



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelky: **Mgr. J. B.**, zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem Burešova 6, Brno, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. Šaldova 12, spol. s r. o.**, se sídlem Chrudimská 2/1418, Praha 3, zastoupena JUDr. Martinem Hledíkem, advokátem se sídlem Palackého třída 124, Brno, **II. K. L. B.**, **III. M. Ch. R.**, **IV. S. H.**, v řízení o kasačních stížnostech osoby zúčastněné na řízení I. a odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2015, č. j. 8 A 61/2014 – 115,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2015, č. j. 8 A 61/2014 – 115, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanými kasačními stížnostmi se odpůrce Magistrát hlavního města Prahy a osoba zúčastněná na řízení I. Šaldova 12, spol. s r. o. domáhají u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2015, č. j. 8 A 61/2014 – 115, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ve výroku I. zrušil Úpravu směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy ze dne 25. 4. 2012,

č. U 1061/2012 (dále také „Úprava“), s tím, že „věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení“. Ve výroku II. pak uložil „žalovanému“ povinnost zaplatit „žalobkyni“ náhradu nákladů řízení. Úpravou byl v lokalitě k.ú. Karlín, vymezené ulicemi Šaldova, Pernerova a U invalidovny, přesněji určené v grafické části, změněn minimální podíl bydlení z koeficientu 9 na koeficient 0.

Napadeným rozsudkem městský soud rozhodl ve věci znovu poté, co byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 As 153/2014 - 76, zrušen jeho předchozí rozsudek ze dne 3. 7. 2014, č. j. 8 A 61/2014 – 64, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Městský soud při svém rozhodování vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 A os 2/2013 - 116. Závěry, které rozšířený senát učinil ohledně pojmu „index podlažní plochy“ lze beze zbytku vztáhnout i na termín „míra využití území“, resp. „minimální podíl bydlení“ užívaný Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy, jakož i v „Metodickém pokynu k Územnímu plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného 9. 9. 1999, usnesením ZHMP č. 10/05, úplné znění ke dni 1. 11. 2002“ (dále jen „Metodický pokyn“). Městský soud rekapituloval obsah bodu 4.1. části II. a bodu 1.3.1. části IV. Metodického pokynu upravující minimální podíl bydlení a uzavřel, že rovněž kód minimálního podílu bydlení je obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území. Inkriminované území bylo změněno z území sloužícího výlučně bydlení na území sloužící pro kombinaci funkcí. Minimální podíl bydlení sice nereguluje prostorové uspořádání území, přesto se může jednat o regulativ, jehož vymezení by mělo být závazné. Rozhodující je podřazení pod některý z pojmů uvedených v ust. § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „vyhláška č. 135/2001 Sb.“), a především jeho dopad na regulované území a jeho okolí. Kromě limitu využití území náleží do stejné kategorie i regulativ omezení změn v užívání staveb. Metodický pokyn pod pojmem „Míra využití území“ rozumí „Minimální podíl bydlení, který je závazný v rozsahu ploch vymezených ve výkresu č. 36 (Podíly bydlení v centrální části města)“. Změna minimálního podílu bydlení kdekoliv v rámci Prahy může znamenat nezanedbatelný zásah do uspořádání a využití území, potažmo do práv vlastníků okolních nemovitostí. Vylidňování centrální části Prahy je dlouhodobý problém Prahy. Domy původně určené pro bydlení byly v řadě případů nahrazeny ubytovacími zařízeními nebo administrativními či obchodními budovami, tyto budovy mají na své okolí již ze své podstaty jiný vliv a dopad, než je tomu u staveb určených čistě nebo z podstatné části pro rezidenční bydlení. Vylidňování centrální části města je považováno za negativní trend, jenž výrazně ovlivňuje sociální vztahy, památkové a další hodnoty historického jádra. Tím je silně zasažena obyvatelnost širšího centra Prahy a snižuje se komfort pro stávající obyvatele. Jedním z nástrojů na podporu udržení funkce bydlení je i územní plán, konkrétně je možné využít regulativy zachovávající současný podíl bydlení. Koneckonců územní plán, o jehož změnu v inkriminované věci jde, byl zastupitelstvem hl. m. Prahy nazván Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy, je tedy již ze samotného názvu tohoto územního plánu zřejmé, že zastupitelstvu se jednalo především o osídlení Prahy, tedy o bydlení zdejších obyvatel. Městský soud dále odkázal na obsah Hospodářských novin ze dne 16. 1. 2015 s tím, že i odborníci si všímají vylidňování centrální části Prahy. Minimální podíly bydlení tedy chrání lokalitu a tím i vlastníky dotčených nemovitostí před změnami směřujícími k extensivnějšímu nebo méně příznivému využití území. Tím pak může dojít k výraznému zásahu do vlastnického práva. Proto minimální podíl bydlení není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné. S ohledem na jeho podstatu i význam je podle okolností možné, že může zasáhnout do vlastnických práv. I v Územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy měl být kód míry využití území, resp. kód minimálního podílu bydlení, součástí závazné části územního plánu a nikoli směrné části. Napadená Úprava je tedy

pokračování

opatřením obecné povahy. Neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, ale mělo se tak stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy.

Městský soud poté ověřil, že navrhovatelka je v rámci společného jmění manželů spoluvlastnicí bytové jednotky č. 492/5 zapsané na listě vlastnictví č. 1082 a tato nemovitost se nachází v těsné blízkosti pozemku p. č. 648/1 v k.ú. Karlín. Možné dotčení jejích práv takovou změnou je tedy zcela zřejmé a soud o něm neměl nejmenší pochybnosti. Městský soud zrekapituloval tvrzení navrhovatelky o dotčení jejích práv a doplnil, že není nezbytné, aby tvrzené dotčení bylo vyjádřeno v penězích. Pro závěr o dotčení práv postačí zjištění, že změnou je zasaženo do vlastnického práva navrhovatelky. Toto tvrzené dotčení není vyloučeno. Navrhovatelka je tak aktivně legitimována k podání návrhu. Aktivní legitimaci nemůže bránit ani skutečnost, že dosud není projednávána žádná konkrétní stavba, resp. její umístění či přímo realizace. Navrhovatelce svědčí aktivní legitimace, když tvrdí zásah do svých práv, neboť na základě přijaté změny je povinna strpět realizaci žadatelova záměru představujícího konkrétně rozvržený převážně administrativní objekt.

Městský soud dále vyšel z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy vymezeného Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Není důvod pro zkoumání prvních dvou podmínek. Co se týče třetího kroku, navrhovatelka konfrontovala postup odpůrce s citovaným usnesením rozšířeného senátu. Této námitce lze vyhovět, neboť se jedná o otázku řešenou citovaným usnesením rozšířeného senátu. Městský soud shledal porušení ust. § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odpůrce návrh opatření obecné povahy nedoručil veřejnou vyhláškou, kterou by vyvěsil na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejich správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Občané tak nebyli předem upozorněni na zamýšlenou Úpravu. Zcela absentovala povinnost projednat návrh s veřejností a s dotčenými vlastníky nemovitostí. Podstatnou je otázka, zda změna provedená Úpravou je skutečně změnou směrné části územního plánu. Závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu učiněné v usnesení č. j. 1 Aos 2/2013 - 116 lze vztáhnout i na daný případ. Nové vymezení míry využití území – zde kódu minimálního podílu bydlení, je dle názoru rozšířeného senátu možné pouze postupem podle ust. § 188 odst. 3 věta první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“). Změna kódu minimálního podílu bydlení měla být součástí závazné části územního plánu a nikoli směrné části. Jeho změna tedy neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, jak se stalo, ale mělo se tak stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy. Úpravu je třeba považovat za opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Při vydání a projednání Úpravy nebylo postupováno podle nového stavebního zákona ani správního řádu. Nadto Úprava neobsahuje ani odůvodnění, ačkoliv z ust. § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy odůvodněno být musí. Městský soud proto napadené opatření obecné povahy zrušil.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podali odpůrce a osoba zúčastněná na řízení I. jako stěžovatelé (dále také „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnosti, které výslovně opřeli o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Odpůrce ve své kasační stížnosti namítl, že se městský soud neřídil právním názorem Nejvyššího správního soudu. Především se nevypořádal se skutečností, že rozsudek rozšířeného senátu ze září 2013 se zabývá indexem podlažní plochy, přičemž napadená úprava se týká podílu bydlení. Tuto skutečnost nijak neodůvodnil a nevysvětlil, jakými úvahami se řídil. Městský soud uvádí, že minimální podíl bydlení sice nereguluje prostorové uspořádání území, přesto se však může jednat o regulativ, jehož vymezení by mělo být závazné. Neuvádí také svou úvahu, jak dospěl k tomuto závěru. Dále se městský soud též pouští do úvah, proč dochází k vyliďňování

centrální části Prahy, přičemž tato skutečnost s projednávanou věcí nijak nesouvisí. Městský soud vlastní uvažování omezil na dva odstavce (str. 9 rozsudku), ze kterých ale nevyplývá, proč se domnívá, že změna podílu bydlení je identická jako index podlažní plochy, tuto skutečnost pouze konstatuje. Neřídil se ani dalšími doporučeními Nejvyššího správního soudu, a to dotazem u účastníků zjistit skutečný dopad změny podílu bydlení na okolí dotčené lokality. Chybuje dále v tom, pokud tvrdí, že podíl bydlení může být regulativem, jehož vymezení by mělo být závazné. Nejedná se ani o limit využití území ani o omezení změny v užívání staveb. Využití území zůstává neměnné, neboť změna podílu bydlení se nedotýká využití území ve smyslu funkcí, jež jsou v něm dle územního plánu přípustné. Stejně tak městský soud opominul nově posoudit aktivní legitimaci navrhovatelky. Navrhovatelka neprokázala, že se Úprava jejích právních zájmů dotkla např. tím, že by bylo možné na dotčeném pozemku postavit objekt podstatně větší. Použitím rozsudku rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013 se městský soud dopouští retroaktivity/retrospektivy, ačkoliv sám Nejvyšší správní soud v daném rozsudku uvádí, že bude působit do budoucna. V rozsudcích 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, argumentuje Nejvyšší správní soud naprosto opačně. Dle odst. 14) čl. 7.3. průvodní zprávy Útvaru rozvoje hl. m. Prahy k Územnímu plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy – změna Z 1000/00, která byla schválena usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 40/14 ze dne 14. 9. 2006, minimální podíl bydlení stanovený pro centrální část města je směrný a taktéž podle čl. 8.2. průvodní zprávy míra využití území pro rozvojová a transformační území je směrná. Minimální podíl bydlení stanovený směrně je pak obsažen i v samotných Regulativech funkčního a prostorového uspořádání hlavního města Prahy (změna Z 1000/00), a to v odst. 17, oddíl 3 regulativů – „Pro centrální část města je stanoven minimální směrný podíl bydlení.“ Minimální podíl bydlení je tedy stanoven směrně. Odpůrce proto navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

Osoba zúčastněná na řízení I. namítla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný a že se městský soud neřídil žádným ze závazných právních názorů Nejvyššího správního soudu. Omezil se na citaci Metodického pokynu a vyhlášky hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb. hlavního města Prahy, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 32/1999 Sb. HMP“), nicméně nestanovil, proč považuje podmínky řízení za splněné. Nezabýval se ani povahou minimálního podílu bydlení a potencialem důsledky jeho změny v daném území. Nadto jsou jeho úvahy a výklad dokumentů nepatřičné a nic neříkající k podstatě věci. Úprava byla provedena zastupitelstvem hl. m. Prahy a je nesporné, že minimální podíl bydlení je stanoven směrně. Městský soud uvádí, že došlo k devítinásobnému snížení jeho hodnoty z 9 na 0 (lhostejno, že jde o matematický nesmysl) a bez jakéhokoliv odůvodnění uzavírá, že rovněž kód minimálního podílu bydlení je obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území. Tento závěr je přitom v rozporu s tím, co městský soud o stranu dále uvádí, a také v rozporu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Závěr, že snížením minimálního podílu bydlení dochází ke změně z území sloužícího výlučně bydlení na území sloužící kombinaci funkcí, nemá oporu v zákoně ani vyhlášce č. 32/1999 Sb. HMP, neboť zůstává pro dané území funkční plocha nadále stejná – OB („čistě obytné“) a stejné je i její funkční využití (viz příloha č. 1 vyhlášky č. 32/1999 Sb. HMP). Tomuto závěru rovněž nepředchází žádná analýza či odůvodnění. Tvrzení ohledně omezení změn v užívání staveb je natolik nesrozumitelné, že není možné se k němu ani relevantně vyjádřit. Není však pravdou, že by byl minimální podíl bydlení stanoven závazně či že by jej bylo možné zahrnout pod pojem omezení změn v užívání staveb. I kdyby tomu však tak bylo, opět absentuje odůvodnění. Úvahy ohledně vylidňování centra Prahy jsou nepříhodné a pro posouzení merita věci nepoužitelné. Funkční plocha i její využití zůstaly nezměněné a změna minimálního podílu bydlení tak není v příčinné souvislosti s případným vylidňováním centra Prahy. Nadto měl městský soud posuzovat změnu minimálního podílu bydlení v abstraktní rovině a nikoliv výlučně k centrální části Prahy. Ohledně aktivní procesní legimitace se městský

pokračování

soud omezil na citaci jejího podání a rozhodnutí rozšířeného senátu a bez odůvodnění uzavřel, že tvrzené dotčení není vyloučeno. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil a proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy, resp. z jakého důvodu považuje usnesení rozšířeného senátu za přímo aplikovatelné na předmětnou věc. Napadený rozsudek je dále nesrozumitelný, neboť nemá oporu ve svém odůvodnění. Městský soud se zabývá toliko „omezením změn v užívání staveb“, ale tento termín neanalyzuje a nedovozuje, jak souvisí s minimálním podílem bydlení. Cituje z Metodického pokynu, že pod pojmem „míra využití území“ se rozumí „minimální podíl bydlení“. I zde však chybí odůvodnění, proč a jak tyto pojmy spolu souvisí. Navíc není ani pravdou, že by minimální podíl bydlení byl stanoven závazně.

Osoba zúčastněná na řízení I. dále namítla nezákonnost napadeného rozsudku s tím, že určení podílu bydlení spadá do směrné části územního plánu a odpůrce postupoval při Úpravě v souladu se zákonem. K vymezení závazné části Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy došlo vyhláškou č. 32/1999 Sb. HMP. Dle odst. 14) čl. 7.3. Průvodní zprávy útvaru rozvoje hl. m. Prahy k Územnímu plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy – změna Z 1000/00, která byla schválena usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 40/14 ze dne 14. 9. 2006 minimální podíl bydlení stanovený pro centrální část města je směrný a taktéž podle čl. 8.2. této průvodní zprávy míra využití území pro rozvojová a transformační území je směrná. Minimální podíl bydlení stanovený směrně je pak obsažen i v samotných Regulativech funkčního a prostorového uspořádání hlavního města Prahy (změna Z 1000/00), a to v odst. 17, oddíl 3 regulativů – „Pro centrální část města je stanoven minimální směrný podíl bydlení.“ Minimální podíl bydlení je tedy stanoven směrně a tento závěr činí i navrhovatelka nesporným. Usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 AOS 2/2013 není možné na posuzovaný případ použít vzhledem k tomu, že 1) úpravu minimálního podílu bydlení není možné subsumovat pod kategorii limity využití území, resp. ji hodnotit jako závaznou část územního plánu a že 2) aplikací tohoto rozhodnutí by došlo k retroaktivitě judikatury, a tedy k zásadnímu porušení principu legitimního očekávání, resp. principu právní jistoty, ochrany nabytých práv a předvídatelnosti práva vůbec. Navýšení indexu podlažních ploch a úpravu minimálního podílu bydlení není možné posuzovat shodně, neboť mají jiný charakter a míru dopadu do práv dotčených osob. Právě tento materiální korektiv je rozhodující pro posouzení, zda má jít o vymezení závazné či směrné, resp. zda je nutné úpravu přijmout procesem pro opatření obecné povahy či nikoliv. Je nutné význam úprav/změn územního plánu vždy posuzovat s ohledem na povahu, míru a význam možného zásahu do vlastnických práv k nemovitostem nacházejících se na daném území. Nemůže jít však bez dalšího o jakýkoliv zásah do vlastnických práv dotčených osob, nýbrž zásah přesahující tzv. „spravedlivou míru“. Úpravou k žádnému takovému zásahu dojít nemůže. Hustota, výška i celkové prostorové uspořádání zástavby a míra využití území zůstane bez jakékoliv změny, resp. charakter zástavby bude zcela shodný. Shodná rovněž zůstane i příslušná funkční plocha. Není proto možné tvrdit, že by bylo lze na stejném místě v důsledku zvýšení či snížení minimálního podílu bydlení postavit zcela odlišný typ zástavby. Změny nebudou znamenat žádné omezení pro vlastníky sousedních nemovitostí. Avšak i kdyby ano, tato omezení by rozhodně nebyla schopna přesáhnout spravedlivou míru. Aplikací usnesení rozšířeného senátu dochází k retroaktivitě judikatury, která je nepřípustná (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11). Osoba zúčastněná na řízení I. proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Navrhovatelka ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem rekapitulovala podstatné body svého návrhu na zrušení opatření obecné povahy a zopakovala, že minimální podíl bydlení by měl být stejně jako kód míry využití území vzhledem ke svému významu vymezen závazně. Nesouhlasí s tím, že by byla povaha minimálního podílu bydlení nesporná a že má být vymezen směrně. Změna minimálního podílu bydlení může znamenat nezanedbatelný zásah do uspořádání

a využití území a může také znamenat i zásah do práv vlastníků. Domy určené původně pro bydlení byly v řadě případů nahrazeny ubytovacími zařízeními nebo administrativními či obchodními budovami. Ty mají na své okolí jiný vliv a dopad. Vylidňování centra města je považováno za negativní trend, jenž výrazně ovlivňuje sociální vztahy, památkové a další hodnoty historického jádra. Tím je silně zasažena obyvatelnost širšího centra Prahy a snižuje se komfort pro stávající obyvatele. Území, kde došlo ke schválení Úpravy, je vymezeno jako čistě obytné. Navrhovatelka poukázala na základní, doplňkové a výjimečně přípustné funkční využití takového území dle územního plánu. Dále uvedla příklady úprav územního plánu, kdy došlo ke snížení původně stanoveného podílu bydlení. V některých případech došlo k výraznému zásahu do okolní zástavby a byla narušena práva dotčených vlastníků sousedních nemovitostí. Nejvýraznějším příkladem může být změna územního plánu u administrativního paláce FLORENC. Bez úprav by nebylo možné v území umístit žádnou obdobnou stavbu. Přestavba bytového domu na palác FLORENC nebo na hotel či rozsáhlý administrativní komplex se podobá onomu parkovacímu domu. Pokud Nejvyšší správní soud uznal, že úprava spočívající ve změně kódu míry využití území provedená mimo proces schvalování opatření obecné povahy je nezákonná bez dalšího, aniž by stanovil, jak intenzivní musí být zásah do práv, nemá argumentace stěžovatelů smysl. Ani kupř. v případě změny kódu míry využití území z kódu A na kód B není intenzita natolik významná (naopak je podobná napadené úpravě), přesto není překážkou přezkumu dané úpravy jako opatření obecné povahy. Danou výstavbou dojde k dostatečně měřitelnému zásahu do práva navrhovatelky. Dojde ke snížení hodnoty její nemovitosti a snížení komfortu bydlení. Poukázala také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009 - 74. Význam regulativu minimální podíl bydlení vyplývá i ze skutečnosti, že v původní vyhlášce č. 32/1999 Sb.HMP byl zařazen do závazné části. Teprve změnou č. 645, která byla součástí 04 vlny změn z roku 2004, byl přeřazen do směrné části. Po schválení Úpravy sice pořád zůstává plocha čistě obytnou s výjimečně přípustným využitím, ale už bez respektování podílu bydlení, dokonce s možností postavit parkoviště a plochu pro restauraci. Dotčený vlastník musí snést určitou míru omezení svých vlastnických práv, ale může se tak stát jen v procesu, který splňuje zákonné požadavky a dává možnost vlastníkům se včas a efektivně vyjádřit. Pokud by se navrhovatelka mohla vyjádřit a využít zákonných prostředků, mohla by být Úprava přijata v jiné podobě nebo vůbec. Nebyla splněna zásada subsidiarity a minimalizace zásahu. Jde o významné regulativy území, které mají stejnou podstatu, a proto lze na usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Aos 2/2013 odkazovat. Navrhovatelka upozornila na nesrozumitelnost argumentace stěžovatelů ohledně požadavku na strpění určitého zásahu, kterou směřují s otázkou aktivní legitimace jako podmínky řízení, a závěrem navrhla, aby byly kasační stížnosti zamítnuty.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podaných kasačních stížnostech, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je třeba zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Vzhledem k tomu, že se jedná o opakovanou kasační stížnost v dané věci, vážil Nejvyšší správní soud také její přípustnost z hlediska ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná 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.

Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu.

pokračování

Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. I tyto výjimky je nutno vnímat v kontextu citovaného ustanovení, tedy tak, že námitky opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že – zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu – řešena být nemohla (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb.NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). O takový případ se jedná i v projednávané věci, kdy byl předchozí rozsudek městského soudu zrušen pro nepřezkoumatelnost. Za této situace je nutno kasační stížnosti považovat za přípustné.

Stěžovatelé předně uplatňují námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, respektive nerespektování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu mimo jiné v důsledku toho, že již dříve zjištěná nepřezkoumatelnost předchozího rozsudku nebyla v novém rozsudku napravena.

Tyto námitky jsou důvodné.

Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb.NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Těmto požadavkům však napadený rozsudek opět nevyhovuje.

Městský soud se v napadeném rozsudku zabýval jednotlivými spornými skutečnostmi již ve správném pořadí. Nejprve zkoumal, zda je napadená Úprava opatřením obecné povahy, poté se zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatelky a nakonec posuzoval důvodnost návrhu. Jeho úvahy ovšem nelze považovat za postačující, a to i proto, že oporou pro některé závěry městského soudu jsou dokumenty, jejichž obsah nebyl předmětem dokazování před městským soudem. Nejvyšší správní soud tak nemůže přezkoumat správnost úvah městského soudu jednak pro jejich nedostatečnost, jednak pro nedostatek skutkových zjištění, která by byla učiněna v souladu se zákonem.

Městský soud tak například vycházel z Metodického pokynu či blíže neurčeného článku z Hospodářských novin, aniž by tyto byly již součástí spisové dokumentace odpůrce k předmětné Úpravě a aniž by sám provedl důkaz těmito listinami. Nemusí být nutně pochybením městského soudu, že se zcela neřídil závěrem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku, a sice že „*bude muset učinit další skutková zjištění, zejména si vyžádat Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy a případně za pomoci dotazů na účastníky zjistit povahu minimálního podílu bydlení a potenciální důsledky jeho změny.*“ Shledal-li by městský soud jako adekvátní jiné podklady, mohl vycházet z nich, ovšem musel by jednak dodržet zákonem stanovený postup pro zjištění

jejich obsahu, jednak by se muselo jednat o podklady skutečně adekvátní. Kromě nezákonného postupu při zjišťování obsahu těchto listin totiž nelze přehlédnout ani to, že městský soud například z Metodického pokynu dovodil, že minimální podíly bydlení v centrální části Prahy jsou stanoveny závazně, což je v přímém rozporu s tvrzeními stěžovatelů, kteří se opírají o změnu územního plánu Z 1000/00. Ta přitom byla vydána po datu, k němuž je vydán Metodický plán. Nezbyvá proto než na městský soud apelovat, aby v dalším řízení již vycházel z Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, a to v aktuálním znění. Rozhodnými pasážemi (popř. grafickými plány), které jsou určující pro posouzení charakteru minimálního podílu bydlení, bude přitom muset provést dokazování (ať již bude vycházet z podkladů listinných či digitalizovaných). Patrně pouze tak může zohlednit také spojitost minimálního podílu bydlení s jinými regulativy, zejména s vymezením funkčních ploch. Bude totiž nutné vzít v úvahu, že změna minimálního podílu bydlení neznamená změnu funkčního využití (v nyní projednávané věci zůstává funkční plocha „čistě obytná“).

Je nutno se stěžovateli souhlasit také v tom, že městský soud v rozporu s tím, co bylo řečeno Nejvyšším správním soudem v předchozím rozsudku, opakovaně uvedl, že minimální podíl bydlení je obecným regulativem prostorového uspořádání území. Tento závěr navíc není ani odůvodněn a je v přímém rozporu se závěrem, který městský soud činí na jiném místě. V jiné části rozsudku totiž naopak dovodil, že minimální podíl bydlení sice nereguluje prostorové uspořádání území, přesto se může jednat o regulativ, jehož vymezení by mělo být závazné.

Úvahy ohledně toho, zda měl být minimální podíl bydlení stanoven závazně či směrně, již městský soud správně směřoval ke zjištění materiální podstaty tohoto regulativu. Pokud by tento regulativ byl nesprávně zařazen do směrné části (namísto do závazné části), jeho změna by měla materiálně povahu opatření obecné povahy. Úvahy městského soudu týkající se podstaty tohoto regulativu jsou však nedostatečné, vnitřně rozporné a opřené o podklady, které nebyly jako důkaz městským soudem vůbec provedeny. Navíc je nutno podotknout, že není ani zřejmé, z čeho městský soud usuzuje, že názor vyjádřený v novinovém článku je názor odborníků. Z úvah městského soudu také nevyplývá přímá souvislost mezi vylidňováním centra Prahy a zásahem do práv vlastníků okolních nemovitostí. Z rozsudku lze vysledovat pouze obecnější dojem, že vylidňování centra Prahy je negativním jevem. Koho a jak konkrétně tento jev ovlivňuje, již zřejmé není. Městský soud hovoří o snížení komfortu okolních obyvatel, o vlivu na sociální vztahy, památkové a další hodnoty historického jádra, neuvádí však, v čem přesně by měl být komfort obyvatel snížen, respektive obyvatele ovlivněni.

Vlastní úvahy městského soudu týkající se aktivní procesní legitimace navrhovatelky pak prakticky nedoznaly změn, přestože byly již v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu shledány nedostatečnými. Městský soud si sice vyžádal podrobnější stanovisko navrhovatelky k její aktivní procesní legitimaci, nicméně z doplňujícího vyjádření vůbec nevycházel (pouze je uvedl v rekapitulační části svého rozsudku) a dokonce je nezaslal ani odpůrci a osobám zúčastněným na řízení. Toto doplňující vyjádření přitom bylo zcela zásadní pro posouzení jedné ze sporných procesních otázek. To, že se s ním ostatní účastníci řízení nemohli seznámit, je proto nutno navíc považovat za zásadní procesní pochybení, které taktéž mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

Svůj rozsudek v části týkající se aktivní procesní legitimace sice městský soud doplnil o druhou rekapitulaci tvrzení navrhovatelky a zjištění vlastnického práva navrhovatelky k sousední bytové jednotce. Vlastní úvaha městského soudu je ovšem opět omezena na konstatování, že o aktivní procesní legitimaci navrhovatelky nemá žádné pochybnosti. V čem konkrétně má tedy za to, že se změna spočívající v tom, že vedlejší dům již nebude mít minimálně 90% bytů, nýbrž minimálně 0% bytů, navrhovatelky dotkne, městský soud neuvádí.

pokračování

Tento nedostatek úzce souvisí s nedostatečnou argumentací městského soudu ve vztahu k materiální povaze minimálního podílu bydlení. Městský soud proto musí nejprve jasně identifikovat možný zásah jakékoliv změny minimálního podílu bydlení do právní sféry vlastníků okolních nemovitostí (popř. jiných osob), aby posléze mohl posoudit, zda konkrétně Úprava takovým způsobem zasahuje do právní sféry navrhovatelky.

Nejvyšší správní soud opakuje, že pro posouzení charakteru minimálního podílu bydlení, aktivní procesní legitimace i případně důvodnosti návrhu není rozhodující, jaký konkrétní záměr zamýšlí na daném území investor realizovat. Takovýto záměr může sloužit pouze jako příklad možných důsledků Úpravy. Je ovšem zároveň nutno extrahovat, které dopady záměru by byly skutečně způsobeny Úpravou. To, že může být navrhovatelka dotčena konkrétním záměrem, bez dalšího neznamena potenciální dotčení samotnou Úpravou. I kdyby Úprava nebyla přijata, bylo by zcela jistě možné na daném území provést určitý záměr, jímž by mohla být navrhovatelka dotčena. Je proto nutné jasně identifikovat příčinnou souvislost mezi Úpravou a dotčením právní sféry navrhovatelky. Pouhé zjištění, že je navrhovatelka vlastníkem sousední bytové jednotky, není ještě postačující. Městský soud musí uvést, jaký vliv má změna minimálního podílu bydlení na sousední bytové jednotky (resp. jejich vlastníky, konkrétně pak na navrhovatelku).

Stejně tak je nutno souhlasit se stěžovateli, že městský soud nedodržel další pokyny, které vyslovil Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku. Nezbyvá, než tyto pokyny zopakovat a apelovat na městský soud, aby se jimi v dalším řízení řídil: „*Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud upozorňuje městský soud na některá další (v kasačních stížnostech nenamítaná) pochybení, jichž by se měl v nově vydaném rozsudku vyvarovat. Předně zákon nepočítá s tím, že by soud měl v případě zrušení opatření obecné povahy či jeho části věc vrátit odpůrci k dalšímu řízení. Městský soud musí také používat jednotné označení stran (navrhovatelka a odpůrce) v záhlaví rozsudku, v jeho výrokové části i odůvodnění. Kromě toho nesmí městský soud opomenout rozhodnout o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení.*“

Lze tak shrnout, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, nenapravit zcela předchozí nedostatky svého rozsudku a nový rozsudek opět zatížil nepřezkoumatelností a dopustil se navíc dalších procesních pochybení, která měla vliv na zákonnost jeho rozsudku (neseznámení odpůrce a osob zúčastněných na řízení s doplněním návrhových tvrzení a dále čerpání z podkladů, které nebyly předmětem dokazování ani obsahem spisové dokumentace k napadenému správnímu aktu). S ohledem na charakter zjištěných pochybení se v této fázi nebylo možné zabývat námitkami, které věcně rozporují některé závěry městského soudu týkající se podstaty věci (důvodnosti návrhu).

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnosti stěžovatelů proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2015, č. j. 8 A 61/2014 – 115, jsou opodstatněné, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Podle ust. § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. května 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu