ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Michala Mazance v právní věci navrhovatele: **PaedDr. J. K.**, zastoupeného JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: I) Central Group a. s., se sídlem Na Strži 1702/65, Praha 4, IČ 24227757, II) Ing. J. K., zastoupené JUDr. Karlem Palečkem, advokátem se sídlem Zbrojnická 229/1, Plzeň, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - úpravy územního plánu hlavního města Prahy ze dne 22. 6. 2012, č. U 0944/2012, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2015, čj. 9 A 139/2015 - 92,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč k rukám právního zástupce navrhovatele JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Magistrát hlavního města Prahy k návrhu osoby zúčastněné na řízení II) provedl dne 22. 6. 2012 úpravu směrné části územního plánu hlavního města Prahy č. U 0944/2012 tak, že v lokalitě k. ú. Břevnov - území všeobecně obytné /OV – C/ vymezené ulicemi 8. listopadu, Vodňanského a Kutnauerovým náměstím zvýšil pro pozemek parcelní číslo X

ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení II), kód míry využití území z kódu 0,5 (kód C) na kód 1,1 (kód E).

II.

[2] Navrhovatel se návrhem ze dne 19. 6. 2015, opraveným podáním ze dne 23. 6. 2015, u Městského soudu v Praze domáhal zrušení provedené úpravy směrné části územního plánu hlavního města Prahy. Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem tomuto návrhu vyhověl a úpravu směrné části územního plánu hlavního města Prahy zrušil dnem právní moci svého rozsudku (rozsudek městského soudu je stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj pro stručnost zcela odkazuje).

III.

[3] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností, v níž uplatňuje kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Neztotožňuje se s posouzením aktivní legitimace navrhovatele ze strany městského soudu. Podle stěžovatele navrhovatel tvrdil zkrácení svých práv, ale tato tvrzení nedoložil. Tvrzení, že předpokládanou výstavbou dojde ke zvýšení počtu obyvatel v dané lokalitě, k dopadům na životní prostředí a vzrůstu dopravy, jakož i k reálnému poklesu tržní ceny sousedních nemovitostí, jsou obecná a nepodložená, tvrzení o nedostatečné občanské vybavenosti jsou spekulativní. Navrhovatel neprokazuje, že záměr, který byl předmětem úpravy územního plánu zasahuje do jeho vlastnického práva či jiných hmotných práv. To je však podle stěžovatele podmínkou přípustnosti návrhu, jakož i aktivní věcné legitimace navrhovatele a podmínkou důvodnosti návrhu.

[4] Stěžovatel také v kasační stížnosti tvrdí, že provedené zvýšení míry využití území neurčuje, zda bude postavena jedna vícepatrová budova, či zda půjde o dvě nižší budovy a ani umístění stavby na pozemku není v daném okamžiku pevně určené. Stěžovatel poukazuje i na skutečnost, že navrhovatel podal návrh na zrušení úpravy územního plánu hlavního města Prahy tři dny před uplynutím tříleté lhůty, proto považuje návrh na zrušení opatření obecné povahy za účelový.

[5] Stěžovatel konečně doplňuje, že posuzovaná úprava územního plánu byla projednána a vydána podle platného Metodického pokynu k Územnímu plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy a platnost daného postupu nebyla v době přijímání úprav zpochybňována. Stěžovatel tedy shrnuje, že městský soud věcnou aktivní legitimaci navrhovatele neposoudil správně, důvody pro jeho rozhodnutí nejsou dostatečné, a proto navrhuje rozsudek zrušit a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

IV.

[6] Navrhovatel ke kasační stížnosti uvádí, že ačkoliv je zpochybňována jeho aktivní legitimace k podání návrhu, vše podstatné k této otázce uvedl již v návrhu na zrušení změny územního plánu. Podle navrhovatele je aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. spojena s tvrzením, že je opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech. Od procesní legitimace je třeba odlišovat aktivní věcnou legitimaci,

která se vztahuje k důvodnosti návrhu. Ta je zkoumána teprve při hodnocení zákonnosti opatření obecné povahy, nikoliv ve fázi posuzování podmínek řízení. Městský soud podle navrhovatele posoudil otázku jeho aktivní legitimace správně. Ve své argumentaci navrhovatel poukazuje také na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2015, čj. 8 As 10/2015 - 39, které jsou plně použitelné i v nynější věci. Navrhovatel polemizuje s kasační stížností také v části pojednávající o výšce budov. Tyto námitky nepovažuje za relevantní a nesouhlasí ani s argumentací stěžovatele, že návrh na zrušení úprav územního plánu byl podán téměř před koncem přípustné lhůty. Podle navrhovatele by totiž byl ideální stav, pokud by se nezákonnému postupu stěžovatele při úpravách územního plánu nemusel vůbec bránit.

[7] K procesu přijetí úpravy územního plánu navrhovatel dále uvádí, že veškeré odpovědi na otázky, jež jsou předmětem sporu v nynější věci, byly v podstatě zodpovězeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2013, čj. 1 Aos 2/2013 – 116. Obdobné námitky, jaké nyní uplatňuje stěžovatel, byly podle navrhovatele řešeny již dříve například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2014, čj. 4 As 198/2014 - 33. Navrhovatel proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

V.

[8] Osoba zúčastněná na řízení I) se ztotožňuje s kasační stížností stěžovatele, považuje tvrzení o zkrácení práv navrhovatele za neurčitá, obecná a subjektivní, navíc nepodložená. Z těchto tvrzení není zřejmé, proč právě v rozdílném rozsahu výstavby v souvislosti se změnou kódu míry využití území z kódu C na kód E jsou subjektivní práva navrhovatele dotčena. Vlastnické právo navrhovatele a jeho manželky k bytové jednotce umístěné v bytovém domě nacházejícím se na pozemku sousedícím s pozemkem, jehož se úprava územního plánu týká, není samo o sobě důvodem pro závěr, že stavba zasáhne do subjektivních práv navrhovatele. Naopak může dojít ke zvýšení prestiže dané lokality a také ceny nemovitostí v nich. Vzhledem k obecným tvrzením navrhovatele nelze podle osoby zúčastněné na řízení I) ani relevantně posoudit, zda dotčení práv navrhovatele reálně hrozí, nebo již k zásahu do jeho práv došlo či dochází a tohoto posouzení vzhledem ke skutkovým zjištěním nemohl být schopen ani městský soud. Podle osoby zúčastněné na řízení I) nebyl dostatečně přezkoumán zásah do práv osoby zúčastněné na řízení II), Ing. J. K., přitom jeho práva jsou rozsudkem městského soudu dotčena výraznou měrou, která zjevně převyšuje možné dotčení práv navrhovatele. I osoba zúčastněná na řízení I) je dotčena na svých právech, jelikož je zasaženo do jejího legitimního očekávání, které má jako vážný zájemce o koupi pozemku, k němuž se změna územního plánu vztahuje. Uvedené však městský soud odpovídajícím způsobem nezohlednil. Osoba zúčastněná na řízení I) navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

VI.

[9] Osoba zúčastněná na řízení II) se také přiklání ke kasační stížnosti. Poukazuje na skutečnost, že v minulosti došlo stejným způsobem jako nyní ke změně kódu míry využití území z kódu E na kód C, a to bez jejího vědomí. Proto legitimně očekávala, že se míra využití území vrátí na původní hodnotu kódu E a že její žádost bude projednána zcela zákonným způsobem. Pokud nebude kasační stížnosti vyhověno, bude to mít na tuto osobu zúčastněnou na řízení nepochybně vliv, jelikož rozsudkem městského soudu bylo

do jejího práva na vlastnictví vyplývajícího z čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zasaženo tím, že došlo ke snížení tržní hodnoty předmětného pozemku, na němž v důsledku změny kódu využití území bude možno postavit pouze budovu s méně bytovými či nebytovými jednotkami a potenciální zájemce o koupi tohoto pozemku [kterým je osoba zúčastněná na řízení I), společnost Central Group a. s.], tedy bude navrhovat nižší kupní cenu za tento pozemek. Tato újma vzniklá osobě zúčastněné na řízení II) je přitom nepoměrně větší, než újma navrhovatele. Podle osoby zúčastněné na řízení II) není zřejmé, jaká újma vznikla navrhovateli změnou kódů míry využití území, neboť jeho návrh na zrušení změny územního plánu mluví jen o možnosti vzniku takové újmy, aniž je prokázáno, že k újmě může dojít. Uvedenou argumentaci vypořádal městský soud pouze tak, že není pro věc relevantní. Proto je jeho rozsudek nepřezkoumatelný. Jelikož kód míry využití území E byl na dotčeném pozemku celou dobu, po kterou jej osoba zúčastněná na řízení II) vlastní, s výjimkou krátké doby, kdy byl z iniciativy stěžovatele změněn na kód C, není důvod, aby byla osoba zúčastněná na řízení II) trestána za něco, za co nenese vinu. K postupným změnám uvedeného kódu míry využití území došlo vždy stejným způsobem, avšak teprve druhá změna (z kódu C na kód E), je podrobena soudnímu přezkumu, byť je vlastně návratem v předešlý stav. Ze všech uvedených důvodů navrhuje také osoba zúčastněná na řízení II) napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

VII.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval námitku uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nutno předeslat, že stěžovatel neupřesňuje, z čeho konkrétně dovozuje naplnění uvedeného kasačního důvodu, tedy neuvádí, zda je napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů, resp. zda má za to, že řízení před městským soudem bylo stiženo jinou vadou, mající za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Jelikož k vadám, jež lze podřadit pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je kasační soud povinen přihlížet vždy (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud posuzoval, zda je možno některou z výše uvedených vad napadenému rozsudku vytknout. Dospěl však k závěru, že tomu tak není.

[13] Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, jestliže neobsahuje určitý výrok, nesplňuje formální náležitosti dle § 54 odst. 2 s. ř. s., nebo také, nelze-li z napadeného rozsudku rozpoznat jeho jednotlivé části (záhlaví, výrokovou část, odůvodnění, poučení), jakož i tehdy, chybí-li věcný a obsahový soulad výrokové část napadeného rozsudku a jeho odůvodnění, nebo absentuje-li odkaz na použité právní normy, na nichž správní soud založil právní hodnocení v souzené věci (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2008, čj. 7 Afs 78/2007 - 76). Tyto vady zcela zjevně rozsudek městského soudu nevykazuje.

[14] Nejvyšší správní soud nedovodil ani nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Městský soud vypořádal všechny námitky žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44), vychází ze zjištěného skutkového stavu, je z něj zjevné, jakými úvahami se při hodnocení zjištěného skutkového stavu řídil a proč tento skutkový stav podřadil pod použité právní normy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52). Nedostatkem důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. totiž nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, jsou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75).

[15] Městský soud se vypořádal se všemi námitkami, jež byly obsahem návrhu na zrušení úpravy územního plánu, posoudil otázku aktivní i pasivní legitimace účastníků řízení, vyložil, jaké úvahy jej vedly k závěru, jenž vyústil ve zrušení úpravy územního plánu hlavního města Prahy. V jeho rozsudku je uvedeno, které právní předpisy byly na zjištěný skutkový stav aplikovány a jak je v projednávané věci vyložil, je z něj tedy zřejmé, jak městský soud věc právně posoudil. Lze proto shrnout, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný ani pro nedostatek důvodů. To je ostatně zřejmé i ze skutečnosti, že stěžovatel se závěry městského soudu v kasační stížnosti věcně, byť velmi stroze, polemizuje.

[16] Nejvyšší správní soud konečně nezjistil ani jinou vadu řízení před městským soudem, která by se týkala především porušení procesních ustanovení, jimiž se městský soud řídil či řídit měl a která by měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Naplnění kasačního důvodu vyplývajícího z § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto Nejvyšší správní soud neshledal.

[17] V dalším se soud zabýval tvrzenou nezákonností napadeného rozsudku. Podle stěžovatele soud nesprávně posoudil aktivní legitimaci navrhovatele.

[18] Nejvyšší správní soud uvedenou výhradu stěžovatele nesdílí. Městský soud při posouzení aktivní legitimace navrhovatele nepochybil a své závěry podpořil i odkazem na přiléhavou judikaturu kasačního soudu, která se k této otázce vztahuje a kterou lze na nynější věc bez potíží aplikovat. Závěry městského soudu jsou nejen správné, ale i vyčerpávající. Proto kasační soud k této stížní námitce nemá nad rámec toho, co již vyslovil městský soud, mnoho dalších doplnění.

[19] Městský soud vyložil, že je třeba odlišit aktivní legitimaci procesní a věcnou (hmotněprávní). Procesní legitimace navrhovatele vyplývá z § 101a odst. 1 s. ř. s., tedy aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy. Důvody, pro něž měl městský soud podmínku procesní aktivní legitimace navrhovatele za splněnou, jsou vyloženy na stranách 8 - 9 napadeného rozsudku. Ve svých závěrech přitom městský soud vyšel i z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013 - 116,

který k otázce aktivní procesní legitimace vyslovil, že *„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. Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku řízení o návrhu nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení.“* Aktivní procesní legitimace je tedy zkoumána v rámci podmínek řízení, takto i městský soud postupoval a splnění této podmínky u navrhovatele dovodil.

[20] Z návrhu na zrušení úpravy územního plánu je zřejmé, že navrhovatel tvrdil, že úpravou územního plánu dojde ke snížení ceny jeho nemovitosti, jakož i snížení její uživatelnosti, že dojde také k zahuštění stávající zástavby, nárůstu dopravy a snížení pohody bydlení, jakož i znečištění ovzduší a ovlivnění hlukem. Kromě toho tvrdil, že úprava územního plánu byla přijata nesprávným procesním postupem, neveřejně, nikoliv formou opatření obecné povahy.

[21] Je nespornou skutečností, že bytová jednotka ve vlastnictví navrhovatele č. 2405/9 zapsaná na LV 6787 se nachází v domě č. p. 2405 na pozemku parc. č. X v k.ú. B., který je situován od hranice parcely, jíž se opatření obecné povahy (parc. č. X) týká, vzdušnou čarou 30 m. Shora uvedená tvrzení navrhovatele jsou dostačující pro závěr o jeho aktivní procesní legitimaci. Vlastnické právo navrhovatele k nemovitosti, nacházející se v bezprostřední blízkosti území, jehož se týká změna územního plánu, může totiž být reálně dotčeno, bude-li záměr stavby na dotčeném území realizován. Existuje proto vztah mezi právní sférou navrhovatele a územím, které je územním plánem regulováno a případné aktivity na území, jehož se změna územního plánu týká, se práv navrhovatele mohou dotýkat.

[22] Jelikož pro splnění podmínky aktivní procesní legitimace dostačuje logické a konsekventní tvrzení o možném dotčení (zkrácení) subjektivních práv navrhovatele, aniž je třeba, aby bylo toto tvrzení také „doloženo“, jak namítá stěžovatel, lze shrnout, že otázka aktivní procesní legitimace navrhovatele byla městským soudem posouzena správně, v souladu s platnou právní úpravou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.), jakož i v návaznosti na závěry, jež byly vysloveny kromě usnesení rozšířeného senátu citovaného v bodu 20, i v dalších rozsudcích kasačního soudu, například ze dne 5. 11. 2014, čj. 3 As 60/2014 - 87, ze dne 30. 10. 2014, čj. 10 As 51/2014 - 179, nebo také ze dne 1. 9. 2015, čj. 8 As 10/2015 - 39.

[23] Jinou otázkou je aktivní věcná legitimace navrhovatele. Ta je spojena s posouzením důvodnosti návrhu na zrušení úpravy (změny) územního plánu. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že navrhovatelova tvrzení o zkrácení práv (zejména práva vlastnického) přijatou úpravou územního plánu jsou spekulativní, nebyla v řízení před městským soudem prokázána a městský soud se touto otázkou nezabýval. Městský soud se však k vlastnímu (věcnému) posouzení obsahu územního plánu z pohledu jeho zákonnosti (stejně jako k posouzení proporcionality přijaté změny, čehož se dovolávají obě osoby zúčastněné na řízení) nedostal. Přitom teprve v rámci zkoumání zákonnosti obsahu územního plánu, popř. v rámci posouzení kritéria proporcionality by městský soud byl

povinen posuzovat pravdivost tvrzení navrhovatele o zkrácení jeho práv přijatou změnou územního plánu. Nelze přehlédnout, že důvody, pro které toto věcné posouzení městský soud neprovedl, vyložil na stranách 12 -13 napadeného rozsudku.

[24] Městský soud se totiž při posouzení věci musel nejprve zabývat tím, zda kód míry využití území, jehož změna z koeficientu 0,5 (kód C) na koeficient 1,1 (kód E) je regulativem, který má být obsažen ve směrné části územního plánu, či naopak v jeho závazné části. Přitom i s ohledem na závěry vyplývající z usnesení rozšířeného senátu citovaného v bodu 20 dovodil, že zvýšení kódu míry využití území v sobě nutně zahrnuje možnost zastavění posuzovaného území nejen hustější, ale i vyšší zástavbou, což stěžovatel ani nerozporuje. Pomocí tohoto koeficientu je prostorové využití daného území regulováno závazným způsobem. Městský soud tedy správně uvážil, že případnou změnu kódu míry využití území je třeba začlenit do závazné, a nikoliv do směrné, části územního plánu. Proto také změnu územního plánu v nyní posuzované věci bylo třeba z materiálního hlediska považovat za opatření obecné povahy, a proto ji bylo možno provést pouze postupem, který zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), stanoví pro projednání a vydání opatření obecné povahy. Obdobné závěry vyslovil i zdejší soud například v rozsudku ze dne 13. 3. 2014, čj. 6 Aos 1/2013 - 53, podle něhož *„kód míry využití území v územním plánu hlavního města Prahy je regulativem prostorového uspořádání konkrétního území (limitem jeho využití), jehož vymezení je závazné. Změnu stávajícího kódu lze provést pouze v souladu s § 188 odst. 3 větou první stavebního zákona z roku 2006.“*

[25] S ohledem na shora uvedené městský soud následně posoudil změnu územního plánu, provedenou stěžovatelem, jako opatření obecné povahy, byť byla obsažena ve směrné části, a přistoupil k jejímu přezkumu postupem, který je v praxi správních soudů ustáleně aplikován a byl podrobně rozveden v rozsudku soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 – 98. Tento přezkum probíhá v pětikrokovém algoritmu.

[26] V jeho rámci městský soud nemohl bez dalšího pominout posouzení kritérií, jež jsou zkoumána v prvních třech krocích. Jedná se o pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy (1. krok), působnost správního orgánu k úpravě daného okruhu vztahů, jichž se opatření obecné povahy týká (2. krok) a také zákonnost procesu projednání a vydání (změny) opatření obecné povahy (3. krok). Takový postup při přezkumu opatření obecné povahy jaký správný aproboval Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 185 (srov. bod 29).

[27] S ohledem na skutečnost, že změna územního plánu byla v daném případě chybně obsažena ve směrné a nikoliv závazné části územního plánu, městský soud dospěl k závěru, že změna územního plánu byla provedena správním orgánem, který k tomu nebyl oprávněn. Ve smyslu § 88 odst. 3 stavebního zákona je změnu závazné části územního plánu oprávněno provést pouze zastupitelstvo (srov. § 54 a § 55 stavebního zákona), ač v nynější věci změnu uvedeného obecného regulativu (míry využití území zvýšením koeficientu) provedl stěžovatel, tedy správní orgán povolaný stavebním zákonem k provedení změny směrné části územního plánu. Nejvyšší správní soud tento závěr městského soudu považuje za správný.

[28] Městský soud shledal důvodným také tvrzení navrhovatele vztahující se k pochybením stěžovatele v procesu projednání a vydání změny územního plánu. Nyní posuzovaná změna kódu míry využití území jeho zvýšením totiž nebyla provedena v souladu s § 172 a násl. správního řádu a § 52 a následujících stavebního zákona. Nebyla projednána veřejně (§ 172 odst. 3 správního řádu a § 52 odst. 1 stavebního zákona), tudíž dotčené osoby, což byl i navrhovatel jako vlastník bytové jednotky v domě nacházejícím se na sousedním pozemku, neměly možnost v rámci tohoto projednání uplatňovat své připomínky či námitky. Nemohly tedy uplatňovat svá procesní práva, která jim ze zákona náležejí (§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona, § 172 odst. 4 a 5 správního řádu). Jak také poukázal městský soud, opatření obecné povahy nebylo stěžovatelem odůvodněno, ač tato náležitost vyplývá z § 173 odst. 1 správního řádu. Ani k těmto závěrům městského soudu nemá Nejvyšší správní soud žádná další doplnění. Je zřejmé, že stěžovatel pochybil v procesu projednání změny opatření obecného povahy a jeho postup byl v rozporu se zákonem.

[29] Městský soud nepochybil, pokud opatření obecné povahy zrušil, aniž jej věcně přezkoumal z hlediska zákonnosti a co do jeho proporcionality. Teprve za předpokladu, že by neshledal vady opatření obecné povahy v prvních třech krocích algoritmu přezkumu, by se totiž mohl ve čtvrtém kroku přezkumu zabývat souladem jeho obsahu se zákonem. Přitom by posuzoval, zda jsou opodstatněná a prokázaná tvrzení navrhovatele, že změna územního plánu zkracuje jeho vlastnické právo k sousední nemovitosti (například snížením její ceny či uživatelnosti, zahuštěním stávající zástavby, zvýšením podlažnosti nové zástavby, nárůstem dopravy a snížením pohody bydlení, nebo v podobě znečištění ovzduší a ovlivnění hlukem). Poté v pátém kroku přezkumu by se také zabýval proporcionalitou opatření obecné povahy. Teprve v těchto krocích přezkumu se totiž opatření obecné povahy posuzuje z jeho materiálního hlediska (co do jeho věcného obsahu). K tomuto přezkumu se z důvodů výše vyložených městský soud nedostal. Nejedná se však o žádnou vadu rozsudku, nýbrž jde o logický důsledek vadného postupu stěžovatele v procesu projednání a vydání změny územního plánu.

[30] Stěžovatelův nezákonný postup, který vedl ke zrušení opatření obecné povahy městským soudem, nemůže být ospravedlněn ani poukazem na skutečnost, že byl proveden v souladu s Metodickým pokynem k územnímu plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Tento metodický pokyn, jakkoliv může být „návodem“ či „pomůckou“, není obecně závaznou právní normou, jíž by se subjekt, který realizuje změnu územního plánu, byl povinen řídit, odporuje-li platné právní úpravě. Uvedenou stížní argumentaci proto Nejvyšší správní soud považuje za bezpředmětnou pro posouzení zákonnosti napadeného rozsudku městského soudu.

[31] Z toho vyplývá, že navrhovatel je nejen procesně, ale i věcně aktivně legitimován, jelikož úspěšně namítal porušení procesního postupu přijetí změny územního plánu, která byla soudem posouzena jako opodstatněná. Pochybení v procesu přijetí změny opatření obecné povahy ve svém důsledku vedlo k porušení procesních práv navrhovatele, která mohla mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy a mohla znamenat i zásah do subjektivních hmotných práv navrhovatele. Zkrácení práv navrhovatele nelze bez dalšího vyloučit za situace, kdy v procesu změny územního plánu nebyl dodržen zákonem předepsaný postup a kdy tato změna byla provedena jiným, než zákonem k tomu povolaným, správním orgánem.

[32] Ze všech shora uvedených důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že městský soud se při posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatele, i následně při posouzení věci samé žádných pochybení nedopustil.

[33] Namítá-li konečně stěžovatel, že návrh na zrušení změny územního plánu byl navrhovatelem podán účelově krátce před koncem tříleté lhůty, v níž je možno jej napadat, pak nelze, než doplnit, že stanoví-li zákon pro podání návrhu určitou lhůtu, pak v rámci ní kterýkoliv den jejího plynutí je možno tento návrh uplatnit. Zda se oprávněná osoba rozhodne tak učinit první či poslední den běhu této lhůty, nebo kdykoliv mezi tím, nemá žádný význam. Rozhodné je pouze to, zda zákonem stanovená lhůta byla dodržena. V daném případě se tak stalo, což není sporným. Tvrzení o účelovosti návrhu právě z tohoto důvodu je proto irelevantní pro posouzení věci. Ostatně ani stěžovatel s uvedenou výtkou žádné procesní vyústění nespojuje.

[34] K námitce osoby zúčastněné na řízení II), která považuje zrušení úpravy územního plánu městským soudem za podstatně větší zásah do svých práv, než jak jsou či mohou být dotčena práva navrhovatele, považuje Nejvyšší správní soud doplnit následující. Bude-li osoba zúčastněná na řízení II) na pozemku ve svém vlastnictví zvažovat realizaci záměru budoucí výstavby bytového domu, k níž by bylo třeba změny kódu míry využití území, není vyloučeno, aby opět iniciovala změnu územního plánu. K jejímu provedení je však povoláno zastupitelstvo hlavního města Prahy a změnu územního plánu je třeba provést v souladu s platnou právní úpravou, která obsahuje úpravu procedury projednání a vydání změny územního plánu jako opatření obecné povahy. To mimo jiné znamená nejen veřejné projednání této změny, ale i poskytnutí možnosti dotčeným osobám se tohoto procesu zúčastnit a umožnit jim uplatnění námitek či připomínek k této změně.

[35] Nejvyšší správní soud konečně nepřehlédl, že osoba zúčastněná na řízení II) se dovolávala skutečnosti, že nynější změna územního plánu byla stěžovatelem provedena stejně, jako změna předchozí, kterou došlo taktéž ke změně kódu míry využití území z původního kódu E na kód C, aniž i tato předchozí změna byla předmětem soudního přezkumu.

[36] K tomu nezbývá než doplnit, že ve správním soudnictví nejsou soudy povolány k přezkoumání veškerých předchozích rozhodnutí správních orgánů automaticky, byť se mohou týkat stejné problematiky, stejné věci či stejných účastníků. Zásadně naopak přezkoumávají pouze ta rozhodnutí, která jsou jim skrze návrh k soudnímu přezkumu předložena. Ani správní, ani kasační soud tedy zásadně nemůže rozsah svého přezkumu bez dalšího rozšířit z vlastní iniciativy (s výjimkami dle § 76 odst. 2 s. ř. s., resp. § 109 odst. 3 s. ř. s., o něž zde však nejde). Měla-li osoba zúčastněná na řízení II) za to, že i předchozí změna územního plánu (spočívající ve snížení kódu míry využití území z kódu E na kód C) zkracovala její práva, bylo na ní, aby se domáhala ochrany svých práv u soudu, shodně jako to učinil navrhovatel nyní. V opačném případě jakákoliv argumentace směřující k tomu, že nynější změna územního plánu znamená pouhé navrácení v předešlý stav, včetně poukazu na provedení této předchozí změny stejným (vadným) procesem, nemůže obstát. Ani městský soud, ani Nejvyšší správní soud není povinen se předchozími změnami územního plánu z vlastní iniciativy v tuto chvíli zabývat. I vůči osobě zúčastněné na řízení II) se totiž plně uplatní zásada *vigilantibus iura*.

VIII.

[37] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného uzavírá, že žádný ze stěžovatelem uplatněných kasačních důvodů není naplněn, a proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[38] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V nyní posuzované věci je procesně úspěšným účastníkem navrhovatel, který byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud proto uložil stěžovateli, jako účastníku neúspěšnému, povinnost zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 4114 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[39] Uvedené náklady řízení představují náhradu za 1 úkon právní služby ve výši 3100 Kč za sepis vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 11. 12. 2015 podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a za jednu paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč související s poskytnutým úkonem právní služby (§ 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu). Tato částka (3400 Kč) byla v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšena o 21% daň z přidané hodnoty ve výši 714 Kč, neboť právní zástupce navrhovatele je registrován jako plátce této daně.

[40] Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá v projednávané věci podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 11. července 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu