



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatele: **Městská část Praha 12**, se sídlem Písková 830/25, Praha 4, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupený Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 24, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **CENTRAL GROUP, a. s.**, se sídlem Na Strži 1702/65, Praha 4, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2014, č. j. 6 A 55/2013 – 69,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **s e z a m í t a j í**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2014, č. j. 6 A 55/2013 – 69, byla zrušena část opatření obecné povahy č. 9, kterým se vydává změna Z 1424/07 územního plánu hlavního města Prahy. Na základě této změny byla na pozemku p. č. 775 v k.ú. Komořany původní funkční plocha NL – louky a pastviny a LR – lesní porosty změněna na funkční plochu OB – čistě obytné území s kódem míry využití území E. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že se nejprve zabýval otázkou, zda je Městská část Praha 12 (dále jen „účastník řízení“) aktivně legitimována podat návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy. Při řešení této otázky vycházel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, ve kterém bylo uvedeno, že městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části. Podle městského soudu lze v daném případě plně vycházet ze závěrů vyslovených rozšířeným senátem v citovaném usnesení. Pokud odpůrce [dále jen „stěžovatel a“)“] poukázal na pozdější usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 237, jednalo se o jinou

situaci, kdy městská část jako navrhovatel nevykonávala funkce na území dotčeném napadeným opatřením obecné povahy a jiná byla situace i ohledně hodnocení případu z pohledu intertemporálního. Pokud tedy účastník řízení vykonává samostatnou působnost ve vztahu k předmětnému území, lze mít za to, že je osobou oprávněnou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Dále se městský soud zaměřil na to, zda předmětná změna byla přijata v souladu s příslušnými právními předpisy. V daném případě ke změně kódu míry využití území došlo při veřejném projednání. Není tedy oprávněná námitka účastníka řízení, že se tak stalo až po projednání návrhu. Sporným však ve vztahu k provedené změně kódu využití území je, zda se jedná o podstatnou úpravu návrhu změny územního plánu, která vyžaduje postup podle ust. § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), nebo o úpravu nepodstatnou, kde uvedený postup není předepsán. Otázkou limitu využití území (indexem podlažní plochy) se zabývalo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116. Podle názoru městského soudu bylo na stěžovateli a), aby zhodnotil, zda úprava návrhu změny územního plánu týkající se kódu míry využití území, ke které došlo na základě veřejného projednání konaného dne 15. 1. 2010, je podstatnou úpravou či nikoliv. Vycházejí z názoru vysloveného v citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu lze podle městského soudu v obecné rovině konstatovat, že stanovení limitů využití území je velmi důležitým prostředkem regulace, kterým je zajišťováno, že nedojde k nepřípustnému zatížení území. Odůvodnění změny Z 1424/07 však neobsahuje žádné údaje a úvahy vztahující se ke stanovenému kódu míry využití území a rovněž se nezabývá průběhem řízení, ve kterém došlo ke změně návrhu. Za této situace je přezkoumávané opatření obecné povahy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud svou činností nemůže nahrazovat chybějící uvážení stěžovatele a). Jestliže tento řádně nezdůvodnil v odůvodnění změny Z 1424/07 přípustnost stanoveného kódu míry využití území E a správnost postupu, který vydání této změny přecházel, zatížil vydané opatření obecné povahy vadou, která brání posouzení správnosti námitek uplatněných účastníkem řízení.

Proti tomuto rozsudku podali v zákonné lhůtě obsahově shodné kasační stížnosti jak stěžovatel a), tak i osoba zúčastněná na řízení [dále jen „stěžovatel b)“].

Stěžovatelé své stížní námitky podřadili pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Konkrétně poukázali na to, že městský soud při posouzení aktivní procesní legitimace účastníka řízení pouze citoval z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219 a vůbec neuvedl konkrétní důvody, na základě kterých dospěl k závěru, že návrh byl podán aktivně procesně legitimovanou osobou. Podle stěžovatelů se jedná jen o obecné konstatování bez jakéhokoli odůvodnění vztahujícího se konkrétně k dané věci. Městský soud se také v napadeném rozsudku nevypořádal se zásadními argumenty stěžovatelů. Jeho závěr o aktivní legitimaci účastníka řízení, a tím i celý napadený rozsudek, je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Napadený rozsudek je rovněž nezákonný z toho důvodu, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se aktivní procesní legitimace účastníka řízení. Stěžovatelé především k otázce jeho aktivní procesní legitimace vyjádřili nesouhlas se závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, a plně se ztotožňují s argumentací a závěry odlišného stanoviska tří soudců uplatněného k uvedenému usnesení, které jsou aplikovatelné i na posuzovaný

pokračování

případ. S ohledem na toto odlišné stanovisko mají za to, že přesvědčivost citovaného usnesení je jím velmi oslabena. Účastník řízení disponuje pouze limitovanou samosprávou a má jen úzce vymezenou procesní způsobilost. Podle ust. § 18 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, do samostatné působnosti městské části patří schvalování programu rozvoje městské části. Případná výstavba bytových domů žádným způsobem nezasahuje do práva účastníka řízení zpracovat program jeho rozvoje. Navíc za situace, kdy účastník řízení se změnou funkčního využití území s kódem o hodnotě C souhlasil. Jeho navýšení o dva stupně není způsobilé na této skutečnosti nic změnit. Další tvrzení účastníka řízení o hlukové zátěži z dopravy, zvýšení emisí do ovzduší, o snížení hodnoty pozemku p. č. 774 v k.ú. Komořany a o zhoršení vsakovacích podmínek na dotčeném území jsou zcela mimo okruh tvrzení, jež může tento v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (změny územního plánu Z 1424/07) namítat. Není totiž nositelem těchto práv a tyto jsou navíc předmětem až navazujících řízení (územního a stavebního). Základním žalobním důvodem je údajné porušení procesních práv, konkrétně ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona. Účastník řízení byl přitom v procesu pořizování schvalování změny Z 1424/07 pasivní, když proti napadené změně nepodal žádné negativní připomínky a přesto, že byl s termínem veřejného projednání řádně obeznámen, se ho nezúčastnil. Stěžovatelé mají za to, že z výše uvedených skutečností vyplývá, že účastník řízení nebyl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení změny Z 1424/07. Protože městský soud v napadeném rozsudku dospěl při tomto skutkovém stavu k závěru, že účastník řízení je legitimován k podání návrhu, jedná se o rozpor se zákonem. Stěžovatelé dále vyjádřili nesouhlas se závěrem městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadené změny Z 1424/07. Její podstatou je změna funkčního využití ploch z funkce louky a pastviny /NL/ a lesní porosty /LR/ na funkci čistě obytnou /OC/. Hlavním cílem této změny byla změna funkčního využití ploch za účelem výstavby obytných domů. Tato změna je řádným a přesvědčivým způsobem odůvodněna a byla v souladu se všemi právními předpisy přijata na základě předepsaných fází procesu pořizování a schvalování změn územního plánu. Změna kódu míry využití území z hodnoty C na E byla řádně přijata na základě veřejného projednání a nikdo z přítomných osob, dotčených orgánů ani zástupců městských částí nepodal proti úpravě kódu míry využití území negativní stanovisko, námitku ani připomínku. Uvedená změna kódu míry využití území navíc nepřestavuje, s ohledem na hlavní cíl změny (změna funkčního využití území), významnou úpravu návrhu změny Z 1424/07. Kód míry využití území byl v době schválení změny Z 1424/07 jak správní praxí, tak judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu považován za součást směrné části územního plánu, kam byl i v tomto případě zařazen. I z tohoto důvodu tedy nelze úpravu návrhu změny považovat za významnou, resp. podstatnou. Postup stěžovatele a) u změny Z 1424/07 potvrdilo i ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední správní orgán ve věcech územního plánování. Dále lze podle stěžovatelů poukázat i na to, že účastník řízení se změnou Z 1424/07 s původním kódem míry využití území C souhlasil. Z uvedených důvodů mají stěžovatelé za to, že napadená změna Z 1424/07 není nepřezkoumatelná. Závěrem stěžovatelé namítali, že městský soud porušil zásadu zdrženlivosti, minimalizace zásahů a proporcionality ve vztahu k oprávnění stěžovatele a) vydat změnu územního plánu, čímž zasáhl do jeho práva na samosprávu a do vlastnického práva stěžovatele b) jako vlastníka pozemku p. č. 775 v k. ú. Komořany. Z těchto důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl, případně aby zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uplatněnými v podaných kasačních stížnostech, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatelé především namítali, že účastník řízení nebyl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

V této souvislosti je nutno shodně s městským soudem odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013 č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, publ. pod č. 2887/2013 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz, v jehož výroku byl vysloven jednoznačný závěr, že „*Městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části*“. Skutečnost, že tři soudci rozšířeného senátu uplatnili odlišné stanovisko k uvedenému usnesení, nemá na jeho závaznost vliv. Judikatura správních soudů není neměnná, a proto stěžovatel může v kasační stížnosti uplatnit argumentaci i proti právnímu názoru vyjádřenému v rozhodnutí rozšířeného senátu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, který byl publikován pod č. 1792/2009 Sb. NSS, však „*skutečnost, že judikatura byla sjednocena právním názorem rozšířeného senátu, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru. Brojí-li stěžovatel proti takovému právnímu závěru, a současně nepřinese v kasační stížnosti žádné s ním konkurující právní argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla toliko odkázat na příslušné části odůvodnění rozšířeného senátu.*“

V daném případě se napadené opatření obecné povahy týkalo pozemku na území účastníka řízení, na kterém vykonává samostatnou působnost. Je tedy nepochybné, že právní závěr vyslovený rozšířeným senátem v citovaném usnesení lze v plném rozsahu aplikovat i v případě účastníka řízení. Pokud stěžovatelé vyjádřili v kasační stížnosti nesouhlasné stanovisko s názorem vysloveným v usnesení ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, neuvedli žádnou konkrétní právní argumentaci, kterou by správnost vyslovených závěrů mohli zpochybnit. Nejvyšší správní soud tak neshledal důvod pro odchýlení se od právního názoru rozšířeného senátu a vzhledem k tomu, že rozsudek městského soudu je s ním v souladu, není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti.

V souvislosti s výše uvedenou stížní námitkou stěžovatelé namítali také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, která podle nich spočívá v tom, že městský soud v jeho odůvodnění neuvedl konkrétní důvody, na základě kterých dospěl k závěru, že účastník řízení byl aktivně legitimován k podání žaloby a že se nevypořádal s jejich zásadními argumenty.

Aktivní legitimaci účastníka řízení se městský soud podrobně zabýval na str. 6 a 7 napadeného rozsudku. Nejprve citoval z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013 č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, přičemž dospěl z závěru, že v daném případě lze plně vycházet ze závěrů vyslovených rozšířeným senátem. Vypořádal se rovněž s otázkou, proč nelze v posuzované věci aplikovat právní názor obsažený

pokračování

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 237 a následně dospěl k závěru, že „Vzhledem k tomu, že lze dovodit v daném případě, že navrhovatel vykonává samostatnou působnost k předmětnému území, lze mít za to, že je osobou oprávněnou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které se plně vztahuje k území spadajícímu do působnosti městské části. Jestliže se navrhovatel dovolává právě toho, že napadené opatření obecné povahy určitým způsobem zasahuje do oblastí, kde vykonává činnost příslušného samosprávného orgánu, lze mít za to, že návrh byl podán oprávněnou osobou.“ Absence výslovného posouzení dílčích argumentů stěžovatelů obsažených ve vyjádření k žalobě, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že účastník řízení je osobou oprávněnou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů. Tato námitka stěžovatelů je proto nedůvodná.

Stěžovatelé dále namítali, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy.

Podle ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.

V daném případě došlo na základě veřejného projednání, které se konalo dne 15. 1. 2000, na návrh stěžovatele b) ke změně kódu míry využití území z hodnoty C na hodnotu E. Účastník řízení v žalobě namítal, že v případě takové změny se jedná o podstatnou úpravu návrhu územního plánu, neboť umožňuje v dané lokalitě realizovat více než dvojnásobný počet hrubých podlahových ploch (o 120 %), a zejména znamená více než šestinásobné zvýšení počtu obyvatel. Stěžovatelé naopak argumentovali tím, že navýšení kódu o dva stupně na dvanácti bodové stupnici je z hlediska zatížení území bezvýznamné a že úpravu návrhu změny Z 1424/07 není možné označit za podstatnou.

Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že otázka charakteru úpravy návrhu změny územního plánu je sporná, přičemž její vyřešení má zásadní vliv na posouzení zákonnosti procesního postupu stěžovatele a). Pokud by se totiž skutečně jednalo o podstatnou úpravu návrhu územního plánu, jak tvrdí účastník řízení, pak by v souladu s ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona musel být projednán v opakovaném veřejném projednání, což se v posuzované věci nestalo. V odůvodnění změny Z 1424/07 je pouze

uvedeno, že „Z veřejného projednání vzešly požadavky, které vedly k úpravě změny (kód míry využití území se stanovuje na hodnotu E).“

Citované ustanovení obsahuje tzv. neurčitý pojem („podstatná úprava návrhu územního plánu“). Nejvyšší správní soud se k institutu neurčitých pojmů vyjádřil např. v rozsudku ze dne 26. 9. 2007, č. j. 5 As 78/2006 - 95, dostupný na www.nssoud.cz, v němž uvedl, že „jejich definování v právních předpisech pro jejich povahu samu není vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli“ (srov. k tomu shodně také např. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, publikovaný pod č. 701/2005 Sb. NSS).

Pokud správní orgán dospěje k závěru, že určitý skutkový stav lze podřadit pod neurčitý pojem obsažený v právní normě, nemá již prostor pro úvahu, pokud jde o volbu následků (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 13/2007 - 56, www.nssoud.cz). Pokud by tedy správní orgán dospěl k závěru, že změna kódu míry využití území z hodnoty C na hodnotu E představuje podstatnou úpravu návrhu územního plánu, pak je povinen upravený návrh změny v rozsahu těchto úprav projednat na opakovaném veřejném projednání. Správní orgán má jistou volnost v interpretaci neurčitého pojmu, a tedy i hodnocení jednotlivých skutečností při subsumpci skutkového stavu pod hypotézu právní normy, je však absolutně vázán, pokud jde o právní následky (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2007, č. j. 1 As 49/2006 - 96, www.nssoud.cz).

Výklad neurčitého pojmu správním orgánem je podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem, v daném případě, zda úprava návrhu změny Z 1424/07, ke které došlo v průběhu veřejného projednání dne 15. 1. 2010, byla podstatná. Rozsahem soudního přezkumu aplikace neurčitých pojmů správními orgány se zabýval Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 - 62, dostupném na www.nssoud.cz, v němž uvedl, že „Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Úkolem soudu je tedy kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo. Soudu nepřísluší, aby správní orgán nahradil, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřípustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu.“ V projednávané věci městský soud zákonnost postupu stěžovatele a) vůbec posoudit nemohl, neboť stěžovatel a) nijak neodůvodnil svůj závěr, proč změna kódu míry využití území z hodnoty C na hodnotu E, nemůže být podřazena pod pojem „podstatná úprava návrhu územního plánu“. Závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti předmětného opatření obecné povahy je tedy správný a námitka stěžovatelů je nedůvodná.

pokračování

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnosti důvodnými a podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. je zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelé v řízení úspěch neměli a účastníkovi řízení žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 24. října 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu