

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatelky: **JUDr. K. B.**, proti odpůrci: **Magistrát hl. města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, zastoupený Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo nám. 24, Praha 2, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2012, č. j. 8 A 77/2012 – 33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Navrhovatelce **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši **1000** Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1.] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se navrhovatelka domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byl zamítnut její návrh na zrušení opatření obecné povahy – Úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, vydaného odpůrcem s datem platnosti 18. 6. 2009, č. U 0783/2009.

Odpůrce jím vyhověl žádosti společnosti Alborg Development, a. s. o navýšení kódu míry využití území na svých pozemcích z kódu C9 na kód F9, a to z důvodu plánované výstavby tří bytových domů na pozemcích v lokalitě k. ú. Chodov – území čistě obytné (OC). Původní kód C9 tak byl upraven na kód F9 pro plochu OC na pozemcích parc. č. 3322/1, 3323/1 a 3336/1, v ostatní ploše zůstal zachován kód C9. Následně dne 15. 4. 2010 Útvar rozvoje hl. m. Prahy pod č. j. URM 3450/2010 ve věci „Předání vyjádření k modifikaci úpravy ÚPn HMP č. 0783 k. ú. Chodov, výstavba bytových domů“ sdělil, že v předmětné lokalitě byla dne 18. 6. 2009 provedena úprava územního plánu, kterou byla navýšena míra využití území v části funkční plochy OC z kódu C na kód F. O modifikaci úpravy bylo již v lednu 2010 požádáno a následně URM odsouhlaseno. Nová modifikace řeší úpravu urbanistického zastavění a dodržuje schválený kód využití území F. Tato modifikace urbanistického zastavění, s níž byl vyjádřen souhlas, uvažuje s bytovými domy označenými jako A až I (celkem devět domů) o 6 NP a 1–PP. Namísto 119 bytů je tak uvažována výstavba 195 bytů.

[2.] Městský soud v Praze v citovaném rozhodnutí nejdříve dospěl k závěru, že má pravomoc o podaném návrhu rozhodovat a je k tomu i věcně příslušný, neboť (odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07) dovodil, že v daném případě směrná část územního plánu má materiální prvky opatření obecné povahy, protože je spojena se změnou směrných regulativů týkajících se využití území a je tak způsobilá zasáhnout do práv navrhovatelky. Při posouzení, zda navrhovatelka není osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), konstatoval, že ačkoliv je navrhovatelka spoluvlastnicí pozemků parc. č. 2117/431 a 2117/107 v k. ú. Chodov, které přímo nesousedí s pozemky dotčenými napadeným opatřením obecné povahy, není osobou zjevně neoprávněnou k podání návrhu, a to s ohledem na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek č. j. 4 As 50/2004 - 59; rozsudek č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, či rozsudek č. j. 3 Ao 2/2009 - 93). Následně městský soud přistoupil k hodnocení, zda v projednávaném případě byla napadeným opatřením obecné povahy skutečně dotčena práva navrhovatelky, přičemž uzavřel, že navrhovatelka není věcně legitimována k podání návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy, neboť přijatou změnou směrné části územního plánu k dotčení jejích vlastnických práv ještě nedošlo.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[3.] Navrhovatelka podala kasační stížnost z důvodů zakotvených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Nezákonnost napadeného rozsudku navrhovatelka spatřovala v nesprávném posouzení právní otázky její aktivní věcné legitimace. Navrhovatelka má, na rozdíl od městského soudu, za to, že k zásahu do jejích vlastnických práv již došlo, a to s ohledem na skutečnost, že na první etapu stavby „Bytový park Roztyly“ o čtyřech bytových domech už proběhlo územní řízení v prvním stupni, ke kterému byla předložena příslušná projektová dokumentace před více než rokem a půl a bylo již vydáno nepravomocné územní rozhodnutí. Dle názoru navrhovatelky se soud ani dostatečně nezabýval tím, že k dotčení na jejích právech došlo již samotným způsobem provedení a přijetí změny směrné části územního plánu, když jí i veřejnosti obecně bylo zabráněno se k ní jakkoliv vyjádřit. Namítané vady řízení pak navrhovatelka spatřovala v tom, jakým způsobem městský soud posoudil povahu napadené úpravy směrné částí územního plánu, když ji označil za opatření obecné povahy, ačkoliv se o opatření obecné povahy nejednalo

a ani tak nebylo přijímáno. Na podporu svých tvrzení ohledně nezákonného způsobu vydání úpravy směrné části územního plánu navrhovatelka v závěru svého podání citovala pasáže z dopisu Ministerstva pro místní rozvoj č. j. 37851-81/865 ze dne 23. 1. 2011 (jako důkaz přiložen k původnímu návrhu), v němž ministerstvo při své dozorové činnosti vytýkalo pochybení při přijímání změny úpravy č. U 986/2011 pro jiného developera na další pozemek parc. č. 2117/342 v k. ú. Chodov. Současně navrhovatelka požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dle ust. § 107 s. ř. s.

[4.] Odpůrce se ve svém podání ze dne 2. 11. 2012 jednak vyjádřil k návrhu na přiznání odkladného účinku, jednak k samotnému obsahu kasační stížnosti. Především zdůraznil, že napadený rozsudek městského soudu považuje za zcela správný a vydaný v souladu se zákonem a s jeho závěry i s jeho odůvodněním se zcela ztotožňuje. Setrvává tak na své argumentaci, kterou předestřel již v průběhu řízení před městským soudem (viz vyjádření k návrhu ze dne 12. 7. 2012 a jeho doplnění ze dne 1. 8. 2012), tj. že navrhovatelka nebyla úpravou směrné části územního plánu žádným způsobem dotčena na svých hmotných právech, a proto není ani aktivně věcně legitimována k podání návrhu na její zrušení. Odkázal přitom nejen na setrvalou judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek č. j. 3 Ao 2/2009 - 93 a rozsudek č. j. 4 Ao 1/2010 - 43), ale také na dopisy Ministerstva pro místní rozvoj (blíže specifikované ve výše citovaných vyjádřeních), z nichž i nyní ve svém vyjádření obsáhle cituje a kterými opětovně vyvrací námitky navrhovatelky.

[5.] Navzdory výzvě Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2012, č. j. 2 Aos 2/2012 - 34, doručené navrhovatelce dne 4. 12. 2012, navrhovatelka ve stanovené lhůtě svou repliku k výše uvedenému vyjádření odpůrce nezaslala.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[6.] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7.] Nejvyšší správní soud předně považuje za nezbytné zdůraznit, že skutková a právní situace nyní posuzované věci je obdobná té, kterou Nejvyšší správní soud řešil již ve svých rozsudcích ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, či ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 - 43 (veškerá judikatura NSS je dostupná na www.nssoud.cz). Jak je ostatně zcela zřejmé z obsahu napadeného rozhodnutí, Městský soud v Praze si byl při jeho vydání této ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu zřetelně vědom, a proto odpovědi městského soudu na klíčové právní otázky nyní posuzované věci, tj. povaha směrné části územního plánu a existence aktivní věcné legitimace navrhovatelky, stejně jako na další související sporné otázky, plně korespondují s právním názorem Nejvyššího správního soudu obsaženým v citovaných rozsudcích. Argumentace předestřená navrhovatelkou v kasační stížnosti nepřesvědčila Nejvyšší správní soud, že by měl svůj právní názor nyní změnit či jakkoliv revidovat.

[8.] Nejvyšší správní soud tak setrvává na názoru, že směrná část územního plánu nemá jinou povahu než jeho závazná část, a proto i v tomto konkrétním případě má směrná část územního plánu povahu opatření obecné povahy. Při této úvaze Nejvyšší správní soud vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (veškerá judikatura ÚS je dostupná na http://nalus.usoud.cz), v němž se Ústavní soud postavil na stanovisko akcentující tzv. materiální pojetí opatření obecné povahy. Z tohoto nálezu

Ústavního soudu vyplývá, že směrná část územního plánu může, ale také nemusí být opatřením obecné povahy. Záleží na tom, zda v konkrétním případě směrná část územního plánu, resp. její změna skutečně má materiální prvky. Nejvyšší správní soud tak ve shodě s městským soudem dospěl k závěru, že i v nyní projednávané věci tomu tak je, protože úprava směrné části územního plánu je spojena se změnou směrných regulativů, týkajících se využití území, a je proto způsobilá zasáhnout do práv dotčených osob. Z tohoto hlediska proto nebyla spornou otázka aktivní procesní legitimace navrhovatelky, neboť ta je založena na povinnosti tvrzení zkrácení na právech a tuto povinnost navrhovatelka splnila (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73), nýbrž otázka aktivní věcné legitimace navrhovatelky, tj. zda navrhovatelka není k podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[9.] Nejvyšší správní soud se nicméně i ve vztahu k této otázce ztotožňuje se způsobem, jakým městský soud v nyní projednávaném případě tuto spornou otázku aktivní věcné legitimace navrhovatelky posoudil. Městský soud v souvislosti s jejím řešením nejprve odkázal na právní názor Nejvyššího správního soudu, že *„doktrinálně je opatření obecné povahy správní akt s konkrétně určeným předmětem a obecně vymezeným okruhem adresátů. Jakkoliv je však okruh adresátů obecný, pro věcnou legitimaci k podání návrhu je nutno trvat na zákonném požadavku dotčení na právech přímo napadeným opatřením, jak ostatně vyplývá z § 101a s. ř. s. Zákon totiž vychází z toho, že možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárně procesním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání. Teprve poté, kdy je najisto postaveno, že k zásahu do hmotných práv navrhovatelů došlo, je možno se zabývat i zákonností procedury přijetí.*“ (srov. cit. rozsudky č. j. 3 Ao 2/2009 – 93 a č. j. 4 Ao 1/2010 – 43). Proto musel městský soud posoudit, zda navrhovatelka spadá do onoho obecně vymezeného okruhu osob, jež jsou vydaným opatřením obecné povahy dotčeny a zda tedy u ní skutečně nastala ona výjimečná situace, kdy realizací změny směrné části územního plánu dojde nepochybně k podstatnému ovlivnění poměrů i na jejích nesousedících pozemcích.

[10.] Městský soud vycházel ze skutkového stavu, kdy v nyní posuzovaném případě došlo úpravou směrné části územního plánu k tomu, že byla změněna míra využití území tak, že by bylo možno provést výstavbu „Bytového parku Roztyly“ na pozemcích parc. č. 3322/1, 3323/1 a 3336/1 a dalších pozemcích, změnou směrné části územního plánu nedotčených. *„Konkrétní podobu tohoto bytového parku však bude možno posoudit až po předložení projektové dokumentace ve fázi územního řízení. Teprve tehdy bude rovněž možno posoudit, zda realizací záměru dojde k dotčení práv navrhovatelky a zda tedy bude mít alespoň v územním řízení postavení účastníka podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona* [pozn. – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].“ Proto městský soud, vycházeje z právních závěrů výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu, uzavřel, že navrhovatelka nebyla věcně legitimována k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy, neboť přijatou změnou směrné části územního plánu k dotčení jejich vlastnických práv ještě nedošlo.

[11.] S ohledem na výše uvedené tak nelze přisvědčit kasačním námitkám navrhovatelky, které jsou opřeny o argumentaci, na níž navrhovatelka setrvává prakticky po celou dobu řízení, tj. že napadenou úpravou směrné části územního plánu byla dotčena na svých právech, resp. že nebyla provedena formou a procedurou opatření obecné povahy. K tomu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné dodat, že podle § 188 odst. 3 zákona č. 191/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním

řádu (stavební zákon) ve znění zákona č. 68/2007 Sb., který nabyl účinnosti dne 3. 6. 2008, při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 se postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů (tedy podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb.). Ostatně, jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v cit. rozsudku č. j. 3 Ao 2/2009 – 93 (byť toliko jako *obiter dictum*), *„to, že je změna směrné části územního plánu v daném případě po materiální stránce opatřením obecné povahy, ještě neznamená, že se na proces jejího přijetí vztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Ten se vztahuje jen na případy, kdy podle § 171 zvláštní zákon ukládá vydat opatření obecné povahy. To však v daném případě zvláštní zákon neukládá, protože, jak je již shora uvedeno, přechodné ustanovení § 188 odst. 3 nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb. ve znění zákona č. 68/2007 Sb. a zákona č. 191/2008 Sb.) odkazuje ohledně procedury změny směrné části územního plánu na stavební zákon č. 50/1976 Sb., který institut opatření obecné povahy neznal*.“

[12.] Proto za situace, kdy Nejvyšší správní soud neshledal v postupu Městského soudu v Praze pochybení, pokud dospěl k závěru, že navrhovatelka nebyla věcně legitimována k podání návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy, neboť přijatou změnou směrné části územního plánu k dotčení jejich vlastnických práv ještě nedošlo, se ani Nejvyšší správní soud nezabýval námitkami navrhovatelky ohledně nezákonnosti přijaté změny územního plánu, směřující proti proceduře přijetí této změny (srov. citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ao 4/2007 – 84; č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, a č. j. 4 Ao 1/2010 – 43, které byly následně i ústavně aprobovány Ústavním soudem v usnesení ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. II. ÚS 449/08; v usnesení ze dne 7. 12. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2152/09, a v usnesení ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1391/10).

[13.] Ze všech shora vyložených důvodů tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

[14.] Navrhovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce v řízení o kasační stížnosti úspěch měl a náklady mu vznikly v důsledku zastoupení advokátem. Nejvyšší správní soud tedy zkoumal, zda takové náklady byly vynaloženy důvodně (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.), přičemž stejně jako Městský soud v Praze dospěl k závěru, že nikoliv. Nejvyšší správní soud zde vycházel z právních závěrů, k nimž dospěl Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a nálezu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, v nichž dovodil, že jen velmi výjimečně lze náklady orgánu veřejné moci vynaložené na zastoupení advokátem označit za důvodné, neboť orgány veřejné moci s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. Jak již konstatoval městský soud, Magistrát hlavního města Prahy nepochybně disponuje právníky schopnými vyhotovit i vyjádření ke kasační stížnosti (koneckonců je zde zřízen i samostatný Odbor legislativní a právní). Náhrada nákladů řízení tedy odpůrci přiznána nebyla.

[15.] Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud o podané kasační stížnosti navrhovatelky rozhodoval bezprostředně po učinění nezbytných procesních úkonů (vyjádření účastníků řízení, vyžádání si spisového materiálu), považoval i z hlediska procesní ekonomie řízení za zjevně nadbytečné samostatně rozhodovat o návrhu navrhovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve smyslu § 107 ve spojení

s § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Navrhovatelce se proto vrací uhrazený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

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

V Brně dne 20. prosince 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu