



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelů: a) **PENTAS s.r.o.**, IČO: 480 38 946, se sídlem Žalanského 29/36, Praha 6, b) **Ing. V. H.**, c) **R. S.**, d) **E. L.**, e) **Ing. M. L.**, f) **B. A. L.**, všichni zast. JUDr. Filipem Chytrým, advokátem, se sídlem Malátova 633/12, Praha 5, proti odpůrci: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: AMO, spol. s r.o., IČO: 496 88 022, se sídlem Zívrova 1606/16, Praha 6, zast. Mgr. Miroslavem Faměrou, advokátem, se sídlem U Stanice 11/4, Praha 6, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce č. 96/2021 – změny vlny 02 úprav Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2022, č. j. 9 A 48/2022-135,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti odpůrce a osoby zúčastněné na řízení **se z a m í t a j í**.
- II. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení **j s o u p o v i n n i** společně a nerozdílně nahradit navrhovatelům a) až f) náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech ve výši celkem 18.368 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce navrhovatelů JUDr. Filipa Chytrého, advokáta, se sídlem Malátova 633/12, Praha 5.

Odůvodnění:

- I. Přehled dosavadního řízení

[1] Navrhovatelé a) až f) se návrhem ze dne 27. 5. 2022 domáhali zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy vydaného usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 25/7 ze dne 18. 3. 2021, a to v rozsahu změny – úpravy U 1172/02, týkající se změny prostorového uspořádání (míry využití ploch) na pozemcích parc. č. 167/1, parc. č. 167/2, parc. č. 1339/10 a parc. č. 1339/14 v katastrálním území Řepy, obec Praha, z funkce SV-B na funkci SV-C (dále též „Změna územního plánu“).

[2] Namítali, že v průběhu projednávání návrhu napadené úpravy byla jak veřejnosti, tak i dotčeným orgánům prezentována napadená úprava s cílem realizace 15 rodinných domů. Přijatá úprava však nelimituje využití území na pouze oněch 15 rodinných domů, ale fakticky umožňuje výstavbu i více než 100 bytových jednotek v bytových domech. Od počátku nebylo jasné, v čem daná změna spočívá. Přestože odpůrce schválil napadenou změnu na základě podkladové studie prezentující výstavbu 15 rodinných domů, nepovažuje ji pro další územní a stavební řízení za závaznou. To činí jeho původní rozhodování o napadené změně zmatečné, nepřezkoumatelné, a tudíž nezákonné. Uvedené navrhovatelé zjistili až nyní, a byli tudíž celou dobu uváděni v omyl, což se zjevně týká i dotčených orgánů. Měnit územní plán způsobem, kterým by se na předmětných pozemcích koncentrovalo více osob, než je obvyklé pro 15 rodinných domů, nelze i z důvodu, že daná lokalita již nyní má dlouhodobě špatnou kvalitu ovzduší.

[3] Způsob zveřejnění dokumentů byl zcela nepřehledný. Odkaz na úřední desce nijak blíže neidentifikoval, že by se daná změna územního plánu týkala lokality Řep, nemluvě o tom, že by se jednalo o změnu umožňující v historické části Řep umístit bytové domy. Zcela chybí odůvodnění, proč napadená úprava umožňuje zvýšenou zástavbu. V odůvodnění napadené úpravy ani dotčenými orgány nebylo hodnoceno ovlivnění životního prostředí z toho hlediska, že daná lokalita je významných prostředím pro chráněné živočichy ve smyslu § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Změna územního plánu umožňuje zástavbu, která by byla jak v rozporu s vesnickým charakterem lokality, tak i znehodnocením kulturní památky Kratochvílova statku a kláštera. Oproti původní rozvolněné zástavbě nový kód C podstatně mění charakter dané lokality. Napadená úprava je v rozporu s § 18 odst. 4 a § 19 odst. 1 písm. a), e) a o) zákona č. 186/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Dále je v rozporu s vymezením předmětné lokality v připravovaném Metropolitním plánu a s bodem 2.2.2 d) Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy. Nesplňuje ani kritérium potřeby.

[4] Městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem Změnu územního plánu (v rozsahu napadeném návrhem) zrušil ke dni právní moci rozsudku. Shledal, že napadená Změna územního plánu je nepřezkoumatelná, neboť není vůbec patrné, v jakých parametrech má být v důsledku navýšení míry využití území z kódu „B“ ve funkční ploše /SV/ na kód „C“ řešené území lépe využito a jak úprava odpovídá charakteru okolní zástavby. Z „Komplexního zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty“ ani ze zbývajících textových částí odůvodnění napadené Změny územního plánu přitom nevyplývá, z jakého důvodu označil odpůrce ve výrokové části za hlavní cíl změny vedle „změny prostorového uspořádání z funkce: všeobecně smíšené s kódem míry využití území B /SV-B/ na funkci: všeobecně smíšené s kódem míry využití území C /SV-C/“ též „Výstavbu 15-ti rodinných

pokračování

domů Žalanského“. Ze spisového materiálu je přitom nepochybné, že odpůrce napadenou Změnou územního plánu budoucí využití předmětných pozemků na uvedený stavební záměr ve výrokové části limitoval.

[5] Postup schvalování napadené úpravy byl vadný a zmatečný, když od počátku veřejnost, dotčené osoby i dotčené orgány posuzovaly navrhovanou změnu územního plánu nikoli z obecného hlediska, ale skrze odpůrcem deklarovaný cíl, tj. výstavbu 15 rodinných domů, tudíž z hlediska posouzení konkrétního stavebního záměru, což neodpovídá míře podrobnosti, resp. obecnosti územního plánu coby obecného nástroje územního plánování, který má upravit využití území jako celku, nikoliv se vztahovat ke konkrétnímu stavebnímu záměru. Městský soud uzavřel, že odpůrce při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy v části napadené úpravy nedodržel zákonem stanovené podmínky pro procesní postup při jeho vydávání.

II. Kasační stížnosti odpůrce, osoby zúčastněné na řízení a vyjádření navrhovatelů

[6] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal odpůrce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvedl, že kód míry využití území stanovuje závazné hodnoty nejvyššího přípustného a podmíněně přípustného koeficientu podlažních ploch a koeficientu zeleně. Průměrná podlažnost a typický charakter zástavby jsou však pouze informativní a nejsou závazné. Pokud tedy navrhovatelé ve svém návrhu brojili proti počtům podlaží hypotetických budoucích stavebních záměrů na pozemcích, je třeba uvést, že napadená Změna územního plánu tyto závazně nestanovovala a s ohledem na zákonem stanovenou podrobnost územního plánu by tak ani činit nemohla.

[7] Městský soud měl přihlédnout k tomu, že se navrhovatelé procesu pořízení Změny územního plánu aktivně neúčastnili, nepodali připomínky ani námítky. Pořízení a vydání Změny územního plánu proběhlo zcela v souladu s právními předpisy.

[8] Změna územního plánu na pozemcích neumístila žádný konkrétní stavební záměr, ani do budoucna nelimitovala využití pozemků umístěním jakéhokoli konkrétního stavebního záměru. Změna územního plánu je přitom s ohledem na svůj předmět řádně odůvodněna a opačný závěr městského soudu je nesprávný. Závěr městského soudu, že zmínka o 15-ti rodinných domech ve výrokové části Změny územního plánu limitovala budoucí využití pozemků na tento konkrétní stavební záměr, je vykonstruovaný, nepřipustně zjednodušující, vytržený z kontextu pořizované Změny územního plánu a především nesprávný. Uvedená zmínka souvisí s tím, že vlastník pozemků svůj podnět na změnu územního plánu, ve kterém navrhoval zvýšení kódu míry využití plochy na svých pozemcích z SV-B na SV-C, doložil nezávaznou podkladovou studií společnosti QARTA ARCHITEKTURA, která zobrazovala modelový případ potenciálního budoucího využití pozemků, pokud by byla Změna územního plánu vydána. Smyslem předložení předmětné studie však v žádném případě nebylo umístění konkrétního stavebního záměru nebo limitace využití pozemků pouze na v rámci studie zobrazované domy. Předložení uvedené studie umožnilo v rámci pořizování Změny územního plánu řádně posoudit případný

budoucí vliv změny na okolí, a to v podrobnosti přesahující podrobnost územního plánu. Jednalo se přitom o zavedenou praxi.

[9] Odpůrce dále zdůraznil, že soudy se při hodnocení územně plánovací dokumentace mají řídit zásadou zdrženlivosti a ke zrušení územního plánu nebo jeho změny přistoupit pouze v případě, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řešení a opatření jako celku. Opačný postup by vedl k porušení práva obce na samosprávu. Městský soud však k uvedené zásadě nepřihlédl a kasační stížností napadený rozsudek je i z tohoto důvodu nezákonný. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

[10] Kasační stížnost podala rovněž osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatelka“). Upozornila, že proti Změně územního plánu nebyly podány námitky ani připomínky, se kterými by se musel odpůrce vypořádat. Skutečnost, že Změna územního plánu blíže a do detailů nerozvádí, jak konkrétně má být toto území lépe využito, nečiní odůvodnění nedostatečným a Změnu územního plánu nepřezkoumatelnou. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy správní orgán, byť stroze, vysvětlí, proč napadené rozhodnutí vydal. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí. Vydávání opatření obecné povahy je výkonem samostatné působnosti územně samosprávného celku a soudy se při přezkumu této činnosti musí řídit zásadou zdrženlivosti. Stěžovatel navázal, že změnou územního plánu nebyl zákon porušen v takové míře a intenzitě, aby to ospravedlnilo jeho zrušení. Kasační stížností napadený rozsudek je nezákonný a mimo jiné porušuje právo odpůrce jako obce na samosprávu. To platí tím spíše za situace, kdy se tak stalo na základě návrhu navrhovatelů, kteří proti Změně územního plánu v průběhu jejího přijímání nic nenamítali, přijatá změna územního plánu je pouze marginální a navrhovatelé budou mít v navazujících řízeních právo uvést veškeré své věcné námitky proti případnému konkrétnímu stavebnímu záměru umisťovanému na dotčených pozemcích.

[11] Skutečnost, že v napadené Změně územního plánu je mezi hlavními cíli zmínka také o výstavbě patnácti rodinných domů, v žádném případě neznámá, že přijatá změna je takovou výstavbou limitována, jak se snaží dovodit městský soud. Tato skutečnost z výroku opatření v žádném případě neplyne, neboť v něm není uvedeno, že po změně bude možné na pozemcích umístit pouze 15 rodinných domů. Opačný názor, který zastává soud, je nesprávný a nelze k němu dospět gramatickým ani logickým výkladem výroku Změny územního plánu ani Změny územního plánu jako celku. Z pouhé zmínky o výstavbě patnácti rodinných domů obsažené ve vyjádřeních některých dotčených orgánů nelze dovodit, že se vyjadřovaly ke změně limitované výstavbou patnácti rodinných domů. Právní názor soudu, že měl odpůrce vyžádat od těchto orgánů obecná stanoviska bez vazby na výstavbu 15 ti rodinných domů, je tedy chybný. Procesní práva navrhovatelů nemohla být v toto směru dotčena a nemohli být jakkoli uvedeni v omyl, neboť ani jeden z navrhovatelů se procesu schvalování napadené změny neúčastnil.

[12] Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce uvedli, že v důsledku Změny územního plánu může na předmětných pozemcích vzniknout namísto rozvolněné

pokračování

zástavby rodinných domů mnohem rozsáhlejší zástavba v podobě bytových domů o třech a více podlažích s podlahovou plochou až 7 073 m² (tj. asi 100 bytů s průměrnou plochou 70 m²) se všemi s tím souvisejícími negativy. To původní regulativ SV-B neumožňoval. Označování změny míry regulace a její bagatelizace za drobnou je v zásadním rozporu s tím, co tato změna ve skutečnosti představuje. Odpůrce v kasační stížnosti pomíjí to, že navrhovatelé nebyli v průběhu přijímání Změny územního plánu aktivní, jelikož proces přijímání nové regulace byl ze strany odpůrce zmatečný, zastírající skutečnou povahu změny a její účel, přičemž návrh i následné odůvodnění územního plánu ve vztahu k dotčeným pozemkům byly zcela nedostatečné. Navrhovatelé byli tímto postupem uvedeni v průběhu pořizování Změny územního plánu v omyl.

[13] Městský soud správně shledal, že Změna územního plánu je v dané části nepřezkoumatelná, jelikož až na odkaz na nezávaznou podkladovou studii zmiňující záměr patnácti rodinných domů a obecné proklamace lepšího využití řešeného území neobsahovala jakékoli konkrétnější odůvodnění nové regulace. Nebylo na místě, aby městský soud aplikoval zásadu zdrženlivosti. Navrhovatelům totiž bylo zavádějícím a nedostatečným zdůvodněním navrhované regulace zamezeno efektivně bránit svá práva v průběhu procesu přijímání Změny územního plánu. Zrušení zmínky o rodinných domech, jak navrhuje odpůrce, by nemohlo zhojit závažná procesní pochybení a nepřezkoumatelnost Změny územního plánu. Skutečnost, že navrhovatelé nepodali v průběhu pořizování Změny územního plánu námítky, neznamená, že úpravu nemohou napadnout ve správním soudnictví. Nepodání námitek může mít potencionálně vliv pouze na přezkum proporcionality. Odpůrce pomíjí, že městský soud zrušil napadenou Změnu územního plánu z důvodu nezákonnosti procesního postupu a nepřezkoumatelnosti, přičemž proporcionalitu již zkoumat nemusel. Navrhovatelé dále poukázali na podle jejich názoru zmatečný způsob, kterým byla Změna územního plánu prezentována.

[14] Ve vyjádření ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení navrhovatelé ve shodě s napadeným rozsudkem konstatovali, že Změna územního plánu postrádá zdůvodnění přijímané úpravy. Nesprávné je také tvrzení osoby zúčastněné na řízení, že dotčené orgány (jako odborné subjekty) nemohly být zmateny tím, že omezení na 15 rodinných domů bylo deklarováno jako závazné.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokáty. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[17] Poukaz stěžovatele na funkci kódu míru využití území, nezávaznost stanovení průměrné podlažnosti a typického charakteru zástavby a skutečnost, že Změna územního plánu závazně nestanoví budoucí stavební záměry, nezpochybňuje ani nevyvrací závěry městského soudu, který Změnu územního plánu zrušil z důvodu její nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a vadného postupu při jejím schvalování spatřovaného městským soudem v tom, že dotčené orgány posuzovaly navrhovanou změnu územního plánu nikoli z obecného hlediska, ale skrze konkrétní stavební záměr (výstavba 15 domů).

[18] K argumentaci stěžovatelů, v níž poukazovali na skutečnost, že se navrhovatelé procesu pořízení Změny územního plánu aktivně neúčastnili a nepodali připomínky ani námitky, Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že mezi navrhovateli a stěžovateli není sporu o tom, že navrhovatelé námitky ve smyslu § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona nepodali. To však navrhovatele nezabavuje aktivní procesní legitimace, jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010–116, č. 2397/2011 Sb. NSS, v němž dále v bodu 25 uvedl, že *„okolnosti související s podáním nebo nepodáním námitek či připomínek soud posuzovat může (ba musí) ve fázi samotného věcného projednání návrhu, tedy při posuzování otázky legitimace věcné (důvodnosti návrhu).“* Dále pak v bodu 32 upřesnil, že *„pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).“*

[19] V rozsudku ze dne č.j. 1 Ao 2/2010–185, navazujícím na výše citované usnesení rozšířeného senátu, zdejší soud v bodu 67 vysvětlil, že za závažné důvody, pro které soud zruší napadené opatření obecné povahy i přes pasivitu navrhovatele ve správním řízení, je třeba považovat *„porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.“* Závažnost důvodů je třeba posuzovat individuálně u každé vznesené námitky s přihlédnutím k podstatným okolnostem dané věci. V naposledy zmíněném rozsudku soud za závažný důvod pro zrušení napadeného územního plánu označil mimo jiné nedostatečné odůvodnění jeho souladu s cíli a úkoly územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona), které bylo jen *„obsahově prázdnou parafrází“* zákonných ustanovení. V bodu 109 zdůraznil, že *„[p]ovinnost odůvodnit územní plán nebo jeho změnu z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování není [...] pouhou formální záležitostí, ale naopak nutnou podmínkou pro to, aby veřejnost, dotčené orgány státní správy, okolní obce i soudy byly schopny posoudit, zda územním plánem či jeho změnou nedochází k takovému obrožení. Pokud odpůrce, resp. pořizovatel, rezignuje na svou povinnost zahrnout do územního plánu či jeho změny odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování, jedná se o pochybení, které může mít zásadní vliv na proces přijímání i obsah opatření obecné povahy.“*

[20] Územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území. To však neznamená, že lze rezignovat na odůvodnění změny využití území, jak to učinil odpůrce v posuzované věci. Územní plán je přijímán k zajištění veřejného zájmu, jímž zajisté může být i potřeba koordinovat výstavbu v území a zajistit jeho průchodnost. Hodnoty chráněné územním plánem nicméně musí být nejen řádně pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. O to více je tato potřeba naléhavá, dozná-li funkční využití dotčené plochy změny oproti předchozímu stavu. Tato změna v územním plánu musí být vysvětlena a odůvodněna. V souladu s principem právní jistoty má totiž každý právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Nejen z tohoto důvodu je nezbytné změny v územním plánu, které se dotýkají vlastnických práv dotčených subjektů, odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83).

[21] Zmínit lze rovněž bod 39 rozsudku ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44, v němž zdejší soud uvedl, že *„přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení určité plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný, než územním plánem plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.“*

[22] Nejvyšší správní soud ostatně v rozsudku ze dne 22. 11. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, týkajícím se jiné změny územního plánu stěžovatele, upozornil, že ani v případě rozsáhlých souborů změn územního plánu regulujícího velké území (jako je tomu v případě územního plánu stěžovatele) nelze rezignovat na zákonné požadavky na odůvodnění jednotlivých přijímaných změn zařazených, respektive vysvětlení jejich konkrétních důvodů. Jako odůvodnění změny nepostačuje poznámka, že se vyhovuje žádosti podané investorem, jako tomu fakticky je i v nyní projednávané věci (srov. bod 68 posledně citovaného rozsudku). Nejvyšší správní soud nevidí důvod, proč by se v nyní projednávané věci měl od citované prejudikatury odchýlit.

[23] Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu vyplývá, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Nejvyšší správní soud dále ve shodě s městským soudem konstatuje, že odůvodnění změny spočívající toliko v konstatování, že *„Navržený kód „C“ umožní lepší využití řešeného území“*, je zcela nedostačující a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jak již přílehavě konstatoval městský soud, z tohoto odůvodnění není vůbec patrné, v jakých parametrech má být změnou řešené území lépe využito, jak úprava odpovídá charakteru okolní zástavby, proč je stávající míra využití území již nevyhovující. Absentuje také uvedení důvodů

přihlízejících k charakteristice a hodnotám dotčeného území a poukaz na podklady a úvahy, jimiž se odpůrce řídil. Nejvyšší správní soud k uvedenému dodává, že územní plán má obsahovat konkrétní vyhodnocení, zda je regulace v územním plánu v souladu s cíli a úkoly územního plánování, nikoliv jen formální konstatování bez jakéhokoliv konkrétního zdůvodnění, jak je tomu v posuzované věci.

[24] Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené konstatuje, že Změna územního plánu je stížena vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou námitku stěžovatele, že změna územního plánu je s ohledem na svůj předmět řádně odůvodněna, ani argumentaci stěžovatelky, že absence podrobnějšího rozvedení, jak konkrétně má být toto území lépe využito, nečiní odůvodnění nedostatečným a Změnu územního plánu nepřezkoumatelným. Výše uvedenou obecnou větu o umožnění lepšího využití území nelze v žádném případě považovat za řádné zdůvodnění přijaté změny a stěžovatelka se proto mýlí, pokud ji považuje za strohé vysvětlení, u kterého představuje závěr o nepřezkoumatelnosti nepřípustné rozšíření tohoto institutu. Bylo tedy na místě Změnu územního plánu zrušit pro nepřezkoumatelnost, a to i v situaci, kdy navrhovatelé byli v průběhu přijímání změny pasivní. Pasivitu v průběhu schvalování Změny územního plánu navíc není na místě navrhovatelům vytýkat s ohledem na skutečnost, že změna územního plánu byla přijímána za účelem realizace výstavby záměru žadatele o pořízení změny nazvaného „*Výstavba 15 rodinných domů Žalanského*“, a takto byla prezentována veřejnosti a dotčeným orgánům. Navrhovatelé ve svém návrhu vysvětlili, proč neměli důvodu proti tomuto záměru brojit a zůstali v průběhu schvalování Změny územního plánu pasivní.

[25] Jestliže městský soud Změnu územního plánu pro nepřezkoumatelnost zrušil, jednalo se o opodstatněný zásah do práva odpůrce na samosprávu, a neobstojí proto argumentace stěžovatele ani stěžovatelky, v níž se dovolávají zásady zdrženlivosti a judikatury Ústavního soudu.

[26] Stěžovateli lze přisvědčit potud, že změna územního plánu na dotčených pozemcích neumístila žádný konkrétní stavební záměr, ani do budoucna nelimitovala využití pozemků umístěním konkrétního stavebního záměru. Z průběhu přijímání Změny územního plánu je však nepochybné, že Změna územního plánu byla přijímána za účelem realizace výstavby záměru „*Výstavba 15 rodinných domů Žalanského*“. Tato skutečnost vyplývá z usnesení zastupitelstva odpůrce č. 19/28 ze dne 15. 9. 2016, jímž bylo schváleno zahájení pořizování změny U 1172/02, v jehož příloze č. 4 je předmětná změna vymezena předmětem „*Výstavba 15 rodinných domů Žalanského*“, vyjádření dotčených subjektů v průběhu projednávání návrhu napadené změny, na která poukázal již městský soud (oznámení Městské části Praha 17 ze dne 1. 7. 2020, sp. zn. ÚMČP17 010328/2020/OÚR1/TI, stanovisko Pražské plynárenské distribuce a. s. ze dne 17. 7. 2020, stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 12. 3. 2020, č. j. MMR – 14528/2020-81-1), i ze samotného výroku Změny územního plánu a jeho odůvodnění, v nichž je výše uvedený záměr rovněž výslovně zmíněn.

[27] Přijetí Změny územního plánu v souvislosti s plánovanou realizací uvedeného konkrétního záměru nepovažuje Nejvyšší správní soud na rozdíl od městského soudu za

pokračování

vadný postup, neboť není v rozporu s cíli a úkoly územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona) ani náležitostmi územního plánu (§ 43 stavebního zákona), pokud v rozporu s § 42 odst. 3 stavebního zákona neobsahuje regulaci v podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. Podle § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona je úkolem územního plánování zejména stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území, z čehož lze dovodit, že při přípravě územního plánu, resp. jeho změny, lze zohlednit konkrétní stavební záměr. Vlastník pozemku nicméně nemá právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku na realizaci předem definovaného stavebního záměru (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č.j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č.j. 2 Ao 1/2008-51, a ze dne 18. 11. 2010, č.j. 7 Ao 5/2010-68).

[28] Skutečnost, že schvalování změny Územního plánu s přihlédnutím k výše uvedenému záměru nezakládá městským soudem spatřovanou vadu, však nemá vliv na správnost kasační stížnosti napadeného rozsudku, neboť vada Změny územního plánu spočívající v její nepřezkoumatelnosti je dána a městský soud postupoval správně, když pro tuto vadu Změnu územního plánu zrušil. V souladu s usnesením rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, publ. pod č. Sb. NSS 1865/2009, v němž judikoval, že „zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu“, proto zdejší soud pouze výše uvedeným způsobem korigoval odůvodnění krajského soudu ohledně zákonnosti schvalování Změny územního plánu s přihlédnutím k určitému stavebnímu záměru.

[29] Kód míry využití plochy B, který pro dotčené území platil před přijetím Změny územního plánu, umožňoval umístit rozvolněnou, resp. velmi rozvolněnou zástavbu, kdežto kód využití plochy C, který pro dotčené území stanoví Změna územního plánu, umožňuje umístit nízkopodlažní zástavbu (tyto typické charakteristiky zástavby vyplývají z tabulky obsažené v kasační stížnosti odpůrce). Byť se jedná o rozdíl o jeden stupeň v možné míře využití ploch, v praktickém využití území se jedná o rozdíl mezi možností umístit samostatně stojící domy a možností umístit bytové (byť nízkopodlažní) domy, tedy výsledně o značný rozdíl v možném zatížení území. Argumentaci stěžovatelky, že přijatá změna územního plánu je pouze marginální, proto Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, a za opodstatněné naproti tomu považuje tvrzení navrhovatelů, že Změna územního plánu umožňuje mnohem rozsáhlejší zástavbu se všemi z toho plynoucími dopady na danou lokalitu.

[30] Stěžovatelkou zmíněná skutečnost, že navrhovatelé budou mít v navazujících řízeních právo uvést veškeré své věcné námitky proti případnému konkrétnímu stavebnímu záměru umísťovanému na dotčených pozemcích, nic nemění na tom, že Změna územního plánu je nezákonná pro svou nepřezkoumatelnost. Ostatně proti samotné přípustnosti určitého stavebního záměru vyplývající z nově stanoveného kódu míry využití území dle Změny

územního plánu by navrhovatelé v povolovacích řízeních brojit nemohli (srov. § 89 odst. 2 stavebního zákona).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[31] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnosti podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[32] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasačních stížnostech podle § 60 odst. 1 s. ř. s. věty první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle které nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[33] Navrhovatelé byli naopak v řízení plně úspěšní, a mají tak právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech proti stěžovatelům. Podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky, náleží zástupci šesti navrhovatelů odměna za jedno vyjádření ke kasačním stížnostem. Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Zástupci navrhovatelů tak náleží odměna ve výši 14.880 Kč (6 x 2 480 Kč). Podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu náleží zástupci navrhovatelů také náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč; uvedená paušální náhrada byla přiznána bez ohledu na počet navrhovatelů pouze jednou, neboť zástupce navrhovatelů učinil pouze jeden společný úkon právní služby. Celková částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů tak činí 15.180 Kč. Nejvyšší správní soud ověřil, že zástupce navrhovatelů je plátcem daně z přidané hodnoty, proto součást nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 3.188 Kč, tj. 21 % z celkové částky náhrady nákladů řízení. Celkem mají navrhovatelé právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech ve výši 18.368 Kč.

[34] Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žalovaný a osoba zúčastněná na řízení jsou povinni uhradit navrhovatelům uvedenou částku společně a nerozdílně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám zástupce navrhovatelů JUDr. Filipa Chytrého, advokáta, se sídlem Malátova 633/12, Praha 5.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. srpna 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu

pokračování

4 As 263/2022-59