



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. J. R., b) M. Š.**, oba zastoupeni JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Praha 2, Slavíkova 1568/23, proti odpůrci: **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Vítězné náměstí a. s.**, se sídlem Praha 6, Evropskác 2690/17, zastoupené JUDr. Jiřím Hanušem, advokátem se sídlem Praha 6, Břevnovská 433/12, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 A 36/2014 – 60,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost odpůrce **se zamítá.**
- II.** Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se zamítá.**
- III.** Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 3.364 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení Vítězné náměstí a. s., **je povinna** zaplatit navrhovatelům na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 3.364 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D.

O d ů v o d n ě n í :

Magistrát hlavního města Prahy (dále také „odpůrce“) rozhodl dne 13. 6. 2012 o úpravě směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, vydaného opatřením obecné povahy č. 6/2009, s účinností od 12. 11. 2009, pod č. U 1073/2012 (dále „úprava ÚP“), tak, že byla upravena míra využití území v k. ú. Bubeneč, vymezeného ulicemi Jugoslávských partyzánů, Verdunskou a Vítězným náměstím z kódu „I“ na kód „S“. Úprava byla provedena

na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení z důvodu zamýšlené výstavby polyfunkční budovy *LINE – Vítězné náměstí*. Odpůrce a osoba zúčastněná na řízení (dále také „stěžovatelé“) úpravu ÚP napadli správní žalobou, v níž se domáhali jejího zrušení. Vycházeli přitom z předpokladu, že se jedná o opatření obecné povahy, které nebylo přijato zákonem předvídaným způsobem. Konkrétně namítali, že úprava nebyla provedena tak, aby jim bylo umožněno vykonávat všechna procesní práva a k navrhované změně se vyjádřit. Argumentovali, že úprava ÚP byla provedena v rozporu s účely územního plánování a vede k většímu zatížení předmětného území. Správní žaloba vycházela rovněž z četné judikatury správních soudů, přičemž nejvýznamněji se do argumentace navrhovatelů promítly závěry plynoucí z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116, ve věci indexu podlažních ploch obsaženého v územním plánu statutárního města Brna (dále „rozhodnutí RS“).

Městský soud v Praze dle § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“) deklarované opatření obecné povahy zrušil rozsudkem ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 A 36/2014 – 60.

Úvahy městského soudu přitom vychází především ze shora uvedeného rozhodnutí RS. V souladu s ním dospěl soud k závěru, že navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k podání návrhu a úpravu ÚP označil za opatření obecné povahy v materiálním smyslu.

Následně se městský soud zabýval otázkou, zda je napadená úprava ÚP skutečně změnou jeho směrné části. Soud konstatoval, že pojmu „*index podlažní plochy*“, kterým se zabývalo rozhodnutí RS, odpovídá termín „*kód využití území*“, užívaný územním plánem hlavního města Prahy. V daném případě byla úprava provedena změnou z kódu „I“, pro který je stanoven koeficient podlažních ploch (KPP) 2,6, na kód „S“ s KPP 4,07 a koeficientem zeleně (KZ) 0,18. Navýšení KPP považoval městský soud za významné a upozornil, že kód míry využití území je obecným regulativem prostorového uspořádání, který je závazný a jeho hodnota musí být respektována. Jeho vymezení proto nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem, zahájeným individuální žádostí.

S ohledem na shora uvedené městský soud konstatoval, že podobně jako v případě indexu podlažních ploch v územním plánu statutárního města Brna (viz již zmiňovaný rozsudek tohoto soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116), měl být i v územním plánu hlavního města Prahy kód míry využití území součástí závazné a nikoli směrné části územního plánu. Posuzovaná změna tedy měla proběhnout v režimu opatření obecné povahy, za současného respektování všech procesních práv vlastníků okolních pozemků a staveb. Vzhledem k tomu, že se tak nestalo, nebyla úprava ÚP provedena v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále „stavební zákon“), a zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“).

Kasační stížností ze dne 29. 7. 2014, doplněnou podáním ze dne 26. 8. 2014, napadá odpůrce rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

Nejprve namítá zmatečnost soudního řízení. Uvádí, že v řízení před městským soudem došlo k závažnému porušení jeho procesních práv, neboť s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení. V důsledku toho mu neměla být doručena veškerá soudní korespondence. Upozorňuje, že městský soud za odpůrce označil hlavní město Prahu, které však nebylo ve věci pasivně procesně legitimováno. V tomto směru odkazuje na rozhodnutí RS a zdůrazňuje, že úřadem územního plánování nebylo hlavní město Praha ale Magistrát hlavního města Prahy. Dle odpůrce je navíc zmatečnost řízení zřejmá i z výroku o náhradě

pokračování

nákladů řízení. Povinnost hradit náklady byla totiž uložena osobě bez pasivní legitimace.

Napadený rozsudek má odpůrce rovněž za nepřezkoumatelný. Především nesouhlasí s tou jeho částí, v níž městský soud srovnává index podlažních ploch s kódem využití území. Domnívá se, že uvedené termíny srovnatelné nejsou. *Indexu podlažních ploch* totiž odpovídá termín „*koeficient podlažních ploch*“ a nikoli „*kód využití území*“. Úvahy městského soudu proto pokládá za věcně nesprávné. Dle odpůrce je zřejmé, že městský soud dané problematice nerozuměl a bez dalšího převzal závěry vyslovené v rozhodnutí RS. V tomto smyslu poukazuje i na rozpor ohledně pojmu „*koeficient zeleně*“. Navrhuje tedy rozsudek městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Rovněž osoba zúčastněná na řízení napadá rozsudek městského soudu kasační stížností a uvádí důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s. Obdobně jako odpůrce upozorňuje na nedostatek pasivní legitimace hlavního města Prahy, který způsobuje zmatečnost napadeného rozsudku.

Pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. podřazuje osoba zúčastněná námitky, jejichž podstatou je tvrzení, že jí navrhovatelé v návrhu na zahájení řízení neoznačili v souladu s § 34 odst. 2 s. ř. s. Má za to, že se jednalo o účelový postup, který jí měl zabránit v uplatňování práv před soudem. Poznává dále, že se o probíhajícím soudním řízení dozvěděla až se zpožděním a tak došlo k zásahu do jejích procesních práv. Uvedený zásah vnímá jako porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ve vztahu k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku používá osoba zúčastněná prakticky stejné argumenty jako odpůrce. Má za to, že městský soud dostatečně nezohlednil rozdíly mezi *indexem podlažních ploch* a *kódem* (míry) *využití území*. Konstatuje, že městský soud pracoval i s dalšími pojmy nelogicky, přičemž mechanickým způsobem aplikoval rozhodnutí RS. Navíc se vůbec nevypořádal s námitkou uvedenou ve vyjádření k návrhu, že se navrhovatelé měli možnost bránit již proti opatření obecné povahy hlavního města Prahy č. 6/2009, kterým bylo potvrzeno, že je míra využití území regulativem směrným. Možnost navrhovatelů brojit proti dřívějšímu opatření odlišuje, dle osoby zúčastněné, posuzovanou věc od situace řešené v rozhodnutí RS. Nelze jej proto aplikovat bez dalšího. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je nakonec tvrzena také z toho důvodu, že se městský soud nezabýval právním stavem, který byl zrušením úpravy ÚP nastolen. S ohledem na uvedenou argumentaci rovněž osoba zúčastněná na řízení navrhuje napadený rozsudek zrušit.

Ke shora rekapitulovaným kasačním stížnostem podali navrhovatelé vyjádření, v němž uvádějí, že chybným označením hlavního města Prahy jako účastníka nemohla být práva odpůrce jakkoli zkrácena. Poukazují na jeho procesní aktivitu v řízení o žalobě a následně i na možnost podat proti rozsudku kasační stížnost. Ve vyjádření k návrhu navíc odpůrce proti zkrácení svých procesních práv nijak neprotestoval. Navrhovatelé nakonec dodávají, že v návrhu označili odpůrce v souladu s rozhodnutím RS a není jim zřejmé, proč k namítanému problému došlo.

Na rozdíl od obou stěžovatelů nepovažují rozsudek za nesrozumitelný. Domnívají se, že soud dostatečně vysvětlil, jakým způsobem je nezbytné změny kódu míry využití území posoudit, a jakou roli hraje koeficient podlažních ploch. V souvislosti s tím připomínají, že KPP je přímo určen kódem míry využití území, přičemž mění-li se kód, mění se i KPP. Stejně jako index podlažních ploch, měl by být proto závazně stanoven i kód.

K námitce, že v návrhu nebyly označeny potenciální osoby zúčastněné na řízení, odkazují

navrhovatelé na znění ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s., dle něhož se ustanovení § 34 odst. 2 tohoto zákona na řízení o zrušení opatření obecné povahy nepoužije.

V závěru navrhovatelé rozporují tvrzení, že se měl soud zabývat právním stavem, který byl napadeným rozsudkem založen. Mají za to, že z pohledu městského soudu není podstatné, co po zrušení úpravy ÚP nastane. Soud totiž přezkoumává výhradně stav před vydáním opatření obecné povahy a nikoli stav po jeho zrušení. Nad rámec nezbytného zdůvodnění nicméně uvádí, že napadeným rozsudkem došlo jen ke zrušení změny územního plánu a nikoli ke zrušení celé jeho části. Platit by tedy měl stav před provedenou úpravou. V té souvislosti poukazují také na to, jak řešení této otázky definuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 4 As 130/2014 – 73. Navrhují proto, aby kasační stížnosti byly zamítnuty.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval problematikou podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelé splňují podmínky dle § 105 odst. 2 s. ř. s., a dodrženy byly i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasačních stížností v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Pokud jde o kasační důvody ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) a d), s. ř. s., Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnosti obou stěžovatelů stojí v zásadě na stejné argumentaci. Oba totiž argumentovali nedostatkem pasivní legitimace hlavního města Prahy, které bylo napadeným rozsudkem označeno za odpůrce, jakož i nepřezkoumatelností rozsudku spočívající v jeho nesrozumitelnosti. Nejvyšší správní soud proto nejprve zaměřil pozornost na tyto kasační důvody. Zmatečnost řízení před soudem [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] navíc akcentují oba stěžovatelé odkazem na výrok II. napadeného rozsudku, neboť povinnost zaplatit náklady řízení byla uložena hlavnímu městu Praze a nikoli Magistrátu hlavního města Prahy.

Z předloženého soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že v návrhu na zrušení opatření obecné povahy označili navrhovatelé za odpůrce Magistrát hlavního města Prahy. Nejprve městský soud s magistrátem komunikoval. Poslal mu přípis s žádostí o předložení správního spisu, výzvu k písemnému vyjádření k návrhu a poučení ve smyslu § 8 a § 51 odst. 1 s. ř. s. Na uvedené reagoval magistrát tak, že městskému soudu předložil vyjádření k návrhu, správní spis a pověření zaměstnance, který za něj bude v soudním řízení jednat. V následující korespondenci s navrhovateli a potencionálními osobami zúčastněnými na řízení již městský soud označoval za odpůrce hlavní město Prahu. Stejně označení nakonec užil i v záhlaví napadeného rozsudku, což se zákonitě promítlo i do výroku o nákladech řízení.

Dle rozhodnutí RS je osobou pasivně procesně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a a násl. s. ř. s. orgán, který ji přijal. V daném případě tedy Odbor územního plánování Magistrátu hlavního města Prahy. Lze proto připustit, že v uvedeném směru městský soud pochybil, jestliže za odpůrce označil hlavní město Prahu. Z hlediska prohlášení řízení za zmatečné je však významnější zjistit, zda byla magistrátu zajištěna procesní práva tak, jak to zákon u odpůrce v příslušném typu řízení předpokládá. Podstatou je tudíž nepřipustit rozhodování správního soudu o zrušení opatření obecné povahy

pokračování

nebo jeho části bez účasti osoby, která příslušné opatření obecné povahy vydala. Za takové procesní konstelace ovšem městský soud nerozhodoval. Na tomto místě lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 135, (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) v němž posuzoval prakticky identickou situaci. V tehdy řešeném případě krajský soud označil za odpůrce statutární město Brno, ačkoli správně jím měl být Magistrát města Brna. Nejvyšší správní soud v souvislosti s tím poukázal na „jistou dvojjedinost Magistrátu města Brna (odpůrce), který je v souladu s § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) orgánem obce, avšak plní úkoly jak v samostatné působnosti obce, tak vykonává přenesenou působnost jako správní orgán. Magistrát města Brna tedy poskytuje servis jak statutárnímu městu Brnu v jeho samostatné působnosti, tak sám rozhoduje jako správní orgán v přenesené působnosti, jako tomu bylo v případě napadené změny směrné části územního plánu města Brna.“ K tomuto konceptu dále dodal, že „vydal-li Magistrát města Brna napadené opatření obecné povahy, s vysokou pravděpodobností se dozví a bude zapojen do řízení o zrušení takového opatření obecné povahy i v případě, kdy bude správní soud jednat se statutárním městem Brnem. Již z toho důvodu, že Magistrát města Brna je orgánem statutárního města Brna a bude muset v takovém případě poskytnout statutárnímu městu Brnu potřebné informace o svém postupu, bez nichž by procesní obrana nebyla možná.“ Přestože je postavení hlavního města Prahy upraveno ve zvláštním zákoně [zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě“)], lze v něm vysledovat se zákonem o obcích řadu shodných rysů. Pro danou věc je stěžejní, že je prakticky stejným způsobem upraveno postavení magistrátu. Dle § 1 odst. 4 zákona o hlavním městě patří magistrát, spolu s radou a primátorem, mezi tzv. další orgány města. Rovněž magistrát hlavního města plní svou roli jak v samostatné, tak v přenesené působnosti (viz § 81 odst. 2 a 3 zákona o hlavním městě) a je tedy nadán onou dvojjediností. Závěry vyslovené směrem k Magistrátu města Brna se proto takřka identicky uplatní i vůči Magistrátu hlavního města Prahy a lze konstatovat, že magistrát nebyl o žádná procesní práva zkrácen. Námitka, že mu nebyla doručována veškerá soudní korespondence, je pouze obecná a navíc z obsahu soudního spisu je jednoduše zjiřitelná její nedůvodnost. Na rozdíl od tvrzení odpůrce ze spisu vyplývá, že přímo jemu byl adresován přípis obsahující návrh na zrušení opatření obecné povahy a poučení o procesních právech. Tím byly splněny základní procesní náležitosti související s projednáním návrhu. Svá práva magistrát hájil podaným vyjádřením k žalobě a následně i nyní posuzovanou kasační stížností. O zkrácení jeho procesních práv tak nelze uvažovat. Žádným způsobem se tvrzené pochybení městského soudu nedotklo ani osoby zúčastněné na řízení, neboť její procesní práva nemohla být nesprávným postupem soudu dotčena vůbec. Jinými slovy, ničím nebylo zpochybněno základní procesní postavení kteréhokoli z účastníků řízení a ochrana jejich práv a tudíž žádné předpoklady úvahy o zmatečnosti řízení nebyly naplněny.

Pro úplnost se Nejvyšší správní soud zabýval i námitkou vztahující se k výroku městského soudu o nákladech řízení. Z čistě formálního hlediska bylo placení nákladů uloženo hlavnímu městu Praze a nikoli magistrátu (jeho orgánu), avšak také v tomto případě se projevuje jeho shora vzpomínaná dvojjedinost. Hlavnímu městu Praha je v souladu s právními předpisy svěřen i výkon státní správy, přičemž k plnění těchto úkolů je městu poskytován příspěvek ze státního rozpočtu. Ten se stává součástí rozpočtu města (viz rozpočet města dostupný na webových stránkách www.praha.eu). Ve své podstatě je tudíž irelevantní, zda byla povinnost hradit náklady uložena odpůrci, jakožto veřejnoprávní korporaci, nadané soukromoprávní subjektivitou, a nikoli magistrátu, který představuje jeho správní orgán jednající v přenesené působnosti. Náhrada nákladů řízení by totiž byla v obou případech hrazena z rozpočtu jednoho subjektu. Pochybení městského soudu v označení odpůrce proto nemohlo mít na účastníka žádný reálný finanční dopad. Vzhledem k tomu, že se pochybení městského soudu nemohlo do právní sféry odpůrce negativním způsobem projevit, bylo by čistým formalizmem jen kvůli tomu napadený rozsudek zrušit. Nejvyšší správní soud tedy na základě shora uvedené argumentace naplnění

kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. neshledal.

Stěžovatelé dále shodně namítají nepřezkoumatelnost rozsudku pro jeho nesrozumitelnost (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Argumentují přitom především nejasným vymezením pojmu „*kód využití území*“ v návaznosti na termín „*index podlažních ploch*“. Nesprávným zacházením s pojmem „*koeficient zeleně*“ měl být navíc založen v argumentaci městského soudu další rozpor.

Stabilní judikatura zdejšího soudu obecně označuje za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (blíže k tomu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném ve sbírce NSS pod č. 133/2004). Nesrozumitelné je rozhodnutí i tehdy, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Jedná se tedy zejména o ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaný ve sbírce NSS pod č. 244/2004).

Shora vymezenou nesrozumitelností ovšem napadený rozsudek v žádném případě netrpí. Argumentace rozsudku městského soudu je logická, opřená o skutková zjištění, byť se shora uvedenými procesními chybami, které však nemohly mít žádný význam pro věcné rozhodnutí případu. Námítky stěžovatelů ve skutečnosti směřují spíše do právního posouzení věci a tedy ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval otázkou, zda lze akceptovat úvahu městského soudu, že pojmu „*index podlažních ploch*“ (užitému v rozhodnutí RS) odpovídá termín „*kód využití území*“ používaný v územním plánu hlavního města Prahy.

Uvedenou problematiku Nejvyšší správní soud v poslední době řešil několikrát. Například rozsudek ze dne 22. 1. 2015, č. j. 4 As 130/2014 - 73, jasně definuje, že „*[z]měna kódu míry využití území, která byla v dané věci provedena ve směrné části územního plánu hl. m. Prahy, má totiž věcně obdobné důsledky jako změna indexu podlažní plochy. Městský soud proto v napadeném rozsudku správně konstatoval, že závěry učiněné Nejvyšším správním soudem pro pojem 'index podlažní plochy' lze bez zbyteku vztáhnout i na regulativ 'kód využití území', tak jak je vymezen v územním plánu hlavního města Prahy.*“ V této souvislosti lze rovněž citovat z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 AOs 1/2013 - 57, kde byl vysloven závěr, že „*v případě územního plánu hl. m. Prahy totiž maximální míru využití území stanoví mimo jiné regulativy označené jako kódy míry využití území, které jsou definovány koeficientem podlažních ploch a koeficientem zeleně a jsou rozděleny do skupin A až K. Čím je kód využití území vyšší, tím vyšší stavby lze v území stavět. Např. v území označeném kódem A je možno stavět rodinné domy, v území označeném kódem E je možno stavět činžovní domy a v území označeném kódem K je možno stavět i výškové domy. Uvedené kódy tedy vyjadřují maximálně přípustnou výšku staveb na určité ploše, resp. jejich druh. Zvýší-li se kód pro určitou plochu, znamená to, že tato plocha může být zastavěna (druhově a výškově) zcela jinými stavbami, než bylo původně stanoveno. Smyslem těchto kódů tedy není nic jiného*

pokračování

než regulovat (limitovat) míru zatížení území. Bez jejich existence by bylo možno stavět jakékoliv stavby v jakékoliv ploše. Změnou těchto kódů tedy dochází ke změně regulace území a finální konsekvenci takové změny mohou být zásadní změny v dané lokalitě, které s sebou mohou přinášet i řadu negativních důsledků. Zvýšením kódu míry využití území může být v určitém území umožněna např. podstatně intenzivnější či rozsáhlejší výstavba. Taková výstavba pak může způsobovat např. nadlimitní imise hluku, prachu, vibrací atp. Po skončení výstavby pak může dojít např. ke zvýšení počtu obyvatel a dopravních prostředků, což může mít za následek např. nedostatek parkovacích míst, zhoršení životního prostředí atp. Tyto důsledky se mohou jednoznačně projevit v právní sféře vlastníků nemovitostí v dané lokalitě či v její blízkosti. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že změna kódu míry využití území se již nebude přezkoumávat ani v územním, ani ve stavebním řízení. V těchto řízeních již budou správní orgány vycházet z kódu míry využití území stanoveného v územním plánu. Ochranu práv dotčených osob proto nelze přesunovat až do fáze územního či stavebního řízení.“

Výše uvedené citace dokládají, že městský soud správně vyhodnotil materiální podobnost mezi *indexem podlažních ploch* a *kódem využití území*. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu posléze formuloval odpovídající závěry ohledně závaznosti těchto regulativů. Na takový postup nelze nahlížet jako na mechanické přebírání názorů bez dalšího. Naopak je žádoucí, aby v relevantních případech správní soudy vycházely z (do jisté míry precedenčních) rozsudků Nejvyššího správního soudu. Jen takovým postupem totiž bude zajištěna jednotnost a bezrozpornost soudní judikatury, která má významný vliv na princip právní jistoty. Počinání městského soudu tak Nejvyšší správní soud zcela aprobejuje.

Konečně lze dodat, že napadeným rozsudkem nemůže otrást ani námitka týkající se pojmu *koeficient zeleně*, jakkoli lze připustit, že městský soud s tímto pojmem nezacházel zcela jednoznačně. *Koeficient zeleně* totiž nevystupuje v územním plánu samostatně, ale je součástí regulativu popsaného kódem využití území. Navíc jeho povaha z hlediska závaznosti předmětem sporu vůbec nebyla. I proto nemá dílčí rozpor v tomto směru žádný dopad na stěžejní závěr městského soudu o *kódu využití území*. Ten je, jak bylo výše ukázáno, zcela v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu.

Pokud jde o zbývající námitky osoby zúčastněné na řízení, odvolávající se na kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nepřezkoumatelnost rozsudku je spatřována též v tom, že nebyla zohledněna její argumentace uvedená ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Osoba zúčastněná tehdy uvedla, že se navrhovatelé měli možnost proti směrné povaze kódu využití území bránit návrhem na zrušení opatření obecné povahy hlavního města Prahy č. 6/2009, jímž byla směrná povaha tohoto regulativu potvrzena. Nejvyšší správní soud musí předně zdůraznit, že přezkum napadené změny ÚP vymezili v souladu se zákonem navrhovatelé v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. I v případě tohoto návrhu platí, že jej (městský) soud přezkoumává v rámci těch tvrzení, která navrhovatelé předstřeli (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Nedostatečné vypořádání námitek odpůrce či osoby zúčastněné na řízení (případně jejich opomenutí) sice na jednu stranu může ovlivnit kvalitu a přesvědčivost napadeného rozsudku, ale samo o sobě nemůže založit jeho nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ostatně shodný názor již Nejvyšší správní soud vyslovil například v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 – 153. V dané věci přitom nemůže být kvalita rozsudku zpochybněna již z povahy a okolností nevypořádané konkrétní námitky, neboť v posuzované věci napadli navrhovatelé úpravu ÚP platnou ode dne 18. 6. 2012 a nikoli komplexní změnu územního plánu vydanou opatřením obecné povahy č. 6/2009. Jak správně dovodil městský soud, napadená úprava ÚP byla opatřením obecné povahy v materiálním smyslu, přičemž navrhovatelé podali návrh na její zrušení dne 14. 3. 2014 – tedy v rámci tříleté lhůty podle § 101b odst. 1 s. ř. s. Procesní náležitosti pro podání návrhu lze proto považovat

za splnění. V žádném případě není pro posouzení věci relevantní, že se navrhovatelé nesnažili o zrušení opatření obecné povahy č. 6/2009. Žádnou takovou povinnost nelze z platné právní úpravy dovodit.

Ani námitka, že městský soud nezohlednil význam svého rozhodnutí na právní stav, který jím byl založen, není důvodná. V této souvislosti lze odkázat na argumentaci zdejšího soudu v rozsudku ze dne 22. 1. 2015, č. j. 4 As 130/2014 – 73. Nejvyšší správní soud tehdy uvedl, že tato otázka „*nijak nesouvisí s předmětem řízení v posuzované věci (zákonností vydané úpravy územního plánu) a nebyl dán ani žádný důvod, aby se městský soud touto otázkou zabýval. Nejvyšší správní soud v této souvislosti dále konstatuje, že městský soud vystihl podstatu věci a při posouzení věci správně aplikoval na věc dopadající právní předpisy a vycházel z relevantní judikatury.*“ Navíc i pro tuto námitku platí, že jí v řízení před městským soudem navrhovatelé nevznesli a soud se jí tak ani zabývat nemohl (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Nakonec se zbývá vyjádřit k námitce, že navrhovatelé osobu zúčastněnou na řízení v návrhu neoznačili, čímž jí v řízení před soudem úmyslně znevýhodnili. V souladu s vyjádřením navrhovatelů ke kasačním stížnostem lze stručně odkázat na ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s., dle něhož se ustanovení o povinnosti navrhovatele označit v návrhu osoby, které připadají v úvahu jako osoby zúčastněné (§ 34 odst. 2 věta první s. ř. s.), neuplatní. Nejvyššímu správnímu soudu navíc není zřejmé, jakým způsobem bylo, respektive vůbec mohlo být, do práv osoby zúčastněné zasaženo. Nelze totiž přehlédnout, že městský soud s ní po celou dobu řízení komunikoval a bez nejmenších pochybností jí ničím nebránil uplatnit práva odpovídající jejímu procesnímu postavení, tedy vyjádřit se k návrhu a nakonec i podat kasační stížnost. Tuto námitku je tedy nutné rovněž odmítnout jako nedůvodnou.

Jiné námitky, které by závěry městského soudu kvalifikovaným způsobem rozporovaly, stěžovatelé neuplatnili. Lze proto konstatovat, že se všechny kasační námitky ukázaly jako nedůvodné. Nejvyšší správní soud proto obě kasační stížnosti zamítl dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Co se týče osoby zúčastněné na řízení, ta v dané věci podala kasační stížnost, stala se tedy (vedle navrhovatelů a odpůrce) účastníkem řízení o kasační stížnosti (viz ustanovení § 102 věty první s. ř. s., a § 105 odst. 1 s. ř. s.) a i v jejím případě je tak nutno rozhodnout o nákladech řízení podle její procesní úspěšnosti (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 2 As 15/2009 - 242, publikovaný pod č. 2020/2010 Sb. NSS). Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení byla zamítnuta, tudíž právo na náhradu nákladů řízení jí rovněž nenáleží. Naopak navrhovatelé měli ve věci plný úspěch a náhrada nákladů jim proto náleží. V posuzované fázi řízení jsou jejich náklady řízení tvořeny náklady právního zastoupení advokátem, a to odměnou za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d), ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále „advokátní tarif“) ve výši 3.100 Kč za každého navrhovatele, a dále náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby pro každého z navrhovatelů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že se jedná o společné úkony při zastupování dvou osob, je nemístě v souladu s § 12 odst. 4 advokátního tarifu snížit mimosmluvní odměnu o 20%, tedy na 2.480 Kč za úkon. Zástupce stěžovatele je plátcem DPH podle zákona č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty, tudíž je celkový nárok zvýšen o daň 21 % [§ 37 odst. 1, § 47 odst. 1 písm. a), odst. 4 zákona o DPH], tedy o částku 1.168 Kč. Celkem jsou tedy stěžovatelé povinni zaplatit 6.728 Kč (2.480+2.480+300+300+1.168 Kč).

pokračování

Nejvyšší správní soud uložil zaplatit polovinu uvedené částky každému ze stěžovatelů, neboť se na nákladech řízení navrhovatelů v řízení o kasačních stížnostech podíleli stejnou měrou (navrhovatelé reagovali společným vyjádřením na kasační stížnost odpůrce i na kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení). Stěžovatelé jsou podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s, povinni náhradu nákladů řízení zaplatit k rukám zástupce navrhovatele a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 5. března 2015

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu