

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci navrhovatelky **PhDr. V. B.**, zastoupené Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Praha 2, Lublaňská 398/18, proti odpůrci **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2, za účasti **I) BLOOMING, s. r. o.**, se sídlem Praha 1, Na Florenci 2116/15, zastoupené Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Praha 1, Na Florenci 2116/15, **II) Městské části Praha 12**, se sídlem Praha 4, Písková 830/25, **III) hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a osoby zúčastněné na řízení I), proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2016, č. j. 8 A 119/2014 – 117,

takto:

I. Kasační stížnost odpůrce **se zamítá.**

II. Řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) **se zastavuje.**

III. Odpůrce **je povinen** uhradit navrhovatelce náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 3.400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce navrhovatelky Mgr. Pavla Černohouse.

IV. Osoby zúčastněné na řízení I), II) a III) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

V. Osobě zúčastněné na řízení I) **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 4.000 Kč, který bude z účtu Nejvyššího správního soudu vyplacen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelka se svým návrhem domáhala zrušení úpravy směrné části Územního plánu hl. města Prahy, provedené dne 27. 7. 2011, pod č. U 0994/2011, s názvem *„Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy“* (dále též jen „úprava územního

plánu“). Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2014, č. j. 8 A 119/2014 - 30, byla tato úprava územního plánu (jakožto opatření obecné povahy) zrušena a věc byla odpůrci vrácena k dalšímu řízení. Ke kasačním stížnostem odpůrce a osoby zúčastněné na řízení I) byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 213/2014 – 129, uvedený rozsudek městského soudu zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení. Rozsudkem městského soudu ze dne 17. 5. 2016, č. j. 8 A 119/2014 – 117 (dále též jen „napadený rozsudek“) byla úprava územního plánu opětovně zrušena a věc byla odpůrci vrácena k dalšímu řízení.

[2] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve konstatoval, že Územní plán hl. m. Prahy byl schválen dne 9. 9. 1999 usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 10/05, ve znění změny Z 1000/00, vydané opatřením obecné povahy č. 6/2009, s účinností od 12. 11. 2009. Dále uvedl, že dne 1. 4. 2011 předložila společnost BLOOMING, s. r. o. [dále též „osoba zúčastněná na řízení I)“], u Úřadu městské části Praha 12 žádost o úpravu územního plánu, za účelem realizace projektu „*Bytového domu V.*“ (dále též jen „projekt“ nebo „bytový dům“), zpracovaného společností C. A. I. S. architekti, s. r. o., který měl být umístěn na pozemcích parc. č. X v k. ú. X. Městská část Praha 12 nejprve usnesením ze dne 17. 5. 2011 č. 15. 01. 11 vzala na vědomí objemovou studii bytového domu a souhlasila s úpravou kódu míry využití území na dotčených pozemcích, požadovala ovšem zachovat výši objektu podle okolní zástavby, zvýšit počet parkovacích míst, pro vedení staveništní dopravy využít bývalou komunikaci situovanou severně od stavby a seznámit s projektem obyvatele okolních domů. Dne 22. 7. 2011 pak Městská část Praha 12 souhlasila se změnou kódu využití území „*C*“ na kód míry využití území „*G*“; ke změně kódu využití území se v červnu a červenci roku 2011 kladně vyjádřil také Odbor ochrany prostředí a Útvar rozvoje hl. m. Prahy. V návaznosti na to pak odpůrce rozhodl o úpravě směrné části územního plánu „rozhodnutím“ ze dne 27. 7. 2011, č. U 0994/2011, jehož zrušení se navrhovatelka u městského soudu domáhala.

[3] Svou pozornost městský soud nejprve soustředil na otázku, zda byla navrhovatelka osobou oprávněnou k podání návrhu. Nahlédnutím do katastru nemovitostí ověřil, že navrhovatelka je vlastníkem bytové jednotky č. X v bytovém domě v ulici V., s podílem na společných částech bytového domu č. p. X a pozemcích parc. č. X v k. ú. X, zapsaných na LV č. X u Katastrálního úřadu pro hl. m. Prahu. Jelikož se tyto nemovitosti nacházejí v těsné blízkosti pozemků dotčených úpravou územního plánu, jevil se městskému soudu jako opodstatněný navrhovatelkou tvrzený zásah do jejích práv, spočívající v nutnosti strpět případnou realizaci projektu osoby zúčastněné na řízení I), která je podmíněna právě provedením předmětné úpravy územního plánu. Vycházel přitom ze závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116 (rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z http://www.nssoud.cz), v němž se mj. uvádí, že aktivní procesní legitimace je dána i pouhou hrozbou (pravděpodobností) realizace plánem vytčeného cíle, dopadají-li jeho důsledky do práv navrhovatele, bez ohledu na to, zda k takovému cíli v budoucnu skutečně dojde. Současně, s odkazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, městský soud konstatoval, že procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejících přijetí opatření obecné povahy může být způsobena různými faktory, jejichž význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu. S odkazem na závěr Nejvyššího správního soudu vyslovený ve zrušujícím rozsudku ze dne 16. 2. 2016,

č. j. 3 As 213/2014 – 129, o nedostatečnosti tvrzení navrhovatelky stran její aktivní věcné legitimace, městský soud navrhovatelku vyzval k doplnění její argumentace v tomto smyslu. Při jednání dne 17. 5. 2016 zástupce navrhovatelky doplnil stávající tvrzení o dotčení hmotných práv navrhovatelky provedenou úpravou územního plánu, která zvyšuje kód využití území „*C*“ na „*G*“, což znamená nárůst hrubých podlažních ploch. Uvedl, že úprava územního plánu tedy umožňuje postavit nejenom budovu výrazně mohutnější, nýbrž i více než dvojnásobně vyšší, což vyústí v uzavření ulice, rušení přímého výhledu navrhovatelky směrem na východ přes pozemky dotčené úpravou. Navýšení počtu bytů přinese i navýšení počtu aut, což se projeví na hlukovém a emisním zatížení v lokalitě, jejíž zatížení je již velmi blízké hygienickým limitům (odkázal přitom na vypracovanou emisní a hlukovou studii). Při jednání aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky podpořila i osoba zúčastněná na řízení II), která vyjádřila své nesouhlasné stanovisko k projektu. Městský soud proto uzavřel, že při jednání dne 17. 5. 2016 byla aktivní věcná legitimace navrhovatelky prokázána, neboť je nesporné, že úpravou bylo dotčeno právo navrhovatelky na příznivé životní prostředí.

[4] Poté se městský soud zabýval charakterem napadeného správního aktu a rozsahem, v jakém jej lze přezkoumat. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, dovodil, že napadená úprava územního plánu je svou povahou opatřením obecné povahy, neboť pro určení, zda je správní akt opatřením obecné povahy, je třeba zkoumat nejen jeho formální stránku, ale rovněž jeho stránku materiální (obsah). V konkrétní rovině vycházel z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116, z něhož ve svém rozsudku citoval obsáhlé pasáže. Mj. uvedl, že „*index podlažní plochy*“ (dále jen „*IPP*“) vyjadřuje intenzitu využití území (například z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury, atp.), tj. počet m^2 hrubé podlažní plochy na m^2 základní plochy. Pojmu *IPP*, užitému v územním plánu statutárního města Brna ve věci sp. zn. 1 Aos 2/2013, přitom odpovídá termín „*kód využití území*“, užívaný v Územním plánu hlavního města Prahy; mírou využití území se v tomto případě rozumí stanovení maximálních koeficientů zastavěných ploch, hrubých podlažních ploch, maximálního počtu nadzemních podlaží a minimálního koeficientu zeleně vzhledem k ploše území. Míra využití území ovlivňuje, jak velká stavba s jakou podlažní plochou může být v daném území umístěna. Zvýší-li se tedy koeficient podlažní plochy/míra využití území, znamená to, že předmětná plocha může být zastavěna hustěji, popřípadě stavbami vyššími, než je dosud předpokládáno. Změnu využití území je podle ustálené judikatury nutno považovat za obecný regulativ prostorového uspořádání konkrétního území, jehož vymezení je závazné. Nelze ho proto vyhradit směrné části územního plánu a měnit pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem, iniciovaným individuálně podanou žádostí. Sama skutečnost, že je změna míry využití území nesprávně zařazena do směrné části územního plánu, nemění nic na tom, že musí být obsažena v závazné části územního plánu. Proto je v těchto případech nutno postupovat podle § 188 odst. 3 zákona č. 186/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), podle kterého mohou být závazné části územního plánu měněny pouze způsobem v něm popsaným, tedy formou opatření obecné povahy. Městský soud na základě výše uvedeného uzavřel, že i v Územním plánu hl. m. Prahy měl být kód využití území součástí jeho závazné části, nikoli části směrné. Změna územního plánu proto měla proběhnout procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy, mj. se zachováním procesních práv vlastníků okolních

pozemků a staveb na nich. Z těchto důvodů nahlížel městský soud na napadenou úpravu územního plánu jako na opatření obecné povahy v materiálním smyslu.

[5] Při samotném přezkumu tohoto opatření pak městský soud aplikoval přezkumný algoritmus, který v minulosti vymezil Nejvyšší správní soud v naposledy citovaném rozsudku a který spočívá v pěti na sebe navazujících krocích; první tři mají povahu formálního přezkumu (týkají se pravomoci a působnosti správního orgánu a dodržení zákonem stanoveného postupu při vydání opatření obecné povahy), zbývající dva mají povahu materiální (v jejich rámci se zkoumá případný rozpor se zákonem a proporcionalita užité právní regulace). V souzené věci usoudil, že první dvě podmínky pro vydání opatření obecné povahy lze považovat za splněné. Pokud však jde o třetí krok popsaného algoritmu, dospěl městský soud k závěru, že postup odpůrce nedostojí pravidlům zakotveným v ustanovení § 188 odst. 3 větě první stavebního zákona, respektive § 171 odst. 1 a 2 a § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"). Odpůrce totiž sice oslovil některé dotčené správní orgány, nedostál však pokynu Rady městské části Prahy 12, obsaženému v usnesení č. 15. 01. 11 ze dne 17. 5. 2011 k objemové studii objektu, podle něhož musí být s projektem seznámeni obyvatelé okolních domů. Nebyla tedy při jeho vydání dodržena pravidla zakotvená v § 171 a násl. správního řádu (zveřejnění a projednání s veřejností); v rozporu s požadavky § 173 odst. 1 téhož zákona neobsahuje předmětné opatření obecné povahy ani řádné odůvodnění. Z uvedených důvodů proto městský soud předmětnou úpravu územního plánu zrušil.

[6] Proti tomuto rozsudku brojí odpůrce (dále též jen „stěžovatel") kasační stížností, odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I) byla podáním ze dne 13. 1. 2017 vzata zpět.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně zpochybňuje především aktivní legitimaci navrhovatelky k podání návrhu. Dle jeho názoru mohou být případná omezení, k nimž dochází v průběhu výstavby, předmětem navazujících řízení o umístění stavby a stavebního řízení, nikoli řízení o úpravě územního plánu; vlastní změna územního plánu sama o sobě práva navrhovatelky nijak nenarušuje. Dále zdůrazňuje, že k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je aktivně legitimován pouze ten, kdo nejen tvrdí, ale i prokáže zkrácení na svých právech, přičemž obě tyto podmínky musí být splněny kumulativně. V průběhu soudního řízení však navrhovatelka uváděla toliko obecná, respektive spekulativní tvrzení o dotčení svých práv. Stěžovatel je s ohledem na uvedené skutečnosti přesvědčen, že navrhovatelka nebyla úpravou směrné části územního plánu nijak dotčena na svých věcných právech, a proto není ani aktivně věcně legitimována k podání návrhu. V souvislosti s námitkou aktivní legitimace navrhovatelky stěžovatel rovněž městskému soudu vytýká, že se neřídil výtkami Nejvyššího správního soudu a mimo jiné nijak blíže nezkoumal blízkost dotčené lokality s bytem navrhovatelky a spokojil se (na základě objemové studie BD V.) pouze s konstatováním, že ověřil fakt, že *„nemovitosti, jejichž vlastníkem, resp. spoluvlastníkem je navrhovatelka, se nacházejí v těsné blízkosti pozemků dotčených namítanou úpravou v k. ú. X"*.

[8] Druhá kasační námitka stěžovatele se taktéž opětovně týká aplikace závěrů usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116. Stěžovatel se

totiž domnívá, že se městský soud jeho aplikací dopustil retroaktivity právního výkladu, neboť právní názor, že kód míry využití území má být součástí závazné (nikoli směrné) části územního plánu, a proto jeho změna musí proběhnout procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy, byl přijat teprve v roce 2013, tedy po zhruba dvou letech od projednání a přijetí úpravy řešeného územního plánu. Jinými slovy, při projednání úpravy územního plánu postupoval stěžovatel ve shodě s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 - 23, a ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 - 432, neboť v rozhodné době žádný jiný názor na danou problematiku k dispozici nebyl. Dle názoru stěžovatele je třeba rozlišit řízení o samotné úpravě územního plánu od soudních řízení. Řízení o úpravě územního plánu bylo skončeno vyhlášením úpravy a stěžovatel není oprávněn na základě změny judikatury měnit svá platná rozhodnutí z předchozí činnosti; novou judikaturu je proto možno a nutno použít na probíhající, dosud neskončená projednání o pořizování úprav, nelze ji však použít na již skončená projednání o úpravě územního plánu.

[9] Navrhovatelka ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce uvedla, že trvá na své aktivní legitimaci k podání návrhu. Nesouhlasí s názorem, že z přijaté úpravy územního plánu nevyhnutelně nevyplývá žádný z negativních jevů, a proto k omezení jejích práv dosud nedošlo. Dle stěžovatelky se jedná o velmi restriktivní pojetí, které by fakticky popřelo možnost soudního přezkumu územních plánů, pro které platí, že negativní vlivy na životní prostředí, respektive zásahy do vlastnického práva, nezpůsobují samy o sobě, ale umožňují je tím, jakou výstavbu v území připouštějí. Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s názorem, že městský soud nezkoumal blízkost dotčené lokality s jejím bytem, neboť absolutní blízkost nemovitostí soud zjistil z mapy území. Z ní je též seznatelné, že příjezdová komunikace k řešené lokalitě vede přímo vedle nemovitosti navrhovatelky, čímž, v případě realizace budoucí zamýšlené výstavby, dojde k přímému zásahu do jejího životního prostředí (zvýšení koeficientu umožňuje intenzivnější zástavbu, a tedy i větší zvýšení obslužné dopravy), což vyplývá ze spisového materiálu. Kasační námitku proti judikaturní retrospektivě navrhovatelka považuje za nepřípustnou, neboť se jí Nejvyšší správní soud již podrobně zabýval ve zrušujícím rozsudku ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 213/2014 – 129. Nadto poznamenala, že se stěžovatel mýlí, má-li za to, že novou judikaturu lze aplikovat jen na nyní projednávané změny (úpravy) územního plánu, a nikoli již na skončené procesy.

[10] Vyjádření ke kasační stížnosti zaslala zdejšímu soudu taktéž osoba zúčastněná na řízení II). Poukázala na skutečnost, že proces úpravy směrné části územního plánu neproběhl v souladu s jejími požadavky a právními předpisy. Na jednání soudu dne 17. 5. 2016 již deklarovala své stanovisko nesouhlasnými usneseními č. 72.09.12, R-104-002-13, R-118-002-13, R-125-004-13. Její původní souhlas ze dne 17. 5. 2011, č. 15. 01. 11, byl mimo jiné podmíněný požadavkem na seznámení obyvatelů okolních domů s projektem, což nebylo ze strany stěžovatele splněno. Tím byla veřejnost (především obyvatelé okolních domů a vlastníci dotčených nemovitostí) z projednávání předmětné věci v rozporu s právními předpisy vyloučena. Osoba zúčastněná na řízení II) se proto ztotožňuje se závěry městského soudu a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[11] Vzhledem k tomu, že nyní projednávaná kasační stížnost je v dané věci již v pořadí druhou (obě podané stejným stěžovatelem), zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve její

přípustností z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., dle něhož je kasační stížnost *nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*. K interpretaci uvedeného ustanovení se vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05 (dostupný z http://nalus.usoud.cz), v němž uvedl, že smyslem a účelem citovaného ustanovení je *„to, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil."* V intencích tohoto právního názoru judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila, že kasační stížnost je nutno považovat za přípustnou mj. tehdy, pokud Nejvyšší správní soud vytkl v původním rozsudku prvoinstančnímu soudu procesní pochybení, nepřezkoumatelnost nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně pokud se ve zrušujícím rozsudku závazně nevyjádřil ke všem sporným otázkám. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu a odporovalo by účelu a smyslu správního soudnictví (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165). Jiné, než shora uvedené, stížnostní důvody opakované kasační stížnosti nemohou být tedy meritorně projednány.

[12] V intencích výše uvedeného lze tedy konstatovat, že první skupina kasačních námitek, směřujících proti aktivní legitimaci navrhovatelky, je přípustná, neboť závěry městského soudu o této otázce shledal Nejvyšší správní soud v předcházejícím rozsudku za nepřezkoumatelné a původní rozsudek městského soudu (mimo jiné i) z uvedeného důvodu zrušil.

[13] V případě druhé kasační námitky, týkající se aplikace závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, je situace odlišná, neboť zdejší soud se touto otázkou v řízení o předcházející kasační stížnosti stěžovatele zabýval a v rozsudku ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 213/2014 – 129) podrobně pojednal o přípustnosti tzv. „incidentní retrospektivity" působení judikatury, přičemž závěry městského soudu v tomto smyslu aproboval. Uvedená námitka je proto ve smyslu ustanovení s § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřípustná.

[14] Nejvyšší správní soud následně přezkoumal napadený rozsudek za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 3, věty před středníkem s. ř. s., a § 109 odst. 4, věty před středníkem s. ř. s., a ve věci rozhodl bez nařízení jednání, v souladu s ustanovením § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Pokud jde o projednatelnou skupinu kasačních námitek, jíž je zpochybňována aktivní legitimace navrhovatelky k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1, věty první s. ř. s. (dle něhož *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*), považuje Nejvyšší správní soud za vhodné před vlastním posouzením předestřené argumentace stručně pojednat o problematice aktivní legitimace a jejího členění.

[17] Aktivní procesní legitimace je obecně spojována s procesní způsobilostí žalobce (navrhovatele), což platí i pro soudní řízení správní – viz § 33 s. ř. s. Správní soudnictví je přitom specifické v tom, že (na základě zvláštní právní úpravy) nezřídka přiznává způsobilost být (aktivně legitimovaným) účastníkem řízení i tomu, kdo nedisponuje právní subjektivitou ve smyslu soukromého práva (§ 33 odst. 2, věta za středníkem s. ř. s.); zmínit lze například *přípravný výbor místního referenda* (k tomu viz například § 57 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů). V jiných případech je naopak aktivní procesní legitimace (tedy samotná způsobilost vystupovat v řízení jako žalobce/navrhovatel) nastavena restriktivněji, kdy ze zvláštního zákona (viz například § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., atomový zákon, ve znění účinném do 31. 12. 2016) vyplývá, že v tomto postavení se může nacházet pouze konkrétně určený subjekt, bez ohledu na obecnou definici účastníků řízení, podávající se z příslušných ustanovení s. ř. s. Z pohledu ustanovení § 101a odst. 1, věty první s. ř. s. je aktivní procesní legitimace založena již kvalifikovaným (viz dále) *tvrzením* navrhovatele (splňujícího obecné podmínky, kladené na něj ustanovením § 33 odst. 2 s. ř. s.), že byl na svých subjektivních (hmotných) právech zkrácen buď přímo napadeným opatřením obecné povahy, nebo že se tak stalo v důsledku porušení stanoveného postupu při jeho vydávání. Naopak předpokladem aktivní věcné legitimace je, že žalobce/navrhovatel *je nositelem subjektivního hmotného práva*, proti jehož porušení návrhem na zahájení řízení brojí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 8/2004 – 61). Věcnou aktivní legitimací je tedy stav vyplývající z hmotného práva. Případný nedostatek aktivní věcné legitimace znamená, že podle hmotně právních ustanovení není žalobce subjektem (nositelem) tvrzeného práva a žaloba jím vedená nemůže být proto úspěšná. Soud ji zpravidla může řešit až na základě výsledků dokazování a v souvislosti s rozhodováním ve věci samé (v rozhodnutí, kterým se řízení končí); nedostatek věcné legitimace proto není důvodem pro zastavení řízení nebo odmítnutí žaloby, ale pro její zamítnutí (po věcném projednání).

[18] V napadeném rozsudku městský soud nejdříve zkoumal aktivní procesní legitimaci navrhovatelky, přičemž vycházel ze závěrů vyslovených v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, dle něhož *„[a]ktivní procesní legitimace je v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. spojena s tvrzením, že navrhovatel je opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li navrhovatel 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.“* Městským soudem aplikovaná judikatura plně koresponduje se starší judikaturou citovanou ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 213/2014 – 129, spojující aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územně plánovací dokumentace s povinností plausibilně tvrdit a zdůvodnit (nikoliv prokázat), že (budoucí) zásah do sféry jeho hmotných práv je na podkladě tohoto opatření minimálně pravděpodobný. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, aktivní legitimace svědčí v těchto typových případech primárně osobě, *„která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem*

regulováno“, tedy vlastníkům nemovitostí, jichž se změna územně plánovací dokumentace přímo týká. „*Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územní plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.*“; věcnou správnost uvedeného usnesení následně potvrdil i Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Naposledy uvedený případ, odůvodňující aktivní legitimaci navrhovatele, nastal i v nyní posuzované věci. Navrhovatelka je bezesporu (spolu)vlastníkem nemovitostí nacházejících se v blízkosti území regulovaného upraveným územním plánem, kdy plausibilně tvrdí a zdůvodňuje dotčení svých práv vlivy souvisejícími s možnou budoucí realizací předmětného projektu, který změněná úprava územního plánu umožňuje. Tvrzení stěžovatele o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelky, postavené na argumentu, že “*případná omezení, k nimž dochází v průběhu výstavby, mohou být předmětem navazujících řízení o umístění stavby a stavebního řízení, nikoli řízení o úpravě územního plánu; vlastní změna územního plánu sama o sobě práva navrhovatelky nijak nenarušuje*“, je tedy nesprávné. Aktivní procesní legitimace navrhovatelky k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je tedy v posuzované věci nepochybně dána.

[19] Městský soud v dalším přistoupil i k posouzení aktivní věcné legitimace. Za tímto účelem bylo provedeno dokazování na jednání dne 17. 5. 2016, kde zástupce navrhovatelky doplnil stávající tvrzení o dotčení hmotných práv navrhovatelky provedenou úpravou územního plánu, která zvyšuje kód využití území „*C*“ na „*G*“, což znamená nárůst hrubých podlažních ploch. Uvedl, že úprava územního plánu umožňuje postavit nejenom budovu výrazně mohutnější, nýbrž i více než dvojnásobně vyšší, což vyústí v uzavření ulice, rušení přímého výhledu navrhovatelky směrem na východ přes pozemky dotčené úpravou. Navýšení počtu bytů přinese i navýšení počtu aut, což se projeví na hlukovém a emisním zatížení v lokalitě, jejíž zatížení je již velmi blízké hygienickým limitům (odkázal přitom na emisní a hlukovou studii). Při jednání aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky podpořila i osoba zúčastněná na řízení II), která vyjádřila své nesouhlasné stanovisko k projektu, a to z obdobných důvodů, jako navrhovatelka. Městský soud proto uzavřel, že při jednání dne 17. 5. 2016 byla aktivní věcná legitimace navrhovatelky prokázána, neboť je nesporné, že úpravou může být (v budoucnu) dotčeno právo navrhovatelky na příznivé životní prostředí. Nejvyšší správní soud posoudil stěžovatelem uplatněné kasační námitky (zejména s ohledem na jejich kontext), kdy nemohl přehlédnout, že s výše uvedenými závěry městského soudu stran aktivní věcné legitimace navrhovatelky stěžovatel fakticky nepolemizuje, pouze se omezuje na obecné tvrzení, že navrhovatelka nebyla úpravou směrné části územního plánu nijak dotčena na svých právech (o čemž bylo pojednáváno výše v rámci posouzení aktivní procesní legitimace), a proto není ani aktivně věcně legitimována. Stěžovatel tedy pouze formálně namítá nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatelky (bez přiléhavého odůvodnění svého přesvědčení), avšak nijak nevyvrací závěr městského soudu, že navrhovatelka je nositelem subjektivního hmotného práva, proti jehož porušení žalobou brojí, anebo že nebylo prokázáno, že by takové její právo

mohlo být dotčeno. Existence aktivní věcné legitimace navrhovatelky proto nebyla stěžovatelem konkrétním způsobem zpochybněna.

[20] Za důvodnou nelze konečně považovat ani námitku stěžovatele, dle které městský soud nijak blíže nezkoumal blízkost dotčené lokality s bytem navrhovatelky. Zde je třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud již ve zrušujícím rozsudku ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 213/2014 – 129, konstatoval, že nahlédnutím do katastrální mapy je zřejmé, že řešená lokalita se nachází ve své nejbližší části skutečně zhruba 100 m od domu navrhovatelky. Jestliže poté vzal městský soud tuto skutečnost za nespornou, přičemž současně dovodil, že jde o vzdálenost, kde ještě mohou působit negativní externality spojené s možným novým využitím řešené lokality, nelze mu v tomto směru něčeho vytknout.

[21] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost v jejím meritorně projednatelném rozsahu za nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

[22] Pokud jde o kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I), ta byla prostřednictvím jejího zástupce podáním ze dne 13. 1. 2017, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu téhož dne, vzata zpět.

[23] Podle § 37 odst. 4 s. ř. s. může navrhovatel vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl.

[24] Podle § 47 písm. a) věty před středníkem s. ř. s., soud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět.

[25] Vzhledem k tomu, že osoba zúčastněná na řízení I) vzala svou kasační stížnost zpět ještě před tím, než o ní bylo zdejším soudem rozhodnuto, postupoval Nejvyšší správní soud dle shora citovaných ustanovení, ve spojení s § 120 s. ř. s., a řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) zastavil.

[26] O nákladech řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodl zdejší soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Náhrada nákladů náleží pouze úspěšné navrhovatelce. Její výše je představována odměnou jejího zástupce za jeden úkon právní služby (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) v částce 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a náhradou jeho hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky); celkem tedy 3.400 Kč. Protože zástupce navrhovatelky nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zvýšení odměny o částku odpovídající této dani. Uvedenou částku je stěžovatel povinen zaplatit navrhovatelce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

[27] O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení I) bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., tak že nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení (zde řízení o její kasační stížnosti) zastaveno.

[28] Rovněž osoby zúčastněné na řízení II) a III) nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele, jelikož jim soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s níž by jim nějaké náklady mohly vzniknout (§ 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[29] Podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, soud vrátí z účtu soudu i zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti, snížený o 20 %, nejméně však o 1.000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním. Nejvyšší správní soud proto vrátil osobě zúčastněné na řízení I) poměrnou část zaplaceného soudního poplatku ve výši 4.000 Kč.

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

V Brně dne 30. listopadu 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu