

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Z. K.**, zastoupeného Mgr. Viktorem Klímou, advokátem se sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí Zastupitelstva hlavního města Prahy o námitkách žalobce proti změně Z-1415/07 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, zahrnuté do Opatření obecné povahy hlavního města Prahy č. 38/2014, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2016, č. j. 11 A 93/2014 – 121,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2016, č. j. 11 A 93/2014 – 121, **se zrušuje.**

II. Žaloba **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí Zastupitelstva hlavního města Prahy o námitkách žalobce proti změně Z-1415/07 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, zahrnuté do Opatření obecné povahy hlavního města Prahy č. 38/2014 (dále jen „OOP č. 38/2014“). Namítl, že změna Z-1415/07, jíž byly vymezeny veřejně prospěšné stavby retenční nádrž a dešťová usazovací nádrž, se dotýká mimo jiné i jeho pozemků (žalobce je vlastníkem 48 pozemků vymezených na LV č. X v katastrálním území K., obec P., přičemž veřejně prospěšná

stavba má přímo zasahovat pozemek parc. č. X). Vymezení ploch veřejně prospěšných staveb je podle žalobce faktickou přípravou pro zahájení vyvlastňovacího řízení. S ohledem na hrozící škodu spočívající v tom, že žalobce nebude moci v budoucnu své pozemky nadále volně využívat, podal dne 11. 1. 2010 proti změně Z-1415/07 námitky. Rozhodnutí o námitkách městský soud zrušil rozsudkem ze dne 31. 5. 2013, č. j. 3 A 61/2010 – 94, pro nepřezkoumatelnost. Žalovaný následně vydal nové rozhodnutí o námitkách žalobce, které vyvěsil na úřední desce dne 1. 4. 2014. Zdánlivě sice rozhodnutí podrobněji odůvodnil, fakticky však rozhodl zcela totožně. Žalobce byl proto přesvědčen, že rozhodnutí o námitkách i samotná změna Z-1415/07 byly nezákonné.

[2] Městský soud rozsudkem ze dne 18. 9. 2014, č. j. 11 A 93/2014 – 34, zrušil OOP č. 38/2014 v části změny Z-1415/07. Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu rozsudkem ze dne 15. 4. 2015, č. j. 1 As 167/2014 – 64, pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti, neboť si městský soud neujasnil, zda je řízení vedeno o žalobě proti rozhodnutí o námitkách podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), nebo o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.

[3] Následně městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 28. 7. 2015, č. j. 11 A 93/2014 – 74. Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu rozsudkem ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 194/2015 – 86, pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a v nedostatku důvodů, neboť městský soud neodstranil nedostatky vytčené v předchozím zrušujícím rozsudku. Současně Nejvyšší správní soud shledal vadu řízení před městským soudem, neboť poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí zrušeno kasačním soudem, městský soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání, aniž by byly splněny podmínky § 51 s. ř. s.

[4] V dalším řízení městský soud nařídil jednání, na němž žalobce mimo jiné uvedl, že setrvává na žalobě v podobě žaloby proti rozhodnutí o námitkách, neboť zákonná lhůta pro napadení samotného OOP č. 38/2014 končí až v roce 2017. Žalobce měl za to, že k dotčení jeho práv došlo již vydáním rozhodnutí o námitkách. Bylo by pro něj také ekonomicky i časově výhodnější, pokud by soud přezkoumal přímo rozhodnutí o námitkách a žalobce nemusel podávat žalobu proti OOP č. 38/2014.

[5] Podle městského soudu byly v posuzované věci splněny podmínky řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. Žalobce je vlastníkem nemovitostí dotčených změnou Z-1415/07, byl proto oprávněn k podání námitek podle § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V žalobě tvrdil zásah do svých práv ve smyslu § 65 s. ř. s. Dotčení na jeho právech je také implicitně obsaženo v existenci vlastnického práva k pozemkům, jichž se změna Z-1415/07 týká. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu městský soud konstatoval, že rozhodnutí o námitkách lze po formální i materiální stránce považovat za správní rozhodnutí, jehož soudní přezkum není *a priori* vyloučen. V nyní posuzované věci žalobce vystupoval v procesu přijímání změny územního plánu jako nositel svých subjektivních práv, rozhodnutí o námitkách se tak mohlo bezprostředně dotknout jeho hmotněprávního postavení vlastníka dotčených nemovitostí. Aktivní legitimace žalobce k podání žaloby podle § 65 s. ř. s. proto není vyloučena.

[6] Po posouzení obsahu napadeného rozhodnutí městský soud dospěl k závěru, že žalovaný řádně nevypořádal některé žalobcovy námitky. V odůvodnění chybí zejména úvaha, proč je stanovení veřejně prospěšné stavby na pozemku žalobce nezbytné. Rozhodnutí se nevyjádřilo ani k námitkám, podle nichž potok Dobrá voda neexistuje, vodní nádrž Dobrá voda je nedokončená a fakticky není využívána. Žalovaný nijak neodpověděl ani na námitky, že veřejná prospěšnost sporné stavby nebyla doložena, že se v daném prostoru již nachází jiná stavba s jiným funkčním využitím a že změna územního plánu bude mít za následek likvidaci odpadních vod z Petrovic vypuštěním na pozemek žalobce. Městský soud proto v záhlaví označeným rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí o námitkách a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně posoudil pasivní legitimaci stěžovatele, kterého v řízení o žalobě považoval za žalovaného. Žaloba směřovala proti rozhodnutí Zastupitelstva hlavního města Prahy o námitkách žalobce. Také OOP č. 38/2014, do něhož bylo rozhodnutí o námitkách zahrnuto, vydalo zastupitelstvo, nikoliv stěžovatel (nejedná se o úpravu územního plánu, o které rozhoduje stěžovatel - Magistrát hl. m. Prahy).

[9] Odůvodnění napadeného rozsudku je i přes dříve vyslovené výtky Nejvyššího správního soudu zmatečné a vzájemně si odporuje. Městský soud na jedné straně uznal, že obecnost odůvodnění napadeného rozhodnutí je dána obecností námitek, na druhé straně tvrdil, že žalobcovy námitky byly konkrétní, a po žalovaném proto vyžadoval vysokou míru konkrétnosti odůvodnění. V rozsudku není upřesněno, v čem žalobce (resp. městský soud) spatřoval konkrétní porušení práv žalobce. Městský soud se ani nijak nevypořádal s požadavkem kasačního soudu, aby si ujasnil předmět řízení.

[10] Dále stěžovatel vytkl městskému soudu, že po provedení jednání hodnotil důkazy zcela jinak, než v předchozím řízení, přestože na jednání nebyly doloženy nové důkazy nebo tvrzeny nové námitky. V předchozím rozsudku č. j. 11 A 93/2014 – 74 městský soud nepřisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Zejména s ohledem na samostatnou přílohu odůvodnění č. 1A bylo podle citovaného rozsudku zřejmé, že se žalovaný zabýval jednotlivými námitkami a správně aplikoval právní úpravu. V novém rozsudku ale městský soud svůj názor dramaticky změnil, přestože mu kasační soud nevytkl nesprávné hodnocení důkazů. Městský soud tuto změnu nijak nevysvětlil. Neupřesnil ani, jaké konkrétní nedostatky v odůvodnění napadeného rozhodnutí shledal. Je zřejmé, že městský soud tápe a protiřečí si. Rozsudek městského soudu nenaplňuje stejné požadavky na přezkoumatelnost, které žalovanému vytkl.

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil 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 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že městský soud nadále ponechal neujasněný předmět řízení. Na rozdíl od předchozích dvou rozsudků je nyní napadený rozsudek v tomto ohledu již konzistentní a nezaměňuje řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. s řízením o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s. Městský soud posoudil podání žalobce ze dne 11. 6. 2014 jako žalobu proti rozhodnutí o námitkách a vedl řízení v režimu § 65 a násl. s. ř. s. Podřazení podání žalobce tomuto žalobnímu typu má oporu v petitu i obsahu žaloby. Úmysl napadnout rozhodnutí o námitkách žalobce výslovně potvrdil také při jednání před městským soudem dne 10. 11. 2016. Při posouzení žaloby z hlediska žalobního typu tedy městský soud nepochybil.

[15] Městský soud ovšem dospěl k nesprávnému závěru o splnění podmínek pro aktivní legitimaci žalobce k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách. Přestože stěžovatel tuto otázku v kasační stížnosti nenamítl, chybějící aktivní legitimace je vadou řízení před krajským (městským) soudem, k níž Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 109 odst. 4 s. ř. s.].

[16] Již v dřívější judikatuře Nejvyšší správní soud upozornil, že možnost samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu v režimu žaloby podle § 65 s. ř. s. je značně omezena. Jakkoliv ji nevyloučil zcela, zdůraznil, že s ohledem na zásadu subsidiarity nemá aktivní legitimaci k podání takové žaloby vlastník pozemku dotčeného územním plánem nebo jeho změnou, který je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. K dotčení práv vlastníka pozemku totiž nedochází s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách, ale až samotným územním plánem či jeho změnou (viz rozsudek ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62, usnesení ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24, a oba předcházející rozsudky Nejvyššího správního soudu vydané v nyní posuzované věci).

[17] Tento závěr potvrdil rozšířený senát v usnesení ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 82, č. 3415/2016 Sb. NSS, odst. 65 až 68. Současně poukázal na to, že soudní přezkum rozhodnutí o námitkách v rámci žaloby podle § 65 s. ř. s. by nebyl účinným prostředkem soudní ochrany, neboť případné zrušení rozhodnutí o námitkách soudem na základě žaloby podle § 65 s. ř. s. s sebou nenese žádný faktický důsledek. V řízení o žalobě proti rozhodnutí soudní řád správní předpokládá, že pokud je žaloba důvodná, soud rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Oproti tomu § 54 odst. 4 stavebního zákona („[d]*ojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách*“) předpokládá, že v případě zrušení rozhodnutí o námitkách budou vymezeny části územního plánu, podle kterých nebude možné rozhodovat či postupovat.

Stavební zákon však neumožňuje po zrušení rozhodnutí o námitkách a vrácení věci žalovanému pokračovat v řízení o námitkách a opětovně o nich rozhodnout. Ačkoli je tedy správní soudnictví postaveno na kasačním principu, požaduje se fakticky po soudu, aby vyhodnotil účinky zrušeného rozhodnutí o námitkách na celé opatření obecné povahy a vymezil části, podle nichž by se nemělo rozhodovat a postupovat. To však není realizovatelné a ani řízení o žalobě proti rozhodnutí upravené v § 65 a násl. s. ř. s. k tomu soudu neposkytuje procesní možnosti. Naopak v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je aktivně legitimovaným subjektům umožněno dosáhnout přímého zrušení vadných částí, respektive celého opatření obecné povahy. Správní soudy mají pravomoc v rozsahu návrhu a uplatněných důvodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) opatření obecné povahy přezkoumat a případně zrušit (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).

[18] V rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak možno zohlednit také námitky, které navrhovatel vznesl proti návrhu územního plánu nebo jeho změny, umožňují-li to ostatní podmínky řízení (srov. např. rozsudky ze dne 11. 8. 2016, č. j. 10 As 145/2015 – 82, odst. 65 a 69 a násl., ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Aos 1/2012 – 68, ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011 – 229, odst. 51 a 52, ze dne 22. 6. 2011, č. j. 9 Ao 3/2011 – 39, nebo ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, odst. 148 a násl.). Nedostatečné nebo nesprávné vypořádání námitek odpůrcem může vést ke zrušení územního plánu nebo jeho části. Vlastníku dotčeného pozemku tak není upřena soudní ochrana tím, že je aktivně legitimován až k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a nikoliv samostatně k žalobě proti rozhodnutí o námitkách.

[19] Městský soud odůvodnil splnění podmínek aktivní legitimace žalobce pro podání žaloby podle § 65 s. ř. s. tím, že napadené rozhodnutí o námitkách může zasáhnout do vlastnického práva žalobce a žalobce takový zásah v žalobě tvrdil. Tyto skutečnosti však samy o sobě aktivní legitimaci nezakládají. Jak již soud vysvětlil shora, ke skutečnému dotčení práv vlastníka pozemku, jehož se územní plán dotýká, dochází až samotným územním plánem. Rozhodnutí o námitkách, které žalobce napadl nyní posuzovanou žalobou, bylo zahrnuto do změny územního plánu provedené OOP č. 38/2014. Tvrzené nedostatky rozhodnutí o námitkách mohou být zohledněny v rámci řízení o návrhu na zrušení části OOP č. 38/2014. Ostatně této možnosti již žalobce využil. Z přípisu městského soudu ze dne 24. 5. 2017 plyne, že žalobce podal dne 19. 4. 2017 návrh na zrušení OOP č. 38/2014 v části změny Z-1415/07. Řízení o tomto návrhu je u městského soudu vedeno pod sp. zn. 6 A 105/2017. Jakkoliv Nejvyšší správní soud nemůže předjímat splnění všech nezbytných podmínek řízení o tomto návrhu ani jeho důvodnost, považuje za nepochybné, že žalobci svědčí aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP č. 38/2014 v části změny Z-1415/07, neboť tato změna se dotýká pozemků ve vlastnictví žalobce (srov. výše odst. [1]).

[20] S ohledem na výše uvedené měl městský soud poté, kdy si ujasnil, že podání žalobce ze dne 11. 6. 2014 bylo žalobou proti rozhodnutí o námitkách, tuto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou z důvodu chybějící aktivní legitimace žalobce. Neučinil-li tak, zatížil řízení vadou, která má vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[21] Vzhledem ke skutečnosti, že již v řízení před městským soudem měla být žaloba odmítnuta, se Nejvyšší správní soud již nezabýval dalšími kasačními námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou (byť z jiných důvodů, než které namítl stěžovatel), zrušil proto rozsudek městského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, ale rozhodl sám o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. z důvodu chybějící aktivní procesní legitimace žalobce.

[23] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

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

V Brně dne 28. června 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu