



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci navrhovatele: **Mgr. J. H.**, proti odpůrci: **Magistrát města Brna**, se sídlem Brno, Dominikánské nám. 196/1, zastoupen Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Praha 1, Na Florenci 2116/15, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **FRAMA, spol. s r.o.**, se sídlem Brno, Žižkova 995/17a, zastoupené Mgr. Martinem Bauerem, advokátem se sídlem Brno, Lipová 22, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, v řízení o kasační stížnosti odpůrce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2014, č. j. 67 A 2/2013 - 134,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Odpůrci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za toto řízení ve výši 5.000 Kč. Poplatek bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Přípisem ze dne 23. 7. 2013, č. j. MMB/0122165/2013, sdělil odpůrce společnosti FRAMA spol. s r. o. (dále „osoba zúčastněná“), že provedl úpravu směrné části Územního plánu města Brna (dále „ÚP“) pod označením „S 19/13, MČ Brno-Královo Pole, k. ú. Královo Pole, Úprava funkčního typu stabilizované plochy SO-stab. na SJ-stab., Ul. Metodějova“. Úprava byla provedena na základě žádosti osoby zúčastněné z důvodu zamýšlené výstavby bytového domu.

Uvedenou úpravu směrné části ÚP napadl navrhovatel správní žalobou, v níž se domáhal jejího zrušení. Vycházel přitom z předpokladu, že se jedná o opatření obecné povahy, které nebylo přijato zákonem předvídaným způsobem. Konkrétně namítal, že rozhodnutí vydal správní orgán, který k tomu neměl potřebnou pravomoc, přičemž chyběl proces projednání a schválení této změny ÚP a zároveň nebyla dodržena zákonná pravidla pro přijetí uvedené změny. Navrhovatel rovněž namítl nesoulad rozhodnutí s hmotněprávními předpisy a principem proporcionality.

Rozsudek Krajského soudu v Brně

Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) deklarované opatření obecné povahy zrušil rozsudkem ze dne 6. 3. 2014, č. j. 67 A 2/2013 – 134. Krajský soud se nejprve zabýval aktivní legitimací navrhovatele a dospěl k závěru, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání žaloby. Vyšel přitom z předpokladu, že navrhovatel je vlastníkem a spoluvlastníkem nemovitostí, které mohou být změnou ÚP dotčeny, a do jeho právní sféry mohlo být navíc zasazeno nesprávnou procedurou při přijímání změny.

Krajský soud se dále zabýval otázkou, zda mohl odpůrce provést změnu určení funkčních typů ploch způsobem odpovídajícím změně směrné části ÚP, anebo zda mělo být postupováno v souladu s procedurou změny závazné části ÚP. Vycházel přitom z rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 A os 2/2013 – 116 (dále „rozhodnutí RS“) a dovodil, že v případě určení využití ploch území se může jednat jak o součást základních zásad uspořádání území, tak o vyjádření limitu využití území ve smyslu § 29 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „starý stavební zákon“). Dle krajského soudu *„[j]e-li konkrétní hodnota indexu podlahové plochy limitem využití území (jak dovodil rozšířený senát ve shora uvedeném usnesení), pak tentýž charakter regulativu prostorového uspořádání území lze nacházet v určení jednotlivých funkčních typů ploch a v jejich rozmístění v rámci ploch smíšených.“*

Krajský soud se neztotožnil s argumentací odpůrce, dle níž by do závazné části ÚP měly spadat samotné funkce využití území a nikoli funkční typy, které jsou jen podrobnější specifikací bez zásadního vlivu na využití území. V tomto ohledu soud poukázal na výrazné rozdíly mezi některými funkčními typy, jejichž záměna by měla významné dopady, avšak v souladu s argumentací odpůrce by probíhala bez jakýchkoli pravidel. Uvedený závěr krajský soud demonstroval na příkladu, kdy by bez jakékoli formalizované procedury došlo ke změně z funkčního typu „ZP“ rezervovaného ÚP pro plochy parků na funkční typ „ZH“, který reprezentuje plochy hřbitovů. Významné odlišnosti navíc soud vysledoval i mezi funkčními typy „SO“ a „SJ“, které jsou pro danou věc podstatné. Bez provedení napadené změny by totiž nemohl být v předmětném území stavěn bytový dům, respektive nebylo by umožněno vhodné ekonomické a funkční využití území v souladu se záměry investora, jak bylo uvedeno v žádosti o změnu ÚP.

S ohledem na výše uvedené krajský soud dovodil, že určení funkčního využití ploch, promítající se v konkrétním rozmístění funkčních typů, je obecným regulativem prostorového uspořádání území, který nemůže vzejít z nahodilosti či individuálních zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí, nýbrž musí se odvíjet od komplexního posouzení daného území. Takové posouzení by dle krajského soudu mělo probíhat v rámci formalizované procedury, v jejímž rámci by bylo možno vyřešit, zda se změna dotkne vlastníků okolních nemovitostí pozitivně či negativně, popřípadě zda je způsob využití území měněn výhodně či nevýhodně.

V závěru proto krajský soud konstatoval, že určení funkčního využití ploch promítající se v konkrétním rozmístění funkčních typů je závazné a mělo být součástí závazné části ÚP.

pokračování

Vzhledem k tomu, že podle § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „nový stavební zákon“) mohou být závazné části územního plánu měněny pouze způsobem, popsáním v novém stavebním zákoně, tj. formou opatření obecné povahy, dospěl krajský soud k závěru, že předmětná změna ÚP neproběhla předepsanou procedurou a byla provedena orgánem, který byl oprávněn pouze k úpravě směrné části.

Kasační stížnost odpůrce

Kasační stížností ze dne 21. 3. 2014, doplněnou podáním ze dne 14. 5. 2014, napadá odpůrce rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Odpůrce nejprve namítá nedostatek aktivní legitimace navrhovatele. Upozorňuje, že podstatou tvrzeného porušení práv navrhovatele je výškové řešení zamýšlené stavby, které však není závislé na změně napadené úpravy směrné části ÚP. Výšku stavby totiž daná změna ÚP neovlivňuje. Odpůrce má za to, že ostatní skutečnosti, jako například výhled, zastínění, objemové řešení a další vlivy na okolí, jsou předmětem územního řízení. Odpůrce navíc konstatuje, že ve vztahu k bytovým domům není mezi funkčními typy „SO“ a „SJ“ rozdíl, neboť pro oba typy jsou bytové domy přípustné. S odkazem na judikaturu zdejšího soudu rovněž podotýká, že ne všechna omezení ostatních vlastníků plynoucí ze změny ÚP mají za následek jeho nezákonnost.

V další části kasační stížnosti se odpůrce zabývá historickým vývojem ÚP i důvody, pro které byly funkční plochy vymezeny závazně a funkční typy směrně. Dochází přitom k závěru, že rozmístění funkčních typů v rámci vymezených funkcí nemá zásadní vliv na funkční a prostorové uspořádání města Brna.

K jednotlivým kasačním důvodům nejprve uvádí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Dle odpůrce není z rozsudku zřejmé, proč byl jeho postup nezákonný, přičemž krajský soud neuvádí žádné vlastní úvahy a odkazuje pouze na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. V souvislosti s tím stěžovatel upozorňuje, že věc, kterou rozšířený senát řešil, není s nyní posuzovanou věcí totožná. Krajskému soudu konkrétně vyčítá, že nedostatečně posoudil význam pojmů „základní zásady uspořádání území“ a „limity využití území“, s nimiž operoval starý stavební zákon. Soud rovněž nevysvětlil a nerozlišil, které instituty ÚP spadají pod uvedené pojmy. Odpůrce pokládá za nedostatečné rovněž posouzení předchozí argumentace, dle níž lze pod základní zásady ÚP zařadit funkce využití území, ovšem nikoli funkční typ, který je jen zpodrobnující konkretizací, a není tudíž pro urbanistickou koncepci města zásadní.

Odpůrce má za to, že postupoval v souladu se zákonem a odkazuje na znění vyhlášky Statutárního města Brna č. 2/2004, O závazných částech Územního plánu města Brna (dále „vyhláška“), podle které je rozmístění konkrétních funkčních typů směrné. Domnívá se proto, že s ohledem na znění vyhlášky, § 188 odst. 3 nového stavebního zákona a § 31 odst. 3 starého stavebního zákona nemohl postupovat způsobem, jenž krajský soud požaduje. Pokud by tak učinil, postupoval by v rozporu se zákonem a ve svém důsledku protiústavně (viz čl. 2 Ústavy). Odpůrce se rovněž domnívá, že rozhodnutím krajského soudu došlo k zásahu do práva na samosprávu, neboť starým stavebním zákonem byla samosprávě ponechána poměrně značná volnost při úvaze, která část ÚP je závazná, a která směrná. Má za to, že krajský soud ve své podstatě otevřel otázku věcného řešení regulativů ÚP, které již s ohledem na uplynutí lhůt dle § 101b odst. 1 s. ř. s. není možné, čímž se dopustil obcházení příslušných ustanovení s. ř. s.

Odpůrce dále namítá, že krajský soud nesprávně směšuje index podlažních ploch s funkčním využitím území, a chybně proto aplikuje závěry vyplývající z rozhodnutí RS. Konstatuje, že se rozšířený senát funkčním využitím vůbec nezabýval a dodává, že zatímco index podlažních ploch lze chápat jako „limitu využití území“, funkční typ nikolí, neboť nespadá ani pod „limity využití území“, ani pod „základní zásady uspořádání“. V tomto ohledu upozorňuje, že ačkoli krajský soud uvedl, že mezi těmito pojmy není nepřekročitelná hranice, dostatečně nevysvětlil, proč tomu tak není. Následně se odpůrce vymezuje proti argumentaci, v níž krajský soud srovnával provedenou změnu ÚP se změnou z funkčního typu plochy parků na funkční typ plochy hřbitovů. Uvádí, že z hlediska ÚP se jedná o srovnatelné plochy s obdobnou charakteristikou (klidová zóna, zeleň, veřejný prostor) a zdůrazňuje, že ÚP nestanoví konkrétní podrobnosti, ale zabývá se koncepcí území a vhodností obecného způsobu využití.

Kasační stížnost obsahuje rovněž podrobnou argumentaci ohledně pojmu „limity využití území“. Odpůrce se přitom vymezuje proti výkladu, dle něhož by bylo možné vnímat celý ÚP jako limitující, neboť každá jeho část nějakým způsobem reguluje (limituje) využití území. Zastává naopak názor, že urbanistická koncepce s určením využití ploch limitem využití území není. Závěr krajského soudu tudíž pokládá za chybný.

V dalších částech kasační stížnosti odpůrce jen opakuje již předestřené argumenty, přičemž jejich podstata zůstává stejná. Závěrem potom navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení

Rovněž osoba zúčastněná na řízení napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností a uvádí důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Obdobně jako odpůrce se nejprve zabývá aktivní legitimací navrhovatele. Domnívá se, že předmětnou změnou ÚP nemohlo být do jeho subjektivních práv zasazeno. Provedená změna se totiž nikterak nedotkne výškového řešení zamýšlené stavby, což je stěžejní důvod, pro který navrhovatel změnu napadl.

Krajskému soudu dále vytýká, že se příliš zaměřil na otázku, zda lze na danou problematiku aplikovat rozhodnutí RS, ačkoli podstatnější byl výklad jednotlivých pojmů a kategorií, jimiž je definována závazná část ÚP. Vzhledem k tomu, že se soud nevypořádal se všemi námitkami, které uvedl odpůrce ve vyjádření k žalobě, považuje osoba zúčastněná rozsudek za nepřezkoumatelný. Na rozdíl od krajského soudu se domnívá, že změna funkčního typu spadá do směrné části ÚP, a odpůrce tudíž postupoval v souladu se zákonem. Uvádí, že na rozdíl od vymezení prostorového uspořádání města a rozčlenění území na funkční plochy, je funkční typ koncipován jako podrobné rozlišení účelu plochy v rámci jedné funkce, a nemá proto na funkční a prostorové uspořádání území zásadní vliv; měl by tudíž být v části směrné. Osoba zúčastněná namítá, že krajský soud podmínky pro stanovení hranice mezi závaznou a směrnou částí ÚP dostatečně nevymezil a s uvedenou argumentací se nevypořádal.

V závěru kasační stížnosti konstatuje, že rozhodnutí RS na danou věc nedopadá, neboť se týká zcela odlišného regulativu, než je tomu v případě funkčních typů. Zdůrazňuje, že jak funkční typ „SO“, tak funkční typ „SJ“ umožňují umístění staveb, které vlastníky okolních nemovitostí zatěžují srovnatelně, přičemž výstavba bytových domů je přípustná v obou případech.

Vzhledem k tomu, že krajský soud chybně aplikoval rozhodnutí RS, dopad změny chybně vyhodnotil a dostatečně se nezabýval argumentací odpůrce, navrhuje osoba zúčastněná rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení o kasačních stížnostech. Zjistil, že obě kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, odpůrce i osoba zúčastněná jsou v řízení zastoupeni advokáty a jsou splněny 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.

Rozsudek krajského soudu napadl odpůrce i osoba zúčastněná samostatnými kasačními stížnostmi, které však v podstatných otázkách obsahují prakticky totožnou argumentaci. Nejvyšší správní soud proto nepokládal za vhodné účelově dělit odůvodnění rozsudku do dvou samostatných částí, v nichž by se argumentace opakovala, a stěžejní námítky vypořádal společně. V obou kasačních stížnostech lze vysledovat podobnou strukturu obsahující tři základní skupiny námitek. Stěžovatelé nejprve namítají nedostatek aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení předmětné změny ÚP. Vycházejí z předpokladu, že změnou nemohlo být do jeho právní sféry zasazeno, přičemž námítky související se zamýšlenou stavbou měly být předmětem územního řízení. Druhá skupina námitek se týká nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. V tomto ohledu vytkají nedostatečné odůvodnění právních závěrů a opomenutí některých podstatných argumentů. Poslední část argumentace věcně souvisí s otázkou, zda je změna (rozmístění) funkčních typů v rámci jedné funkční plochy změnou směrné či závazné části ÚP.

Z hlediska logiky kasačního přezkumu je vhodné se zabývat nejprve otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud totiž standardně vychází z předpokladu, že nepřezkoumatelný rozsudek je zásadně nutné zrušit bez ohledu na důvodnost ostatních kasačních námitek. V dané procesní situaci je však nezbytné podotknout, že přezkum napadené změny ÚP vymezil navrhovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. I v případě tohoto návrhu přitom platí, že jej krajský soud přezkoumává v rámci těch tvrzení, která navrhovatel předestřel (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Nedostatečné vypořádání námitek odpůrce či osoby zúčastněné na řízení sice na jednu stranu může ovlivnit kvalitu a přesvědčivost napadeného rozsudku, ale jen stěží může vyústit v 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. Zdejší soud se proto nepřezkoumatelností napadeného rozsudku zabýval s ohledem na specifickou procesní situaci a optikou výše uvedených závěrů.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že s námitkami navrhovatele se krajský soud vypořádal zcela přezkoumatelným způsobem. Z rozsudku je zřejmé, jak krajský soud uvažoval o otázkách, zda byla změna ÚP provedena v zákonem předvídané proceduře, zda jí provedl oprávněný orgán, a zda je na předmětnou věc aplikovatelné rozhodnutí RS. Nelze se ztotožnit s námitkou stěžovatelů, že krajský soud „slepě“ aplikoval závěry rozšířeného senátu. Soud uvedl, že důvodem pro aplikaci rozhodnutí RS je skutečnost, že v určení jednotlivých funkčních typů ploch a jejich rozmístění v rámci ploch smíšených, lze nalézt stejný charakter regulativu, jako je tomu v případě indexu podlažních ploch. Nalezl-li krajský soud mezi těmito regulativy paralelu, nemohl ani jinak, než rozhodnutí RS respektovat a rozsudek tomu přizpůsobit. Z odůvodnění je rovněž patrné, proč soud považoval záměnu funkčního typu „SO“ za „SJ“, respektive změnu funkčních typů obecně, za změnu závaznou, která by měla být řádně prodiskutována v rámci procedury přijímání

opatření obecné povahy. Od toho se nakonec odvíjelo i posouzení, zda byl odpůrce oprávněn o změně rozhodnout. Lze tedy uzavřít, že na námitky navrhovatele reagoval krajský soud dostatečně. Z napadeného rozsudku je však zřejmé, že reflektována byla i argumentace odpůrce a osoby zúčastněné. Krajský soud se zabýval vztahem základních zásad uspořádání území s limity jeho využití a věnoval se také otázce, proč nelze považovat funkční typy za směrné.

Obecně lze poznamenat, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí. Z hlediska objektivního je však zřejmé, že rozsudek krajského soudu nároky přezkoumatelnosti splňuje. S jeho závěry ostatně velmi podrobně polemizují oba stěžovatelé. Pro úplnost lze zmínit rovněž závěr plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130: „*Přestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.*“.

Námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu jsou tudíž nedůvodné.

Vzhledem k tomu, že je napadený rozsudek přezkoumatelný, mohl se zdejší soud zabývat další skupinou kasačních námitek. V nich stěžovatelé zpochybňují aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu. Z jejich obsahu je přitom zřejmé, že rozporují tzv. aktivní věcnou legitimaci, která je spojena s otázkou důvodnosti návrhu. Stěžovatelé totiž tvrdí, že se zájem navrhovatele koncentruje toliko do omezení objemového, respektive výškového, řešení zamýšlené stavby, které však není posuzovanou změnou ÚP dotčeno a mělo by být předmětem územního řízení.

Na nedostatku aktivní věcné legitimace navrhovatelů byla založena předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu v otázkách souvisejících s problematikou indexu podlažních ploch (viz rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93 a ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43). Zdejší soud vycházel z předpokladu, že změnou směrné části ÚP spočívající ve zvýšení indexu podlažních ploch nedochází přímo k zásahu do hmotných práv navrhovatelů, přičemž možnost obrany proti konkrétnímu stavebnímu záměru je možná v územním řízení. Dle této judikatury nebyli navrhovatelé věcně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť změnou směrné části ÚP (spočívající ve změně indexu podlažních ploch) k dotčení jejich vlastnických práv ještě nedošlo. Uvedený přístup byl však do značné míry přehodnocen rozhodnutím RS, z něhož lze dovodit, že již samotnou změnou směrné části ÚP může dojít k zásahu do právní sféry navrhovatelů. Rozšířený senát zdejšího soudu konkrétně uvedl, že „*[a]ktivní procesní legitimace je proto dána brozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jebož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodné, zda k takovému cíli (v projednávané věci k zamýšlené stavbě) v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv*“, přičemž „*[o]tázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení.*“ Nejvyšší správní soud si je vědom, že samotná změna ÚP pouze vymezuje, zda budou v daném území umístěny stavby splňující podmínky funkčního typu „SO“ nebo „SJ“, a nikoli, jak budou tyto stavby prostorově ovlivňovat okolní zástavbu, nicméně platí, že „*[v] rámci územního řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizována či nikoliv. V této fázi již otázka nezní 'zda', ale 'jak'. Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno*“ (blíže k tomu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 – 98). Z návrhu navíc vyplývá, že výška zamýšlené stavby není jediným

pokračování

důvodem, pro který navrhovatel požaduje zrušení předmětné změny ÚP. Navrhovatel totiž napadá samotnou záměnu funkčních typů na daném území, kterou je ovlivněna zástavba v obecnějším měřítku. Dílčí rozdíly mezi funkčními typy „SO“ a „SJ“ přitom připouští i stěžovatelé. Pokud tedy změna funkčních typů umožňuje stavbu budov, které před změnou postaveny být nemohly, nelze vyloučit ani zásah (jeho hrozbu) do práv navrhovatele. Posoudit proces přijetí změny ÚP, kterým byl zásah vyvolán, intenzitu zásahu a jeho vliv na subjektivní práva navrhovatele, musí soud v řízení ve věci samé.

Pro úplnost lze konstatovat, že navrhovatel před krajským soudem splňoval i podmínky čistě procesní aktivní legitimace. Ta je splněna především v případě, kdy navrhovatel plausibilně tvrdí, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a že je dotčení z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (srov. k tomu rozhodnutí RS). Podmínka vztahu navrhovatele k danému území byla splněna tím, že se jedná o vlastníka bytové jednotky a garáže, jež se nacházejí na sousedním pozemku. Dotčení jeho práv přitom připadá do úvahy díky tomu, že po provedení změny je na sousedním pozemku možné postavit stavbu, která před změnou možná nebyla. Není přitom podstatné, zda se z pohledu stěžovatelů jedná o změnu pozitivní či negativní.

Závěr krajského soudu o aktivní legitimaci navrhovatele je tudíž správný. Navrhovatel byl aktivně legitimován k podání návrhu a soud se jím musel věcně zabývat. V otázce aktivní legitimace navrhovatele tak kasační stížnosti důvodné nejsou.

Po vyřešení námitek nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a aktivní legitimace navrhovatele se mohl Nejvyšší správní soud věnovat stěžejní skupině námitek směřujících do merita věci. V této části musel Nejvyšší správní soud především posoudit, zda lze funkční typy v rámci jedné funkční plochy měnit, respektive rozmisťovat, neformální procedurou změny směrné části ÚP. S touto hlavní problematikou však souvisejí i další právní otázky, které stěžovatelé nastínili (zásah do práva na samosprávu, zpochybnění lhůty dle § 101b odst. 1 s. ř. s., příliš extenzivní výklad limitů území).

Podle § 29 starého stavebního zákona obsahuje územně plánovací dokumentace závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné. Dle čl. 4 bodu 4.1.1 vyhlášky o závazných částech ÚP je závazné prostorové uspořádání území města ve smyslu členění na funkční plochy. Za funkční plochu lze označit specificky určenou část území, pro kterou je vymezen více či méně obecný účel (např. plochy bydlení, smíšené, pracovních aktivit a další). Dle čl. 5 bodu 5.1.1 je závazným způsobem vymezen obsah funkčních typů, přičemž rozmístění konkrétních funkčních typů ve výkresové části je směrné. Funkčním typem se rozumí podrobné rozlišení účelu využití plochy v rámci dané funkce. V praxi to znamená, že funkční typ v zastavitelném území specifikuje konkrétní možnosti zastavění a udává, které stavby jsou v daném území přípustné. V rozhodnutí RS je ve vztahu k indexu podlažních ploch uvedeno, že se stanovuje za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. Obdobně se i funkční typ stanovuje za účelem regulace zástavby a zajištěním urbanistických hodnot regulovaného území. Na rozdíl od indexu podlažních ploch však funkční typ přímo nereguluje intenzitu zatížení území, nýbrž udává, jakým způsobem (druhem zástavby) je možné území zastavět. Lze konstatovat, že index podlažních ploch má jednoznačný charakter limitu využití území, v případě funkčního typu to tak jednoznačné není. Krajský soud tuto skutečnost reflektoval a dovodil, že se jedná o regulaci, do níž se promítají jak základní zásady uspořádání území, tak limity jeho využitelnosti. Uvedený názor Nejvyšší správní soud aprobuje. Vzhledem k tomu, že je funkční typ odvozen

od funkčních ploch, bude nepochybně spadat pod zásady uspořádání území. Vlastníkům dotčených pozemků však podstatným způsobem omezuje (limituje) možnosti, které mohou k „vyplnění“ území využít – v případě stavebních ploch je omezuje konkrétními druhy staveb. S jistou mírou zjednodušení lze proto konstatovat, že funkční typ vymezuje urbanistickou funkci území tím, že případným stavebníkům limituje možnosti jeho zastavění. Z uvedeného závěru je zřejmé, že mezi základními zásadami uspořádání území a limity jeho využití skutečně není nepřekročitelná hranice, neboť uspořádání území lze vhodně zvolenými limity významně formovat.

Obdobně jako u indexu podlažních ploch je i funkční typ, včetně jeho umístění a konkrétně specifikovaných staveb, jež jsou v území přípustné, regulativem uspořádání daného území, který limituje jeho využití – případnému stavebníkovi závazným způsobem omezuje škálu staveb, kterými může být dané území zastavěno. V souladu s § 29 starého stavebního zákona by proto měl být vymezen závazně. V tomto ohledu je závěr krajského soudu správný, přičemž ob stojí i srovnání s problematikou indexu podlažních ploch.

Závaznost funkčních typů, respektive jejich rozmístění, lze navíc dovodit i z výše uvedeného znění vyhlášky. Dle vyhlášky je totiž závazný obsah funkčních typů. To ve své podstatě znamená, že pouze formální procedurou lze měnit specifický účel a seznam staveb, které jsou v daném území přípustné. Naopak rozmístění konkrétních funkčních typů ve výkresové části je směrné. Závaznost rozmístění funkčních typů lze demonstrovat na srovnání funkčních typů „SO“ a „SJ“, které jsou pro posuzovanou věc podstatné. Mezi těmito typy lze totiž rozpoznat dílčí rozdíly. Například funkční typ „SO“ umožňuje (bez dalších podmínek) stavbu maloobchodní provozovny do velikosti 3.000 m² prodejní plochy ve vícepodlažním objektu s tím, že stavba bude odpovídat charakteru okolní zástavby. Funkční typ „SJ“ však stejnou stavbu připouští (bezpodmínečně) jen do velikosti 1.500 m² prodejní plochy. V případě, že by chtěl stavebník v území regulovaném funkčním typem „SJ“ postavit maloobchodní provozovnu větší než je přípustné a to bez dalších podmínek, měl by v zásadě dvě možnosti, jak toho dosáhnout. Zaprvé by mohl iniciovat změnu obsahu funkčního typu v tom směru, aby se přípustnost staveb ve funkčním typu „SJ“ rozšířila o provozovny s prodejní plochou větší než 1.500 m². Tento postup by vedl ke změně ÚP standardní procedurou opatřením obecné povahy (viz § 43 – § 60 nového stavebního zákona), která zajišťuje transparentnost celého řízení. Druhou možností by bylo podat žádost o úpravu ÚP spočívající v záměně funkční plochy „SJ“ za funkční plochu „SO“, která stavbu větší maloobchodní provozovny umožňuje. Dle vyhlášky jde v rámci jedné funkční plochy o změnu směrné části ÚP, kterou lze provést vcelku jednoduchým (kabinetním) způsobem. Ten však podmínkám transparentnosti nevyhovuje. Skrze rozmístění funkčních typů tak lze poměrně jednoduchým způsobem obejít jejich závazný obsah. I proto nemůže být rozmístění funkčních typů v rámci jedné funkční plochy směrné.

Závaznost obsahu funkčních typů explicitně uznává i odpůrce. Jejich rozmístění však striktně označuje za směrné, když jedním z důvodů takového přístupu je potřeba regulovat území druhého největšího města České republiky operativněji. Ačkoli lze pochopit požadavek zjednodušení procedury při přijímání změn ÚP s ohledem na dynamický rozvoj města, nelze upřednostňovat individuální zájmy jednotlivých vlastníků nemovitostí nacházejících se v regulovaném území. Obdobně jako hodnota indexu podlažních ploch má se i obsah a rozmístění funkčních typů odvíjet od charakteru celkové zástavby a dalších specifických faktorů (viz bod 32 rozhodnutí RS).

Nejvyšší správní soud nemůže připustit ani argumentaci, podle níž jsou funkční typy pouze méně podstatným podrobnějším rozlišením funkční plochy. Funkční plochy jsou

pokračování

vymezeny zcela obecným a vágním způsobem – např. smíšené plochy jsou dle ÚP: „určeny převážně k umístění obchodních a výrobních provozoven, zařízení správy, hospodářství a kultury, které svým provozem podstatně neruší bydlení na těchto plochách (obytný charakter objektů bydlení není možné měnit)“. Takto obecně formulovaný text dovoluje na daném území postavit prakticky jakákoli zařízení sloužící výrobě, obchodu a službám. Pro vlastníky nemovitostí nacházejících se v regulovaném území je podstatně důležitější konkrétní význam, který je po obsahové stránce vymezen právě v jednotlivých funkčních typech. S ohledem na právní jistotu – jakousi představu vlastníků nemovitostí o tom, jakým způsobem může být území zastavěno – je nutné odmítnout tezi, že se jedná o pouhou konkretizaci bez zásadního významu.

Na rozdíl od odpůrce považuje zdejší soud za zcela přílehlavý příklad, kterým se krajský soud pokusil poukázat na význam funkčních typů v případě plochy městské zeleně. Názor odpůrce, dle něhož mezi plochami parků a hřbitovů není z hlediska územního plánování zásadnější rozdíl, zdejší soud nesdílí. Územní plánování primárně slouží k uspořádání území s ohledem na základní směry budoucího rozvoje, které však nelze vnímat zcela izolovaně od potřeb a požadavků vlastníků nemovitostí nacházejících se v regulovaném území. Právě pro ně bude zcela zásadní určitá míra právní jistoty, že se jejich nemovitost nestane součástí významově odlišného území. Změna z plochy parku na plochu hřbitova takový rozdíl demonstruje dostatečně názorně. Argumentace odpůrce naopak dokládá, že by umístění funkčního typu mělo podléhat stejnému typu procedury, jako je tomu v případě jeho obsahu. Vzhledem k podstatným odlišnostem některých funkčních typů by totiž neformální procedura provádějící jejich rozmístění mohla vést až k absurdním situacím. Nic na tom nemění ani námitka, že i v případě úpravy směrné části dochází k individualizovanému posuzování. Jak správně poznamenal krajský soud, změna umístění funkčního typu může probíhat bez jakýchkoli pravidel a možnosti se k navrhované změně vyjádřit. Přitom právě možnost jiných vlastníků předložit argumenty pro podporu svých zájmů zajišťuje, že jsou změny ÚP provedeny po dostatečně komplexní úvaze.

Neobstojí ani námitka, že rozsudkem krajského soudu došlo k neoprávněnému zásahu do práva na samosprávu. Nejvyšší správní soud vychází ze stabilní judikatury, dle níž správnímu soudu přísluší přezkoumat, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem (blíže k tomu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74). Krajský soud dospěl k závěru, že odpůrce nepostupoval zákonem předepsaným způsobem, neboť provedl změnu ÚP tak, jako by šlo o změnu směrných částí, přestože se jednalo o změnu části závazné. Zároveň změnu provedl orgán, který k tomu neměl pravomoc. Nejvyšší správní soud se s názorem krajského soudu ztotožnil a výše vyložil i důvody, které jej k tomuto závěru vedly. O zásahu do práva na samosprávu nepochybně nelze uvažovat v případě, kdy samospráva nepostupovala dle zákona – v rozporu s § 29 starého stavebního zákona nesprávně vymezila směrné části ÚP. Nic na tom nemění ani poměrně dlouhá doba, po kterou byl protiprávní stav udržován. Jiným výkladem by se zcela eliminovala možnost soudu, jakožto nestranného arbitra, zasáhnout do vztahů, které sice byly samosprávou regulovány se zákonným zmocněním, ale znění zákona se přičily. Stejná situace ostatně nastala i v případě indexu podlažních ploch.

Odpůrce také namítal, že napadeným rozsudkem došlo k prolomení lhůt dle § 101b odst. 1 s. ř. s., když soud místo napadené úpravy směrné části vyhodnocuje věcné řešení regulativů ÚP z roku 2004, respektive 1994. Předně je vhodné poznamenat, že rozsudkem krajského soudu nedošlo k zásahu do textové části ÚP z roku 2004 (1994). V souladu s názorem vyjádřeným v rozhodnutí RS platí, že „[s]kutečnost, že se zákonem založená pravomoc magistrátu k provedení takové úpravy v projednávané věci odvíjí z nesprávného směrného vymezení IPP v územním plánu, nemá za následek nicotnost takového aktu, ale pouze jeho nezákonnost. Jinými slovy, nedojde-li zákonem

stanoveným způsobem ke zrušení či změně nesprávně vymezené směrné části územního plánu, pak tato nadále platí, byť je vadná.“ Rozsudek krajského soudu se vztahuje toliko na dílčí změnu ÚP, kterou navrhovatel napadl, ačkoli jeho právní názory budou mít nepochybně vliv na postup odpůrce i v dalších řízeních. Pro dodržení lhůty dle § 101b odst. 1 s. ř. s. je tedy podstatné, zda byl návrh podán do 3 let ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Platí, že sama skutečnost, že je rozmístění funkčních typů stanoveno v ÚP směrně, neznamená nemožnost bránit se proti změně jejich umístění návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Z hlediska materiálního se totiž jedná o opatření obecné povahy, kterým byla měněna závazná část ÚP. Odpůrce přitom informaci o změně ÚP sdělil osobě zúčastněné přípisem ze dne 23. 7. 2013, když žádost o změnu došla odpůrci dne 3. 4. 2013. Nepochybně tak od účinnosti tohoto opatření obecné povahy neuplynula doba 3 let. Námitka je proto nedůvodná.

Poslední významnou námitkou je tvrzení o příliš extenzivním výkladu pojmu „limity využití území“. Ve shodě s odpůrcem považuje Nejvyšší správní soud za neudržitelné, aby byl uvedený pojem vykládán v maximální možné šíři – tedy jako jakékoli omezení vlastnického práva. Nejvyšší správní soud pokládá za rozlišovací kritérium právě to, zda limity využití území podstatným způsobem zasahují do urbanistické koncepce, na základě které se bude území obce rozvíjet a podle níž budou v návaznosti pořizovány regulační plány nebo bude rozhodováno v územním řízení. Urbanistická koncepce má přitom řešit funkční využití ploch, jejich přípustné, nepřípustné a případně podmíněné využití (k uvedenému definici srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 – 94). Funkční typy a důsledky jejich rozmístění v území takovému kritériu přesně odpovídají, neboť podstatnou měrou ovlivňují, jakým způsobem bude daná funkční plocha využita.

Výše uvedené závěry tak zbývá promítnout do posouzení předmětné změny ÚP. Změnu stěžovatelé obhajují především tím, že mezi funkčními typy „SO“ a „SJ“ nejsou zásadní rozdíly. Zdůrazňují, že stavba bytového domu – tedy stavebního záměru osoby zúčastněné na řízení – je přípustná v obou funkčních typech.

Pravda je, že v mnohém se předmětné funkční typy kryjí, nicméně obsahují také zjevné rozdíly. Funkční typ „SO“ umožňuje stavbu maloobchodních provozoven v rozsahu dvakrát větším než u typu „SJ“. Připouští rovněž služebny městské policie, které ve funkčním typu „SJ“ přípustné nejsou. Především však obsahují rozdíly ve vztahu k objektům pro bydlení. Zatímco funkční typ „SJ“ umožňuje stavbu bytových domů bez dalšího, funkční typ „SO“ povoluje stavby pro bydlení v rozsahu do 50 % výměry funkční plochy. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že otázky, zda je záměna funkčních typů zásadní a projeví se pro okolí pozitivně či negativně, zda se pro vlastníky dotčených nemovitostí jedná o změnu výhodnou či nevýhodnou a její další aspekty, by měly posuzovat příslušné orgány v rámci formalizované a transparentní procedury, kterou zaručuje projednání změny závazné části územního plánu. Tím spíše v případě, kdy změněna byla celá funkční plocha a nikoli jen pozemek, na němž má být stavba realizována (viz předposlední odstavec přípisu odpůrce ze dne 23. 7. 2013). Vlastníci nemovitostí zasažených touto změnou by zcela nepochybně měli mít šanci předložit své argumenty a vyjádřit se v tom směru, zda se změnou souhlasí či nikoli. Stěžovatelé argumentují shora uvedenou skutečností přípustnosti výstavby bytového domu podle obou funkčních typů, avšak tato argumentace je zjevně účelová. Mimo jiné nijak nevysvětluje, proč by osoba zúčastněná o uvedenou změnu vůbec žádala, pokud by její záměr zahrnoval bytovou výstavbu jen v rozsahu dle funkčního typu „SO“. Vzhledem k tomu, že změna byla nutná pro další postup v územním řízení, je zjevné, že měla pro realizaci stavebního záměru zásadní význam. Z toho plyne, že také konkrétní okolnosti dané věci odůvodňují potřebu zahrnout rozmístění funkčních typů v rámci jedné funkční plochy do závazné části ÚP.

pokračování

Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že předmětná změna ÚP, spočívající v úpravě funkčního typu stabilizované plochy „SO“ na „SJ“, neproběhla zákonem předvídanou procedurou, neboť rozmístění konkrétních funkčních typů v rámci jedné funkční plochy je závazné, přestože bylo v ÚP chybně označeno za směrné. S ohledem na znění § 188 odst. 3 nového stavebního zákona tak měla být změna provedena formou opatření obecné povahy dle příslušných ustanovení tohoto zákona. Vzhledem k tomu, že se nejednalo o změnu směrné části ÚP, nebyl odpůrce oprávněn takovou změnu provést.

Jiné námitky, které by závěry krajského soudu kvalifikovaným způsobem rozporovaly, stěžovatelé neuplatnili. Závěrem lze proto uvést, že krajský soud vyhodnotil věc správně; naopak všechny kasační námitky se ukázaly nedůvodné. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost 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 žalobce a žalovaného) 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 ve smyslu 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). Jelikož i kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení byla zamítnuta, je zřejmé, že ani v jejím případě nelze hovořit o procesní úspěšnosti a právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti jí tudíž nenáleží. Navrhovatel, přestože měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů nežádal a ze spisu ani nevyplývá, že by mu nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto náhradu nákladů nepřiznal žádnému z účastníků řízení o kasační stížnosti.

O vrácení zaplaceného soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatel byl totiž od tohoto poplatku osvobozen [§ 11 odst. 2 písm. b) citovaného zákona] a k jeho úhradě byl zdejším soudem usnesením ze dne 14. 4. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 17, vyzván nesprávně. V souladu s rozhodnutím RS (bod 43 rozhodnutí) je totiž třeba vycházet z toho, že změnu funkčních typů provedl odpůrce v rámci přenesené působnosti. Spor se tudíž týká výkonu státní správy. Provedenou úpravu směrné části ÚP proto nelze považovat za jednání přičitatelné obci.

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

V Brně dne 5. listopadu 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu