



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci navrhovatele: **Ing. J. V.**, zastoupen Mgr. Vitem Bavořem, advokátem se sídlem Biskupská 1157/14, Praha 1, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o návrhu na zrušení části Z 1517/06 opatření obecné povahy č. 14/2011 – Změna vlny 06 územního plánu hlavního města Prahy, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 8/31, ze dne 23. 6. 2011, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2013, č. j. 3 A 20/2013 – 80,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2013, č. j. 3 A 20/2013 – 80, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

[1] Rada hlavního města Prahy (dále též „rada“) rozhodla usnesením ze dne 24. 2. 2004, č. 280, ve smyslu usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy (dále též „zastupitelstva“) ze dne 4. 10. 2001, č. 33/07, o pořízení změn vlny 06 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (dále též „změny vlny 06“). Zadání změn vlny 06 bylo následně schváleno usnesením zastupitelstva ze dne 23. 2. 2006, č. 35/06. K vydání změn vlny 06 došlo opatřením obecné povahy č. 14/2011, *Změna vlny 06 územního plánu hlavního města Prahy*, schváleným usnesením zastupitelstva ze dne 23. 6. 2011, č. 8/31.

[2] Navrhovatel se u Městského soudu v Praze domáhal zrušení části výše uvedeného opatření obecné povahy, konkrétně části označené jako změna Z 1517/06. Svoji aktivní

žalobní legitimaci dovodil na základě závěti zůstavitelky A. Č., dle které se má stát vlastníkem pozemků zapsaných na listu vlastnictví č. 781 pro k. ú. Dubeč. Právě tyto pozemky mají být dotčeny výše uvedeným opatřením obecné povahy (jedná se o pozemky p. č. 1515/31, 1856/64, 1856/65, 18,58/15, 1859/16, 1859/17, 1856/1, v k. ú. Dubeč (dále též „dotčené pozemky“).

[3] Zkrácení na svých právech vydaným opatřením obecné povahy navrhovatel spatřuje v tom, že změnou Z 1517/06 má dojít k odklonu trasy stavby nadzemního elektrického vedení od severního okraje pozemků žalobce jižním směrem, a to v místě areálu čerpací stanice pohonných hmot. Touto změnou by došlo k oddělení významné části dotčených pozemků a k jejich faktickému znehodnocení. Stavba elektrického vedení (resp. její část mezi stožáry č. 57 až 61) byla do změny Z 1517/06 vedena při severním okraji pozemků ve vlastnictví právního předchůdce navrhovatele tak, že do něj prakticky nezasahovala. Dále je stavba elektrického vedení vymezena nově jako veřejně prospěšná stavba, z čehož navrhovatel dovozuje další dopad do svých práv.

[4] V této souvislosti navrhovatel poznamenal, že je účastníkem správního řízení, vedeného stavebním úřadem Městské části Praha 15 pod sp. zn. 34799/2012/OÚR/AŠÍ, o prodloužení platnosti územního rozhodnutí ze dne 7. 8. 2006., č. j. 024645/05/OÚR/AŠÍ. Předmětem územního rozhodnutí je výše uvedená stavba nadzemního vedení elektrického proudu nazvaná „Vedení 110 kV Malešice – Běchovice – Měcholupy, SO 02“. Tato stavba však byla dle navrhovatele umístěna v rozporu s vyhláškou hlavního města Prahy č. 32/1999 Sb., o závazné části územního plánu hlavního města Prahy, schváleného dne 9. 9. 1999. Změnou Z 1517/06 tak došlo k přizpůsobení územního plánu územnímu rozhodnutí.

[5] Dále navrhovatel poukazoval na to, že čerpací stanice pohonných hmot byla postavena jako dočasná stavba, a to do dne 31. 12. 2008. Nedisponuje stavebním povolením ani není doložena změna stavby. Stejně tak chybí doklad o prodloužení dočasné stavby. Přes uvedené byla kolaudována stavebním úřadem v Uhříněvsi dne 24. 8. 1999 jako stavba trvalá.

[6] Závěrem uvedl, že opatření obecné povahy č. 14/2011 v jeho části Z 1517/06, je v přímém rozporu se zásadou proporcionality v tom smyslu, že zasahuje do vlastnického práva žalobce způsobem, který je možno považovat za vysoce diskriminační. Diskriminaci spatřuje v libovůli odpůrce při posuzování hlediska zájmu vlastníka čerpací stanice pohonných hmot, případně zájmu obecného na jedné straně, před zájmem žalobce na obhospodařování a případném využití hodnoty jeho pozemků. Žalobce umístění stavby nebrání, jen požaduje její umístění v souladu s původním územním plánem.

[7] Odpůrce ve vyjádření poukázal na změnu Z 1000/00, vydanou usnesením zastupitelstva ze dne 19. 6. 2008, č. 18/51, jako opatření obecné povahy č. 1/2008. Dle něj byla obsahově totožná změna – jako je napadená změna Z 1517/06 – obsažena právě již v této změně. Opatření obecné povahy č. 1/2008 bylo sice zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62, změna Z 1000/00 byla však po odstranění vytýkaných vad, které nemají dopad na nyní posuzovanou věc, znovu vydána jako opatření obecné povahy č. 6/2009, schválené usnesením zastupitelstva č. 30/86 dne 22. 10. 2009 (dále též „změna Z 1000/00“).

[8] Změna Z 1000/00 tak nabyla účinnosti dříve než změna Z 1517/06. Dle odpůrce tedy nemohlo změnou Z 1517/06 dojít k žádnému zkrácení navrhovatele, neboť napadenou částí opatření obecné povahy se nezměnil reálný stav užívání dotčených pozemků a tato změna se fakticky žádným způsobem v regulaci dotčeného území neprojevila. Odpůrce také zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatele, protože v době podání návrhu nebyl vlastníkem předmětných pozemků.

[9] Městský soud následně návrh na zrušení opatření zamítl. Dle městského soudu opatření obecné povahy č. 14/2011 (jehož součástí je změna Z 1517/06) nepřináší větší dotčení na právech navrhovatele ve srovnání s dřívější změnou Z 1000/00. Změna Z 1000/00 obsahuje obsahově shodnou změnu jako změna Z 1517/06, byla však vydána jako opatření obecné povahy č. 6/2009 usnesením zastupitelstva č. 30/86 již dne 22. 10. 2009. Soud tak u stěžovatele seznal nedostatek aktivní věcné legitimace a dalším návrhovým bodům se nevěnoval.

II.

Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[10] Navrhovatel (stěžovatel) podal proti rozsudku Městského soudu v Praze kasační stížnost, ve které se dovolává důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“).

[11] Ke své aktivní procesní legitimaci poznamenal, že v řízení bylo doloženo listinným důkazem (vyjádřením JUDr. Bohdana Hallady, notáře v Praze), že je jediným dědicem nemovitostí po zůstavitelce – původní vlastníci dotčených pozemků. Bylo tedy správné, pokud městský soud o dané věci meritorně rozhodl a nečekal na skončení dědického řízení, neboť i po jeho skončení vlastníkem předmětných pozemků (od data úmrtí zůstavitelky) nebude nikdo jiný než stěžovatel.

[12] Stěžovatel se však neztotožnil s názorem městského soudu, resp. odpůrce, že napadenou částí opatření obecné povahy Z 1517/06 se nezměnil reálný stav užívání dotčených pozemků. Stěžovatel nejprve poukazoval na vadnou časovou posloupnost, kdy byl před opětovným předložením návrhu a projednáváním změny Z 1000/00 nejprve předložen a projednáván návrh změny Z 1517/06, přesto byla prve jmenovaná změna přijata dříve. Přitom sám odpůrce přiznává, že obsahově byla ve vztahu k dotčeným pozemkům stejná. Dle stěžovatele nemůže být k jeho tíži existence dvou zcela identických rozhodnutí odpůrce, za něž právě odpůrce nese odpovědnost.

[13] Dále nesouhlasí s argumentací městského soudu, založenou na negaci rozhodnutí odpůrce (Z 1517/06) prostým konstatováním existence dalšího paralelního rozhodnutí (Z 1000/00). Stěžovatel má základní právo na zachování právní jistoty a není možné přijmout argument, že nemá právo napadnout rozhodnutí odpůrce prostým odkazem na jiné jím učiněné rozhodnutí, které je obsahově totožné a jehož schvalovací procedura byla zahájena později.

[14] Stěžovatel také napadá skutečnost, že odpůrce rozhodoval dvakrát o téže věci a v obou případech bylo přijato shodné usnesení. Na tomto tvrzení navíc postavil svoji právní argumentaci. Stěžovatel pak v této souvislosti vyjadřuje pochybnosti, zda k takovému jednání došlo omylem či úmyslně. V případě stěžovatele změna územního plánu měla pouze umožnit (i v souladu s odůvodněním odpůrce) změnu trasy elektrického vedení, okolo stavby čerpací stanice pohonných hmot. Stěžovatel navíc poukázal na problematický právní stav ohledně této stavby, kterého si byl vědom i odpůrce.

[15] Závěrem stěžovatel nesouhlasí s tím, že se městský soud na základě výše uvedené absence věcné legitimace stěžovatele nezabýval uplatněnými návrhovými body. Především se nezabýval otázkou, zda se celý průběh elektrického vedení řídí změnou Z 1517/06 nebo změnou Z 1000/00. Městský soud pouze učinil neodůvodněný závěr, že existence v podobě změny Z 1000/00 vylučuje možnost, aby byl stěžovatel dotčen na svých právech změnou Z 1517/06.

III.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího 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.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval z úřední povinnosti otázkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. Městský soud vědomě nevypořádal námítky stěžovatele, protože u něj seznal nedostatek aktivní věcné legitimace. Tento nedostatek byl dle městského soudu dán tím, že „*část Z 1517/06 opatření obecné povahy č. 14/2011 schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 23. 6. 2011, nepřináší z hlediska dotčenosti pozemků, o nichž se navrhovatel zmiňuje v návrhu, (...) větší dotčení ve srovnání s částí Z 1000/00 opatření obecné povahy schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy již dne 22. 10. 2009*“. Samotnou změnu Z 1000/00 pak již nelze vzhledem k uplynutí zákonné lhůty soudně napadnout.

[19] Nejvyšší správní soud se s názorem městského soudu neztotožnil. Aby mohl soud vyřešit otázku aktivní věcné legitimace navrhovatele, musí nejprve postavit na jisto, jaká podoba územního plánu je s ohledem na dynamičnost jeho změn pro předmětné pozemky rozhodná. Teprve pokud je znám rozhodná podoba regulace území před a po její změně, lze učinit závěr o zásahu do práv navrhovatele.

[20] Městský soud oproti tomu založil svůj právní názor pouze na srovnání změny Z 1000/00 a Z 1517/06. V rozhodnutí se vůbec nezabýval otázkou, zda je změna Z 1000/00 závaznou regulací předmětných pozemků. Naopak v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že „v

nynějším řízení není možné z téhož důvodu [aktivní věcné legitimace - poznámka NSS] usuzovat na možnost paralelní existence změny Z 1517/06 a změny Z 1000/00 a srozumitelnost výsledného řešení v dané lokalitě (tj. jestli celý průběh elektrického vedení se řídí změnou Z 1560/06, nebo změnou Z 100/00 ve znění změny Z 1517/06)“. Celý přezkum dopadu opatření obecné povahy na stěžovatele tak umístil do určitého vakua. Přitom dopad změn je zapotřebí posuzovat v kontextu celého územního plánu. V nyní posuzované věci se navíc jedná o případ, kdy je územně plánovací dokumentace regulující předmětné území velice nepřehledná.

[21] Nepřehlednost je dána jednak tím, že k jedné faktické změně (přesunu trasy vedení 110 kV z důvodu stavby čerpací stanice pohonných hmot), byly vydány v rámci samostatných řízení dvě obsahově shodné změny územního plánu. Pořizování změn Z 1000/00 a změn vlny 06 (jejíž součástí je i změna Z 1517/06) je navíc od samotného zahájení projednávání paralelní a vzájemně provázané. Tato provázanost je viditelná již v prvních aktech vedoucích k pořízení daných změn. V důvodové zprávě k usnesení zastupitelstva ze dne 1. 9. 2005, číslo 30/07 „k návrhu zadání změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy“ se podává, že „*změna Z1000/00 je zpracovávána jako první fáze celkové revize územního plánu hl. m. Prahy, vycházející z Tezí k revizi ÚPn hl. m. Prahy, vzatých na vědomí usnesením Rady hl. m. Prahy č. 0280 ze dne 24. 2. 2004. Provedení změny by mělo v relativně krátké době pomoci odstranit či omezit nejvýraznější formální a systémové nedostatky a slabiny stávajícího územního plánu.*“ Dále se v důvodové zprávě uvádí, že k zahájení pořizování změny Z 1000/00 došlo na základě usnesení zastupitelstva č. 33/07 ze dne 4. 10. 2001 (shodně tak v zadání změn vlny 06) a usnesení rady ze dne 24. 2. 2004, č. 280 a ze dne 1. 2. 2005, č. 120 (na shodná usnesení se odkazuje i důvodová zpráva k usnesení zastupitelstva ze dne 14. 9. 2006, č. 40/14 „*k návrhu změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy,*“). O souběžné přípravě a projednávání změn vlny 06 a Z 1000/00 svědčí i společné zaslání oznámení o projednání návrhu zadání dotčeným orgánům ze dne 14. 2. 2005, č. j. SURM/1568/2005vl.GP.

[22] Vzájemný vztah obou změn je však nejasný a není blíže popsán ani ve spisové dokumentaci ani v rozhodnutí soudu. Například usnesením rady ze dne 24. 2. 2004, č. 280, na které se odkazuje jak změna vlny 06, tak i Z 1000/00, bylo pověřené osobě uloženo „*zahájit pořízení změn 06 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy se zahrnutím podnětů doručených pořizovateli do 30. 4. 2004.*“; změně Z 1000/00 se však nevěnuje.

[23] Nejasný vztah změny Z 1517/06 a Z 1000/00 je dále umocněn samotným textem opatření obecné povahy č. 14/2011, kterým byla vydána změna vlny 06. Ve výrokové části změny 1517/06 je pod písm. B. „*Návrh řešení změny - urbanistická koncepce a funkční systémy*“ uvedeno, že „*vydáním opatření obecné povahy, kterým byla vydána změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, se změna stala bezpředmětnou.*“ Pod písm. D., označeném jako „*Návrh na vymezení závazné části formou regulativů*“, je uvedeno: „*Regulativy funkčního využití jsou uvedeny v opatření obecné povahy, kterým byla vydána změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy.*“ V závěru je v části řešící dopad změn na výkresy krom odkazu na výkres č. 10 a 25 konstatováno, že „*v podstatě se změna netýká žádného výkresu.*“ V odůvodnění je v bodě 7. „*Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*“ v závěru zdůvodnění odklonu vedení 110 kV z důvodu stavby

čerpací stanice pohonných hmot shodně s výrokovou částí zopakováno, že se změna vydáním změny Z 1000/00 stala bezpředmětnou.

[24] Nejvyšší správní soud si je ve vztahu k výše uvedenému vědom, že opatření obecné povahy č. 1/2008, kterým se vydala změna Z1000/00, schválené usnesením zastupitelstva č. 18/51 dne 19. 6. 2008, bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62. Změna Z1000/00 však byla následně znovu po odstranění vytýkaných vad, které nemají dopad na nyní posuzovanou věc, vydána jako opatření obecné povahy č. 6/2009, schválené usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 30/86 dne 22. 10. 2009.

[25] Nepřehlednost územně plánovací dokumentace je dále umocněna velkým množstvím formálních chyb a překlepů v listinách provázejících pořizování změn 06. Např. již v zadání změn 06 na straně č. 1 je chybně uvedeno číslo usnesení Rady hl. m. Prahy ze dne 24. 2. 2004, na jehož základě mělo dojít k pořízení těchto změn. Dále se na téže straně ve výčtu katastrálních území, tvořících území změnami 06 mylně uvádí, že se jedná o změnu Z 1000/00.

[26] Na základě výše uvedeného došel Nejvyšší správní soud k závěru, že městský soud se měl zabývat otázkou, jaký byl závazný stav regulace území před a po změně Z 1517/06. Jedině takto lze přesvědčivě a úplně posoudit dopad této změny do navrhovatelových práv. Nedostatek aktivní věcné legitimace tomuto posouzení nebrání, naopak jej má předcházet. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů mimo jiné tehdy, „*opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, srov. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS). Rozhodnutí městské soudu je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodu, protože se na základě chybného názoru nevypořádal s důvodnou námitkou uplatněnou v návrhu.

[27] Nad rámec uvedeného se Nejvyšší správní soud pozastavuje nad samotným důvodem změny Z 1517/06 a částí změny Z 1000/00, řešící odklon vedení 110 kV kolem čerpací stanice pohonných hmot. Vzhledem k účelu územního plánování je nežádoucí, aby byl územní plán měněn na základě umístění staveb, které jej narušují a docházelo tak ke „zhojování“ rozporů. Dynamika výstavby má probíhat právě opačným směrem, kdy od nejvyšších nástrojů územního plánování se postupuje souladně až k samotnému umístění stavby (vydání územního rozhodnutí). Pokud by správní orgány takto postupovaly v nyní posuzované věci, nemuselo by ke vzniku tohoto sporu dojít.

[28] Nejvyšší správní soud navíc k povaze stavby čerpací stanice pohonných hmot z hlediska její dočasnosti jako *obiter dictum* poznamenává, že v rozsudku ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Afs 90/2008 – 225 došel k závěru, že „*stavební povolení je tudíž aktem, jímž se rozhoduje o tom, zda stavebník má právo uskutečnit stavbu dočasnou či trvalou*“. Ve vztahu ke kolaudačnímu rozhodnutí naopak konstatoval, že trvalost ani dočasnost stavby založit nemůže.

IV.
Závěry a náklady řízení

[29] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc vrátil dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[30] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 28. května 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu