



ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelky: **Mgr. J. B.**, zastoupena Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem Burešova 6, Brno, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. Šaldova 12, spol. s r. o.**, se sídlem Chrudimská 1418/2, Praha 3, zastoupená JUDr. Martinem Hledíkem, advokátem se sídlem Palackého třída 124, Brno, **II. K. L. B.**, **III. M. Ch. R.**, **IV. S. H.**, v řízení o kasačních stížnostech osoby zúčastněné na řízení I. a odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2014, č. j. 8 A 61/2014 – 64,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2014, č. j. 8 A 61/2014 – 64, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanými kasačními stížnostmi se osoba zúčastněná na řízení I. Šaldova 12, spol. s r. o. a odpůrce Magistrát hlavního města Prahy domáhají u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2014, č. j. 8 A 61/2014 – 64, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zrušil opatření obecné povahy ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012 – „Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“ (dále také „Úprava“) s tím, že „věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení“. Úpravou byl v lokalitě k.ú. Karlín, vymezené ulicemi Šaldova, Pernerova a U invalidovny, přesněji určené v grafické části, změněn minimální podíl bydlení z koeficientu 9 na koeficient 0.

Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že je nesporné, že návrhem bylo napadeno opatření obecné povahy. Konstatoval, že otázkou aktivní legitimace se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, pod body 38. až 42. Aktivní legitimaci nemůže bránit skutečnost, že dosud není projednávána žádná konkrétní stavba, resp. její umístění či přímo realizace. Navrhovatelce svědčí aktivní legitimace, když tvrdí zásah do svých práv, neboť na základě přijaté změny OB s minimálním podílem bydlení 0 pro využití dotčeného území je povinna strpět realizaci žadatelova záměru představující konkrétně rozvržený převážně administrativní objekt. Městský soud měl na jisto postaveno, že k zásahu do hmotných práv navrhovatelky došlo a že navrhovatelka spadá do obecně vymezeného okruhu osob, jež jsou vydaným opatřením obecné povahy dotčeny. Vyšel z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy vymezeného Nejvyšším správním soudem v rozsudku č.j. 1 Ao 1/2005-98. Není důvod pro zkoumání prvních dvou podmínek. Co se týče třetího kroku, navrhovatelka konfrontovala postup odpůrce s citovaným usnesením rozšířeného senátu. Této námitce lze vyhovět, neboť se jedná o otázku řešenou citovaným usnesením rozšířeného senátu. Městský soud shledal porušení ust. § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odpůrce návrh opatření obecné povahy nedoručil veřejnou vyhláškou, kterou by vyvěsil na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Občané tak nebyli předem upozorněni na zamýšlenou Úpravu. Zcela absentovala povinnost projednat návrh s veřejností a s dotčenými vlastníky nemovitostí. Navrhovatelka namítala zásadní nezákonnost jednak v procesu projednání a schvalování úpravy, jednak ve formě, kterou byla Úprava vydána. Rovněž na to lze nalézt odpověď v citovaném usnesení rozšířeného senátu pod body 24. až 37. Podstatnou je otázka, zda změna územního plánu je skutečně změnou směrné části územního plánu. Závěry rozšířeného senátu lze vztáhnout i na daný případ. Pojmu „index podlažní plochy“ užívanému v územním plánu Statutárního města Brna, odpovídá termín „kód využití území“ užívaný územním plánem hlavního města Prahy. V souladu se závěry rozšířeného senátu měla být i v územním plánu hl. m. Prahy změna kódu z OB s minimálním podílem bydlení 9 na OB s podílem bydlení 0 součástí závazné části územního plánu a nikoli směrné části. Jeho změna tedy neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, jak se stalo, ale mělo se tak stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy. Úpravu je třeba považovat za opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Při vydání a projednání Úpravy nebylo postupováno dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“) a ust. § 171 a násl. správního řádu. Městský soud proto napadené opatření obecné povahy zrušil.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podali osoba zúčastněná I. a odpůrce jako stěžovatelé (dále také „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnosti, které výslovně opřeli o ust. § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

Osoba zúčastněná na řízení I. namítla především nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z toho důvodu, že městský soud pominul její vyjádření a nevypořádal se s jejími námitkami, čímž jí bylo upřeno základní právo vyjádřit se ve věci, resp. hájit svá práva, a v důsledku toho i právo na řádný a spravedlivý proces (obzvláště principu rovnosti). Tato vada je o to flagrantnější, když postavení osoby zúčastněné na řízení je jediný způsob, jak

osoba, o jejichž právech a povinnostech bylo v předcházejícím řízení rozhodováno, může hájit svá práva. Ust. § 34 odst. 3 větu třetí s. ř. s. nelze vykládat tak, že by soud neměl povinnost k námitkám přihlédnout. Při opačném výkladu by osoby zúčastněné na řízení žádnými právy nedisponovaly. Osoba zúčastněná na řízení I. má za to, že během 7 pracovních dnů od podání vyjádření se městský soud s ohledem na rozsah vyjádření a koncentraci argumentů vyjádřením vůbec nezabýval. Napadený rozsudek je dále nepřezkoumatelný proto, že z něj není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil, z jakého důvodu považuje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 AOs 2/2013 za přímo aplikovatelné na předmětnou věc. Městský soud neuvádí žádné vlastní úvahy, omezuje se na citaci rozhodnutí rozšířeného senátu, přičemž jeho použití řádně neodůvodňuje. Toto usnesení není na posouzený případ aplikovatelné, protože právní otázka v něm řešená se týká zcela odlišné věci. Za odůvodnění, obsahující argumentaci ve věci, lze považovat maximálně odst. 6 na straně 9 napadeného rozsudku. Ve zbytku je popisován skutkový stav, citováno rozhodnutí rozšířeného senátu a jsou překopírovány „vzorové“ části rozhodnutí, které mohou být stejně uvedeny zde, jako v jakékoliv jiné věci týkající se zrušení opatření obecné povahy. Napadený rozsudek je dále nesrozumitelný, neboť nemá oporu ve svém odůvodnění. Ačkoliv meritem sporu je posouzení „minimálního podílu bydlení“, v odůvodnění se městský soud zabývá toliko „kódem míry využití území“. Tento termín podrobuje analýze, avšak dále už nedovozuje, jak tato analýza souvisí právě se zkoumaným „minimálním podílem bydlení“. Namísto řádného odůvodnění se městský soud zcela nepochopitelně zabývá maximálním koeficientem zastavěných ploch, hrubých podlažních ploch, maximálním počtem podlaží či dokonce minimálním koeficientem zeleně, přitom hodnoty těchto koeficientů zůstávají úpravou minimálního podílu bydlení nedotčeny. Určení podílu bydlení spadá do směrné části územního plánu a odpůrce postupoval při Úpravě v souladu se zákonem. Citované rozhodnutí rozšířeného senátu není možné na posuzovaný případ použít, jelikož 1) úpravu minimálního podílu bydlení nelze subsumovat pod kategorii limity využití území, resp. ji hodnotit jako závaznou část územního plánu, a protože 2) aplikací tohoto rozhodnutí by došlo k retroaktivitě judikatury, a tedy zásadnímu porušení principu legitimního očekávání, resp. principu právní jistoty, ochrany nabytých práv a předvídatelnosti práva vůbec. Navýšení indexu podlažních ploch a úpravu minimálního podílu bydlení není možné posuzovat shodně, neboť mají jiný charakter a míru dopadu do práv dotčených osob. Právě tento materiální korektiv je rozhodující pro posouzení, zda má jít o vymezení závazné či směrné, resp. zda je nutné úpravu přijmout procesem pro opatření obecné povahy či nikoliv. Je také nutné význam úprav/změn územního plánu vždy posuzovat s ohledem na povahu, míru a význam možného zásahu do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Nemůže jít však bez dalšího o jakýkoliv zásah do vlastnických práv dotčených osob, nýbrž o zásah přesahující tzv. „spravedlivou míru“. Úpravou k žádnému takovému zásahu nedošlo a ani v budoucnu dojít nemůže, neboť se týká pouze jedné parcely, s konkrétním vlastníkem, který s úpravou souhlasí. Hustota, výška i celkové prostorové uspořádání zástavby a míra využití území zůstane bez jakékoliv změny, resp. charakter zástavby bude zcela shodný. Změny nebudou znamenat žádné omezení pro vlastníky sousedních nemovitostí. Avšak i kdyby ano, tato omezení by rozhodně nebyla schopna přesáhnout spravedlivou míru. Aplikací usnesení rozšířeného senátu dochází k retroaktivitě judikatury, která je nepřipustná (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11). Osoba zúčastněná na řízení

I. proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Odpůrce ve své kasační stížnosti namítl, že v případě Úpravy se jedná o zcela jiný případ, než v případě navýšení indexu podlažních ploch. Nedochází k potenciálnímu nárůstu objemu budovy. Městský soud vycházel z toho, že je vázán judikaturou Nejvyššího správního soudu, která se ale zabývala jinými případy. Pochybil tudíž tím, že se cítil být usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp.zn. 1 AOs 2/2013 vázán. Vycházel tak z principu, který je v rozporu s čl. 95 Ústavy a který v českém právním prostředí neexistuje. V případě posuzovaném rozšířeným senátem dokonce ani nešlo o stejný případ. Nebyly splněny podmínky řízení, neboť navrhovatelka nebyla aktivně procesně legitimována. Důvody legitimace jsou navrhovatelkou formulovány ve zcela obecné rovině a nejsou dostatečně konkrétní. Nejedná se totiž o posuzování konkrétní stavby, ale o posouzení, zda změna podílu bydlení v obytném území může zasáhnout do subjektivních práv navrhovatelky. Úprava spočívající ve změně podílu bydlení ve prospěch jiné funkce přípustné v území určeném pro bydlení nemůže do práv stěžovatelky zasáhnout. Územní plán byl rozdělen na závaznou a směrnou část právě proto, aby mohly být tyto „drobné“ úpravy územního plánu prováděny v rámci rozhodování správních úřadů a nikoliv zdlouhavou schvalovací procedurou přes zastupitelstvo obce. V opačném případě by toto rozdělení nikdy nemělo smysl a soud by se ve skutečnosti přiklonil k názoru, že všechny úpravy jsou závazné. Usnesení rozšířeného senátu se týkalo jiného případu, kdy mělo dojít k navýšení indexu podlažních ploch, tedy ve svém důsledku k navýšení objemu budovy. V tomto případě se však jedná pouze o úpravu podílu bydlení v obytném území. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívá jak v nedostatku důvodů rozhodnutí, tak v nesrozumitelnosti jeho částí. Celá jeho struktura je nesystematická a některé důležité závěry soudu nejsou odůvodněné vůbec, nebo jsou odůvodněné chybně, popř. vycházejí z nějakých poznatků, ale posléze jsou učiněny závěry ke zcela jiným věcem. Směšování pojmů a institutů je v některých částech napadeného rozhodnutí tak markantní, že napadený rozsudek činí nesrozumitelným, protože ani není jasné, k čemu se soud vlastně vyjadřuje. Není zřetelné, z jakých důvodů považuje soud Úpravu za opatření obecné povahy. Soud jen cituje rozhodnutí, která se vztahují ke zcela opačnému případu, popř. jinému případu. Soud se nevypořádal s tím, že Úprava není formálně označena za opatření obecné povahy, a neuvedl tedy, z jakého důvodu ji za opatření obecné povahy považuje. Pasáž na str. 5 týkající se míry maximálně přípustného využití pozemku je nesrozumitelná, protože v projednávané věci jde o snížení podílu bydlení. Pokud soud konstatoval věcnou legitimaci navrhovatelky dříve, než přistoupil k meritornímu projednávání návrhu, měl rozhodnuto dříve, než začal návrh ve věci vůbec projednávat. Soudu evidentně není známo, co se skrývá pod kódem míry využití území, a že pouze tomuto kódu je podřazen koeficient podlažních ploch, který odpovídá indexu podlažních ploch. Všechno ostatní (koeficient zeleně, koeficient zastavěných ploch, podlažnost) je mimo. Argumentace soudu je tak zcela nesrozumitelná. Dokonce se zdá, že uvedené pojmy používá zcela nahodile bez jakékoliv vzájemné logické souvztažnosti. Toto nahodilé používání pojmů je proloženo doslovnými citacemi z usnesení rozšířeného senátu a citacemi zákonů, které se k projednávané problematice vztahují jen okrajově. Každopádně není žádným způsobem argumentováno k projednávané problematice, a pokud se soud nějakým způsobem vyjadřuje, aniž by používal doslovné citace, tak zcela nesrozumitelně. K závěru, že změna minimálního podílu bydlení měla být

součástí závazné části územního plánu, zcela absentuje uvedení jakýchkoliv důvodů. Usnesení rozšířeného senátu se také na projednávaný případ nevztahuje, protože se jedná o kvalitativně jinou věc. Změna indexu podlažních ploch není to samé jako úprava procentuálního podílu bydlení. Úprava procenta bydlení nespadá do kódu míry využití území. Při úpravě podílu bydlení v obytném území se nejedná o změnu v kategorii v rámci struktury funkčního využití území, např. na smíšené území nebo na území výroby a služeb. Kategorie obytného území zůstává stále stejná a pouze je v rámci ní upraven procentuální podíl bytových ploch. Je zásadní, zda veličina minimálního podílu bydlení je limitem ve využití území nebo není. Minimální podíl bydlení nevyjadřuje intenzitu využití území, ale procentuální skladbu přípustného funkčního, nikoli prostorového využití v ploše OB. Nevyjadřuje ani maximální přípustnou hustotu zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše a jeho snížením nedochází k žádnému nárůstu objemu budoucí zástavby. Minimální podíl bydlení, včetně jeho konkrétní hodnoty není obecným regulativem prostorového uspořádání území odrážejícím jeho možnost a potřeby, není tedy limitem jeho využití, který by byl závazný. Usnesení rozšířeného senátu proto nemůže být aplikováno na tento případ, ale může posloužit k vysvětlení, na základě jaké logiky rozšířený senát dospěl k rozhodnutí. Jelikož nejde o limit využití území, nepatří předmětná Úprava do závazné části územního plánu, a proto nebyl porušen proces jejího pořizování. Odpůrce proto navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

Navrhovatelka ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem uvedla, že je nemístný argument odpůrce, že městský soud způsobil nezákonnost napadeného rozsudku tím, že vzal v potaz usnesení rozšířeného senátu a cítil se jím vázán. K problematice temporality judikturních odklonů se vyjádřil nejkompexněji rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005 - 86. Městský soud svůj postup a své rozhodnutí dostatečně odůvodnil. Odpůrce více usiluje o to, aby byl potvrzen nesprávný postup, kterého se dopouštěl, než o to, aby bylo konáno ve prospěch občanů Prahy. Argumentace odpůrce ohledně minimálního podílu bydlení je neudržitelná. Úprava spočívající ve snížení podílu bydlení v centrální části města je závažný problém, který navíc ani stavební úřad ani odpůrce nezohlednil při procesu umístění a povolení stavby. Podíl bydlení se týká celé stavby, resp. parcely, a není proto možné oddělovat jednotlivé části budovy a u každé zvlášť hodnotit splnění požadavku 90% podílu bydlení. Nástavby a přístavby znamenají pouze změnu již stojící stavby. Je absurdní tvrdit, že takové změny jsou oddělitelné od původní stavby a že se nezapočítává jejich podlažní plocha a její využití v souhrnu. Na podporu této argumentace navrhovatelka odkázala na rozhodnutí stavebních úřadů a odpůrce, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, sp.zn. 5 As 13/2011 a Statistický metainformační systém Českého statistického úřadu. Je lichý také argument, že městský soud pominul argumentaci vedlejšího účastníka. Ten své právo vyjádřit se k žalobě uplatnil, avšak neuplatnil žádné relevantní argumenty, se kterými by se městský soud odkazem na konstantní judikaturu nevyrovnal. Navrhovatelka proto navrhla, aby byly obě kasační stížnosti zamítnuty.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnosti napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je třeba zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů i nesrozumitelnost. Tyto námitky, které vnesli oba stěžovatelé prakticky vůči celému rozsudku, jsou důvodné.

Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb.NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Těmto požadavkům napadený rozsudek nevyhovuje.

Co se týče nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, musí dát Nejvyšší správní soud za pravdu převážné většině výtek stěžovatelů. Předně v napadeném rozsudku takřka zcela absentují vlastní úvahy městského soudu. Kromě rekapitulace skutkového stavu rozsudek obsahuje citaci usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, a obecná pojednání o otázkách, které s projednávanou věcí souvisí spíše okrajově nebo vůbec. Pro věc zásadní otázky městský soud neřeší vůbec a jeho vlastní argumentaci lze prakticky zestručnit do úvahy, že spornou otázkou se zabýval již rozšířený senát, a proto bylo nutno návrhu vyhovět. Takovou úvahu by snad bylo možné akceptovat v situaci, kdy by posuzovaná věc byla prakticky totožná s věcí řešenou rozšířeným senátem. V projednávané věci tomu tak ovšem zjevně není, na což ostatně městský soud upozorňovali žalovaný i osoba zúčastněná na řízení. Rozšířený senát se zabýval indexem podlažní plochy, kdežto nyní posuzovaná Úprava se týká minimálního podílu bydlení. To, že se jedná o odlišné koeficienty, je zřejmé na první pohled. Zatímco změna indexu podlažní plochy může vést k daleko hustší zástavbě či postavení podstatně vyšší stavby (viz bod 33 usnesení rozšířeného senátu), změna minimálního podílu bydlení zjevně nic takového neumožňuje. Mění totiž zcela odlišné pravidlo, a sice kolik procent podlažní plochy má sloužit bydlení.

Pochopitelně by nebylo vadou, pokud by městský soud vysvětlil, v čem spatřuje analogii s věcí posuzovanou rozšířeným senátem, vyšel z úvah rozšířeného senátu a nakonec dospěl k analogickým závěrům. Musel by ovšem vysvětlit, proč považuje situaci posuzovanou rozšířeným senátem za obdobnou nyní posuzované situaci. Pokud se omezil jen na konstatování, že obě situace jsou shodné, použil zjevně nesprávné východisko, v důsledku čehož zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností. Nejvyšší správní soud totiž musí dát stěžovatelům za pravdu v tom, že obě situace shodné zjevně nejsou a že závěry rozšířeného senátu nelze bez dalšího přenést na nyní posuzovanou věc.

Patrně v úmyslu připodobnit nyní posuzovanou věc k věci posuzované rozšířeným senátem městský soud do rozsudku zakomponoval pojednání o kódu využití území

užívaného Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy, a to na straně 9 a 10 napadeného rozsudku. Toto pojednání ovšem s projednávanou věcí nijak nesouvisí, neboť minimální podíl bydlení je zcela odlišným koeficientem od kódu využití území. Toho si měl být městský soud vědom zvláště v situaci, kdy obsáhle pojednal o tom, co je zahrnuto pod kód využití území. Ve svém důsledku pak tato pasáž přispívá k nesrozumitelnosti rozsudku, která taktéž způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Rozsudek totiž vyznívá tak, že městský soud fakticky rozhodoval o regulativu, který vůbec nebyl předmětem Úpravy.

Samotná struktura napadeného rozsudku navíc svědčí o nepochopení usnesení rozšířeného senátu ze strany městského soudu. Rozšířený senát nejprve pojednal o tom, co je podstatou jím posuzované změny územního plánu (konkrétně změny indexu podlažní plochy), aby mohl posoudit, zda je fakticky měněna závazná nebo směrná část územního plánu. Závěr o tom, že je měněna závazná část územního plánu, jej pak vedl k tomu, že tato změna měla proběhnout formou opatření obecné povahy. Ačkoliv odpůrce zvolil formu jinou, dospěl rozšířený senát k závěru, že materiálně se s ohledem na povahu posuzovaného regulativu (indexu podlažní plochy) jedná o opatření obecné povahy.

Tyto úvahy měl provést městský soud v prvopočátku, než přistoupil k věcnému přezkumu návrhu. Závěr o tom, že je napadeno skutečně opatření obecné povahy, je totiž podmínkou řízení o návrhu. Městský soud však žádné takové úvahy neprovedl a pouze vyslovil, že „[v] inkriminované věci je nesporné, že návrhem na zrušení bylo napadeno opatření obecné povahy, a proto Městský soud v Praze přistoupil k projednání návrhu.“ Tato skutečnost však byla naopak jádrem sporu. Závěr (*nota bene* ničím nezduodněný) o tom, že Úprava měla proběhnout procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy, pak učinil městský soud až v samotném závěru rozsudku, v rámci meritorního posouzení návrhu. Tento závěr však měl být vysloven (a pochopitelně také odůvodněn) již při posuzování podmínek řízení. Jakkoliv se jedná o závěr významný jak pro posouzení podmínek řízení, tak pro posouzení věci samé, je nutno trvat na tom, aby bylo nejprve přezkoumatelným způsobem zdůvodněno, proč považuje městský soud podmínky řízení (včetně toho, že je napadeno opatření obecné povahy) za splněné. V důsledku toho je nutno souhlasit se stěžovateli, že z napadeného rozsudku není vůbec zřejmé, proč považuje městský soud napadený akt za opatření obecné povahy.

Za důvod nepřezkoumatelnosti naproti tomu Nejvyšší správní soud nepovažuje to, že městský soud konkrétně nereagoval na námitky, respektive argumenty, osoby zúčastněné na řízení. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153, „[n]ezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypovídá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.“ Totéž musí platit také pro vyjádření osoby zúčastněné na řízení. Ta totiž neurčuje rozsah a meze přezkumu – neuplatňuje námitky vůči napadenému aktu, toliko se vyjadřuje k námitkám uplatněným žalobcem, respektive navrhovatelem. Nezohledněním argumentace osoby zúčastněné na řízení může městský soud bezpochyby snížit přesvědčivost svých závěrů. To však může mít význam až v případném meritorním přezkumu napadeného rozsudku, nikoliv při posuzování jeho přezkoumatelnosti. Tímto

není osobě zúčastněné na řízení upíráno právo hájit před soudem svá práva – ta může hájit cestou vyjádření k žalobě. V případě, že nesouhlasí se závěry soudu, může také iniciovat řízení o kasační stížnosti, a dostat se tak do postavení účastníka řízení, jenž určuje rozsah a meze přezkumu.

Nejvyšší správní soud také neshledal důvodnou námitku nezákonnosti napadeného rozsudku spočívající v tom, že městský soud vycházel z citovaného usnesení rozšířeného senátu, respektive že se jím cítil být vázán. Proklamace městského soudu, že je vázán usnesením rozšířeného senátu, sama o sobě nezpůsobuje nezákonnost rozsudku či dokonce jeho rozpor s čl. 95 Ústavy. Rozhodující je skutečný obsah rozsudku, tj. vlastní úvahy městského soudu. Pokud soud dospěje ke správným závěrům na základě přezkoumatelných úvah, není podstatné, zda vůbec a případně do jaké míry vychází také z judikatury, a pokud ano, zda ji považuje za závaznou či pouze inspirativní. Na druhou stranu, dospěje-li k určitým závěrům prakticky výlučně proto, že v obdobné věci dospěl k těmto závěrům také Nejvyšší správní soud, je pochopitelně nutno trvat na tom, aby šlo skutečně o obdobnou věc. Opět však není rozhodné to, zda soud označí předchozí judikaturu za pro něj závaznou. Podstatné jsou důvody, proč soud přirovnal věc k dříve řešenému případu, tedy co jej vedlo k tomu, že odkazem na dřívější judikaturu do svého rozsudku fakticky inkorporoval úvahy v ní obsažené. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný proto, že z něj žádné takové důvody neplynou, nikoliv proto, že se městský soud cítil být vázán usnesením rozšířeného senátu.

Nejvyšší správní soud vážil, zda není dán prostor pro aplikaci ust. § 110 odst. 1 věty první za středníkem s. ř. s., tj. zda nebyly již v řízení před městským soudem důvody pro odmítnutí návrhu. Stěžovatelé totiž poukazují na to, že návrh měl být odmítnut jednak proto, že není napadeno opatření obecné povahy, jednak proto, že navrhovatelka není aktivně procesně legitimována. Podle názoru Nejvyššího správního soudu musí být prioritně posouzeno, zda je Úprava opatřením obecné povahy. Nejprve totiž musí být postaveno na jisto, že navrhovatelka podala návrh správně v režimu ust. § 101a a násl. s. ř. s. a její aktivní procesní legitimace se tudíž odvíjí právě od ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. Teprve poté by bylo možné posoudit, zda je navrhovatelka skutečně podle tohoto ustanovení procesně legitimována k podání návrhu.

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

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

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

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

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

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

V případě indexu podlažní plochy rozšířený senát dospěl k závěru, že index podlažní plochy vyjadřuje intenzitu využití území, tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy; ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše. S ohledem na význam tohoto koeficientu dovodil, že *„není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné. S ohledem na jeho podstatu i význam je podle okolností možné, že může zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Jeho vymezení proto nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti.“*

Minimální podíl bydlení nereguluje prostorové uspořádání území. Proto jej nelze přímo srovnávat s indexem podlažní plochy. Přesto se však může jednat o regulativ, jehož vymezení by mělo být závazné. Jak vyplývá z úvah rozšířeného senátu, rozhodující je jeho podřazení pod některý z pojmů uvedených v ust. § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 a především jeho dopad na regulované území a jeho okolí. Jak vyplývá z důvodové zprávy k ust. § 29 starého stavebního zákona (dostupné na www.psp.cz, digitální repozitář FS ČSSR 1971-1976, sněmovní tisk č. 112), s ohledem na rozdíly v podmínkách různých území bylo záměrem zákonodárce ponechat schvalujícímu orgánu určitou autonomii, které části územního plánu schválí jako závazné a které jako směrné. Smyslem rozdělení územního plánu na závaznou a směrnou část je tedy to, aby schvalující orgán mohl některá pravidla a koeficienty, nemající významnější dopad na území, později měnit zjednodušenou procedurou. Právě skutečnost, že index podlažní plochy je zjevně regulativem, který má zcela zásadní dopad na regulované území a jeho okolí, vedla rozšířený senát k závěru, že je jej nutno považovat za „limit využití území“ ve smyslu

ust. § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., jehož vymezení je závazné. Toto ustanovení (respektive jednotlivé pojmy v něm obsažené) je tedy nutno interpretovat vždy tak, že pod něj spadají zásadně všechny regulativy, které nezanedbatelným způsobem ovlivňují charakteristiku území a zejména práva a povinnosti vlastníků nemovitostí na dotčeném území. V ostatních případech je nutno v souladu s ust. § 29 starého stavebního zákona respektovat autonomní vůli schvalujícího orgánu upravit to které pravidlo či koeficient závazně, nebo naopak směrně.

I v případě minimálního podílu bydlení je proto zcela rozhodující posouzení jeho podstaty a dopadu na poměry v území. Toto posouzení je přitom nutno činit ve zcela abstraktní rovině ve vztahu k celému Územnímu plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. Není totiž možné vyslovit, že minimální podíl bydlení měl být na určitém území regulovaném územním plánem stanoven závazně, kdežto na jiném území regulovaném tímž územním plánem pouze směrně. Pro účely posouzení povahy minimálního podílu bydlení je tedy nutno abstrahovat od konkrétních okolností daného případu, jako jsou povaha konkrétní nemovitosti, u níž byl tento index změněn, či charakter okolní zástavby apod. Tyto skutečnosti mohou být použity jako příklad důsledků regulace, nicméně je nutno uvažovat o jakýchkoliv potenciálních dopadech této regulace, respektive její změny, kdekoli na území hlavního města Prahy. Konkrétní okolnosti mají bezesporu význam pro následné posuzování aktivní procesní (a případně posléze i věcné) legitimace navrhovatelky. Při posuzování charakteru Úpravy je však nutno si položit obecnější otázku: Může změna minimálního podílu bydlení kdekoli v rámci Prahy znamenat nezanedbatelný zásah do uspořádání a využití území, potažmo do práv vlastníků okolních nemovitostí?

Nejvyšší správní soud má však za to, že s ohledem na nedostatek relevantních skutkových zjištění nelze toto posouzení v tuto chvíli učinit. Předně nelze přehlédnout, že městský soud při rozhodování neměl k dispozici Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy, v níž je minimální podíl bydlení podrobněji vymezen. Bez něj navíc nelze činit závěry ohledně dopadu změny tohoto koeficientu v obecné rovině (tedy bez ohledu na konkrétní území dotčené Úpravou). Není tak například možné vyslovit, zda nemůže kdekoli v rámci Prahy dojít v důsledku změny minimálního podílu bydlení u určité nemovitosti k tomu, že bytový dům bude přestavěn na parkovací dům. Takovou změnu by bylo možné s ohledem na podstatné zvýšení provozu motorových vozidel chápat jako nezanedbatelnou změnu využití území, a tudíž i zásah do práv vlastníků okolních nemovitostí. Nutno podotknout, že se jedná pouze o příklad jedné z možných variant, které je potřeba prověřit. Nejvyšší správní soud však tuto variantu [ani jinou, jako například změnu z bytového domu na provoz (např. tiskárnu), který by hlukem mohl nezanedbatelně zatěžovat okolní prostředí] za daného skutkového stavu prověřit nemůže. Nelze zcela vyloučit, že systém regulativů v Územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy ve svém souhrnu neumožňuje, aby k podobným zásadním změnám došlo čistě v příčinné souvislosti se změnou minimálního podílu bydlení. Tuto skutečnost bude muset městský soud v dalším řízení podrobněji zkoumat. K objasnění podstaty minimálního podílu bydlení a důsledků jeho změny mohou bezpochyby přispět také dotazy na účastníky řízení.

Případný závěr o tom, že napadená Úprava není opatřením obecné povahy, by byl prioritním důvodem pro odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud proto nezkoumal, zda není důvod pro odmítnutí návrhu z důvodu tvrzeného nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Takové posouzení bude na místě pouze v případě, že městský soud učiní přezkoumatelný závěr o tom, že napadené rozhodnutí je opatřením obecné povahy. Bude při tom opět vhodné přihlídnout k úvahám rozšířeného senátu. S ohledem na rozdíly mezi oběma případy však nemohou být bez dalšího převzaty závěry rozšířeného senátu.

Nejvyšší správní soud nicméně poznamenává, že pro závěr o aktivní procesní legitimaci není postačující tvrzení o tom, že navrhovatelka je či bude účastnicí územního nebo stavebního řízení týkajícího se stavby, ve vztahu k níž je minimální procento bydlení měněno. Jak zdůraznil rozšířený senát, „[a]ktivní procesní legitimace je proto dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodné, zda k takovému cíli (v projednávané věci k zamýšlené stavbě) v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv.“ Navrhovatelka i městský soud si slova rozšířeného senátu vykládají nesprávně. Jednoznačně z nich vyplývá, že je lhostejné, zda je v rámci území dotčeného Úpravou plánována stavba či nikoliv a zda tato konkrétní stavba zasáhne do práv navrhovatelky. Rozhodující je potencialita dotčení práv stěžovatelky (tedy z pohledu jakékoliv stavby realizovatelné na daném konkrétním území po přijetí Úpravy) v příčinné souvislosti s Úpravou. Jinými slovy je nutno porovnat potenciální změnu v území v důsledku přijetí Úpravy, a to bez ohledu na případný konkrétní záměr osoby zúčastněné na řízení. Tento záměr může opět sloužit pouze jako příklad, k čemu by potenciálně mohla Úprava vést.

Ke shledání aktivní procesní legitimace není postačující zjištění, že záměr osoby zúčastněné na řízení by bez přijetí Úpravy nemohl být v dané konkrétní podobě schválen. Zcela zásadní je zde příčinná souvislost mezi Úpravou a možným zásahem do práv navrhovatelky. Je nutno hledat odpověď na otázku, jak budou dotčena vlastnická či jiná práva navrhovatelky tím, že v daném místě nebude stát dům, jehož 90% podlažní plochy bude využito k bydlení, nýbrž dům s jiným využitím. Účastenství navrhovatelky v územním a stavebním řízení bude dáno bez ohledu na to, zda se bude jednat o bytový dům nebo o dům s jiným využitím. Proto toto účastenství nemůže být nijak rozhodné. Důležité je, zda do právní sféry navrhovatelky může zasáhnout daná změna územního plánu, nikoliv stavební záměr týkající se dotčené nemovitosti bez ohledu na danou změnu. Je proto nutno extrahovat konkrétní aspekt potenciální budoucí stavby vyvolaný změnou územního plánu.

Závěr o aktivní procesní legitimaci činí soud zejména na základě tvrzení navrhovatelky, který musí logicky a konsekventně tvrdit možnost dotčení svých subjektivních práv. Nejvyšší správní soud proto poznamenává, že tvrzení navrhovatelky skutečně nemusejí být postačující k učinění závěru o její aktivní procesní legitimaci. V dalším řízení však bude ještě prostor pro to, aby navrhovatelka tvrzení o dotčení svých práv konkretizovala a případně doplnila. Například tvrdí-li pouze zcela obecně, že v domě mohou být dvoupodlažní garáže, není zřejmé, že by tomu tak před přijetím Úpravy být

nemohlo. Není tedy patrné, zda tato tvrzení tedy skutečně přímo souvisí s Úpravou, nebo se jedná o skutečnosti na Úpravě nezávislé.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje, že nejen při posuzování aktivní procesní legitimace, ale také věcné legitimace (tedy důvodnosti návrhu) je zcela lhostejná konkrétní podoba plánované stavby a její případné nedostatky či nezákonnost celé takové stavby. Navrhovatelka přitom nejen v návrhu, ale také ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje právě na řadu takovýchto skutečností. Tvrdí například, že daná konkrétní stavba nedodrží zákonem stanovené odstupy nebo že stavební úřady v konkrétních správních řízeních nesprávně interpretují hodnotu minimálního podílu bydlení. Jakékoliv konkrétní námitky směřující ke konkrétní stavbě, však může navrhovatelka uplatnit pouze v územním či stavebním řízení, respektive v případných navazujících soudních řízeních. V nyní posuzované věci jsou tato tvrzení zcela irelevantní.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnosti stěžovatelů proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2014, č. j. 8 A 61/2014 – 64, jsou opodstatněné, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zruší, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na městském soudu, aby se předně podrobně zabýval tím, zda napadená Úprava je opatřením obecné povahy či nikoliv. Pro tyto účely bude muset učinit další skutková zjištění, zejména si vyžádat Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy a případně za pomoci dotazů na účastníky zjistit povahu minimálního podílu bydlení a potenciální důsledky jeho změny. V případě, že dojde k přezkoumatelnému závěru, že se o opatření obecné povahy jedná, přistoupí k posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatelky, přičemž se zaměří na posouzení příčinné souvislosti mezi Úpravou a navrhovatelkou tvrzenými dopady do její právní sféry. Teprve pokud shledá, že navrhovatelka je aktivně procesně legitimována, přistoupí k posouzení její věcné legitimace, tj. k posouzení důvodnosti návrhu.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud upozorňuje městský soud na některá další (v kasačních stížnostech nenamítaná) pochybení, jichž by se měl v nově vydaném rozsudku vyvarovat. Předně zákon nepočítá s tím, že by soud měl v případě zrušení opatření obecné povahy či jeho části věc vrátit odpůrci k dalšímu řízení. Městský soud musí také používat jednotné označení stran (navrhovatelka a odpůrce) v záhlaví rozsudku, v jeho výrokové části i odůvodnění. Kromě toho nesmí městský soud opomenout rozhodnout o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

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

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

V Brně dne 30. října 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu