánu potom nemůže být dle navrhovatelů zhojeno publikací konečného výstupu nezákonně projednané a vydané změny. Argumentace stěžovatele 2) proto v tomto ohledu postrádá smysl.

[17] K namítanému porušení zásady proporcionality navrhovatelé citovali rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2005, č. j. 7 A 182/2002 – 66, a ze dne 13. 12. 2013., č. j. 7 Aos 1/2012 – 63 (zde se Nejvyšší správní soud vyjádřil k aplikaci zásady proporcionality při přezkumu územních plánů a jejich změn), přičemž napadený rozsudek této judikatuře plně vyhovuje. Ze všech citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že nevydání změny indexu/koeficientu podlažní plochy řádným procesním postupem pro změnu opatření obecné povahy představuje porušení zákona takové intenzity, které zpochybňuje zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku, a je tudíž důvodem ke zrušení napadené úpravy. Navrhovatelé na tomto místě opět podpořili svou argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Aos 2/2013 – 135, jenž navazuje na usnesení rozšířeného senátu ve stejné věci.

[18] Navrhovatelé považují za nedůvodné také námitky stěžovatele 2) týkající se zásahu do údajných práv nabytých v dobré víře. Územní plán jako základní koncepce rozvoje území obce totiž může nepochybně zasahovat do subjektivních práv jednotlivců, avšak (na rozdíl od individuálních rozhodnutí správních orgánů) nezakládá žádná nová subjektivní práva ve smyslu § 9 a 67 odst. 1 správního řádu (srovnej bod 67 shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Aos 2/2013 – 135).

[19] Na výsledek tohoto řízení nemůže mít dle navrhovatelů vliv ani skutečnost, že nepodali připomínky v rámci zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), neboť se jednalo o odlišné řízení. K námitce zneužití práva ze strany navrhovatelů tito uvádějí, že je pochopitelné, že podali svůj návrh na zrušení úpravy územního plánu až v návaznosti na publikaci judikátů Nejvyššího správního soudu vycházející z usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Aos 2/2013 – 116. Samotné podání návrhu na konci zákonem stanovené lhůty přitom nemůže představovat zneužití práva. K ústavnosti délky této zákonné lhůty upozorňují navrhovatelé na nález Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10, kde Ústavní soud dospěl k závěru, že ani úprava účinná do 31. 12. 2011, která neobsahovala žádnou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, není v rozporu s ústavním pořádkem. Závěrem navrhovatelé navrhují kasační stížnost zamítnout a uložit stěžovateli 2) povinnost nahradit navrhovatelům náklady řízení o jeho kasační stížnosti.

pokračování

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud při posuzování obou kasačních stížností hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že obě kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými. Důvodnost kasačních stížností posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost odpůrce **není** důvodná.

[22] Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **není** důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že vzhledem k obdobným námitkám uplatněným v kasačních stížnostech shledal nadbytečným vyjadřovat se ke každé kasační stížnosti samostatně, a vypořádal proto shora uvedenou argumentaci obou stěžovatelů společně.

#### *a) K námitce retroaktivního výkladu*

[24] Stěžejní námitka obou stěžovatelů spočívá v tvrzení, že městský soud aplikací závěrů vyplývajících z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013, na úpravu územního plánu vydanou v roce 2011 porušil zásadu zákazu retroaktivity.

[25] Princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti (tzv. retroaktivity) patří k základním principům právního státu. Principy právního státu vyžadují u každého možného případu retroaktivity jeho výslovné vyjádření v ústavě nebo v zákoně s cílem vyloučit možnost retroaktivní interpretace zákona a zároveň vyžadují na zákonné úrovni vyřešit s retroaktivitou spjaté důsledky tak, aby nabytá práva byla řádně chráněna (srov. náleží Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 78/92). Judikatura Ústavního soudu setrvale vztahuje obecný zákaz pravé retroaktivity k aplikaci právních předpisů na právní vztahy, kdy tyto právní předpisy ještě nebyly účinné (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 344/04 Sb., dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, stejně jako další citovaná rozhodnutí Ústavního soudu).

[26] Nejvyšší správní soud v první řadě odkazuje na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2014, č. j. 4 As 148/2014 – 16, v němž byla předmětem přezkumu obdobná úprava směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, která byla vydána ke dni 26. 4. 2011, a v němž zdejší soud vyložil, že v případě změny judikatury nedochází k vytváření nových právních norem, ale toliko ke změně jejich interpretace; nelze proto hovořit o pravé či nepravé retroaktivitě, ale pouze o retrospektivě.

[27] Otázkou aplikace právního názoru, na jehož základě dochází ke změně dosavadní judikatury, na další případy, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 9 Afs 72/2012 – 76, v němž uvedl, že „pro oblast soudního rozhodování platí, že nalézáni práva je zásadně pouze výkladem a zpřesňováním stávající právní úpravy. Z povahy věci tak plyne, že soudní rozhodnutí působí zpětně, neboť se zpravidla vyjadřuje k jednání v minulosti a k tomuto minulému jednání provádí výklad zákona, který platí od jeho přijetí. Ke změně judikatury dochází v situacích, kdy je soud přesvědčen o tom, že předchozí judikatura byla založena na nesprávném výkladu práva. Nový, správný výklad se až na výjimky uplatní bezprostředně na souzený případ, v němž ke změně dosavadního právního názoru došlo,

*již probíhající případy, a také na všechny budoucí případy, jež mají skutkový základ v minulosti (tzv. incidentní retrospektivita). Zároveň však platí, že samotná změna judikatury není důvodem pro použití mimořádných opravných prostředků proti pravomocným rozhodnutím, pokud jsou tyto podány jen z důvodu změny judikatury (srov. již rozhodnutí NSS ČSR sp. zn. 15043/37, publ. jako Boh. F 8766/37; náleží ÚS ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11)“.*

[28] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že Ústavní soud v naposledy uvedeném nálezu judikoval, že „*zákaz retroaktivity dopadá na postup všech orgánů veřejné moci, včetně moci zákonodárné a soudní, ve druhém případě však – vzhledem ke specifické (zpravidla retrospektivní) povaze soudního rozhodování – obecně uplatnění nenalezne. Změna právního názoru vysloveného v soudních rozhodnutích, která představují ustálenou judikaturu, zvláště pak nejvyšších soudních instancí, vykazuje (materiálně) zpětný účinek, jenž stojí proti principu právní jistoty a důvěry jednotlivce v právo; ve vzájemné kolizi mezi potřebou právní jistoty a požadavkem materiální správnosti soudního rozhodnutí však významnou roli hraje postulát vnitřní otevřenosti soudního rozhodování jako podstatný strukturální element nezávislého nalézání práva a příkaz spravedlivého procesu. Z tohoto důvodu nutno vycházet z principu, že změna ustálené judikatury je – byť za určitých materiálních a příp. procesních podmínek – přípustná a nový právní názor zpravidla nalezne své uplatnění na všechny další kauzy, které soudy rozhodují. Řešení zmíněné kolize je třeba hledat primárně v rovině tzv. podústavního práva, a teprve pokud to možné není, lze výjimečně uvažovat o aplikaci původního právního názoru, přičemž je třeba vzít v úvahu práva ostatních účastníků řízení a/nebo veřejný zájem“.* Ústavní soud dále vyložil, že „*změna judikatury obecných soudů – primárně s ohledem na princip rovnosti v právech (konkrétně v podobě zásady rovného použití práva) – nesmí být svévolná, což by bylo v případě, že by výklad a aplikace práva, představující odklon od dosavadní judikatury, postrádal racionální odůvodnění (tzn. nebyl by postaven na věcně přílehlavých důvodech, přičemž daná změna by se jevila jako náhlá, překvapivá, bez určité myšlenkové linie, a dané rozhodování by tak neslo známky nahodilosti) a současně by se ocital mimo rámec tzv. podústavního práva v důsledku toho, že by nerespektoval požadavky plynoucí z ochrany základních práv a svobod“ (bod 28).*

[29] Judikatura správních soudů se vyvíjí, změna právního názoru na určitou věc tedy nemůže být vyloučena. Ačkoli u nejvyšší soudní instance se jedná o nežádoucí jev, není obecně v rozporu s ústavními principy, pokud je nově přijatý právní názor dostatečně přesvědčivě odůvodněn (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08). Nejvyšší správní soud neshledal v posuzované věci (shodně jako v rozsudku č. j. 4 As 148/2014 – 16) výjimečné okolnosti, jež by bránily aplikaci judikaturou nově přijatého právního názoru, který je odlišný od právního názoru dřívějšího. Změnu judikatury, spočívající ve vydání usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, nelze totiž považovat za svévolnou či nahodilou. O tom svědčí také skutečnost, že Ústavní soud odmítl ústavní stížnost podanou ve věci 1 Aos 2/2013 usnesením ze dne 14. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 56/13.

[30] Důvodné nejsou ani námitky stěžovatelů, že se při projednání předmětné úpravy územního plánu postupovalo dle platných právních předpisů, tehdejší judikatury a běžné správní praxe platné a užívané v době přijetí úpravy. Rozšířený senát totiž závěry uvedené v dřívějších rozsudcích (č. j. 4 Ao 1/2010 – 43 a č. j. 3 Ao 2/2009 – 93) a tím i dosavadní praxi, překonal a své závěry řádně a racionálně vysvětlil a odůvodnil. Jím přijatý výklad zcela naplňuje smysl soudního přezkumu územních plánů a jejich změn. V důsledku toho tedy nelze považovat postup stěžovatele 1) při vydání úpravy směrné části územního plánu za souladný s tehdy platnou právní úpravou. Usnesení rozšířeného senátu splňuje rovněž požadavky vytyčené výše uvedenou judikaturou Ústavního soudu. Poukazy stěžovatelů na judikaturu Ústavního soudu v kontextu shora uvedeného neobstojí a nejsou zcela přílehlavé. Jak bylo již shora uvedeno, judikatura Ústavního soudu vztahuje obecný zákaz retroaktivity k aplikaci právních předpisů na právní vztahy, kdy tyto právní předpisy ještě nebyly účinné, což je zcela odlišná situace od nyní posuzovaného případu.



pokračování

[31] Z výše uvedeného tak je zřejmé, že námitky týkající se nemožnosti aplikace předmětného usnesení rozšířeného senátu v posuzované věci nejsou důvodné a městský soud nepochybil a postupoval správně, pokud vycházel ze závěrů, k nimž rozšířený senát dospěl v již několikrát zmíněném usnesení, a to jak v otázce aktivní legitimace navrhovatelů, tak v otázce zákonnosti procesu projednání, schválení a formy úpravy územního plánu. Ze stejného důvodu nelze považovat napadený rozsudek ani za nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu lze již k námitkám retroaktivity výkladu při aplikaci závěrů předmětného usnesení rozšířeného senátu na úpravu územních plánu přijatou před jeho vydáním vysledovat ustálený právní názor. Nejvyšší správní soud se s uvedenými námitkami vypořádal obdobně také v rozsudcích ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 51/2014 - 183, ze dne 26. 11. 2014, č. j. 3 As 15/2014 - 65, dále také ze dne 30. 12. 2014, č. j. 4 As 198/2014 - 33, jakož i ze dne 22. 1. 2015, č. j. 4 As 130/2014 - 73. Ve všech uvedených případech se jednalo o srovnatelné úpravy územního plánu hl. m. Prahy přijaté před vydáním citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. V nyní projednávané věci přitom Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro zaujetí odlišného stanoviska.

[32] Namítá-li stěžovatel 1), že se městský soud dopustil retroaktivity také při posuzování tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, nelze mu přisvědčit. Co se týče samotného vymezení algoritmu přezkumu, odkazoval soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Nutno přitom zdůraznit, že městský soud nepoužil uvedený algoritmus retroaktivně, ba právě naopak. Aplikace tohoto postupu byla již překonána změnou právní úpravy (s účinností od 1. 1. 2012); rozsah přezkumu je vymezen návrhem. Soud při přezkumu opatření obecné povahy algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikuje již pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Městský soud tak podrobně přezkoumal napadenou úpravu nad rámec nutného, a to tím spíše, pakliže k přijetí napadené úpravy územního plánu nedošlo zákonem stanoveným postupem pro takovou změnu. V zásadě se měl městský soud vypořádat toliko a) s povahou napadené úpravy – zda se jedná o opatření obecné povahy, b) s aktivní procesní legitimací navrhovatelů, c) se zákonností procesu a formy přijetí předmětné úpravy. Přezkoumal-li městský soud napadenou úpravu územního plánu nad rámec uvedeného, učinil tak nadbytečně. Nelze to však považovat za důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Podstatné důvody pro zrušení předmětné úpravy byly uvedeny přezkoumatelným způsobem za použití závěrů rozšířeného senátu č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, kterým byl soud vázán.

[33] Stěžovatel 2) tvrdí, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, neboť se nevypořádal s námitkou retroaktivity. Nejvyšší správní soud uvedený názor nesdílí. Z napadeného rozsudku se podává, že městský soud bral uvedené námitky na zřetel, neboť je v odůvodnění výslovně zmiňuje. Následně však přesvědčivým a srozumitelným způsobem vysvětlil, že dřívější judikatura, které se účastníci dovolávali, byla již překonána opakovaně zmiňovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, přičemž vyslovil, že tímto usnesením je městský soud vázán. Soud v daném případě dostatečně odůvodnil opačný závěr než ten, který svou argumentací sledoval stěžovatel 1). Jeho námitky přitom měly obhájit názor, že postupoval v souladu s právními předpisy (i soudním výkladem a správní praxí) účinnými v době vydání napadené úpravy. Městský soud však dostatečně vysvětlil, proč byl postup stěžovatele 1) nezákonný, nelze tudíž považovat jeho rozhodnutí za nepřezkoumatelné (k tomu srovnej např. rozsudek ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13). Jak bylo již uvedeno, právní názor rozšířeného senátu je třeba aplikovat v případech týkajících se stejné právní otázky již od okamžiku právní moci jeho rozhodnutí. Městský soud byl tudíž povinen postupovat podle rozhodnutí rozšířeného senátu existujícího

ke dni jeho rozhodnutí, které vyjadřovalo právní názor týkající se výkladu aplikovaného ustanovení, a v tomto rozsahu nelze shledat námitky stěžovatelů důvodnými.

### *b) K aktivní legitimaci navrhovatelů*

[34] Další pochybení městského soudu spatřuje stěžovatel 2) v tom, že se nesprávně vypořádal s aktivní legitimací navrhovatelů. Stěžovatel má za to, že aktivní legitimace navrhovatelů dána nebyla a rozsudek je v tomto rozsahu nezákonný a nepřezkoumatelný, neboť dotčení na svých subjektivních právech navrhovatelé neprokázali. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani této námitce, neboť městský soud se aktivní legitimací stěžovatelů dostatečně zabýval a správně posoudil, že je dána. Tvrzení stěžovatele 2), že k aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nepostačí pouhé tvrzení, ale zásah do subjektivních práv musí navrhovatel prokázat, je nesprávné a odporuje konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu.

[35] Nejvyšší správní soud nejprve považuje za vhodné upozornit, že stěžovatel směšuje pojem aktivní věcné a aktivní procesní legitimace. Aktivní procesní legitimace reprezentuje přípustnost návrhu a představuje tak jednu z podmínek řízení. V řízení o zrušení opatření obecné povahy je vymezena ustanovením § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něhož návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Aktivní procesní legitimace navrhovatele je tedy dána již jeho pouhým logickým a konsekventním tvrzením, že je opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech. K naplnění podmínek aktivní procesní legitimace tak postačí hrozba realizace opatření obecné povahy, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Není přitom rozhodné, zda k takovému zásahu v budoucnu dojde či nikoliv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, jakož i výše citované ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116). Naproti tomu 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). Navrhovatelem namítanou nezákonností opatření obecné povahy se navíc správní soud musí vždy věcně zabývat (obdobně nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12). Navrhovatelům proto nepochybně svědčila aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení předmětné úpravy územního plánu.

[36] 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 navrhovatelů. Pokud stěžovatel 1) vydal v rozporu se zákonem opatření obecné povahy formou úpravy územního plánu bez provedení řízení, přinejmenším tak navrhovatelům odňal možnost podat námitky proti změně územního plánu tak, jak předvidá stavební zákon v § 52 odst. 2 ve spojení s § 188 odst. 3 a § 55 odst. 2. Navrhovatelé tak měli aktivní legitimaci procesní i věcnou. V nyní projednávané věci se změna míry využití území týkala pozemku, v jehož bezprostřední blízkosti navrhovatelé bydlí, či vlastní nemovitosti. Jestliže bylo třeba v důsledku plánované stavby změnit míru využití území navýšením koeficientu podlažních ploch z hodnoty 0,8 na hodnotu 1,8, jednalo se o změnu zásadní, která se nepochybně mohla projevit v právní sféře navrhovatelů jako vlastníků sousedních pozemků a staveb. Po dobu stavební činnosti mohou být dotčeni např. hlukem, vibracemi atp., po skončení stavební činnosti pak celkovým snížením pohody bydlení.

[37] Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor stěžovatele 2), že se navrhovatelé mají bránit, resp. uplatňovat své námitky, až v rámci územního či stavebního řízení. Nejvyšší správní soud

pokračování

považuje nejprve za vhodné podotknout, že řízení o změně územního plánu a územní řízení (či stavební) jsou dvě zcela odlišná samostatná řízení, přičemž každé z nich má svá specifika, jakož i samostatné odlišné procesní prostředky právní obrany (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 Aos 2/2013 – 83). Důsledkem vadného postupu správního orgánu při vydávání úpravy územního plánu v posuzované věci bylo mimo jiné i to, že dotčená veřejnost neměla možnost uplatnit proti úpravě své námítky a připomínky. Byla jí tak nezákonně odebrána možnost hájit své zájmy v řízení o změně opatření obecné povahy. Tento nedostatek však nemůže být zhojen tím, že bude účastníkům řízení dána možnost uplatnit námítky až v řízení o umístění stavby. Při vydávání územního rozhodnutí je stavební úřad dle ustanovení § 90 písm. a) stavebního zákona povinen posoudit soulad navrhované stavby s platnou územně plánovací dokumentací, nikoli obráceně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 Aos 2/2013 – 83). V řízení o umístění (či povolení) stavby již nebude prostor pro obdobné námítky, jaké mohou navrhovatelé uplatňovat v rámci přijímání a schvalování dané úpravy formou opatření obecné povahy, neboť územně plánovací dokumentace již nemůže být v tomto řízení zpochybňována. Nelze proto tvrdit, že ve zmíněných řízeních (o umístění či povolení stavby) by navrhovatelé s námitkami proti navýšení koeficientu využití území mohli jakkoliv uspět, neboť by se jimi v tomto řízení správní orgán věcně nezabýval. Na tomto místě lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 – 98, kde se uvádí, že „[p]rávě pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. Proces schvalování změny územního plánu proto stěžovatelka mohla napadat právě v tomto stadiu územního plánování, a nikoliv až v řízení územním“, dále též že „[ú]činná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Není proto ani přípustné dodatečné zpochybňování schválené územně plánovací dokumentace, resp. územního plánu nebo změny těchto materiálů, v navazujícím územním řízení nebo dokonce v rámci soudního přezkoumání územního rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o umístění stavby“. Tyto závěry lze plně vztáhnout také na nyní posuzovaný případ. S ohledem na zde uvedené tak ani tuto kasační námitku neshledal zdejší soud důvodnou.

### c) *K zásadě proporcionality*

[38] Další kasační námitkou stěžovatel 2) napadl rozsudek městského soudu, který podle něj neobstojí v testu proporcionality, přičemž se dovolává svého legitimního očekávání založeného na přijetí napadené úpravy územního plánu, kdy již vynaložil značné náklady na přípravu podkladů pro realizaci plánovaného stavebního záměru.

[39] Předně je třeba uvést, že judikatura, na kterou stěžovatel 2) odkazuje (viz bod [14] tohoto rozsudku) v souvislosti s aplikací testu proporcionality na napadený rozsudek, se týká abstraktní kontroly právních norem ze strany Ústavního soudu. Ústavní soud tak ve své judikatuře vymezil postup, který se použije pro posouzení, zda je konkrétní zákonné (či podzákonné) ustanovení v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Při individuálním přezkumu správních rozhodnutí, resp. opatření obecné povahy, však z povahy věci nelze test proporcionality aplikovat způsobem, jenž byl vymezen v citovaných nálezech.

[40] Ústavní soud konstantně judikuje, že v případě kolize dvou základních práv a svobod nebo veřejných statků, musí být dodržena tři kritéria. Prvním je kritérium vhodnosti, tj. posuzování toho, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva nebo veřejného statku). Druhým kritériem vzájemného zvažování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv

a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě. Třetím je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv nebo veřejných statků.

[41] V kontextu nastíněné judikatury by tak byla předmětem posouzení spíše otázka ústavnosti pravomoci soudu zrušit opatření obecné povahy, které nebylo přijato v souladu se zákonem, či ústavnost úpravy procedury, pro jejíž nedodržení ke zrušení opatření obecné povahy v daném případě došlo. Vhodnost či potřebnost soudního přezkumu rozhodnutí či opatření obecné povahy v zájmu ochrany veřejných subjektivních práv však shledal již zákonodárce; touto pravomocí soud zavázal. Dospěje-li soud k závěru, že v daném případě nebyl vůbec dodržen postup stanovený zákonem pro přijetí napadené úpravy, protože šlo o změnu územního plánu, je zcela nepřipadné po něm požadovat, aby zvažoval, zda má ke zrušení předmětné úpravy přistoupit. Vhodnost a potřebnost uvedeného postupu vyplývá přímo ze zákona a soud je jím vázán, pro další úvahy zde není prostor. Z těchto předpokladů vycházel také původně vymezený algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, kdy se k posouzení proporcionality zásahu mezi přijatou úpravou a právy jednotlivců přistupuje až v posledním kroku přezkumu opatření obecné povahy. Pokud však soud shledal závažná pochybení již v procesu jeho přijímání, nemusel pokračovat následujícími kroky uvedeného algoritmu.

[42] Proporcionalitu však lze vnímat v širším a užším smyslu. Provedení testu proporcionality ve smyslu nastíněném stěžovatelem 2) představuje proporcionalitu v širším smyslu, jde o obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. V užším smyslu proto lze zkoumat, zda je následek napadeného rozhodnutí úměrný sledovanému cíli.

[43] Poměří-li Nejvyšší správní soud důsledky zachování změny závazné části územního plánu mimo zákonnou proceduru s důsledky jejího zrušení, nelze považovat rozsudek soudu za neproporcionální. Zrušení napadeného opatření obecné povahy neznamená, že stěžovatel 2) je zcela zbaven možnosti realizovat svůj stavební záměr. Jestliže je ovšem k tomuto záměru nutno změnit obecný regulativ území, jímž změna kódu míry využitelnosti území nepochybně je (jak bylo správně vyloženo městským soudem v návaznosti na několikrát zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu), může k jeho realizaci přistoupit až poté, co bude předmětná změna provedena v souladu se zákonem prostřednictvím opatření obecné povahy, tedy mimo jiné za účasti dotčených osob a po poměření soukromého zájmu investora na straně jedné a zájmu veřejného na straně druhé. Naopak navrhovatelům bylo zcela znemožněno uplatňovat svá práva při přijímání napadené úpravy (která se jich nepochybně může dotknout) a toto pochybení nemůže být napraveno v žádném jiném řízení (viz bod [37] tohoto rozsudku).

[44] Odkazy na jiná řízení, v nichž je možné uplatňovat určitá procesní práva ze strany navrhovatelů, nemohou zhojit nesprávný postup a nedodržení procesních ustanovení pro změnu územního plánu formou opatření obecné povahy, které nebyly v daném případě dodrženy, a to zásadním způsobem. Uvedené námitky nejsou důvodné, neboť žádným způsobem nevyvrací závěry učiněné městským soudem a důvody, pro něž bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno. Ze stejných důvodů pak nelze přisvědčit stěžovateli 2) ani v tom, že závěr soudu o znemožnění navrhovatelům uplatnit svá práva v procesu přijímání napadené úpravy neobstojí, neboť předmětnou úpravu územního plánu projednala Rada městské části a její usnesení bylo veřejné. Tento postup *ex post* po přijetí napadené úpravy v rozporu se zákonem nemůže na shledané nezákonnosti nic změnit. Rovněž neúčast navrhovatelů v rámci zjišťovacího řízení EIA není s to ovlivnit závěry, že v procesu vydávání napadené úpravy byla popřena práva navrhovatelů, neboť zákonem stanovený postup, jenž jim tato práva přiznává, nebyl vůbec

pokračování

dodržen. Stěžovatel 2) se dovolává přiměřenosti zásahu do svých práv, za přiměřený postup má toliko zachování předmětné úpravy; tato však byla v rozporu se zákonem přijata způsobem, který zcela vyloučil poměření jeho soukromého zájmu (zájmu investora) na straně jedné a zájmu veřejného na straně druhé, jakož i zájmů dotčených osob. Takové námitce Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit.

[45] Argumentaci ohledně nedodržení zásady proporcionality podpořil stěžovatel 2) také tvrzením, že navrhovatelé podali návrh na zrušení předmětné úpravy na samotném konci tříleté lhůty pro jeho podání, proto jejich postup vykazuje znaky zneužití práva. S tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Je třeba mít na paměti závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 – 74, jenž uvedl, že *„zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává.“* V rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 Afs 4/2011 – 72, k tomu Nejvyšší správní soud doplnil, že *„jestliže, jak je tomu typicky v právu procesním, právní řád stanoví relativně přesné, svým způsobem „technické“ postupy, lhůty či podmínky pro uplatňování práva, a tedy právě za účelem dosažení co největší míry právní jistoty přináší co možná nejpřesnější a nezřídka velmi detailní právní regulaci, je zásadně vyloučeno, aby naplnění uvedených postupů, využití lhůt či splnění podmínek pro uplatnění práva mohlo být posuzováno jako zneužití práva.“* Naposledy citovaný závěr se v plné šíři uplatní i v nyní posuzované věci. Navrhovatelé využili svého práva v zákonem stanovené lhůtě, přičemž jim lze přisvědčit, že jim nelze klást k tíži, pokud podali návrh až v reakci na vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě neshledal, že by navrhovatelé vykonávali své právo neodůvodněně k újmě stěžovatele 2), byť jsou jejich zájmy v rozporu se zájmy tohoto stěžovatele. Zdejší soud proto neshledal tuto kasační námitku důvodnou.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[46] 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.

[47] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele 1)/odpůrce rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že navrhovatelé, kteří byli úspěšnými účastníky řízení o předmětné kasační stížnosti, jsou v řízení zastoupeni advokátem a měli ve věci plný úspěch, mají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti odpůrci jako stěžovateli, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelé proto mají právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení, a to za jeden úkon právní služby 3.100 Kč – vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 3. 10. 2014, snížený vzhledem k zastupování 2 osob o 20 %, tj. ve výši 2 x 2.480 Kč [11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 položkou 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů], a dále náhradu hotových výdajů – režijní paušál ve výši 1 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Navrhovatelé tedy mají právo na náhradu odměny za zastupování a hotových výdajů ve výši 5.260 Kč. Jelikož zástupce navrhovatelů doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho nárok podle § 35 odst. 8 věty druhé s. ř. s. o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 5.260 Kč, tj. po zaokrouhlení 1.105 Kč. Nejvyšší správní soud proto výrokem III. uložil odpůrci jako stěžovateli, aby zaplatil navrhovatelům na náhradě nákladů řízení celkem 6.365 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelů Mgr. Pavla Černého, advokáta.

[48] Totožně postupoval Nejvyšší správní soud při rozhodování o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele 2)/osoby zúčastněné na řízení. Navrhovatelé, kteří byli úspěšnými účastníky řízení o předmětné kasační stížnosti, jsou v řízení zastoupeni advokátem a měli ve věci

plný úspěch, mají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti osobě zúčastněné na řízení jako stěžovateli, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelé proto mají právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení, a to za jeden úkon právní služby 3.100 Kč – vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 28. 8. 2014, snížený vzhledem k zastupování 2 osob o 20 %, tj. ve výši 2 x 2.480 Kč [11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 položkou 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů], a dále náhradu hotových výdajů – režijní paušál ve výši 1 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Navrhovatelé tedy mají právo na náhradu odměny za zastupování a hotových výdajů ve výši 5.260 Kč. Jelikož zástupce navrhovatelů doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho nárok podle § 35 odst. 8 věty druhé s. ř. s. o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 5.260 Kč, tj. po zaokrouhlení 1.105 Kč. Nejvyšší správní soud proto výrokem IV. uložil osobě zúčastněné na řízení jako stěžovateli, aby zaplatila navrhovatelům na náhradě nákladů řízení celkem 6.365 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelů Mgr. Pavla Černého, advokáta.

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

V Brně dne 10. června 2015

Mgr. Jana Brothánková  
předsedkyně senátu