



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Davida Hipšra 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 2/1418, Praha 3, zastoupena JUDr. Martinem Hledíkem, advokátem se sídlem Palackého třída 124, Brno, **II. K. L. B.**, **III. M. Ch. R.**, **IV. S. H.**, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2015, č. j. 8 A 61/2014 – 161,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2015, č. j. 8 A 61/2014 – 161, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení I. Šaldova 12, spol. s r. o. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2015, č. j. 8 A 61/2014 – 161, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ve výroku I. zrušil Úpravu směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012 (dále také „Úprava“), a ve výroku II. uložil odpůrci povinnost zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů 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.

Napadeným rozsudkem městský soud rozhodl ve věci znovu poté, co byly rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 As 153/2014 - 76, a ze dne 6. 5. 2015, č. j. 7 As 34/2015 - 83, postupně zrušeny jeho předchozí rozsudky ze dne 3. 7. 2014, č. j. 8 A 61/2014 - 64, a ze dne 3. 2. 2015, č. j. 8 A 61/2014 - 115, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Městský soud při svém rozhodování vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116. Závěry, které rozšířený senát učinil pro pojem „index podlažní plochy“ lze beze zbytku vztáhnout i na termín „míra využití území“, resp. „minimální podíl bydlení“, užívaný Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy, jakož i v Průvodní zprávě k tomuto územnímu plánu (dále jen „Průvodní zpráva“), ve znění pozdějších změn, i ve vyhlášce hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb. HMP, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů. Městský soud rekapituloval obsah bodů 3.4.2., 7.3., 8.1. a 8.2. Průvodní zprávy a odst. 17 Oddílu 3 a Oddíl 7 přílohy č. 1 vyhlášky hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb. HMP. Z těchto dokumentů vyplývá, že regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hl. m. Prahy jsou jak „míra využití území“, tak i „minimální podíl bydlení“. Jsou zařazeny do stejné kategorie a nelze proto mezi těmito dvěma regulativy činit rozdíl. Závěry rozšířeného senátu je nutno beze zbytku vztáhnout i na termín „minimální podíl bydlení“, neboť se jedná o stejně významný regulativ. Minimální podíl bydlení je závazný v rozsahu ploch vymezených ve výkresu č. 36. I regulativ minimálního podílu bydlení je tedy obecným regulativem funkčního a prostorového uspořádání. Inkriminované území bylo změněno z území sloužícího výlučně k bydlení na území sloužící pro kombinaci funkcí. Minimální podíl bydlení sice nereguluje prostorové uspořádání území, nýbrž se jedná o regulativ funkčního uspořádání, a jak vyplývá z citovaných dokumentů, je jeho vymezení stejně závazné. Tento regulativ lze podřadit pod pojem omezení změn v užívání staveb. Kromě limitu využití území náleží do stejné kategorie i regulativ omezení změn v užívání staveb. Nemůže být proto sporu o tom, že se jedná i v tomto případě o obecný regulativ. Změna minimálního podílu bydlení kdekoliv v rámci Prahy může znamenat nezanedbatelný zásah do uspořádání a využití území, potažmo do práv vlastníků okolních nemovitostí. Vylidňování centrální části Prahy je dlouhodobý problém Prahy. Domy původně určené pro bydlení byly v řadě případů nahrazeny ubytovacími zařízeními nebo administrativními či obchodními budovami, tyto budovy mají na své okolí již ze své podstaty jiný vliv a dopad, než je tomu u staveb určených čistě nebo z podstatné části pro rezidenční bydlení. Vylidňování centrální části města je považováno za negativní trend, jenž výrazně ovlivňuje sociální vztahy, památkové a další hodnoty historického jádra. Tím je silně zasažena obyvatelnost širšího centra Prahy a snižuje vyšší komfort pro stávající obyvatele. Koneckonců územní plán byl zastupitelstvem hl. m. Prahy nazván Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy, a je tedy již z jeho názvu zřejmé, že zastupitelstvu se jednalo především o osídlení Prahy, tedy o bydlení zdejších obyvatel. Minimální podíl bydlení proto chrání lokalitu, a tím i vlastníky dotčených nemovitostí před změnami směřujícími k extensivnějšímu nebo méně příznivému využití území. Tím pak může dojít i k výraznému zásahu do vlastnického práva. Proto minimální podíl bydlení není ničím jiným než obecným regulativem funkčního a 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 tedy nesporné dotčení vlastnických práv. I v Územním plánu

pokračování

sídelního útvaru hl. m. Prahy měl být regulativ „míry využití území“, resp. regulativ „minimálního podílu bydlení“, součástí závazné části územního plánu a nikoli směrné části. Napadená Úprava je tedy opatřením obecné povahy. Neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, ale mělo se tak stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy.

Pro posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatelky městský soud vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116, ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, a ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89. Městský soud ověřil, že navrhovatelka je v rámci společného jmění manželů spoluvlastnicí bytové jednotky č. 492/5 zapsané na listě vlastnictví č. 1082 a tato nemovitost se nachází v těsné blízkosti pozemku p. č. 648/1 v k. ú. Karlín. Možné dotčení jejích práv takovou změnou je tedy zcela zřejmé a správní soud o něm neměl nejmenší pochybnosti. Navrhovatelka je osobou, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k části území, které je změnou územního plánu regulováno. Městský soud zrekapituloval tvrzení navrhovatelky o dotčení jejích práv a dodal, že nemohl ignorovat závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudcích č. j. 2 Ao 1/2009 - 74 a č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, a musel tak dospět k závěru, že navrhovatelka je opatřením obecné povahy dotčena na svých subjektivních právech, a je proto aktivně legitimována k podání návrhu. Závěry Ústavního soudu vyslovené v nález ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 jsou aplikovatelné i v inkriminované věci, neboť je dostačující tvrzení navrhovatelky o dotčení na subjektivních právech. Dále městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009-120. Aktivní legitimaci nemůže bránit skutečnost, že dosud není projednávána žádná konkrétní stavba, resp. její umístění či přímo realizace. Judikatura, na kterou poukazuje odpůrce, byla překonána usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Aos 2/2013 - 116. Navrhovatelce svědčí aktivní legitimace, když tvrdí zásah do svých práv, neboť na základě přijaté změny je povinna strpět realizaci žadatelova záměru představujícího konkrétně rozvržený převážně administrativní objekt.

Městský soud dále odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 a vyšel z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy vymezeného Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Konstatoval, že 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 usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Aos 2/2013 - 116. 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 obvodů 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. Podstatnou je otázka, zda změna provedená Úpravou je skutečně změnou směrné části územního plánu. Závěry rozšířeného senátu učiněné v usnesení č. j. 1 Aos 2/2013 - 116 lze vztáhnout i na daný případ. Nové vymezení míry využití území – zde kódu minimálního podílu bydlení, je dle názoru rozšířeného senátu možné pouze

postupem podle ust. § 188 odst. 3 věta první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „nový stavební zákon“). Změna kódu minimálního podílu bydlení měla být 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 podle nového stavebního zákona ani správního řádu. Nadto Úprava neobsahuje ani odůvodnění, ačkoliv z ust. § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy odůvodněno být musí. Změnou minimálního podílu bydlení na index 0, došlo k vyeliminování podílu bydlení v inkriminované oblasti. Nic na tom nemění ani fakt, že formálně zůstalo území označeno i nadále jako čistě obytné. V Průvodní zprávě k Územnímu plánu hl. m. Prahy se uvádí, že určení minimálního podílu bydlení se týká všech navrhovaných ploch obytných a smíšených. Jeho smyslem je ochrana bytového fondu, zajištění nových obytných území a zajištění plně funkční skladby u nových smíšených území. Pro příslušnou plochu je uveden podíl bydlení taxativně. Je tedy zřejmé, že odpůrce postupoval v rozporu s vůlí zastupitelstva hl. m. Prahy. Je nesporné, že regulativ „minimální podíl bydlení“ je závazným regulativem, že Územní plán hl. m. Prahy vůbec nepřipouští, aby došlo k tak razantní změně, tj. vyeliminování minimálního podílu bydlení na 0%. Jeho vyeliminováním dojde k tomu, že na tomto území již nebudou bydlet lidé, přestože se jedná o území čistě obytné, že dojde k vyliďnění okolí domu, vyliďnění centrální části města, v níž má navrhovatelka byt. Je tak nesporné, že uvedená změna zasáhne do právní sféry vlastníků okolních nemovitostí a především navrhovatelky právě tímto způsobem. Minimální podíl bydlení se stanovuje za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k nadměrnému umísťování staveb nesloužících k bydlení do lokalit, kde je žádoucí určitou míru a kvalitu bydlení udržet. Slouží tedy k regulaci daného území z hlediska typu staveb, které v něm mají stát. V inkriminované věci se jedná o území čistě obytné. Je tedy v zájmu navrhovatelky, aby tato lokalita jako čistě obytná zůstala zachována, a to nejen z formálního hlediska. Změnou může dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem. V inkriminované věci takovéto omezení navrhovatelky přesahuje spravedlivou míru. Městský soud proto napadené opatření obecné povahy zrušil.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala osoba zúčastněná I. jako stěžovatelka (dále také „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla, že městský soud nedodržel závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Opět neprovedl všechny důkazy potřebné k prokázání skutkových zjištění. Upustil od dokazování článkem z Hospodářských novin, avšak neprovedl žádný jiný důkaz, kterým by prokázal skutečnost, že dochází k vyliďňování Prahy. Dále nebyly provedeny důkazy ani k prokázání tvrzení, že snížením minimálního podílu bydlení dojde k tomu, že na území nebudou již bydlet lidé. Nejvyšší správní soud zavázal městský soud, aby odpověděl na to, koho a jak vyliďňování centra Prahy ovlivní a v čem přesně by měl být snížen komfort obyvatel, resp. obyvatelé ovlivněni. Na tyto otázky městský soud poskytl pouze stručnou odpověď. Opět ponechal zcela stranou závazný právní názor, podle něhož měl městský soud zdůvodnit, jestli je dána příčinná souvislost mezi Úpravou a

pokračování

možným zásahem do práv navrhovatelky. Příčinnou souvislost nezdůvodnil, ani neprovedl žádné důkazy k prokázání tvrzení, že na území již nebudou bydlet lidé. Městský soud opět nerozhodl ani o náhradě nákladů stěžovatelky a nedoručil jí doplňující vyjádření navrhovatelky. Rozsudek je také nepřezkoumatelný z dalších důvodů. Městský soud dovozuje závaznost minimálního podílu bydlení citací z přílohy č. 1 vyhlášky hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb. HMP, resp. systematickým zařazením tohoto institutu v závazné části Územního plánu. Citace jsou vytrženy z kontextu a interpretací příslušné právní normy lze dospět pouze k závěru, že minimální podíl bydlení je stanoven směrně. V příloze č. 1 oddílu 3 citované vyhlášky odst. 17 stanoví formu úpravy (minimální podíl bydlení je stanoven směrně) a následně je v odst. 18 a 19 stanoveno, jak postupovat v konkrétních případech s výpočtem. Je třeba přitom mít na paměti, že i směrný koeficient je závazný, ledaže dojde k jeho změně v zákonem stanovené formě. Závěr, že ačkoliv je minimální podíl bydlení stanoven směrně, je stanovený závazně, je logický nonsens. Že je minimální podíl bydlení směrný, dokládá i odst. 14) čl. 7.3. Průvodní zprávy a bod 1. přílohy A odůvodnění návrhu změny Z1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy (opatření obecné povahy č. 6/2009; dále jen „Změna Z1000/00“). Citace městského soudu z odst. 17 přílohy č. 1 vyhlášky hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb. HMP není přiléhavá, neboť předmětný objekt byl od počátku postaven i užíván jako objekt nebytový - továrna. Napadený rozsudek je dále nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Závěr, že míra využití území i minimální podíl bydlení jsou zařazeny do stejné kategorie a nelze proto mezi těmito dvěma regulativy činit rozdíl, není odůvodněn. Je nejasné, jak městský soud dovodil, že minimální podíl bydlení je regulativem funkčního a prostorového uspořádání, a co míní pojmem stejná kategorie. Pokud by myslel stejný oddíl, pak tato informace je irelevantní, neboť v témže oddílu je uvedeno, že minimální podíl bydlení je směrný. Je nejasné, z jakého důvodu nelze mezi oběma instituty činit rozdíl. Kromě toho, že městský soud nelogicky směšuje otázku, jak je minimální podíl stanoven v územním plánu, s otázkou materiální podstaty minimálního podílu bydlení, vychází nesprávně i z vyhlášky hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb. HMP ve znění před její novelizací vyhláškou hl. m. Prahy č. 6/2006 Sb. HMP. Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 AOs 2/2013 není na posuzovaný případ aplikovatelné. Úprava minimálního podílu bydlení a navýšení indexu podlažní plochy mají zcela jiný charakter a míru dopadu. Význam úprav/změn územního plánu je nutno vždy posuzovat s ohledem na povahu, míru a význam možného zásahu do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Nemůže jít o jakýkoliv zásah, nýbrž o zásah přesahující spravedlivou míru. V daném případě k žádnému zásahu do vlastnických práv k nemovitostem nemůže dojít. Hustota, výška, prostorové uspořádání zástavby, míra využití území i funkční plocha zůstanou stejné. V rozsahu původní stavby nedošlo změnou k žádnému zkrácení práv navrhovatelky. Co se týče nové nástavby, tato byla ke dni podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy plánována jako 100% určená k bydlení. Městský soud nadále nerozlišuje termín aktivní procesní legitimace navrhovatelky od termínu její věcné legitimace. Tyto dva termíny jsou směšovány a navíc prolínány citacemi z různých nesouvisejících rozhodnutí, takže napadené rozhodnutí trpí rovněž nesrozumitelností. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Ostatní účastníci a osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

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

Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost v dané věci, vážil Nejvyšší správní soud také její přípustnost z hlediska ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. I tyto výjimky je nutno vnímat v kontextu citovaného ustanovení, tedy tak, že námítka opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že – zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu – řešena být nemohla (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb.NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). O takový případ se jedná i v projednávané věci, kdy byly předchozí rozsudky městského soudu vždy zrušeny pro nepřezkoumatelnost. Za této situace je nutno kasační stížnost považovat za přípustnou.

Nejprve považuje Nejvyšší správní soud za vhodné posoudit námítka, že městský soud neprovedl důkazy potřebné k prokázání svých skutkových zjištění a nedodržel závazný právní názor Nejvyššího správního soudu provést všechny důkazy, které městský soud použil při rozhodovací činnosti, aniž byly součástí spisové dokumentace.

Tato námítka je důvodná.

Městský soud drtivou většinu svých skutkových zjištění získal z Průvodní zprávy a Změny Z1000/00. Poukázal na to, že tyto listiny jsou součástí správního spisu, a neprováděl jimi dokazování. Tyto listiny ovšem nebyly součástí spisové dokumentace k Úpravě, nýbrž byly spolu s digitalizovaným Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy vyžádány Nejvyšším správním soudem v předcházejícím řízení o kasační stížnosti pro účely provedení dokazování. Nejvyšší správní soud totiž již v předcházejících rozsudcích opakovaně apeloval na městský soud, aby potřebná skutková zjištění učinil na základě dokazování ideálně právě samotným územním plánem (viz např. druhý odstavec

pokračování

na deváté straně rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 As 153/2014 - 76). Městský soud si přesto tyto podklady od odpůrce nevyžádal. Učinil tak proto za něj v předcházejícím řízení Nejvyšší správní soud, přičemž pro nepřezkoumatelnost předchozího rozsudku městského soudu nemohl skutková zjištění z těchto podkladů opatřit dokazováním sám. Které dokumenty tvoří součást spisové dokumentace k Úpravě, si musel být městský soud vědom z jejího označení (žlutá složka, která je jako jediná označena č. U 1061/2012), z toho, že s touto dokumentací v předcházejících řízeních opakovaně pracoval, i z toho, že mu nevyžádání územního plánu Nejvyšší správní soud vytýkal.

Dle ust. § 77 odst. 1 s. ř. s. provádí správní soud dokazování jen při jednání. Dokazování nicméně není potřeba provádět obsahem správního spisu, neboť ten je obrazem a výsledkem správního řízení, dokládá skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Analogicky lze toto pravidlo uplatnit i na obsah spisové dokumentace k opatření obecné povahy. Pokud však správní soud hodlá vycházet z listin, které nejsou součástí této spisové dokumentace, musí těmito listinami provést důkaz (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 16/2012 – 24).

Jelikož městský soud učinil skutková zjištění na základě listin, které nebyly součástí spisové dokumentace k Úpravě a kterými neprovedl dokazování, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost přezkoumávaného rozsudku (shodně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 3 Azs 103/2005 – 76, č. 687/2005 Sb. NSS, ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 61/2008 – 98, nebo též ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 30/2009 – 70). Námitka neprovedení důkazu pro skutková zjištění městského soudu je proto důvodná. Lze dodat, že k uvedené vadě by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Vedle toho je také důvodná konkrétní námitka stěžovatelky, že městský soud neprovedl žádný důkaz, kterým by prokázal, že dochází k vylidňování Prahy (resp. jejího centra).

Nelze však již za důvodnou považovat námitku, že městský soud neprovedl důkaz k závěru, že snížením minimálního podílu bydlení z hodnoty 9 na hodnotu 0 dojde k tomu, že „na území nebudou již bydlet lidé.“ Nejedná se totiž o skutkové zjištění městského soudu, nýbrž interpretaci regulativu obsaženého v územním plánu. Dokazovat však lze pouze skutková zjištění.

Dále stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, respektive nerespektování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu mimo jiné v důsledku toho, že již dříve zjištěná nepřezkoumatelnost předchozího rozsudku nebyla v novém rozsudku napravena.

Také tyto námitky jsou opodstatněné.

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). Těmto požadavkům však napadený rozsudek opět nevyhovuje.

Městský soud některé své úvahy rozvedl, nicméně některé již dříve vytknuté nedostatky stále neodstranil. Co se týče vylidňování centra Prahy (dochází-li k němu), městský soud stále neuvedl, proč považuje tento jev za negativní, koho a jak tento jev ovlivňuje, v čem přesně se snižuje komfort obyvatel, v čem konkrétně jsou vlastníci okolních nemovitostí ovlivněni.

Co se týče příčinné souvislosti mezi Úpravou a dotčením právní sféry navrhovatelky, městský soud opakuje nesprávnou úvahu, že je navrhovatelka dotčena proto, že bude povinna strpět záměr stěžovatelky. Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně uvedl, je nutno dovozovat příčinnou souvislost mezi Úpravou (tj. nikoliv stavbou, nýbrž toliko tím aspektem stavby, který je Úpravou nově umožněn) a dotčením právní sféry vlastníka okolní nemovitosti. Městský soud vedle toho rekapituluje návrhová tvrzení a uzavírá, že proto musel dospět k závěru o aktivní procesní legitimaci navrhovatelky. Samotná rekapitulace návrhových tvrzení a učinění závěru bez jakékoliv vlastní úvahy, nepředstavuje přezkoumatelné odůvodnění rozsudku. Městský soud nicméně také vyslovil úvahu, že je postačující, že navrhovatelka dotčení svých subjektivních práv tvrdila. Byť je tato úvaha nesprávná, není nepřezkoumatelná. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 (č. 1910/2009 Sb.NSS), „[s]plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li stěžovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.“ Nelze si tedy vystačit s pouhým tvrzením o dotčení právní sféry; toto dotčení musí být myslitelné. Musí být proto dána jasná příčinná souvislost mezi napadeným aktem a tvrzeným dotčením právní sféry navrhovatele.

Městský soud proto musí nejprve uvést, jaké důsledky obecně vyvolává samotná změna minimálního podílu bydlení (nikoliv případná stavba bez ohledu na tuto změnu, nýbrž ten aspekt stavby, který je přímo vyvolán touto změnou). Poté musí tyto úvahy převést na konkrétní případ Úpravy a uvést, které z tvrzení navrhovatelky o dotčení její právní sféry s jeho obecnými úvahami koresponduje, tj. které tvrzení navrhovatelky o dotčení její právní sféry je skutečně myslitelné (logicky možné; nikoliv však nutně důvodné – to by bylo až předmětem meritorního posouzení).

Nově městský soud obohatil rozsudek o závěr, že míra využití území i minimální podíl bydlení jsou zařazeny do stejné kategorie, a nelze proto mezi nimi činit rozdíl. Jedná se však spíše o holé konstatování, z něhož není zřejmé, jakou stejnou kategorii má městský soud na mysli. Pokud měl městský soud na mysli zařazení do stejného oddílu ve vyhlášce

pokračování

hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb. HMP, pak by bylo na místě uvážit, zda by skutečně všechny regulativy v tomto oddíle měly být součástí závazné části územního plánu.

K nepřezkoumatelnosti přispívá také směšování některých pojmů ze strany městského soudu.

Předně je nutno rozlišovat závaznost ve smyslu zakotvení v závazné části územně plánovací dokumentace [ust. § 18 odst. 2 písm. b) 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.“), a závaznost ve smyslu právní závaznosti, tedy nutnosti chovat se v souladu s regulativem. Každý regulativ obsažený v územně plánovací dokumentaci je právně závazný, ne však nutně součástí závazné části. To, zda určitý regulativ má být součástí územně plánovací dokumentaci, se řídí zcela samostatnými pravidly, která podrobněji vyložil Nejvyšší správní soud již v prvním zrušovacím rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 As 153/2014 - 76.

Dále je nutno rozlišovat regulativy funkčního a prostorového uspořádání území. Městský soud nadále zcela nesrozumitelně na jednu stranu uzavírá, že minimální podíl bydlení není regulativem prostorového uspořádání, nicméně na stranu druhou opakovaně uvádí, že se jedná o regulativ funkčního a prostorového uspořádání. Takové tvrzení nelze interpretovat jinak, než že podle městského soudu minimální podíl bydlení reguluje jak funkční uspořádání, tak prostorové uspořádání.

Kromě toho městský soud nadále zcela nerozlišuje aktivní procesní a věcnou legitimaci. Aktivní procesní legitimace představuje způsobilost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, kdežto aktivní věcná legitimace představuje důvodnost návrhu. Nelze nejprve bez dalšího konstatovat aktivní věcnou legitimaci a teprve poté přistoupit k posouzení důvodnosti návrhu.

A nakonec městský soud směšuje formální a materiální stránku opatření obecné povahy. Ze závěru o tom, jak je minimální podíl bydlení formálně v územním plánu zakotven (jako součást směrné či závazné části územního plánu), totiž dovozuje materiální povahu tohoto regulativu, tedy to, jak by měl být zakotven (jako součást směrné či závazné části územního plánu). Posouzení toho, jaká je forma regulativu, je však nezávislé na tom, jaká je jeho povaha.

V této souvislosti lze poznamenat, že označení „sídelní útvar“ je zákonným pojmem (viz ust. § 188 nového stavebního zákona), a nelze proto z něj (resp. z označení „územní plán sídelního útvaru“) dovozovat vůli zastupitelstva hlavního města Prahy zakotvit určité regulativy v závazné části územního plánu. Toto označení nemůže nic vypovídat o formální ani materiální povaze minimálního podílu bydlení.

Lze taktéž souhlasit se stěžovatelkou, že ke srozumitelnosti napadeného rozsudku nepřispívají citace judikatury, z níž městský soud vůbec nic nedovozuje. Není patrné, proč například cituje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89. Městský soud totiž nijak nepřibližuje, v čem jsou závěry

vyslovené v těchto rozhodnutích významné pro nyní projednávanou věc. Neuvádí, že by z těchto rozhodnutí cokoliv pro daný případ vyplývalo. Z jiných rozhodnutí již dovozuje určité pro danou věc použitelné závěry, nicméně vedle toho z těchto rozhodnutí cituje i závěry, které na danou věc vůbec nedopadají. Zahlcení rozsudku nesouvisející judikaturou nezvyšuje věrohodnost závěrů městského soudu, nýbrž naopak snižuje přehlednost celého rozsudku. Nelze však na druhou stranu vyslovit závěr, že by tento nedostatek způsoboval úplnou nesrozumitelnost odůvodnění napadeného rozsudku a tudíž jeho nepřezkoumatelnost.

Je nutno přisvědčit také námitce, že městský soud nerespektoval závazný právní názor, jestliže opět nerozhodl o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení.

Stejně tak městský soud nerespektoval závazný právní názor, jestliže odpůrci a osobám zúčastněným na řízení nezaslal doplnění návrhových tvrzení ze dne 22. 1. 2015.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2015, č. j. 8 A 61/2014 – 161, je opodstatněná, a proto napadený rozsudek podle ustanovení § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V dalším řízení učiní městský soud následující kroky:

- 1) zašle odpůrci a osobám zúčastněným na řízení doplnění návrhových tvrzení ze dne 22. 1. 2015;
- 2) nařídí jednání;
- 3) v rámci jednání provede dokazování všemi listinami (s výjimkou právních předpisů), které nejsou součástí spisové dokumentace k Úpravě, zejména Průvodní zprávou a Změnou Z1000/00;
- 4) v rámci jednání provede dokazování ke všem skutkovým závěrům, které nejsou mezi stranami nesporné a které neplynou ze spisové dokumentace k Úpravě (žlutá složka označená „U 1061/2012“), zejména k tomu, že dochází k vyhlášení centra Prahy;
- 5) za účelem zjištění vzájemného vztahu regulativů obsažených v Územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy se v rámci jednání dotáže odpůrce a osob zúčastněných na řízení, zda mají za to, že navrhovatelkou tvrzeným důsledkům změny minimálního podílu bydlení (v obecné rovině kdekoliv v rámci Prahy a také v konkrétní rovině v nyní projednávané věci) brání jiné regulativy obsažené v Územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, a pokud ano, které a jak.

V novém rozsudku pak městský soud:

- 1) bude vycházet z účinného znění Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy a vyhlášky hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb. HMP (např. přihlédne k účinnému znění odstavce 8, oddílu 6, přílohy č. 1 této vyhlášky);
- 2) provede nejprve posouzení, zda je minimální podíl bydlení formálně zařazen do směrné či závazné části, a následně zcela nezávisle na tom posouzení materiální povahy tohoto regulativu – tj. nebude z formálních aspektů regulativu dovozovat jeho materiální povahu;

pokračování

- 3) nebude dovozovat formální ani materiální povahu minimálního podílu bydlení ze skutečnosti, že územní plán je označen jako „územní plán sídelního útvaru“;
- 4) přezkoumatelným způsobem uvede, zda minimální podíl bydlení považuje za regulativ prostorového uspořádání území, regulativ funkčního uspořádání území nebo regulativ prostorového a funkčního uspořádání území;
- 5) přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč má za to, že mezi mírou využití území a minimálním podílem bydlení nelze činit rozdíl, přičemž také zdůvodní, do jaké společné kategorie tyto regulativy spadají;
- 6) bude vycházet ze skutečnosti, že právní závaznost regulativu neznamena nutnost zakotvení tohoto regulativu v závazné části územního plánu;
- 7) přezkoumatelným způsobem zdůvodní, jaké důsledky vůči vlastníkům okolních nemovitostí obecně vyvolává samotná změna minimálního podílu bydlení (nikoliv případná stavba bez ohledu na tuto změnu, nýbrž ten aspekt stavby, který je přímo vyvolán touto změnou);
- 8) přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč považuje vylidňování centra Prahy za negativní jev, koho a jak přesně tento jev ovlivňuje a v čem konkrétně se jím snižuje komfort obyvatel;
- 9) přezkoumatelným způsobem zdůvodní dotčení právní sféry navrhovatelky v příčinné souvislosti se samotnou Úpravou, tedy s konkrétním aspektem možné stavby vyvolaným pouze a jen Úpravou;
- 10) nebude dovozovat dotčení právní sféry navrhovatelky Úpravou ze skutečnosti, že do její právní sféry zasahuje konkrétní stavba, pro jejíž realizaci představuje Úprava pouze jeden z řady nezbytných právních aktů;
- 11) bude rozlišovat mezi aktivní procesní legitimací navrhovatelky a její aktivní věcnou legitimací (důvodností návrhu), a nebude tudíž konstatovat aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky před samotným posouzením důvodnosti návrhu;
- 12) rozhodne 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 ustanovením § 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 12. listopadu 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček

předseda senátu