



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatele: **M. K.**, zastoupený JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti odpůrci: **Magistrát hl. města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2013, č. j. 10 A 105/2013 - 42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovateli **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Opatřením obecné povahy odpůrce, v podobě úpravy směrné části územního plánu hlavního města Prahy ze dne 7. 3. 2011, č. U 0941/2011, došlo ke změně míry využití území v lokalitě vymezené ulicemi Komunardů, Tusarovou, V Hájí a Jateční v k. ú. Holešovice, a to k navýšení z kódu „F“ na kód „K“.

K návrhu navrhovatele Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 12. 2013, č. j. 10 A 105/2013 - 42, předmětnou úpravu směrné části územního plánu hlavního města Prahy ze dne 7. 3. 2011, č. U 0941/2011, zrušil.

Městský soud v rozsudku uvedl, že při posouzení věci vyšel ze závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovených v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 A os 2/2013 - 116, publikovaném pod č. 2943/2014 Sb. NSS.

Městský soud obsah usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116, v podstatě doslovně rekapituloval, přičemž uvedl, že obsah závazné části územního plánu byl velmi obecně vymezen v § 29 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“). Dle tohoto ustanovení jsou v územních plánech pořízených a schválených podle starého stavebního zákona závazné základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech, ostatní části jsou směrné. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení (dostupné na www.psp.cz, digitální repozitář, FS ČSSR 1971-1976, sněmovní tisk č. 112) vyplývá, že ve starém stavebním zákoně nebylo možné vzhledem ke značným rozdílům v podmínkách různých území řešených v územně plánovací dokumentaci stanovit obligatorně části řešení, které je nutno považovat vždy za závazné. Příslušné rozhodnutí bylo proto ponecháno na schvalujícím orgánu s tím, že v prováděcím předpise mělo být vymezeno, které části mají nebo mohou být schváleny jako závazné nebo směrné u jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace. Pokud bylo nutno vzhledem ke změnám v rozvoji území změnit nebo doplnit územně plánovací dokumentaci, bylo to možné u závazně schválených částí pouze po předchozím projednání podle zásad platných pro původní návrh a po schválení tím orgánem, který schválil původní dokumentaci.

V souladu s § 18 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci (dále jen „prováděcí vyhláška“), musela závazná část územního plánu obce obsahovat 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 asanací nebo asanačních úprav“*.

V návaznosti na citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu dále konstatoval městský soud, že tzv. index podlažní plochy (dále též „IPP“) vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy. Stanoví se za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. IPP ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše.

To, jaké hodnoty IPP jsou pro určité plochy vymezeny, nemá být důsledkem nahodilosti či individuálních zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí nacházejících se v regulovaném území. Hodnota IPP se má odvíjet od charakteru celkové zástavby, poměru nezastavěných ploch vůči zastavěným, dosavadní výšky staveb, jakož i od jiných specifických faktorů.

Míra využití území významně ovlivňuje, jak velká stavba a s jakou podlažní plochou může být v daném území umístěna. Zvýší-li se IPP pro určitou plochu, znamená to, že tato plocha může být zastavěna daleko hustěji, popřípadě stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud předpokládáno.

pokračování

Index podlažní plochy, včetně jeho konkrétní hodnoty, 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. Ostatně to, že limity území musely být v územním plánu vymezeny závazně, stanovil jak § 29 starého stavebního zákona, tak i § 18 jeho prováděcí vyhlášky. Na tomto závěru nic nemění ani to, že ve věci projednávané rozšířeným senátem byl tento index nesprávně zařazen do směrné části územního plánu.

Podle § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „nový stavební zákon“), mohou být závazné části územního plánu měněny pouze způsobem popsáním v novém stavebním zákoně, tj. formou opatření obecné povahy.

Mohou-li tedy být závazné části územního plánu po 1. 1. 2007 měněny pouze formou opatření obecné povahy podle příslušných ustanovení nového stavebního zákona, nepřísluší stanovení IPP či jeho změna orgánu, který je novým stavebním zákonem oprávněn pouze k úpravě směrné části územního plánu. Nesprávné směrné vymezení IPP nemůže mít za následek to, že se na takovou část územního plánu bude nadále po právu hledět jako na jeho směrnou část se všemi z toho vyplývajícími zákonnými důsledky.

Nové vymezení limitu využití území mj. indexem podlažní plochy či změna hodnot již existující regulace je proto možná pouze postupem dle § 188 odst. 3 věty první nového stavebního zákona, tedy formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní.

Skutečnost, že hodnoty IPP nejsou v územním plánu stanoveny závazně, sama o sobě neznamená, že by se proti jejich úpravě nemohl oprávněný bránit návrhem na zrušení opatření obecné povahy. K posouzení toho, zda je určitý akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně.

Způsob vymezení IPP či způsob, jakým byla provedena jeho změna, ničeho nemění na materiální podstatě tohoto regulativu a není proto způsobilý vyloučit možné dotčení na subjektivních právech. Obsahují-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.

Aktivní procesní legitimace je v řízení podle § 101a s. ř. s. a násl. spojena s tvrzením, že navrhovatel je opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li navrhovatel logicky a konsekventně tvrdit možnost dotčení svých subjektivních práv.

Aktivní 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 takového cíle (ve věci projednávané rozšířeným senátem realizace zamýšlené stavby) v budoucnu skutečně bude dosaženo, či nikoliv.

Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení.

Městský soud dále uvedl, že k citovaným závěrům usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu není v projednávané věci mnoho co dodat. Mělo totiž být zřejmé, že argumentace odpůrce uplatněná v této věci vychází z judikatury citovaným usnesením Nejvyššího správního soudu překonané. V usnesení rozšířeného senátu bylo podle městského soudu možné nalézt odpověď na v podstatě všechny argumenty uplatněné odpůrcem v nyní projednávané věci.

Městský soud dodal, že závěry, jež učinil Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení rozšířeného senátu pro pojem „index podlažní plochy“ užitý v územním plánu statutárního města Brna, lze beze zbytku vztáhnout i na termín „kód využití území“, který užívá územní plán hlavního města Prahy a z něhož vyplývá, že 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) a minimálního koeficientu zeleně (KZ) vzhledem k ploše posuzovaného území. Koeficient podlažních ploch je podíl maximální hrubé podlažní plochy objektů k ploše území a stanoví kapacitu zástavby v nadzemní části objektů. Hrubá podlažní plocha se pro tento účel stanoví součtem hrubých podlažních ploch ve všech nadzemních podlažích, vypočtených z vnějších rozměrů budov a počtu nadzemních podlaží. Koeficient zeleně stanovuje minimální podíl započítávaných ploch zeleně k vymezené funkční ploše. Koeficient zeleně je směrný. Zatímco kód míry využití území F odpovídá koeficient podlažních ploch 1,4, kód K odpovídá KPP 3,2. I kód míry využití území je tedy obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území.

Městský soud tak shrnul, že i v územním plánu hlavního města Prahy měl být kód míry využití území součástí závazné části územního plánu, a nikoli směrné části. Jeho změna tedy neměla proběhnout v režimu úpravy směrné části územního plánu, jak se stalo, ale mělo se tak stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy, mj. se zachováním procesních práv vlastníků okolních pozemků a staveb na nich tak, jak to namítal navrhovatel v této věci.

K otázce aktivní procesní legitimace městský soud doplnil, že navrhovatel je vlastníkem bytové jednotky v domě č. p. X v k. ú. H. na pozemku parc. č. 1027 v k. ú. H.. Pozemek je vzdušnou čarou vzdálen od hranice oblasti, jíž se napadené opatření obecné povahy týká, necelých 20 m. Provedená úprava územního plánu přitom umožňuje výstavbu objektu o výšce více než 40 m, tedy více než dvojnásobek vzájemné vzdálenosti. Možné dotčení práv navrhovatele danou změnou je tak dle městského soudu zřejmé a soud o něm neměl pochybnosti.

pokračování

Odpůrce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. a navrhl, aby zdejší soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Stěžovatel především uvedl, že městský soud se tím, že aplikoval závěry citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, dopustil retroaktivity, která je až na stanovené výjimky, které se ovšem na nynější případ nevztahují, nepřípustná. Závěry zdejšího soudu se bude stěžovatel, resp. hl. m. Praha, do budoucna řídit, není však možné je aplikovat zpětně na proběhlá a ukončená řízení. Městský soud proto měl na věc aplikovat právní předpisy a judikáty vydané a platné nejpozději k datu vydání opatření obecné povahy ze dne 7. 3. 2011, č. U 0941/2011. Městský soud tak svým postupem porušil Ústavu České republiky a Listinu základních práv a svobod. K tomu stěžovatel odkázal i na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 3061/11.

Dle stěžovatele byl městský soud též nepřislušný k rozhodování o návrhu navrhovatele. Ten totiž svá práva hájí již v řízení o umístění stavby, které dosud probíhá u příslušného stavebního úřadu. Vzhledem k tomu, že napadeným rozsudkem zrušená úprava zasahuje do směrné části územního plánu, nebylo předmětnou úpravou směrné části do práv navrhovatele zatím nijak zasaženo a k zásahu může dojít až ve zmíněném řízení o umístění stavby. Dále stěžovatel tvrdil, že navrhovatel nebyl k podání návrhu aktivně legitimován. Městský soud se skutečným dotčením práv navrhovatele vůbec nezabýval. Toto zkoumání je však dle stěžovatele klíčové, neboť jinak by návrh na zrušení opatření obecné povahy mohl podat kdokoli a bylo by mu vždy vyhověno. Městský soud se omezil jen na stručné prohlášení o odstupu pozemků a nejvyšší možné zástavbě, což dotčení práv navrhovatele nijak nevysvětluje. Dle stěžovatele měl městský soud přinejmenším provést místní šetření a případně další dokazování.

Navrhovatel se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel společně s kasační stížností uplatnil i návrh na přiznání jejího odkladného účinku. Tento návrh zdejší soud zamítl usnesením ze dne 30. 1. 2014, č. j. 5 As 2/2014 – 28.

Zdejší soud též doplňuje, že kasační stížnost proti rozsudku městského soudu podala i společnost BAU-INVEST PROJECT, a. s., z jejíhož podnětu došlo k předmětné změně územního plánu. Tuto kasační stížnost Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 12. 2. 2014, č. j. 5 As 2/2014 – 35, odmítl dle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 102 a § 120 s. ř. s. jakožto podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou, neboť uvedená společnost se do řízení vedeného městským soudem jakožto potenciální osoba na tomto řízení zúčastněná nepřihlásila, ač byla o tomto řízení prostřednictvím úřední desky městského soudu řádně vyrozuměna. Ústavní stížnost proti uvedenému usnesení Nejvyššího správního soudu Ústavní soud odmítl pro zjevnou neopodstatněnost usnesením ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. III. ÚS 745/14.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou,

neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a pověřený zaměstnanec, který za něj jedná, má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Z celé argumentace uvedené v kasační stížnosti vyplývá to, že stěžovatel nijak nezpochybňuje závěry, ke kterým dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116, publikovaném pod č. 2943/2014 Sb. NSS; stěžovatel naopak výslovně uvedl, že v intencích tohoto usnesení bude hl. m. Praha do budoucna postupovat. Stěžovatel v daném směru zpochybňuje toliko to, zda mohl městský soud závěry usnesení rozšířeného senátu aplikovat i na nynější případ, neboť argumentace uvedená v usnesení rozšířeného senátu byla uplatněna na postup stěžovatele, který jeho přijetí předcházela. Tento postup městského soudu stěžovatel označuje za rozporný se zákazem retroaktivity.

Argumentaci stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za principiálně nesprávnou a naopak je z níže uvedených důvodů toho názoru, že městský soud v daném ohledu postupoval zcela správně. S ohledem na uvedené námitky stěžovatele přitom Nejvyšší správní soud předepisuje, že se zabýval pouze otázkou, zda městský soud mohl v intencích předmětného usnesení rozšířeného senátu postupovat.

Posuzovaný problém se tak v nynější věci redukuje v podstatě na otázku tzv. intertemporálního soudcovského práva, přičemž její základní východiska jsou již v judikatuře a odborné literatuře ustálena. V souvislosti s tím je třeba poznamenat, že už stěžovatelem použitý pojem „retroaktivita“ je v daném kontextu nepřesný; ve spojitosti se změnou judikatury je vhodnější hovořit o tzv. retrospektivitě, jejíž principy se z podstaty věci liší od pravidel spojovaných se změnami platných norem (podrobně např. Kühn, Z. Prospektivní a retrospektivní působení judikатурních změn. Právní rozhledy, 2011, č. 6).

Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu se v daném směru ustálila na přístupu tzv. incidentní retrospektivity, která je, jak je dále uvedeno, mírně modifikována od jejího čistého modelu (např. v nálezů Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2012, sp. zn. II. ÚS 3/10, se tak hovoří o modelu „omezené retrospektivity“). Ve stručnosti lze incidentní retrospektivitu definovat tak, že se jedná o situaci, kdy se nový právní názor vyjádřený v soudním rozhodnutí aplikuje do minulosti, ale současně jsou vyloučeny mimořádné opravné prostředky proti pravomocným rozhodnutím, pokud jsou podány jen z důvodu změny judikatury.

Po tomto obecném vymezení pojmů je třeba dodat, že k problému intertemporality judikaturních změn se Nejvyšší správní soud nejkomplexněji vyjádřil v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS. V něm lze také najít odpovědi na námitky formulované stěžovatelem, neboť Nejvyšší správní soud zde výslovně uvádí:

„1) Změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba – obdobně viz např. např.

pokračování

nález ÚS ze dne 1. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 792/02, Sb. n. u. US, sv. 32, č. 31, s. 281 či nález ÚS ze dne 15. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 178/03, Sb. n. u. US, sv. 33, č. 20, s. 417.

2) Soudy rozhodující ve správním soudnictví však mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.“

Z hlediska právní teorie lze k uvedenému doplnit, že tento přístup je zvolen proto, že „[j]ak v kontinentálním, tak v angloamerickém právu je zcela převažující přístup založen na fikci, že soud právo netvoří, ale pouze nalézá v jiných pramenech práva (zákony, obyčeje, právní principy atd.). Změna judikatury je v tomto pohledu jen „opravou omylu“ ve výkladu práva. Není proto možné, aby na v minulosti proběhlé právní vztahy byly aplikovány mylné právní názory z doby před jejich změnou, která proběhla v důsledku rozhodnutí k tomu oprávněného soudního tělesa. Z tohoto důvodu není ani korektní hovořit o tom, že změna judikatury působí „retroaktivně“. Jakkoliv totiž judikatura finálně určuje přesný význam pravidel chování obsažených v zákonných nebo jiných normách, nikdy není samostatným a originálním pramenem práva“ (Kühn, Z. in Bobek, M., Kühn, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2 vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 149-150).

Co se týká zmíněných výjimek z principu incidentní retrospektivity, tedy ze zásady, že nový právní názor má být aplikován na všechna probíhající řízení, vyslovil se k nim Ústavní soud např. v nálezu ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 3168/09, z něhož plyne, že tyto výjimky budou dány pouze ve specificky výjimečných situacích, které založí intenzivnější zájem na ochraně legitimních očekávání adresátů právních norem. V tom případě je ovšem na nich, aby vůči soudu argumentovali právě těmito specifickými skutečnostmi, které výjimečnou neaplikaci nového právního názoru odůvodní. Neaplikace nového právního názoru se ovšem děje zpravidla nikoliv prostřednictvím soudcovsky utvořených intertemporálních norem, ale využitím některé normy hmotněprávní, jako byl např. zákaz zneužití práva uplatnit námitku promlčení (viz Kühn, Z. *Prospektivní a retrospektivní působení judikатурních změn*. *Právní rozhledy*, 2011, č. 6).

V případě správního soudnictví mohou být v souladu s judikaturou Ústavního soudu určité výjimky z principu incidentní retrospektivity v mimořádných případech dány zejména tam, pokud by uplatnění nového právního názoru zbavilo jednotlivce bez jeho zavinění možnosti domáhat se ochrany svých veřejných subjektivních práv, nebo by do těchto práv jinak obdobně nepřiměřeně zasáhlo (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008 – 77, dostupný na www.nssoud.cz). Platí tak závěr v podstatě opačný k názoru stěžovatele – zatímco v případě změny práva ve formálním smyslu (zjednodušeně řečeno změn právních předpisů) je dán zákaz pravé retroaktivity, z něhož platí nemnohé výjimky, v případě změny judikatury je naopak retrospektivita pravidlem, z něhož jsou dány pouze úzce vymezené výjimky.

Z uvedeného tak lze vyvodit následující:

Městský soud v daném případě, kdy na věc aplikoval nově vytvořený právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, postupoval zcela správně, neboť nebyly dány důvody pro odklon od tohoto nového názoru ve smyslu citované judikatury

Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel jednak nepředestřel žádné specifické skutečnosti, které by výjimečnou neaplikaci nového právního názoru odůvodnily, především se však v případě stěžovatele nejedná o osobu, která by usilovala o ochranu svých veřejných subjektivních práv. Touto osobou byl naopak navrhovatel, kterému nový právní názor rozšířeného senátu plně svědčil.

Pokud stěžovatel v doplnění kasační stížnosti ze dne 13. 2. 2014 poukázal na náleze Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 3061/11, který měl podpořit jeho stanovisko, jedná se o odkaz zcela nepřipadný. Stěžovatel se přitom odvolává na tu větu z odůvodnění předmětného nálezu, v níž Ústavní soud uvádí, že *„při interpretaci příslušných projevů vůle by obecné soudy měly zohlednit i stav právní nauky a judikatury v době vzniku posuzovaného právního úkonu“*. Nejvyšší správní soud nehodlá nijak zpochybňovat uvedenou tezi Ústavního soudu a naopak se s ní ztotožňuje. Stěžovatel však zcela ignoruje kontext, v němž ji Ústavní soud vyslovil. V daném případě Ústavní soud posuzoval otázku ochrany dobré víry ve správnost údajů v katastru nemovitostí při nabytí nemovitosti od nevlastníka. S ohledem na to hovoří Ústavní soud o „projevech vůle“ a „právních úkonech“ v horizontálních vztazích mezi soukromými osobami. V nyní posuzované věci se však jedná primárně o vztah vrchnostenský a stěžovatel nemůže ve svém případě hovořit, v pravém slova smyslu, o „dobré víře“.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že k předmětné změně územního plánu, nesprávně provedené formou úpravy jeho směrné části, došlo z podnětu společnosti BAU-INVEST PROJECT, a. s., která sice hodlala na daném území umístit stavby odporující stávajícím limitům využití daného území, neměla však právní nárok na to, aby byl její podnět posuzován v jakémkoli formálním řízení, tím méně pak na to, aby mu bylo vyhověno. Navíc použití nového právního názoru rozšířeného senátu nezabavuje společnost BAU-INVEST PROJECT, a. s. možnosti realizovat svůj záměr, daná společnost však může k jeho realizaci přistoupit až poté, co bude případně územní plán změněn v souladu se zákonem prostřednictvím opatření obecné povahy dle nového stavebního zákona a správního řádu, tedy mimo jiné za účasti dotčených osob a po poměření soukromého zájmu investora na straně jedné a zájmu veřejného na straně druhé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 135, www.nssoud.cz).

Na věc se tak aplikují již uvedené principy vyplývající z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu týkající se intertemporálních účinků nové judikatury. Ostatně tyto principy byly již v době přijetí předmětného opatření obecné povahy ze dne 7. 3. 2011, č. U 0941/2011, judikatorně a doktrinálně formulovány (viz výše) a stěžovatele by tak nemělo či nemuselo udivovat, že nový právní názor je aplikován na dřívější případ. Navíc zcela shodně postupoval i sám Nejvyšší správní soud v samotné věci sp. zn. 1 AOs 2/2013, v níž nejprve formuloval svůj právní názor jeho rozšířený senát a následně první senát zdejšího soudu již zmiňovaným rozsudkem ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 135, obdobné opatření obecné povahy vydané Magistrátem města Brna, a to samozřejmě také dříve, než rozhodoval rozšířený senát, dle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. pro jeho nezákonnost zrušil.

pokračování

První kasační námitka je tak zcela zjevně nedůvodná. Co se týká druhé kasační námitky spočívající v tom, že navrhovatel nebyl k podání návrhu k městskému soudu aktivně legitimován, resp. že se městský soud skutečným dotčením práv navrhovatele vůbec nezabýval, odpověď lze opět nalézt v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116, na které správně odkázal městský soud a které městský soud rovněž odcitoval. Ve stručnosti tak Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedenou rekapitulaci rozhodnutí městského soudu odkazuje na tu část usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116, v níž se uvádí:

„Obsahuje-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.“

Aktivní procesní legitimace je v řízení podle § 101a s. ř. s. a násl. spojena s tvrzením, že navrhovatel je opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky a konsekventně tvrdit možnost dotčení jeho subjektivních práv.

Aktivní 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.“

Z uvedených pasáží odůvodnění usnesení rozšířeného senátu nyní dovozuje Nejvyšší správní soud tytéž závěry jako městský soud: 1) Předmětnou změnu „regulativu prostorového uspořádání území“, nesprávně uvedeného ve směrné části územního plánu, bylo možné napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. 2) Navrhovatel ve svém návrhu k městskému soudu logicky a konsekventně tvrdil dotčení na svých právech (mj. „omezení užitelnosti“ a „pokles tržní ceny“ svého majetku, který se nachází v těsné blízkosti území, jehož se změna územního plánu týkala). 3) Aktivní procesní legitimace navrhovatele byla dána už jen možností realizace výrazně vyšší či hustší zástavby na tomto území, než bylo přípustné podle dosavadního znění územního plánu.

K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že městský soud neměl povinnost, jak tvrdí stěžovatel, „přinejmenším provést místní šetření a vyžádat si od účastníků stanoviska k této problematice a tuto podrobně prozkoumat na základě dalších důkazů“. Městský soud naopak správně dovodil, v souladu s výše uvedeným, aktivní procesní legitimaci z tvrzení navrhovatele a zhodnocení, že jeho tvrzení jsou „logická a konsekventní“, a to již vzhledem ke vzdálenostem mezi dotčenými pozemky a charakterem zástavby umožněné změnou územního plánu. Nad rámec již uvedeného tak Nejvyšší správní soud pouze ve stručnosti uvádí, že ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS, může mít aktivní procesní legitimaci i navrhovatel, který má vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti sousedící s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho nemovitosti

(např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. V již zmiňovaném rozsudku ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 135, který následoval po usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116, dovodil Nejvyšší správní soud aktivní procesní legitimaci navrhovatele, jehož bytová jednotka se nacházela přibližně 50 m od plochy, které se měla dotknout změna územního plánu; ačkoli tento závěr nelze paušalizovat, lze i v nynějším případě obdobně dovodit aktivní procesní legitimaci navrhovatele s ohledem na jeho tvrzení a s přihlédnutím k tomu, že vzdálenost jeho bytové jednotky je od pozemku, k němuž se vztahovala změna územního plánu, zhruba 20 m.

Tvrzení stěžovatele, že v případě takto pojaté aktivní legitimace „*by mohl návrh na zrušení opatření obecné povahy podat kdokoli a bylo by mu vždy vyhověno*“, je více než zavádějící. Takový názor jednak nerespektuje shora vymezené podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatele, jednak směřuje otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku řízení a aktivní věcnou legitimaci, tedy otázku důvodnosti návrhu, která se zkoumá při posuzování věci samé (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116, bod 42).

Zdejší soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu takové náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 13. března 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu