



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci navrhovatelů: **a) Chodov, o. s.**, IČ: 265 91 464, se sídlem Zakouřilova 1216/38, Praha 4, **b) J. C.**, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Městská část Praha 11, se sídlem Ocelíkova 672/1, Praha 4, II) Starochodovská a. s., IČ: 246 85 852, se sídlem Římská 103/12, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2015, č. j. 8 A 112/2015 – 28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce vydal dne 19. 12. 2013 pod č. U 0968/2013 „Úpravu směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05, ve znění změny Z 1000/00, vydané Opatřením obecné povahy č. 6/2009 s účinností od 12. 11. 2009.“ Předmětem úpravy byla míra využití území a změna hranic uvnitř smíšených území v lokalitě k. ú. Chodov – území smíšená městského jádra (SMJ – E) a území smíšené městského jádra (SMJ – F) s plochami bez specifikace rozlohy a přesného umístění plochy a zařízení hromadné dopravy osob (DH) a parky (ZP), území všeobecně smíšené (SV – E), vymezené ulicemi Türkova, Litochlebské náměstí a Chilská. Místo úpravy bylo znázorněno na výkresu č. 4 – Plán využití ploch.

[2] Navrhovatelé podali dne 19. 6. 2015 u Městského soudu v Praze návrh na zrušení opatření obecné povahy – výše uvedené úpravy územního plánu (dále též „úprava“). V prvé řadě namítali, že úprava byla provedena v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, protože nerespektuje § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ani § 20 vyhlášky č. 501/2006 Sb., a nerespektuje též požadavek na zachování příznivého životního prostředí a na ochranu urbanisticko-architektonických hodnot území a jeho kvality. Úprava podle navrhovatelů způsobila překročení kapacit území, které by tak nemělo odpovídající podíl zeleně a bylo by přehuštěno stavbami, což má vliv na kvalitu, hodnotou prostředí a pohodu bydlení v nemovitosti navrhovatelky b). Došlo ke změně kódu míry využití území nikoli nepodstatným způsobem – z kódu E na G, tj. navýšení koeficientu podlažních ploch z 1,1 na 1,8; z kódu F na I, tj. navýšení koeficientu podlažních ploch z 1,4 na 2,6; a z kódu E na H, tj. navýšení koeficientu podlažních ploch z 1,1 na 2,2. Zároveň došlo úpravou k tomu odpovídajícímu snížení koeficientu zeleně. Navrhovatelé dále uvedli, že kód míry využití v územním plánu hlavního města Prahy je regulativem prostorového uspořádání konkrétního území, jehož vymezení je závazné. Změnu stávajícího kódu lze v souladu se závěry uvedenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 AOs 1/2013 – 53, provést pouze změnou územního plánu v souladu s § 188 odst. 3 větou první stavebního zákona. Navrhovatelka b) vyjádřila přesvědčení, že je provedenou úpravou územního plánu dotčena na svých vlastnických právech a nezákonným postupem odpůrce jí bylo odepráno právo svá vlastnická práva hájit. Poukázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010 – 145. V místě nemovitostí navrhovatelky b) hluková a emisní zátěž překračuje hygienické limity. Za této situace nemůže být umožněno navýšení rozsahu zástavby, neboť by tím došlo k dalšímu zintenzivnění hlukové a emisní zátěže území. Zahušťování výstavby a navyšování koeficientu míry využití území je podle navrhovatelů v rozporu s vyhláškou hlavního města Prahy ze dne 16. 11. 2010, č. 16/2010. Navrhovatelka b) závěrem uvedla, že je spoluvlastníkem nemovitosti přímo sousedící s pozemky, na nichž byla provedena úprava, která povede k narušení pohody bydlení, v čemž spatřuje přímé dotčení svého vlastnického práva. S ohledem na výše uvedené navrhovatelé žádali, aby městský soud opatření obecné povahy - úpravu územního plánu hl. m. Prahy č. U 0968/2013, platnou ode dne 19. 12. 2013, zrušil a uložil žalovanému povinnost nahradit navrhovatelům náklady řízení.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 8. 2015, č. j. 8 A 112/2015 – 28, ve znění opravného usnesení ze dne 24. 8. 2015, č. j. 8 A 112/2015 – 26, návrh navrhovatele a) zamítl, opatření obecné povahy ze dne 19. 12. 2013, č. U 0968/2013 – „Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“ zrušil dnem právní moci rozsudku, uložil odpůrci zaplatit navrhovatelce b) náhradu nákladů řízení ve výši 5.600 Kč k jejím rukám to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku a dále rozhodl, že ostatní účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení. Městský soud při posouzení věci vyšel ze závěrů, k nimž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2013 č.j. 1 AOs 2/2013 – 116, z kterého vyplývá, že má-li být v územním plánu změněna stávající regulace prostorového uspořádání, resp. míra využití území, např. změnou indexu podlažní plochy, je nutno takovou změnu přijmout formou opatření obecné povahy, nikoliv neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti, jakož i z další ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Závěry, které učinil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v uvedeném usnesení pro pojem „index podlažní plochy“ užitý v územním plánu Statutárního města Brna, lze podle městského soudu beze zbytku vztáhnout i na termín „míra využití území“, užívaný Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy. V návaznosti na citované usnesení rozšířeného senátu posléze Nejvyšší správní soud v rozsudku

pokračování

ze dne 13. března 2014, č. j. 6 AOs 1/2013 – 53, judikoval, že kód míry využití území v územním plánu hlavního města Prahy je regulativem prostorového uspořádání konkrétního území (limitem jeho využití), jehož vymezení je závazné. Změnu stávajícího kódu lze provést pouze v souladu s § 188 odst. 3 větou první stavebního zákona. Městský soud následně dospěl k závěru, že napadená úprava je opatřením obecné povahy a byla vydána k tomu nepřislušným orgánem (Magistrátem hl. m. Prahy), navíc v rozporu s § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb. Změna Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy tedy neměla proběhnout v režimu úpravy směrné části územního plánu, jak se v posuzované věci stalo, ale mělo se tak stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy, mj. se zachováním procesních práv vlastníků okolních pozemků a staveb na nich. Tím, že předmětná změna Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy neprošla řádným procesem, byly porušeny kogentní normy stavebního zákona a zejména byla z procesu změny vyloučena veřejnost.

[4] Při řešení otázky aktivní procesní legitimace navrhovatelky b) Městský soud v Praze nahlédnutím do katastru nemovitostí ověřil, že navrhovatelka b) je spoluvlastnicí nemovitostí parc. č. 1145 (zastavěná plocha a nádvoří), parc. č. 1146 (zahrada) a parc. č. 1147 (zahrada) v k. ú. Chodov, které se nacházejí v bezprostředním sousedství pozemku parc. č. 2031/6 v k. ú. Chodov, ve vlastnictví společnosti Starochodovská a.s. dotčeného úpravou. Možné dotčení práv navrhovatelky b) takovou změnou je tedy zcela zřejmé a městský soud konstatoval, že navrhovatelka b) je osobou, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k části území, které je územním plánem, resp. jeho změnou v podobě napadeného opatření obecné povahy, regulováno.

[5] Městský soud dále dospěl k závěru, že při vydání a projednání úpravy nebylo postupováno v souladu se stavebním zákonem ani zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Přisvědčil proto námitkám navrhovatelky b), v nichž uvedla, že jí nebylo umožněno, aby se k návrhu úpravy mohla vyjádřit před jejím schválením, a opatření obecné povahy nebylo v souladu se zákonem řádně projednáno a zveřejněno. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že podle ustanovení § 171 a násl. správního řádu nebylo postupováno. Nadto napadená úprava neobsahuje ani odůvodnění, ačkoliv z ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy odůvodněno být musí.

[6] Proti tomuto rozsudku podal odpůrce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v níž upozornil na skutečnost, že městský soud vycházel ze shora uvedeného usnesení rozšířeného senátu, které zásadním způsobem změnilo dosavadní praxi. Stěžovatel se však při projednání úpravy územního plánu řídil právními předpisy, judikaturou a běžnou právní praxí platnou a užívanou v té době. O správnosti tehdejšího postupu stěžovatele podle jeho názoru svědčí rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 23, a ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43. V této souvislosti stěžovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 3061/11. Stěžovatel dále vyjádřil přesvědčení, že není dána aktivní legitimace navrhovatelky b), jelikož z jejího návrhu konkrétně nevyplývá, jakým způsobem se jí uvedená úprava dotkla a jak bylo její vlastnické právo omezeno. Navrhovatelka b) v žalobě nijak své omezení nekonkretizuje, pouze obecně uvádí, že může být dotčena na svých právech. Podle názoru stěžovatele je k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimován pouze ten, kdo tvrdí zkrácení na svých právech, ale současně to řádně a konkrétně prokazuje. Případná omezení vlastnických práv jsou však předmětem jiných řízení, než je úprava územního plánu, a to řízení o umístění stavby a stavebního řízení, nikoli žalobou napadeného rozhodnutí o úpravě. S ohledem na výše uvedené

stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Navrhovatelka b) se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry učiněnými městským soudem. Vyjádřila přesvědčení, že změny územního plánu, jakožto základního prvku regulace území by neměly být řešeny bez oznámení a projednání takových změn s těmi, jichž se bezprostředně dotýkají. Metodický názor Ministerstva pro místní rozvoj, které v minulosti schválilo postup odpůrce při vydávání podobných úprav směrné části územního plánu, není závazný pro správní soudy, které se řídí zákonem. K tvrzení odpůrce zpochybňující její aktivní procesní legitimaci navrhovatelka b) poukázala na závěry uvedené v usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Ao 1/2009 a opětovně uvedla, že předmětná úprava územního plánu přímo zasahuje do jejích subjektivních práv, neboť se týká místa, kde navrhovatelka b) trvale žije. Navrhovatelka b) je vlastnící pozemků přímo souvisejících s plochou dotčenou úpravou. V územním a stavebním řízení jsou podle jejího názoru posuzovány odlišné otázky než ve stádiu vydání (změny) územního plánu. Proto neměla jinou možnost než hájit svá vlastnická práva již na počátku, tj. nyní návrhem na zrušení opatření obecné povahy

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost podle § 102 s. ř. s., přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že se stěžovatel dovolává důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V případě námítky stěžovatele, že se při projednání úpravy řídil platnými právními předpisy, tehdejší judikaturou a běžnou správní praxí platnou a užívanou v době přijetí úpravy. Nejvyšší správní soud v první řadě odkazuje na závěry uvedené v rozsudku ze dne 11. 9. 2014, č. j. 4 As 148/2014 – 16, v němž byla předmětem přezkumu obdobná úprava směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. U 0949/2011, která byla vydána ke dni 26. 4. 2011. V citovaném rozsudku zdejší soud vyložil, že v případě změny judikatury nedochází k vytváření nových právních norem, ale toliko ke změně jejich interpretace; nelze proto hovořit o pravé či nepravé retroaktivitě, ale pouze o retrospektivě.

[12] Posouzením toho, na jaké případy lze aplikovat právní názor, na jehož základě dochází ke změně dosavadní judikatury, se již Nejvyšší správní soud zabýval také v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 9 Afs 72/2012 – 76, v němž uvedl, že „pro oblast soudního rozhodování platí, že nalézáni práva je zásadně pouze výkladem a zpřesňováním stávající právní úpravy. Z povahy věci tak plyne, že soudní rozhodnutí působí zpětně, neboť se zpravidla vyjadřuje ke jednání v minulosti a ke tomuto minulému jednání provádí výklad zákona, který platí od jeho přijetí. Ke změně judikatury dochází v situacích, kdy je soud přesvědčen o tom, že předchozí judikatura byla založena na nesprávném výkladu práva. Nový, správný výklad se až na výjimky uplatní bezprostředně na souzený případ, v němž ke změně dosavadního právního názoru došlo, již probíhající případy, a také na všechny budoucí případy, jež mají skutkový základ v minulosti (tzv. incidentní

pokračování

retrospektivita). Zároveň však platí, že samotná změna judikatury není důvodem pro použití mimořádných opravných prostředků proti pravomocným rozhodnutím, pokud jsou tyto podány jen z důvodu změny judikatury (srov. již rozhodnutí NSS ČSR sp. zn. 15043/37, publ. jako Bob. F 8766/37; náleží ÚS ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11).“

[13] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že Ústavní soud v naposledy uvedeném nálezu judikoval, že „zákaz retroaktivity dopadá na postup všech orgánů veřejné moci, včetně moci zákonodárné a soudní, ve druhém případě však – vzhledem ke specifické (zpravidla retrospektivní) povaze soudního rozhodování – obecně uplatnění nenalezne. Změna právního názoru vysloveného v soudních rozhodnutích, která představují ustálenou judikaturu, zvláště pak nejvyšších soudních instancí, vykazuje (materiálně) zpětný účinek, jenž stojí proti principu právní jistoty a důvěry jednotlivce v právo; ve vzájemné kolizi mezi potřebou právní jistoty a požadavkem materiální správnosti soudního rozhodnutí však významnou roli hraje postulát vnitřní otevřenosti soudního rozhodování jako podstatný strukturální element nezávislého nalézáni práva a příkaz spravedlivého procesu. Z tohoto důvodu nutno vycházet z principu, že změna ustálené judikatury je – byť za určitých materiálních a příp. procesních podmínek – přípustná a nový právní názor zpravidla nalezne své uplatnění na všechny další kauzy, které soudy rozhodují. Řešení zmíněné kolize je třeba hledat primárně v rovině tzv. podústavního práva, a teprve pokud to možné není, lze výjimečně uvažovat o aplikaci původního právního názoru, přičemž je třeba vzít v úvahu práva ostatních účastníků řízení a/ nebo veřejný zájem.“

[14] V odůvodnění nálezu Ústavní soud dále vyložil, že „změna judikatury obecných soudů – primárně s ohledem na princip rovnosti v právech (konkrétně v podobě zásady rovného použití práva) – nesmí být svévolná, což by bylo v případě, že by výklad a aplikace práva, představující odklon od dosavadní judikatury, postrádal racionální odůvodnění (tzn. nebyl by postaven na věcně přiléhavých důvodech, přičemž daná změna by se jevila jako náhlá, překvapivá, bez určité myšlenkové limie, a dané rozhodování by tak neslo známky nahodilosti) a současně by se ocital mimo rámec tzv. podústavního práva v důsledku toho, že by nerespektoval požadavky plynoucí z ochrany základních práv a svobod.“ (bod 28).

[15] V nálezu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 pak Ústavní soud vyslovil, že „[j]udikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno, aby (a to i při nezmeněné právní úpravě) byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povoláné i ke sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou zjevně je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána. Dokonce i kdyby takovéto procedury nebyly pro uvedené případy požitivním právem zakotveny, nic by to neměnilo na povinnosti soudů přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí nezbytně by mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak.“ (bod 30).

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v posuzované věci, stejně jako v citovaném rozsudku č. j. 4 As 148/2014 – 16, nebyly naplněny výjimečné okolnosti, jež by bránily aplikaci judikaturou nově přijatého právního názoru, který je odlišný od právního názoru dřívějšího, jinými slovy, že změnu judikatury, spočívající ve vydání usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 AOs 2/2013 – 116 nelze považovat za svévolnou či nahodilou. O tom svědčí i to, že Ústavní soud odmítl ústavní stížnost podanou ve věci posuzované rozšířeným senátem svým usnesením ze dne 14. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 56/13. Důvodná není ani argumentace stěžovatele, že o správnosti jeho postupu svědčí rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 23, a ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43. Rozšířený senát

totiž závěry uvedené v těchto rozsudcích, a tím i dosavadní praxi, již se stěžovatel dovolává, překonal a své závěry řádně a racionálně vysvětlil a odůvodnil. Jím přijatý výklad zcela naplňuje smysl soudního přezkumu územně plánovací dokumentace. V důsledku toho tedy nelze považovat postup stěžovatele při vydání úpravy směrné části územního plánu za souladný s tehdy platnou právní úpravou. Usnesení rozšířeného senátu splňuje rovněž požadavky vytyčené výše uvedenou judikaturou Ústavního soudu. Poukaz stěžovatele na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 3061/11, je v posuzované věci zcela nepřípadný a nijak s ní nesouvisí, neboť v tomto nálezu se Ústavní soud zabýval správností posouzení dobré víry žalobkyně při nabytí nemovitostí obecnými soudy.

[17] Stěžovatel nemá pravdu, pokud tvrdí, že postupoval při vydání úpravy územního plánu zákonným způsobem. Nejvyšší správní soud v již několikrát zmíněném v usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116, judikoval, že *„index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závažné; na tom nic nemění ani to, že tento index byl nesprávně zařazen do směrné části územního plánu (§ 29 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976). Má-li být v platném územním plánu nově zaveden limit využití území mj. indexem podlažní plochy či změněny hodnoty již existující regulace, je nutno postupovat dle § 188 odst. 3 věty první stavebního zákona z roku 2006, tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní.“* V odůvodnění usnesení rozšířený senát ohledně povahy indexu podlažní plochy (IPP) vyložil, že *„IPP vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy. Stanovuje se za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. IPP ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše. To, jaké hodnoty IPP jsou pro určité plochy vymezeny, nemá být důsledkem nabodilosti či individuálních zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí nacházejících se v regulovaném území. Hodnota IPP se má odvíjet od charakteru celkové zástavby, poměru nezastavěných ploch vůči zastavěným, dosavadní výšky staveb, jakož i jiných specifických faktorů. Míra využití území významně ovlivňuje, jak velká stavba a s jakou podlažní plochou může být v daném území umístěna. Zvýší-li se IPP pro určitou plochu, znamená to, že tato plocha může být zastavěna daleko hustěji, popřípadě stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud předpokládáno“* (body 31 a 33 usnesení).

[18] Z tohoto usnesení tak vyplývá, že má-li být v územním plánu změněna stávající regulace prostorového uspořádání, zde využití území, je nutno takovou změnu přijmout formou vydání opatření obecné povahy, nikoliv neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti, jak tomu bylo v posuzované věci. Taková úprava může být provedena pouze procesem ve smyslu § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona. Opačný přístup by byl v rozporu se zásadami, na kterých stojí územní plánování, resp. se závěry, k nimž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora uvedeném usnesení. V posuzované věci tak je zřejmé, že stěžovatel porušil zákon, pokud změnu (navýšení) míry využití území a s tím spojenou změnu (navýšení) indexu (koeficientu) podlažní plochy v územním plánu, neprovedl formou vydání opatření obecné povahy podle § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona, schváleného zastupitelstvem hlavního města Prahy v návaznosti na provedené řízení o vydání opatření obecné povahy dle příslušných ustanovení stavebního zákona a správního řádu, nýbrž tato změna byla vydána Magistrátem hlavního města Prahy, odborem stavebním a územního plánu, a bez dodržení odpovídajícího procesního postupu předvídaného pro pořízení, projednání a vydání změny územního plánu.

[19] Z výše uvedeného tak je zřejmé, že městský soud postupoval správně a nepochybil, když vycházel ze závěrů uvedených v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, přičemž nejen poukázal na závěry, k nimž

pokračování

dospěl ve výše uvedeném usnesení rozšířený senát, ale řádně a obsáhle též zdůvodnil, proč je z nich třeba vycházet v posuzované věci a zabýval se též otázkou aktivní legitimace navrhovatelky b). Právní názor zaujatý v uvedeném usnesení rozšířeného senátu se stal v mezidobí součástí konstantní judikatury Městského soudu v Praze, jakož i Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aos 1/2013 – 53 a č. j. 4 As 148/2014 – 16, které byly vydány v řízeních o kasačních stížnostech proti rozsudkům Městského soudu v Praze ve věcech analogických nyní posuzovanému případu.

[20] Stěžovatel dále namítal, že není dána aktivní legitimace navrhovatelky b). Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani této námitce, neboť jak již správně konstatoval městský soud, navrhovatelka b) je spoluvlastnicí pozemků č. 1145, 1146 a 1147 v k. ú. Chodov sousedících s pozemkem parc. č. 2031/6 v k. ú. Chodov ve vlastnictví společnosti Starochodovská a. s., dotčeného posuzovanou úpravou územního plánu. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, jehož se sám stěžovatel dovolává, „[v]ýjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“ O takový případ se zjevně jedná právě u navrhovatelky b), která je (spolu)vlastníkem pozemku sousedícího územím regulovaným posuzovanou úpravou a na jejím pozemku by se nepochybně aktivita (stavební záměr) umožněná touto úpravou projevila. Její tvrzení v tomto směru (zejména o dotčení jejího pozemku hlukovými, prachovými a jinými imisemi, jejichž intenzita již za současného stavu přesahuje přípustné hodnoty, jsou zcela logická a nelze je *a priori* odmítnout. Proto byla navrhovatelka b) oprávněna k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (posuzované úpravy) u soudu.

[21] Důvodná není ani námitka stěžovatele, že případná omezení vlastnických práv jsou předmětem jiných řízení, než je úprava územního plánu. Jak již totiž konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 Aos 1/2013 - 56, „z judikatury navazující na citované usnesení rozšířeného senátu (srv. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2013, č. j. 7 Aos 1/2012 – 66, nebo ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 135), pak vyplývá, že nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatele brojícího proti úpravě směrné části územního plánu nelze odůvodnit tím, že má možnost bránit svá veřejná subjektivní práva v územním řízení a zdůraznil, 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.“

[22] K uvedenému Nejvyšší správní soud dodává, že není žádný důvod k domněnce, že by snad procesní vada, pro kterou bylo opatření obecné povahy zrušeno, neměla žádný dopad do právní sféry navrhovatelky b). Pokud totiž stěžovatel vydal v rozporu se zákonem opatření obecné povahy formou úpravy územního plánu bez provedení řízení, přinejmenším tak navrhovatelce b) odňal možnost podat námitky proti změně územního plánu tak, jak předvidá stavební zákon v § 52 odst. 2 ve spojení s § 188 odst. 3 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že navrhovatelka b) má aktivní legitimaci procesní i věcnou.

III. Závěr a náklady řízení

[23] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek městského soudu netrpí vadami uvedenými v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[24] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nenáleží (§ 60 odst. 1 *a contrario* ve spojení s § 120 s. ř. s.). Navrhovatelka b) sice byla ve věci úspěšná, avšak žádné náklady jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovateli a) rovněž žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly a proto nemá právo na jejich náhradu.

[25] Osoby zúčastněné na řízení taktéž nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť neplnily žádnou povinnost uloženou jim soudem ani nejsou dány žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. listopadu 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu