



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. M. S., b) Bc. K. S.**, oba zastoupeni Mgr. Evou Kantoříkovou, advokátkou se sídlem Šumavská 35, Brno, proti odpůrci: **Magistrát města Brna, Odbor územního plánování a rozvoje**, se sídlem Kounicova 67, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **GLOBAL TRADE PROPERTY, s. r. o.**, se sídlem Černovické nábřeží 501/7a, Brno, zastoupená JUDr. Janou Rožnovskou, advokátkou se sídlem Lidická 1005/23b, Brno, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 6. 2014, č. j. 66 A 2/2014 – 89,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** zaplatit navrhovateli a) na náhradě nákladů řízení částku 2.630 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně Mgr. Evy Kantoříkové, advokátky.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** zaplatit navrhovatelce b) na náhradě nákladů řízení částku 2.630 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Evy Kantoříkové, advokátky.
- IV.** Odpůrce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 4. 6. 2014, č. j. 66 A 2/2014 – 89, zrušil k návrhu navrhovatelů opatření obecné povahy – změnu Územního plánu města Brna – úpravu směrné části územního plánu města Brna – Gajdošova ze dne 18. 12. 2012, č. j. MMB/0017363/2012, vydané odpůrcem. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se před věcným posouzením návrhu zabýval splněním procesních podmínek řízení, a to existencí opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimací navrhovatelů a pasivní procesní legitimací odpůrce. Co se týče první z uvedených podmínek, vyšel krajský soud z nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07,

v němž Ústavní soud vyslovil stanovisko akcentující materiální pojetí opatření obecné povahy. Záleží tedy na tom, zda směrná část územního plánu, resp. její změna, má materiální prvky. V dané věci krajský soud vyhodnotil, že tomu tak je, protože předmětná změna směrné části územního plánu města Brna je spojena s úpravou spočívající v navýšení indexu podlažních ploch (dále jen „IPP“) ve funkční ploše SO-návrh z rozmezí hodnot 2,0 - 3,0 na 2,0 - 4,8, a proto je způsobilá zasáhnout do práv dotčených osob. Pokud jde o podmínku aktivní legitimace navrhovatelů, krajský soud uvedl, že je v souladu s ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. dána již pouhým tvrzením navrhovatele, že byli na svých právech opatřením obecné povahy zkráceni. V daném případě navrhovatelé v návrhu na zrušení opatření obecné povahy konsekventně tvrdili, že zvýšením IPP dojde v již nyní přetíženém území k podstatnému zhoršení kvality bydlení. Podle krajského soudu vlivy zvýšeného stavebního využití se mohou výrazně projevit v právní sféře navrhovatelů, jako vlastníků bytových jednotek nacházejících se v bezprostřední blízkosti plochy dotčené navýšením IPP. Může se přitom jednat o vlivy jak ze stavební činnosti, tak související s následným užíváním a provozem stavby. K podmínce pasivní legitimace odkázal krajský soud na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116, v němž se rozšířený senát zabýval skutkově obdobným případem a dospěl k závěru, že v případě návrhu na zrušení úpravy směrné části územního plánu je odpůrcem ten, kdo úpravu směrné části provedl. V projednávané věci je tedy odpůrcem Magistrát města Brna. Protože byly splněny všechny procesní podmínky řízení, bylo možno přistoupit k přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem, který Nejvyšší správní soud vymezil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Krajský soud dále uvedl, že otázku pravomoci odpůrce k vydání úpravy směrné části územního plánu nelze hodnotit podle toho, zda míra stavebního využití území vyjádřená indexem podlažní plochy měla být obsažena v závazné nebo ve směrné části územního plánu. Bylo naopak třeba vycházet z toho, že předmětem řízení je úprava směrné části územního plánu, k jejímuž vydání byl v souladu s ust. § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), zmocněn Magistrát města Brna. Námitka nedostatku pravomoci proto nebyla důvodná, přičemž krajský soud odkázal na usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116, ve kterém rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl k otázce pravomoci, resp. nicotnosti, napadeného opatření obecné povahy z důvodu nedostatku pravomoci odpůrce, že *„skutečnost, 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.“* Další krok v algoritmu přezkumu spočíval v posouzení, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, přičemž krajský soud vyhodnotil, že ani v této otázce nebylo zjištěno žádné pochybení. Důvodnou však shledal krajský soud žalobní námitku týkající se nezákonného postupu při změně územního plánu. V daném případě nebylo sporné, že napadená změna územního plánu se týkala územního plánu schváleného před účinností stavebního zákona, tj. před 1. 1. 2007. Podle ust. § 188 odst. 3 stavebního zákona se při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce schváleného do 31. 12. 2006 postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů. Skutečnost, zda se provedená změna územního plánu týká jeho závazné či směrné části, je zcela zásadní pro určení způsobu, jakým lze po 1. 1. 2007 měnit územní plán schválený před tímto dnem. Krajský soud k tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116, a zároveň uvedl, že pokud odpůrce se závěry vyslovenými v tomto usnesení nesouhlasí, jelikož nevyhodnocují napadenou úpravu směrné části územního plánu, ale správnost a zákonnost věcného řešení (kvalifikaci a zařazení regulativů), a pokud namítá, že přezkoumání již není možné vzhledem k uplynutí lhůt podle ust. § 101b odst. 1 s. ř. s., krajský soud tyto námitky neshledal důvodnými, jelikož důvodem zrušení úpravy směrné části územního plánu nebylo nesprávné zařazení regulativů IPP do směrné

pokračování

části územního plánu, ale až následný nezákonný postup odpůrce při jeho změně. Pokud IPP není svou podstatou ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území, tedy limitem využití území, nelze na něj nahlížet jako na směrnou část územního plánu se všemi z toho plynoucími důsledky jen proto, že byl v minulosti nesprávně do směrné části zařazen. Takový výklad by totiž byl zcela v rozporu s výslovným zněním zákona, zejména s ust. § 29 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 20/1976 Sb.“), ve spojení s ust. § 18 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci (dále jen „vyhláška č. 135/2001“), podle nichž limity území musí být v územním plánu vymezeny závazně, ve spojení s ust. § 188 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož mohou být závazné části územního plánu měněny pouze postupem podle tohoto zákona, tj. formou opatření obecné povahy. V daném případě byla, stejně jako v případě řešeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 AOs 2/2013, míra stavebního využití území vyjádřená IPP nesprávně zařazena do směrné části územního plánu města Brna. Odpůrce pak při jeho změně provedené napadeným opatřením obecné povahy porušil ust. § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona, neboť ke změně IPP nedošlo postupem podle ust. § 55 odst. 1 a 2 ve spojení s § 43 odst. 4 věta čtvrtá stavebního zákona, a podle ust. § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy mimo jiné za účasti dotčených osob a po poměření soukromého zájmu investora na straně jedné a zájmu veřejného na straně druhé. Krajský soud proto vyhodnotil, že napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Proti tomuto rozsudku podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti nejprve namítala nedostatek aktivní legitimace navrhovatelů, avšak nikoli procesní, ale legitimace věcné hmotné. Stěžovatelka je přesvědčena, že pro průkaz této legitimace již nepostačuje pouhé tvrzení o hypotetickém zkrácení na právech, které je konstruované. Tvrzení navrhovatelů nekorespondují s jakýmkoliv jejich právem k nemovitosti, tj. sousednímu pozemku k pozemkům dotčených změnou IPP, přičemž současně absentuje nejen náležité tvrzení o tom, že by měli vlastnická či jiná práva k pozemku p. č. 3047/1 v k. ú. Židenice, ale i průkaz toto osvědčující. Zhoršení kvality bydlení spatřuje krajský soud v předjímaných hypotetických imisích, zejména po dobu výstavby a užíváním a provozem plánované stavby, u které je však z hlediska dispozičního uspořádání dotčeného pozemku zřejmé, že bude situována obráceným směrem od bytového domu navrhovatelů. Navrhovatelé tedy nesplňují základní zákonnou podmínku pro aktivní legitimaci k podanému návrhu, když jim žádné věcné právo zapisované do katastru nemovitostí k výše uvedenému pozemku nesvědčí. Stěžovatelka dále namítala, že pokud IPP, tedy míru stavebního využití, kvalifikovala judikatura Nejvyššího správního soudu jako závazné limity využití území, shledává tento názor jako odklon od zákona a nepřijatelné použití retroaktivity, kdy při existenci a zachování platnosti vyhlášky obce (tj. vyhlášky č. 2/2004, o závazných částech územního plánu města Brna) nemůže obstát názor, že postup při změně IPP, který je obsažen ve směrné části územního plánu města Brna je třeba vyhodnotit jako nesprávný. IPP není pro vlastníky pozemků ničím jiným než omezením vlastnického práva, konkrétně stanovením povinnosti nevyužívat svůj pozemek zastavením nad určitý limit. Výklad krajského soudu tak jde k tíži vlastníků příslušných regulací zasažených pozemků a zpětně vytváří závazné pravidlo chování, aniž byly k jeho vzniku splněny předepsané podmínky. Po procedurální stránce byl IPP do směrné části územního plánu řádně včleněn. Příslušný orgán totiž jasně projevil vůli, aby tomu tak bylo, když Statutární město Brno vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 2/2004, o závazných částech územního plánu města Brna, kterou zastupitelstvo města Brna schválilo. V její hlavě 8 přílohy č. 1 je stanoveno, že míra stavebního využití vyjádřená IPP ve výkrese „Plán využití území pro návrhové stavební plochy“ je definována jako směrná část územního plánu města Brna. Stěžovatelka se pak zabývala institutem opatření obecné povahy, přičemž uvedla, že až novela stavebního zákona provedená

zákonem č. 191/2008 Sb., s účinností od 3. 6. 2008 upravila znění přechodných ustanovení stavebního zákona, včetně ust. § 188 upravujícího přeměnu obsahu právních předpisů vydaných před 1. lednem 2007 podle zákona č. 50/1976 Sb. a jejich povahu. Novelizované znění odst. 4 citovaného ustanovení výslovně stanoví, že před 1. 1. 2007 vydané obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy. Podle ust. § 188 odst. 3 stavebního zákona při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. 12. 2006 se postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Podle stěžovatelky je třeba na obecně závaznou vyhlášku č. 2/2004, o závazných částech územního plánu města Brna, nahlížet nejen jako na lex posterior, ale i jako lex specialis ve vztahu k ust. § 18 vyhlášky č. 135/2001 Sb., a pokud došlo k úpravě IPP postupem zákonným a předvídaným úpravou směrné části územního plánu, podle vyhlášky obce, nelze tento postup vyhodnotit jako nesprávný pro nepřípustnou retroaktivitu po 10 letech od vydání citované vyhlášky. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že jsou vlastníky dvou bytových jednotek, které jsou umístěny v bytovém domě č.p. 1518 postaveném na pozemku p. č. 3047/1, v k. ú. Židenice. Přesto, že bytový dům č.p. 1518 je postaven na pozemku cizího vlastníka, resp. vlastníky pozemku pod tímto domem jsou pouze někteří spoluvlastníci bytového domu, mají všichni spoluvlastníci k pozemku p. č. 3047/1 užívací právo. Tvzení stěžovatelky, že by navrhovatelé k předmětnému pozemku neměli žádné právo tak není pravdivé. Navýšení IPP přitom zasahuje do jejich vlastnických práv, protože toto navýšení umožňuje zastavění pozemků dotčených navýšením IPP podstatně vyšší budovou, než umožňoval předchozí stav. Navrhovatelé se tedy domnívají, že byli aktivně legitimováni k podání návrhu a jejich nárok je opodstatněný. Závěry přijaté v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, ve kterém se tento soud ve skutkově shodné věci vyjádřil k otázce závaznosti IPP a k otázce procedury jejího přijímání, považují za správný. Na základě výše uvedeného navrhli, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížní námitkou týkající se nedostatku aktivní legitimace navrhovatelů. Jak již dříve Nejvyšší správní soud judikoval v rozsudku ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 135, „[a]ktivní procesní legitimace je v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. dána již pouhým tvrzením navrhovatele, že byl na svých právech krácen opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právně danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Aktivní procesní legitimaci může mít i navrhovatel, který má vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti sousedící s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho nemovitosti (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 AOs 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS).“

pokračování

V nyní projednávané věci navrhovatelé logicky konsekventně a myslitelně tvrdili, že zvýšením IPP dojde v již nyní přetíženém území k podstatnému zhoršení kvality bydlení. Vlivy zvýšeného stavebního využití se pak nepochybně mohou projevit v právní sféře navrhovatelů jako vlastníků bytových jednotek vzdálených několik desítek metrů od plochy dotčené navýšením IPP. Může se přitom jednat jak o vlivy ze stavební činnosti (např. hluk, prach, exhalace), tak i o následné vlivy (zvýšení počtu obyvatel, aut, nedostatek parkovacích míst, snížení pohody bydlení apod.). Nejvyšší správní soud proto dospěl ke shodnému závěru jako krajský soud, že navrhovatelé jsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy.

Stěžovatelka však v kasační stížnosti namítala nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatelů. Podle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vysloveného v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, nelze otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku přípustnosti návrhu směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Na toto usnesení pak navázaly rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 135, a ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 Aos 1/2013 - 53, v nichž byl vysloven závěr, že IPP vyjadřuje intenzitu využití území a stanovuje se za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. Ve svých důsledcích IPP znamená maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše. 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. IPP, resp. jeho eventuelní změna, tak může zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem na daném území. Nejvyšší správní soud v tomto kontextu v dané věci odkazuje na úpravu směrné části územního plánu města Brna – Gajdošova ze dne 18. 12. 2012, č. j. MMB/0017363/2012, kterou byl IPP na předmětné ploše zvýšen z rozmezí hodnot 2,0 – 3,0 na 2,0 – 4,8. Zvýšení rozmezí hodnot IPP v této lokalitě, a tedy umožnění hustšího zastavění dotčené plochy plánovaným devítipodlažním objektem, tudíž zasahuje do práv navrhovatelů jako vlastníků bytových jednotek nacházejících se v bezprostředním sousedství plochy dotčené navýšením IPP. Proto je tato stížní námitka podle Nejvyššího správního soudu nedůvodná.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval argumentací stěžovatelky, že „*[p]okud IPP kvalifikovala judikatura Nejvyššího správního soudu jako závazné limity využití území, pak se jedná o odklon od zákona a nepřipustné použití retroaktivity, kdy při existenci a zachování platnosti vyhlášky č. 2/2004, o závazných částech územního plánu města Brna, nemůže obstát názor, že postup při změně IPP, který je obsažen ve směrné části územního plánu města Brna, je třeba vyhodnotit jako nesprávný.*“

V projednávané věci je nesporné, že napadená změna se týká územního plánu schváleného před účinností stavebního zákona, tj. před 1. 1. 2007.

Podle ust. § 188 odst. 3 stavebního zákona se při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce schváleného do 31. prosince 2006 postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů.

Problematikou změny míry využití území a souvisejícími otázkami se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, ve kterém byla řešena změna IPP ve směrné části územního plánu města Brna. V odůvodnění tohoto usnesení rozšířený senát uvedl, že „*IPP vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m<sup>2</sup> hrubé podlažní plochy*

na m<sup>2</sup> 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 nahodilosti 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. Index podlažní plochy, včetně jeho konkrétní hodnoty, 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 k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Jeho vymezení proto nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti. Ostatně to, že limity území musí být v územním plánu vymezeny závazně, stanoví jak § 29 starého stavebního zákona, tak § 18 jeho prováděcí vyhlášky. Na tomto závěru nic nemění ani to, že v projednávané věci byl tento index nesprávně zařazen do směrné části územního plánu. Podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona mohou být závazné části územního plánu měněny pouze způsobem, popsaným v novém stavebním zákoně, tj. formou opatření obecné povahy. Mohou-li tedy být závazné části územního plánu po 1. 1. 2007 měněny pouze formou opatření obecné povahy podle příslušných ustanovení nového stavebního zákona, nepřísluší stanovení IPP či jeho změna orgánu, který je novým stavebním zákonem oprávněn pouze k úpravě směrné části územního plánu. Nesprávné směrné vymezení IPP nemůže mít za následek to, že se na takovou část územního plánu bude nadále po právu hledět jako na jeho směrnou část se všemi z toho vyplývajícími zákonnými důsledky. Nové vymezení limitu využití území mj. indexem podlažní plochy či změna hodnot již existující regulace je proto možná pouze postupem dle § 188 odst. 3, věta první nového stavebního zákona, tedy formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní. (...) K posouzení toho, zda je určitý akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně. Způsob vymezení IPP či způsob jakým byla provedena jeho změna, ničeho nemění na materiální podstatě tohoto regulativu a není proto způsobitelný vyloučit možné dotčení na subjektivních právech. Obsahuje-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.“

Rozšířený senát tak v citovaném usnesení dospěl k jednoznačnému závěru, že IPP je obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné a nemůže být obsaženo ve směrné části. Ke změně IPP, byť i nesprávně obsaženého ve směrné části územního plánu, může dojít pouze postupem podle ust. § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona, tj. formou opatření obecné povahy postupem podle ust. § 55 odst. 1 nebo 2 ve spojení s § 43 odst. 4 věta čtvrtá stavebního zákona a podle ust. § 171 a násl. správního řádu.

Nejvyšší správní soud nemá důvod se v dané věci odchýlit se od výše uvedených závěrů, kdy byl IPP nesprávně zařazen do směrné části územního plánu města Brna. Odpůrce tak při jeho změně provedené napadeným opatřením obecné povahy porušil ust. § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona, neboť ke změně použil postup vyhrazený úpravě směrné části územního plánu. Krajský soud tedy správně vyhodnotil, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem, což bylo důvodem pro jeho zrušení podle ust. § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.

Nesouhlasí-li stěžovatelka s judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se dané právní otázky a namítá nepřipustné použití retroaktivity, jsou tyto námitky podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřipadné, protože důvodem zrušení úpravy směrné části

pokračování

územního plánu města Brna nebylo nesprávné zařazení regulativů IPP do směrné části územního plánu, ale až následný nezákonný postup odpůrce při jeho změně. Zrušení napadeného opatření obecné povahy neznamená, že osoba zúčastněná na řízení je zbavena možnosti realizovat svůj záměr výstavby objektu. Jestliže je ovšem k tomuto záměru nutno změnit IPP, může k její realizaci osobou zúčastněnou na řízení dojít až poté, co bude IPP změněn opatřením obecné povahy postupem podle správního řádu, tedy mimo jiné za účasti dotčených osob a po poměření soukromého zájmu investora na straně jedné a zájmu veřejného na straně druhé.

S ohledem na výše uvedené není rozsudek krajského soudu nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a odpůrci žádné náklady s tímto řízením nevznikly. Protože navrhovatelé měli ve věci úspěch, mají právo na náhradu nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s odměnou za právní zastoupení za jeden úkon právní služby (vyjádření se ke kasační stížnosti) podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“). Vzhledem k tomu, že navrhovatelé jsou zastoupeni jednou zástupkyní a jí provedený úkon byl pro oba navrhovatele společný, náleží advokátce za každou zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 % (§ 12 odst. 4 vyhlášky). Výše odměny za právní zastoupení tak činí 4.960 Kč (tj. 2 x 3.100 Kč, sníženo o 20 %) a tomu odpovídající náhrada hotových výdajů za jeden společný úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky), celkem tedy 5.260 Kč. Stěžovatelka je tedy povinna zaplatit navrhovatelí a) na náhradě nákladů částku ve výši 2.630 Kč, shodně jako navrhovatelce b).

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

V Brně dne 27. března 2015

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu