

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci navrhovatelů: **a) Spolek Pro Komořany**, se sídlem Praha – Modřany, Na Komořsku 1322/17, IČO 05193036 a **b) M. F.**, v řízení zastoupených JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Praha 1, Štěpánská 640/45, proti odpůrci: **hlavní město Praha,** odbor územního rozvoje, Praha 1, Jungmannova 29, za **účasti:** CENTRAL GROUP Komořany, a.s., IČ: 28479262, se sídlem Praha 4, Na Strži 1702/65, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 46/2016, schválené usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 19/24 ze dne 15. září 2016, změny územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy Z 1424/07, v řízení o kasační stížnosti odpůrce, osoby zúčastněné na řízení a společnosti CENTRAL GROUP, a.s., IČ: 24227757, se sídlem Praha 4, Na Strži 1702/65, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. června 2017, č. j. 11 A 23/2017 - 62,

takto:

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

II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se zamítá**.

III. Kasační stížnost společnosti CENTRAL GROUP, a.s., **se odmítá**.

IV. Navrhovatelům **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Odpůrce schválil usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 19/24 ze dne 15. září 2016 opatření obecné povahy č. 46/2016 – změnu Z 1424/07 územního plánu hl. m. Prahy. Cílem této změny je otevřít pro obytnou výstavbu dosavadní nezastavěné a nezastavitelné

území v Praze Komořanech, které bylo dosud v územním plánu vedeno jako louky, pastviny a lesní porosty. Tuto změnu v poněkud odlišné podobě odpůrce již v minulosti jednou schválil, avšak Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) ji zrušil rozsudkem ze dne 4. února 2014, č. j. 6 A 55/2013 - 69. Stalo se tak na základě žaloby podané městskou částí Praha 12, která nesouhlasila s tím, že na veřejném projednání došlo k podstatné úpravě návrhu (kód míry využití území byl změněn z hodnoty C na hodnotu E, což by umožnilo v předmětné lokalitě realizovat více než dvojnásobný počet hrubých podlahových ploch), aniž by si k této podstatné změně odpůrce vyžádal nové vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj území od příslušného orgánu ochrany přírody. Městský soud dal městské části Praha 12 za pravdu a změnu územního plánu jako nepřezkoumatelnou zrušil, neboť z ní nebylo zřejmé, jak (a zda vůbec) odpůrce hodnotil otázku, zda úprava kódu míry využití území představovala změnu podstatnou či nikoliv.

[2] V nyní probíhajícím řízení posuzoval městský soud změnu Z 1424/07 územního plánu hl. m. Prahy v již upravené podobě, kde byl kód míry využití území navrácen na hodnotu C. Přesto navrhovatelé (v tomto případě spolek a fyzická osoba) uspěli s návrhem na zrušení této nově přijaté změny. Ačkoliv městský soud některé jejich argumenty odmítl (zejména pokud šlo o nutnost nového veřejného projednání změny územního plánu po vydání výše zmíněného rozsudku), shledal napadené opatření obecné povahy opět nepřezkoumatelným. V rozsudku označeném v záhlaví dospěl k závěru, že odpůrce nedostatečně odůvodnil, proč se odchýlil od pravidel stanovených v Zásadách územního rozvoje hl. m. Prahy pro zásahy do celoměstského systému zeleně. Dále odpůrce podle městského soudu v rozporu se zákonem neprokázal, resp. neuvedl, z čeho vyplývá potřeba vymezení nových zastavitelných ploch a proč není možné využít již vymezené zastavitelné plochy. Městský soud dále postrádal odůvodnění toho, proč dotčený orgán ochrany přírody nepožadoval posouzení vlivu změny územního plánu na životní prostředí.

[3] Dlužno doplnit, že v návětí svého rozsudku městský soud označil jako osobu zúčastněnou na řízení společnost CENTRAL GROUP, a. s.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost odpůrce (dále též „stěžovatel 1“), a dále společnou kasační stížnost společnost CENTRAL GROUP, a.s., (dále též „stěžovatel 2“) a společnost CENTRAL GROUP Komořany, a.s., které měl městský soud upřít postavení osoby zúčastněné na řízení (dále též „stěžovatel 3“).

[5] Stěžovatel 1 v prvé řadě namítal, že navrhovatel b) jako fyzická osoba nebyl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Jeho pozemek je příliš vzdálen od řešené plochy, mezi ním a řešenou plochou se nachází existující zástavba a součástí okolní zástavby jsou i obytné domy. Navrhovatel b) tak nemůže být napadenou změnou územního plánu na svých právech dotčen. Jeho tvrzení o snížení ceny jeho nemovitosti je v rozporu se stávajícím trendem zvyšování cen nemovitostí i se stěžovatelovým předpokladem, že přijatou změnou dojde ke zkvalitnění stavu celé zóny.

[6] Dále má stěžovatel 1 za to, že jednotlivé otázky řešené městským soudem vypořádal v textové části změny územního plánu dostatečně. K zásahu do městské zeleně se vyjádřil

v odůvodnění změny, bod B, písm. a) (příloha č. 7 spisu) a ve vyhodnocení námitek a připomínek u org. č. 233 (příloha č. 4 spisu). Vyjít je třeba z toho, že pravidla stanovená v Zásadách územního rozvoje hl. m. Prahy pro zásahy do systému celoměstské zeleně se vztahují pouze na plochy zeleně vymezené v zásadách územního rozvoje. Na místě řešené změny Z-1424/07 se žádná takováto zeleň nenachází (příloha č. 3 spisu), nejde ani o rozvojovou plochu zeleně ani o fragmentaci veřejné zeleně, neboť plocha změny navazuje na stávající zástavbu. Odůvodnění tak bylo stručné, ale postačující, a jeho správnost potvrzuje i kladné závazné stanovisko dotčeného orgánu ochrany přírody a souhlasné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, které potvrdilo soulad navržené změny s nadřazenou územně plánovací dokumentací. K podmínkám vymezení nového zastavitelného území se odpůrce vyjádřil v odůvodnění změny, bod G (příloha č. 7 spisu), a podrobné odůvodnění ve vztahu ke všem změnám, jež byly součástí vlny 07, vyplývá z materiálu „Odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 stavebního zákona pro změny vlny 07“ vypracovaného útvarem rozvoje hl. m. Prahy, který byl součástí odůvodnění napadené změny (příloha č. 6 spisu). Odůvodnění změny sice neodkazuje přímo na § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, nicméně konkretizuje úvahy o podmínkách vymezení zastavitelných ploch přímo na projednávanou změnu. Ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona je přitom podle odpůrce třeba aplikovat přiměřeně s ohledem na specifické podmínky hl. m. Prahy. K otázce posouzení vlivů na životní prostředí odpůrce konstatoval, že orgán ochrany přírody jednoznačně vymezil ve svém stanovisku ze dne 13. července 2009, které změny ze změn vlny 07 mají podléhat tomuto posouzení, přičemž změna Z-1424/07 mezi nimi uvedena není. Podrobné odůvodnění pak orgán ochrany přírody sdělil ve svém stanovisku ze dne 12. května 2014, kde se po zrušení původní změny územního plánu městským soudem zabýval otázkou, zda má předmětná změna podléhat posouzení vlivů na životní prostředí s ohledem na navýšení kódu míry využití území na hodnotu E, a opět dospěl k závěru, že toto posouzení není nutné. Uvedené důvody zůstaly v platnosti i poté, co byl kód využití území opět navrácen na hodnotu C.

[7] Stěžovatel 2 uvedl s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11, že městský soud posoudil věc přehnaně formalisticky tím, že zrušil územní plán pro nepřezkoumatelnost. Navíc nevzal na zřetel dobrou víru stěžovatele 2, jehož dceřiná společnost CENTRAL GROUP Komořany, a.s. (tj. stěžovatel 3) vlastní pozemek p. č. 775 v k. ú. Komořany, o jehož funkční využití se v daném případě jedná. Stěžovatel 3 jako developer nabyl předmětný pozemek do svého vlastnictví v době, kdy již byl územním plánem určen k plnění funkce čistě obytné. Příslušnou změnu územního plánu však již dvakrát zrušil městský soud, takže již téměř šest let trvá nejistota stěžovatele 3, zda bude moci pozemek využít předpokládaným způsobem. Pokud by změna nakonec schválena nebyla, utrpěl by stěžovatel 3 vysokou škodu, neboť by vlastnil nezastavitelný pozemek. Ohledně vhodnosti dané plochy k obytné zástavbě přitom panuje konsenzus nejen mezi stěžovatelem 3 a hl. m. Prahou (jehož zastupitelstvo opakovaně schválilo příslušnou změnu územního plánu), ale i mezi stěžovatelem 3 a Městskou částí Praha 12 (která za účelem vybudování „Obytného souboru Komořanská“ uzavřela se stěžovatelem 3 v roce 2015 darovací smlouvu a v roce 2016 smlouvu o budoucí smlouvě o zřízení služebnosti inženýrské sítě a podmínkách provedení stavby).

[8] Stěžovatel 3 nad rámec výše shrnutých námitek stěžovatele 2 upozornil, že městský soud mu upřel postavení osoby zúčastněné na řízení, ačkoliv podáním ze dne 1. března 2017 soudu oznámil, že práva osoby zúčastněné hodlá v řízení uplatňovat.

[9] Ostatní účastníci řízení se ke kasačním stížnostem nevyjádřili.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou stěžovatele 3, protože pokud by tato námitka byla důvodná, musel by zrušit rozsudek městského soudu pro vadu řízení. Podle § 34 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) platí, že „*navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě.*“ Z § 34 odst. 4 s. ř. s. dále vyplývá, že domáhá-li se někdo postavení osoby zúčastněné na řízení a podmínky pro to nesplňuje, vysloví to soud usnesením. Neučiní-li tak, ačkoliv mu určitá osoba oznámila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, měl by s ní jako s osobou zúčastněnou na řízení jednat, tedy umožnit jí uplatňovat práva vymezená v § 34 odst. 3 s. ř. s.: „*Osoba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem.*“

[12] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud v řízení skutečně procesně pochybil. O probíhajícím řízení totiž vyrozuměl dne 14. února 2017 stěžovatele 2 (mateřskou společnost CENTRAL GROUP, a.s.). V reakci na toto vyrozumění se ovšem dne 3. března 2017 do soudního řízení přihlásil jako osoba zúčastněná na řízení stěžovatel 3 (dceřiná společnost CENTRAL GROUP Komořany, a.s.) a požádal o zaslání podkladů. Naopak stěžovatel 2 ponechal vyrozumění bez reakce, osobou zúčastněnou na řízení se tedy nestal. Městský soud zjevně oba subjekty kvůli jejich podobným názvům zaměnil, neboť dne 14. března 2017 zaslal žalobu a další podklady k vyjádření opět stěžovateli 2 (matka), místo aby je zaslal stěžovateli 3 (dcera). Vyrozumění městského soudu zůstalo bez reakce a žádný z obou stěžovatelů se tak k zaslaným podkladům nevyjádřil.

[13] Nejvyšší správní soud má za to, že ačkoliv v dané věci vskutku došlo k vadě řízení před městským soudem, není důvod rušit jeho rozsudek, neboť popsaná vada nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, jak požaduje § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Odepření účasti na řízení je zpravidla natolik těžkou vadou, že nelze vyloučit, že se na zákonnosti výsledného rozhodnutí mohlo podepsat. V tomto případě je však situace specifická. Městský soud nedopatřením jednal se stěžovatelem 2, který nejenže je mateřskou společností stěžovatele 3, ale dokonce jej ze sta procent vlastní a má totožné

sídlo. Zaměstnanec pověřený zastupováním stěžovatele 3 před městským soudem byl k zastupování pověřen místopředsedou představenstva stěžovatele 2, přičemž z pověření pro řízení před Nejvyšším správním soudem vyplývá, že je zaměstnán na pozici právníka v obou dotčených společnostech. Lze si za těchto okolností jen obtížně představit, že by se výzva městského soudu k podání vyjádření a připojené podklady nedostaly do dispozice osoby pověřené jednat za stěžovatele 3, a že by mu tedy bylo pochybením městského soudu fakticky upřeno právo na vyjádření. Pro tento závěr svědčí i skutečnost, že kasační námitky obou stěžovatelů proti vydanému rozsudku jsou totožné a nesou se ve velmi obecném duchu.

[14] Jelikož stěžovatel 2 se do řízení před městským soudem nepřihlásil, ačkoliv k tomu byl vyzván, nesvědčí mu podle § 102 s. ř. s. ani právo podat proti rozsudku kasační stížnost. Nejvyšší správní soud ji tak musel odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nicméně kasační stížnost podal stěžovatel 2 společně se stěžovatelem 3, jemuž postavení osoby zúčastněné na řízení před městským soudem svědčilo. Nejvyšší správní soud má tedy beztak povinnost vypořádat námitky stěžovatelů 2 a 3 proti napadenému rozsudku věcně.

[15] Ačkoliv Nejvyšší správní soud může projevit určité pochopení pro to, že opakované rušení změn územního plánu městským soudem navozuje stav nejistoty stěžovatele 3, který přitom učinil vše pro to, aby takovému stavu předešel (nákup pozemku až po schválení změny územního plánu, vyjednávání se samosprávami apod.), jedná se o faktický argument, který na právní posouzení věci nemá vliv. Je odpovědností odpůrce, aby vydal změnu územního plánu v takové podobě, která bude soudem přezkoumatelná, tedy zejména s jasně formulovanými důvody a řádným vypořádáním vznesených námitek a připomínek. Dobrá víra třetích osob může hrát v soudním přezkumu opatření obecné povahy roli až ve fázi jeho věcného přezkumu, konkrétně při posuzování jeho přiměřenosti. Jestliže však věcný přezkum opatření obecné povahy soudem není možný, neboť důvody jeho vydání v něm zcela chybí, může se dobrá víra dotčených osob projevit pouze v případném soudním řízení o náhradě škody způsobené při výkonu veřejné moci.

[16] K obecné námitce stěžovatele 3, že městský soud posoudil přezkoumatelnost napadené změny územního plánu příliš formalisticky, se Nejvyšší správní soud vyjádří dále u jednotlivých konkrétních kasačních námitek vznesených stěžovatelem 1 (odpůrce, tj. hlavní město Praha). Zde pouze uvádí, že v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. května 2013 (N 76/69 SbNU 291) Ústavní soud vytýkal Nejvyššímu správnímu soudu jako přehnaný formalismus, že zrušil dodatek č. 1 k územnímu plánu města Rokytnice nad Jizerou, neboť navzdory vznesené námitce vlastníka určitého pozemku poukazující na diskriminační jednání v něm odpůrce nevysvětlil, proč z jinak srovnatelných pozemků některé byly zařazeny mezi zastavitelné a jiné nikoliv. Na této úrovni podrobnosti se v nyní projednávaném případě Nejvyšší správní soud vůbec nepohybuje. Navrhovatelé zde brojí proti nedostatečnému odůvodnění opatření obecné povahy ve vztahu k celé ploše, jejíž funkční využití má být tímto opatřením změněno. Jedná se tu tedy o to, zda byla dostatečně zdůvodněna napadená změna územního plánu jako celek, a to v rozsahu přímo požadovaném stavebním zákonem, tedy pokud jde o soulad s nadřazenou územně plánovací dokumentací, o potřebu vymezení nových zastavitelných ploch v území a o otázku, zda bylo nutné posouzení vlivů změny na životní prostředí.

[17] Ve věci zásahu do veřejné zeleně Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že podle § 43 odst. 3 věta první stavebního zákona 3) *„územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje“*. Podle § 53 odst. 4 písm. a) stavebního zákona *„pořizovatel přezkoumá soulad návrhu územního plánu ... s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem“*, přičemž podle odst. 5 písm. a) citovaného ustanovení je součástí odůvodnění územního plánu mimo jiné i *„výsledek přezkoumání územního plánu podle odstavce 4“*.

[18] V této souvislosti musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že v Zásadách územního rozvoje hlavního města Prahy (dále též Zásady“) nelze najít žádnou oporu pro tvrzení stěžovatele 1, že by se snad zásady pro udržování a rozvoj zeleně v hlavním městě měly vztahovat jen na plochy zeleně vymezené v grafické části Zásad. V grafické části ve výkresu č. 4 jsou skutečně na území hlavního města vymezeny významné plochy zeleně (celkem tři). Výkres č. 1 zachycuje plánované zelené klíny a zelené osy, a pro zacházení s nimi stanovuje textová část řadu konkrétních pravidel, která se týkají právě jen těchto vymezených ploch. Textová část však nadto formuluje ve vztahu k zeleni řadu obecně platných principů a nikde je ani v nejmenším nevztahuje jen na plochy zeleně vymezené v grafické části Zásad. Tak například již v úvodní kapitole je mezi prioritami územního plánování hl. m. Prahy zařazen bod 10, který zní: *„Zvyšovat podíl zeleně a spojovat ji do uceleného systému.“* V kapitole 2.4.2 se dočítáme, že územní plánování by mělo *„podporovat v kompaktním městě členění zástavby plošnými i liniovými prvky zeleně, chránit stávající zelené plochy a podporovat tvorbu nových“*, a také *„respektovat a chránit stávající lesy, a to především pozemky určené k plnění funkcí lesa před jiným využitím“*. Kapitola 8.1 stanovuje v rámci ochrany přírodních hodnot tento požadavek*: „Rozvíjet systém zeleně, který je významným atributem krajinného rázu, základem zdravého městského prostředí a kvalitní příměstské krajiny poskytující městu rekreační zázemí.“* Kapitola 8.2 požaduje při jakémkoliv využití území *„vytvářet podmínky pro denní rekreaci trvale bydlících obyvatel mj. zvyšováním kvality veřejné zeleně“*. V kapitole 9.1.2 se dokonce hovoří o tom, že mimo kompaktní město bude ekologická stabilita území *„systematicky a cíleně v potřebných částech města zvyšována zakládáním nových lesů i jiných forem zeleně“*.

[19] Napadená změna územního plánu umožňuje rozvoj čistě obytného území nejen na úkor stávajících pastvin a luk, ale i na úkor stávajícího lesního porostu tvořícího klín mezi pastvinou a stávající zástavbou. Je zcela zřejmé, že jde proti výše citovaným principům. Odůvodnění takovéto odchylky od Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy bylo proto nezbytné, jak správně upozorňovala jedna z připomínek k návrhu. Jestliže stěžovatel 1 vycházel z mylného přesvědčení, že takovou povinnost nemá, neboť navržená změna nikterak nezasahuje do zelených ploch vymezených v grafické části Zásad, pak není divu, že vytvořil odůvodnění, jež se s otázkou redukce stávající zeleně uspokojivě nevyrovnává, a trpí tudíž nepřezkoumatelností. Městskému soudu musí dát Nejvyšší správní soud v tomto bodě zcela za pravdu. Odůvodnění, na něž stěžovatel 1 poukazuje, pouze suše konstatuje, že navržená změna není v rozporu se Zásadami, a v rámci vypořádání připomínek pak doplňuje, že plocha změny navazuje na zastavěné a rozvojové plochy a že nejde o fragmentaci veřejné zeleně. Nikterak se ale nevyrovnává s tím, že namísto zvyšování podílu zeleně navržená změna její podíl snižuje. Zejména pak odůvodnění neodpovídá na otázku, proč bylo nezbytné zahrnout do plochy změny i stávající lesní porost, jaký bude mít jeho ztráta dopad na městské prostředí

a na podmínky pro denní rekreaci trvale bydlících obyvatel, z jakého důvodu je možné takové dopady v tomto případě připustit namísto toho, aby byl naopak v souladu se Zásadami daný lesní porost zachován či dokonce rozšířen jako liniový prvek zeleně členící zástavbu, resp. oddělující novou výstavbu od té stávající a od ploch s odlišným způsobem využití. V tomto směru bude tedy muset odpůrce odůvodnění doplnit, má-li mít případná další změna územního plánu vůbec šanci v soudním přezkumu obstát.

[20] Oporu pro učiněný závěr lze nalézt i v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu. Z ní v obecné rovině vyplývá, že i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno v souladu s § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost (rozsudek ze dne 16. prosince 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Obdobné závěry učinil Nejvyšší správní soud i ve vztahu k odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu (rozsudek ze dne 24. listopadu 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se již zabýval i zdůvodněním souladu územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, přičemž z jeho rozsudku vyplývá, že chce-li se obec při změně územního plánu odchýlit od pravidel uvedených v zásadách územního rozvoje, musí takový postup v odůvodnění změny územního plánu podložit věcně a formálně logicky správnou argumentací, která se bude opírat o konkrétní skutečnosti (rozsudek ze dne 22. prosince 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87, č. 2741/2013 Sb. NSS).

[21] K otázce vymezení zastavitelných ploch Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že § 18 odst. 4 stavebního zákona uvádí: *„Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.“* Podle § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona je součástí odůvodnění územního plánu mimo jiné i *„vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.“* Tento požadavek je ještě posílen v případě, že má dojít ke změně platného územního plánu, neboť § 55 odst. 4 stavebního zákona říká: *„Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.“*

[22] Z tohoto pohledu nezbývá než konstatovat, že městský soud správně vyhodnotil jako nepřezkoumatelnou taktéž tu část odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, která se týká využití stávajících zastavitelných ploch a potřeby vymezit nové. Stěžovatel sám si zjevně deficity v tomto směru uvědomuje, když na Nejvyšší správní soud apeluje, aby vzal v potaz specifické podmínky hlavního města (byť neuvádí, v čem mají spočívat). Shrňme na tomto místě fakta, z nichž odůvodnění změny v bodě G vychází. Současná naplněnost rozvojových ploch vymezených územním plánem pro obytné funkce na území Městské části Praha 12 je zhruba 68 %. Od roku 2000 se zvýšila rozloha těchto ploch v územním plánu téměř o 36 %. Navrženou změnou má dojít k dalšímu zvýšení, a to téměř o 4 %. Uvedený nárůst je podle odůvodnění přípustný, neboť jde o vyplňování uličního prostoru při západní hranici ulice Komořanská, přičemž při její východní hranici v sousedství řešené plochy se již nachází stávající zástavba.

[23] Podle Nejvyššího správního soudu tento jediný argument říká pouze tolik, že území je urbanisticky vhodné k zástavbě, kterou logicky doplňuje. Nevyplývá z něj však, že by jeho zástavba byla nutná a nevyhnutelná – daná plocha se nenachází uvnitř stávající zástavby, ale naopak na západě i na jihu navazuje na urbanisticky nevyužité území. Může tedy stejně dobře i nadále plnit jiné funkce než obytné (zemědělské, rekreační), jako tomu bylo dosud. Argument o vyplňování uličního prostoru tak vůbec neodpovídá na klíčovou otázku, zda bylo za stávajících okolností potřebné vymezit na území Městské části Praha 12 novou zastavitelnou plochu. „Odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 stavebního zákona pro změny vlny 07“ vypracované útvarem rozvoje hl. m. Prahy k tomu uvádí, že vymezení nových zastavitelných ploch „*lze odůvodnit např. nevyjasněnými majetkovými poměry na dosud nevyužitých plochách pro bydlení či jinými důvody, které pro investory znevýhodňují využití pozemků v nabídce územního plánu před pozemky, u nichž se vyžaduje změna*“. Je z něj zřejmé, že ani odpůrce sám nemá jasno v tom, proč stávající rozvojové plochy pro bydlení nejsou pro výstavbu využity a nadále trvá zájem o vymezování ploch nových. Tyto důvody odpůrce pouze nepodloženě odhaduje, přičemž nelze vyloučit, že se mýlí a že ve skutečnosti tlak na změnu funkčního využití řešené plochy vyplývá z jiných důvodů (např. zcela prozaicky z toho, že již vymezené rozvojové plochy na území Prahy neumožňují zástavbu v rozsahu nebo podobě, kterou konkrétní investor považuje za optimální, nebo nejsou k mání za cenu, která by mu umožnila dosáhnout požadovaného zisku). Nelze přehlížet, že zákon požaduje, aby nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy byla nejen zdůvodněna, ale dokonce prokázána, přičemž odpůrce v tomto směru neučinil ani sebemenší pokus.

[24] Nejvyšší správní soud zvážil i fakt, že se jedná o územní plánování na území hlavního města státu a pochopitelně nechce rozhodovat odtrženě od sociální reality. Musí však konstatovat, že šetření rozsahu a příčin nedostatečného využití stávajících zastavitelných ploch je náročným úkolem na území jakéhokoliv většího města. Přesto na ně nelze zcela rezignovat. Není možné místo hodnověrného pokusu o nalezení příčin situace jen načrtnout příkladmo a bez jakýchkoliv podkladů jedno či dvě možná vysvětlení, jež mají navíc zcela generickou povahu. Nutno k tomu dodat, že pokud odpůrce zjistí, že některé stávající rozvojové plochy jsou k zástavbě vymezeny nevhodně, může zadání změny územního plánu doplnit o jejich redukci. Ve výsledku tak k celkovému nárůstu zastavitelných ploch nemusí vůbec dojít a odůvodnění navržené změny se může o tento fakt do jisté míry opřít.

[25] Uvedený závěr je v souladu též s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu v obdobných případech. Z ní vyplývá, že podmínkám § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 neodpovídá obecné konstatování o nemožnosti využití již dříve vymezených zastavitelných ploch a potřebě vymezit plochy jiné. Obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité (výše citovaný rozsudek č. j. 8 Ao 6/2011 - 87). Vyhodnocení účelného využití zastavěného území je nutné provést u každé změny, jejíž podstatou je změna původně nezastavitelné plochy na plochu zastavitelnou (rozsudek ze dne 28. února 2017, č. j. 4 As 220/2016 - 198), a to dokonce i při pořizování zcela nového územního plánu, na něž se jinak ustanovení § 55 odst. 4

stavebního zákona nevztahuje (rozsudek ze dne 6. června 2013, č. j. 1 Aos 1/2013 - 85, č. 2903/2013 Sb. NSS).

[26] Závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody v otázce posouzení vlivu změny na životní prostředí naopak správný není. Pravdu má v tomto bodě stěžovatel 1. Součástí napadeného opatření obecné povahy je mimo jiné stěžovatelem odkazované stanovisko orgánu ochrany přírody ze dne 12. května 2014. V něm tento orgán skutečně důvody, proč není třeba změnu posuzovat z hlediska zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podrobně vysvětlil. Neomezil se přitom jen na otázku navýšení kódu využití území, nýbrž objasnil důvody svého postoje k navržené změně komplexně. V tomto směru tedy napadené opatření obecné povahy žádné doplnění nevyžadovalo a bylo plně způsobilé k věcnému přezkumu. Protože však k jiným otázkám se v něm odpůrce přezkoumatelně nevyslovil, jak bylo vysvětleno výše, nemění to nic na celkovém závěru městského soudu, že bylo třeba žalobě vyhovět a napadené opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů zrušit. Tím se odpovídá i na kasační námitku stěžovatele 1, jež se týkala aktivní legitimace navrhovatele b). I kdyby byla tato námitka důvodná, nemohla by nic změnit na výsledku sporu, neboť o zrušení napadeného opatření obecné povahy pro nepřezkoumatelnost by musel městský soud rozhodnout i v případě, že by návrh podal pouze navrhovatel a) sám. Jeho aktivní legitimaci přitom stěžovatel 1 nezpochybňuje.

[27] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že Městský soud v Praze dospěl ve svém rozsudku ke správnému právnímu závěru, že napadené opatření obecné povahy – změna územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy Z 1424/07, je nepřezkoumatelné. Z toho důvodu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozhodnutí městského soudu v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Naopak navrhovatelé měli ve věci plný úspěch, avšak v řízení o kasační stížnosti jim žádné náklady, které by uplatňovali, nevznikly. Proto jim Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 20. prosince 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu