

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci navrhovatele: **Ing. P. H.**, zast. Mgr. Martinem Kučerou, advokátem se sídlem Bohdalecká 1490/25, Praha 10, proti odpůrci: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 37/2013, o vydání celoměstsky významných změn územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleného usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy č. 31/12 dne 19. 9. 2013, v rozsahu části změny Z 2746/00, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2016, čj. 6 A 156/2016-44,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 8 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel, jakožto vlastník pozemků parc. č. X, X, X a X v obci P., v katastrálním území M., nacházejících se v těsné blízkosti potoka Botiče, se svým návrhem podaným u Městského soudu v Praze domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 37/2013 o vydání celoměstsky významných změn územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleného usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 31/12 ze dne 19. 9. 2013, v části změny č. Z 2746/00 a v Příloze 2 tohoto opatření obecní povahy, a to v rozsahu změny záplavového území vymezeného závaznou částí územního

plánu jako kategorie C – území průtočná na drobném vodním toku Botič v rozsahu říčních kilometrů 4,5-5,5.

[2] Městský soud v Praze návrhu vyhověl a opatření obecné povahy ve shora specifikované části rozsudkem ze dne 22. 11. 2016, čj. 6 A 156/2016-44, zrušil. Dospěl přitom k následujícím závěrům: rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 31. 1. 2007 byla v povodí drobného vodního toku Botiče stanovena záplavová území a aktivní zóny záplavových území. Na základě tohoto rozhodnutí vydalo zastupitelstvo hlavního města Prahy ve formě opatření obecné povahy č. 37/2013 změnu územního plánu č. Z 2746/00, kterou byly pozemky navrhovatele mezi záplavová území zařazeny. Přestože poloha a ohraničení záplavových území na pozemcích navrhovatele podle změny Z 2476/00 odpovídá vymezení území zátopovou čarou Q_{100} v podkladovém rozhodnutí vodoprávního úřadu, odpůrce v daném případě nepostupoval v souladu se zákonem a překročil svou působnost, neboť vodoprávním úřadem vymezené záplavové území bylo výše citovanou změnou územního plánu zařazeno do kategorie C – průtočné záplavové území. Možnosti využití takového území upravuje vyhláška č. 32/1999, schválená Radou hlavního města; v záplavových územích kategorie C platí (s několika výjimkami) všeobecný zákaz umísťování staveb, tzn., že se v nich uplatňují obdobná omezení jako ta, která stanoví zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“), pro aktivní zónu. K takovému jednostrannému určení omezujících podmínek pro vlastníky dotčených nemovitostí však nebyl odpůrce jakožto orgán územního plánování oprávněn, čímž se dopustil jednání *ultra vires*. Podle názoru městského soudu proto nemůže být pochyb o tom, že do práv navrhovatele bylo jednáním odpůrce zasaženo. Popsaným postupem došlo k porušení § 67 odst. 3 vodního zákona, jelikož v souladu s tímto ustanovením je oprávněn stanovit omezující podmínky vlastníkům nemovitostí v záplavových územích mimo aktivní zónu výlučně vodoprávní úřad, což se v daném případě nestalo.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti, repliky a dupliky

[3] Proti rozsudku městského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost.

[4] Stěžovatel předně nesouhlasil s posouzením otázky aktivní procesní legitimace navrhovatele. Podle evidence katastru nemovitostí pro hlavní město Prahu, k. ú. M., bylo navrhovatelovo vlastnické právo k pozemkům p. č. X a X vloženo ke dni 16. 12. 2013, na základě kupní smlouvy z 11. 11. 2013, a k pozemku p. č. X bylo vloženo ke dni 26. 5. 2014, na základě kupní smlouvy z 23. 5. 2014. Změna územního plánu přitom byla schválena již 19. 9. 2013, navrhovatel si uvedeného musel být vědom, pozemky takto kupoval a jeho vlastnické právo proto nebylo dotčeno. Městský soud přistoupil k posouzení aktivní legitimace zcela formálně a automaticky, přitom zcela nepřípadně použil i „fakta“ z rozsudku 5. senátu městského soudu (který se zabýval skutkově totožnou věcí). Citacemi z rozsudku 5. senátu promítl do odůvodnění napadeného rozsudku stav z předchozího řízení, aniž by správně popsal faktický stav nyní projednávané věci a ten správně vyhodnotil.

[5] Stěžovatel namítl nesprávné označení odpůrce. Žalován byl Magistrát hlavního města, městský soud ale v napadeném rozsudku označil za odpůrce hlavní město Prahu. Podle stěžovatele je nesprávné označení odpůrce zásadní procesní chybou.

[6] Stěžovatel dále poznamenal, že omezení v záplavovém území kategorie C – průtočná na drobných vodních tocích na území hl. m. Prahy nebylo stanoveno celoměstsky významnou změnou územního plánu Z 2746/00, ale platí kontinuálně od schválení platného územního plánu; změna pouze aktualizovala aktuální rozsah vymezení záplavových území stanovených vodoprávním úřadem v důsledku narůstající četnosti povodňových situací. Záplavová území drobných vodních toků byla vymezena již v územním plánu schváleném usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10/05 ze dne 9. 9. 1999. Vymezení záplavových území drobných vodních toků stanovil odbor výstavby stěžovatele, jakožto příslušný vodohospodářský orgán. Rozsah vymezení záplavových území drobných vodních toků i uplatňování kategorie C – průtočná zůstaly při změně územního plánu beze změny. Oddíl 9 přílohy 1 vyhlášky č. 32/1999 byl sice změněn, ale uplatňování kategorie C – průtočná zůstalo v platnosti v rozsahu vymezených záplavových území drobných vodních toků, stanovených vodoprávním úřadem, z roku 1999. Dle vyhlášky vymezení hranice Q_{100} odpovídá kategorii C (na malých vodních tocích) a nejedná se tak o nový prvek.

[7] Stěžovatel uvedl, že hranice záplavového území neaktualizoval nad rámec stanovený vodoprávním úřadem; své kompetence proto nepřekročil.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém dosavadním procesním stanovisku a ztotožnil se se závěry městského soudu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[10] V replice k vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy proti nesprávnému odpůrci, a setrval na svém návrhu na zrušení napadeného rozsudku.

[11] Navrhovatel v duplice uvedl, že nesprávné označení odpůrce nezakládá neprojednatelnost a nezákonnost návrhu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[13] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkami souvisejícími s nedostatkem aktivní procesní legitimace navrhovatele. Na tomto místě je vhodné připomenout, že

aktivní procesní legitimace je obecně spojována s procesní způsobilostí žalobce (navrhovatele), což platí i pro soudní řízení správní (viz § 33 s. ř. s.). Z pohledu ustanovení § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je aktivní procesní legitimace založena již kvalifikovaným 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 (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, čj. 3 As 148/2016-88). Městský soud přitom v projednávané věci správně dovodil, že podmínku kvalifikovaného tvrzení zkrácení na svých právech navrhovatel zcela nepochybně splnil.

[14] V předmětném stížnostním bodu vyjádřil stěžovatel názor, podle něhož není možné, aby návrh na zrušení opatření obecné povahy byl podán subjektem, který nabyl vlastnické právo k pozemkům dotčeným změnou územního plánu až v době, kdy tato změna již byla účinná. Nejvyšší správní soud s tímto názorem nesouhlasí. Lze v této souvislosti odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 As 126/2016-38, publ. pod č. 3589/2017 Sb. NSS, jenž na stěžovatelovu námitku poskytuje odpověď: *„Stěžovatel v této souvislosti správně poukazuje na možnost procesního nástupnictví, která byla výslovně připuštěna Nejvyšším správním soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. v rozsudku ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 As 9/2010-255, č. 2377/2011 Sb. NSS. K tomu je třeba doplnit, že úprava žalobní legitimace je v § 65 odst. 1 s. ř. s. upravena zcela analogicky jako aktivní procesní legitimace ve větě první § 101a odst. 1 s. ř. s. Není tedy důvodu, aby stejné závěry nebylo možné uplatnit též v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Přitom je-li možná změna navrhovatele v průběhu řízení o návrhu, není ani důvodu nezohlednit změny, k nimž v oblasti aktivní legitimace došlo ještě před podáním takového návrhu. Takový přístup umožňuje napadení opatření obecné povahy např. i pozdějším nabyvatelem pozemku dotčeného spornou regulací a naopak znemožňuje napadení opatření obecné povahy někým, kdo již v době podání návrhu dotčen být nemůže, což je zcela legitimní přístup, který odpovídá koncepci správního soudnictví, které má sloužit k ochraně existujících vlastních práv navrhovatele (potažmo jeho právní sféry), a nikoliv práv cizích, k nimž má navrhovatel pouze historický vztah*“. S přihlédnutím k citovanému názoru lze k této otázce uzavřít, že navrhovatel byl k podání návrhu aktivně procesně legitimován.

[15] Stěžovateli lze přisvědčit, že městský soud v napadeném rozsudku uvedl i skutkové okolnosti, které se netýkaly nyní souzeného případu. Závěr, k němuž dospěl, tj. že *„[p]ro posouzení aktivní legitimace navrhovatele je podstatné pouze to, že je vlastníkem dotčených nemovitostí a namítá dotčení svého vlastnického práva předmětným opatřením obecné povahy.*“, je však příléhavý skutkovým okolnostem i nyní souzeného případu; ty se ostatně lišily (oproti skutkovým okolnostem řízení vedeného městským soudem pod sp. zn. 5 A 50/2016) pouze v délce časového úseku mezi přijetím změny Z 2746/00 a nabytím vlastnického práva k předmětným pozemkům a v počtu pozemků.

[16] Další důvod zmatečnosti řízení před městským soudem spatřuje stěžovatel v tom, že městský soud nesprávně označil jako odpůrce hlavní město Prahu.

[17] Podle § 101a odst. 3 s. ř. s. je v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho

části je navrhováno. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, dospěl k závěru, že *„[o]dpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo*". Opatření obecné povahy č. 37/2013, kterým byl změněn územní plán hlavního města Prahy, vydalo zastupitelstvo hlavního města Prahy. V projednávané věci je tak odpůrcem hlavní město Praha. Magistrát hlavního města Prahy by byl osobou pasivně procesně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a a násl. s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116); souzený případ se však týká změny závazné části územního plánu.

[18] Navrhovatel v návrhu označil jako odpůrce Magistrát hlavního města Prahy. Městský soud v průběhu řízení jako s odpůrcem komunikoval a za odpůrce označoval taktéž Magistrát hlavního města Prahy. Až v napadeném rozsudku je jako odpůrce uvedeno hlavní město Praha.

[19] Ačkoliv postup městského soudu a záhlaví meritorního rozsudku svědčí o jisté neujasněnosti ohledně osoby odpůrce, nedospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že by bylo třeba považovat řízení před městským soudem z tohoto důvodu za zmatečné. Smyslem prohlášení řízení za zmatečné v případě, kdy soud jedná s nesprávnou osobou odpůrce, je zajištění procesních práv osoby, jež má podle zákona odpůrcem skutečně být. Jinými slovy podstatou je nepřipustit rozhodování správního soudu o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části bez účasti osoby, která příslušné opatření obecné povahy vydala. K tomu ale podle názoru Nejvyššího správního soudu v projednávané věci nedošlo.

[20] Podle § 81 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, magistrát v samostatné působnosti hlavního města Prahy plní úkoly uložené zastupitelstvem hlavního města Prahy nebo radou hlavního města Prahy. Magistrát rozhoduje v samostatné působnosti v případech stanovených tímto zákonem nebo zvláštním zákonem. Dvojjediností Magistrátu hlavního města Prahy, která pramení z toho, že plní svou roli jak v samostatné, tak v přenesené působnosti (viz § 81 odst. 2 a 3 zákona o hlavním městě Praze) se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 5. 3. 2015, čj. 3 As 153/2014-78. Stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl žádné skutečnosti, které by svědčily o zkrácení jeho procesních práv. Nebylo tak zpochybněno základní procesní postavení kteréhokoli z účastníků řízení ani ochrana jejich práv, a tudíž nebyly naplněny předpoklady pro závěr o zmatečnosti řízení.

[21] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení podstaty věci. Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že omezení v záplavovém území kategorie C – průtočné záplavové území bylo stanoveno již územním plánem z 9. 9. 1999, a nikoliv až změnou Z 2746/00. Změna Z 2746/00 nadto nešla nad rámec vymezený rozhodnutím vodoprávního úřadu. S takovouto argumentací se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Městský soud vycházel z toho, že pro záplavové území kategorie C – průtočné záplavové území podle přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy platí (s několika výjimkami) všeobecný zákaz umisťování staveb. Byly-li změnou Z 2746/00 navrhovatelovy pozemky nově zařazeny do záplavového území kategorie C – průtočné záplavové území, znamená to, že na tyto pozemky se nově vztahuje rovněž zákaz zakotvený ve vyhlášce č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy.

[22] Městský soud správně poukázal na to, že zákaz podle § 67 odst. 1 vodního zákona je v podstatě ekvivalentní zákazu podle přílohy č. 1 vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy. Zásadní rozdíl oproti vyhlášce č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy však spočívá v tom, že vodní zákon tento zákaz stanovuje *ex lege* pouze pro aktivní zónu záplavového území. Mimo aktivní zónu, jak vyplývá z § 67 odst. 3 vodního zákona, takový zákaz *ex lege* stanoven není, avšak vodoprávnímu úřadu je svěřena pravomoc takový zákaz stanovit.

[23] Městský soud pak na základě výše uvedeného učinil podle Nejvyššího správního soudu správný a logický závěr, podle kterého pokud je pravomoc stanovit omezení v záplavovém území mimo aktivní zónu svěřena zákonem vodoprávnímu úřadu, je to právě a pouze vodoprávní úřad, kdo tuto pravomoc může vykonávat. Pokud omezení v záplavovém území mimo aktivní zónu stanoví orgán, který k tomu zákonem povolán není, jedná se o postup v rozporu se zákonem a ústavním pořádkem (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Právě o takový případ se přitom jednalo v nyní projednávané věci. Pozemky navrhovatele byly vodoprávním úřadem zařazeny do záplavového území (nikoliv do aktivní zóny). Stěžovatel následně změnou Z 2746/00 zařadil navrhovatelovy pozemky do kategorie C - průtočné záplavové území, čímž na ně vztáhl zákaz ekvivalentní zákazu podle § 67 odst. 1 vodního zákona. Stěžovatel sice tvrdí, že zmíněný zákaz platí již od roku 1999, to však není podstatné. Podstatné je, že tento zákaz, k jehož stanovení stěžovatel nebyl oprávněn, byl vztažen na pozemky navrhovatele právě (až) změnou Z 2746/00, která je předmětem přezkumu v tomto řízení. Je zároveň zřejmé, že vztažením tohoto zákazu na pozemky navrhovatele šel stěžovatel zřetelně nad rámec vymezený rozhodnutím vodoprávního úřadu, neboť ten mimo aktivní zónu žádný takový zákaz nestanovil. Městský soud proto správně uzavřel, že změna Z 2746/00 byla přijata v rozporu se zákonem.

[24] Na základě všech shora nastíněných úvah neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl. Pro stěžovatele tak učinil nepřekvapivě z týchž důvodů jako ve věci jím vedené pod sp. zn. 3 As 162/2016 ukončené rozsudkem ze dne 21. 12. 2017, čj. 3 As 162/2016-58, který se týkal skutkově obdobné věci.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatel naopak úspěch ve věci měl, náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Mezi náklady řízení (§ 57 odst. 1 s. ř. s.) patří odměna zástupce a náhrada jeho hotových výdajů stanovená podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Nejvyšší správní soud proto navrhovateli přiznal částku 6 200 Kč za dva úkony právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti a dupliky [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Ke dvěma úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce navrhovatele ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 600 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce navrhovatele plátcem daně z přidané hodnoty, odměna zástupce se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která

činí 21 % z částky 6 800 Kč, tj. 1 428 Kč. Celkem tedy náleží na odměně a náhradě hotových výdajů spojených se zastoupením navrhovatele částka 8 228 Kč. Stěžovatel je povinen uhradit navrhovateli uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně 10. dubna 2018

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu