



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci navrhovatelé: **a) P. G., b) Bytové družstvo Vrbova 5, IČ: 267 20 434**, se sídlem Praha 4, Vrbova 793/5, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem v Brně, Údolní 33, **za účasti:** Multiprojekt – Braník a.s., IČ: 278 75 750, se sídlem Praha 4, Za Brumlovkou 266/2, proti odpůrci: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, v řízení o návrhu na zrušení Opatření obecné povahy ze dne 8. 3. 2011, č. U 0925/2011 - „Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“,

T a k t o:

- I. Opatření obecné povahy ze dne 8. 3. 2011, č. U 0925/2011 – „Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“, se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 23.455,20 Kč, k rukám zástupce žalobce Mgr. Pavla Černého, advokáta, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d ě n í

Navrhovatelé se svým podáním ze dne 17. 2. 2014 u Městského soudu v Praze domáhali zrušení Opatření obecné povahy ze dne 8. 3. 2011, č. U 0925/2011 - „Úprava 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 v lokalitě k. ú. Braník – území všeobecně obytné /OV-D/ vymezené ulicemi Ke Krči, Vrbovou a Kunratickým potokem. Původní stav: kód D. Upraveno: kód G v části plochy OV vymezené výkresovou přílohou, v ostatní ploše zůstává kód D.

Návrh byl podán ve lhůtě tří let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti (§ 101b odst. 1 soudního řádu správního).

Navrhovatelé se svým podáním domáhali zrušení napadeného opatření obecné povahy z důvodu nezákonnosti, neboť nebyl dodržen postup podle § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Navrhovatelé namítali, že napadená úprava je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a vytváří podmínky pro realizaci záměrů, které jsou v rozporu s ustanoveními právních předpisů, upravujících míru únosného zatížení. Namítali nárůst zatížení území nadlimitním hlukem a nárůst zatížení území nadlimitním znečištěním ovzduší.

Namítali, že byli napadenou změnou zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, především na právu vlastnickém, v případě a) navrhovatele dále na právech na ochranu soukromého a rodinného života, zdraví a na příznivé životní prostředí.

Ke své aktivní procesní legitimaci navrhovatelé uvedli:

- a) navrhovatel je spoluvlastníkem (podíl 1177/10000) pozemku parc. č. 1682 v k. ú. Braník, jehož součástí je stavba, budova č. p. 662, bytový dům na ulici Vrbova, zapsáno na listě vlastnictví č. 1922 u Katastrálního úřadu pro hl. m. Prahu, dále vlastníkem bytové jednotky č. 662/14 v uvedeném bytovém domě s podílem 1177/10000 na společných částech bytového domu a pozemku, zapsáno na listě vlastnictví č. 2452. A) navrhovatel předmětný byt užívá k bydlení.
- b) navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. 1680 v k. ú. Braník, jehož součástí je stavba, budova č. p. 793, bytový dům na ulici Vrbova, zapsáno na listě vlastnictví č. 4596 u Katastrálního úřadu pro hl. m. Prahu. B) navrhovatel je bytovým družstvem.

Nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelů se nacházejí v bezprostředním sousedství plochy, ve vztahu k níž byla napadenou úpravou územního plánu změněna míra využití území, resp. konkrétně navýšen koeficient podlažních ploch z hodnoty 0,8 na hodnotu 1,8. Hranice pozemků ve vlastnictví navrhovatelů jsou od hranice pozemků, tvořících předmětnou plochu, vzdáleny vzdušnou čarou cca dvacet metrů.

Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 16. 4. 2013 navrhnul žalobou zamítnout s tím, že má za to, že není dána aktivní legitimace navrhovatelů. Argumentoval tím, že případné konkrétní zásahy do hmotných práv navrhovatelů jsou a budou předmětem následujících řízení – územního a stavebního. Posouzení takových zásahů do hmotných práv není a nemůže být předmětem řízení o úpravě směrných částí územního plánu hl. m. Prahy.

Odpůrce uváděl, že ve věcně podobném případě (problematika územního plánu č. U 0783/2009 ÚP SÚ HMP) požádal nadřízený orgán, a to Ministerstvo pro místní rozvoj o součinnost. Ministerstvo ve svém dopise ze dne 22. 6. 2012, č. j. 18754/2012-81/366, sdělilo: "S přihlédnutím k uvedenému připomínáme, že jako orgán státní správy nejsme oprávněni

zasahovat so oblasti státní moci vymezené soudům a vykládat zákony. Orgány výkonné moci se striktně řídí literou zákona a z tohoto hlediska nebyl v rozhodování magistrátu hl. m. Prahy nalezen rozpor úpravy U 789/2009 se zákonem.“

Odpůrce tvrdil, že se navrhovatelé dovolávají retroaktivity práva, neboť pro úpravu územního plánu projednanou a přijatou v roce 2011 používají judikaturu přijatou v roce 2013. Dovolával se v této souvislosti nálezu Ústavního soudu Pl ÚS 78/92, podle něhož principy právního státu, právní jistoty, které možno vyvodit z požadavku demokratického uspořádání státu, vyžadují každý ústavně možný případ retroaktivity zakotvit *expressis verbis* v ústavě, resp. v zákoně, a vyřešit s tím spojené případy tak, aby nabytá práva byla řádně chráněna.

K meritu věci odpůrce uvedl, že vydaný a platný územní plán nelze brát jako neměnný, či spíše nezměnitelný dokument. Otázka míry únosného zatížení bude předmětem navazujících správních řízení – územního a stavebního. Uvažovaná rezidenční zástavba není umístěna v centru obce a její okolí tvoří bloková zástavba o 3 až 6 podlažích. Z tohoto důvodu je namístě brát tvrzení navrhovatelů jako subjektivní a odtržené od skutečného stavu na místě samém.

Navrhovatelé ve své replice ze dne 30. 4. 2014 znovu odkazovali na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116, a dále poukazovali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2013, č. j. 7 Aos 1/2012 – 63, podle něhož nelze nedostatek aktivní věcné legitimace odůvodnit tím, že navrhovatel má možnost bránit svá veřejná subjektivní práva v územním řízení. Podle rozšířeného senátu vyjadřuje index podlahové plochy 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 tak vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše. Zvýší-li se index podlahové plochy pro určitou plochu, znamená to, že může být zastavěna daleko hustěji, popř. stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud v územním plánu stanoveno. I samotný index podlahové plochy, a stejně tak jeho změna, může zasáhnout do vlastnických práv subjektů, které vlastní nemovitosti na daném území.

Osoba zúčastněná ve svém vyjádření ze dne 14. 4. 2014 uvedla, že úpravu odpůrce provedl na základě podnětu společnosti Multiprojekt – Braník a.s., IČ: 278 75 750, která je investorem zamýšleného projektu Branické náměstí (dříve „Obytný soubor Braník“) a vlastníkem části předmětné plochy.

Městský soud v Praze ve věci rozhodl bez jednání, neboť k výzvě soudu podle § 51 odst. 1 soudního řádu správního oba účastníci řízení souhlasili s takovýmto postupem soudu.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Městský soud v Praze posoudil napadené opatření obecné povahy podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního, a to v mezích navrhovatelkou uplatněných návrhových bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy a dospěl k závěru, že návrh je důvodný.

Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně

oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu, ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů).

Podle nálezu Ústavního soudu I. ÚS 960/08 je zjevné, že při posuzování otázky, zda je předmětné usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy opatřením obecné povahy, které zakládá přezkumnou pravomoc Nejvyššího správního soudu, postupoval Nejvyšší správní soud formálním způsobem, tedy nezkoumal, zda změna územního plánu přijatá tímto usnesením naplňuje materiální znaky opatření obecné povahy. Takový postup neshledal v nyní projednávané věci rozhodující senát Ústavního soudu, který je vázán rozhodnutím pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, za ústavně souladný.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116:

I. Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezavazuje práva tokový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.

II. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. soudního řádu správního) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.

III. Návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. soudního řádu správního) nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvlášť oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu.

V inkriminované věci je nesporné, že návrhem na zrušení bylo napadeno opatření obecné povahy, a proto Městský soud v Praze přistoupil k projednání návrhu. Nejprve se však musel speciálně zabývat otázkou, zda navrhovatelé nejsou k podání návrhu osobami zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního.

Městský soud v Praze si nahlédnutím do katastru nemovitostí ověřil, že a) navrhovatel je spoluvlastníkem (podíl 1177/10000) pozemku parc. č. 1682 v k. ú. Braník, jehož součástí je stavba, budova č. p. 662, bytový dům na ulici Vrbova, zapsáno na listě vlastnictví č. 1922 u Katastrálního úřadu pro hl. m. Prahu, dále vlastníkem bytové jednotky č. 662/14 v uvedeném bytovém domě s podílem 1177/10000 na společných částech bytového domu a pozemku, zapsáno na listě vlastnictví č. 2452. Dále si ověřil, že b) navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. 1680 v k. ú. Braník, jehož součástí je stavba, budova č. p. 793, bytový dům na ulici

Vrbova, zapsáno na listě vlastnictví č. 4596 u Katastrálního úřadu pro hl. m. Prahu. Tyto nemovitosti nacházejí v těsné blízkosti pozemků dotčených úpravou v k. ú. Braník, vymezeno ulicemi Ke Krči, Vrbovou a Kunratickým potokem.

Při řešení této otázky aktivní legitimace musel Městský soud v Praze konstatovat, že se jí již zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116 a to pod body 38. až 42., kde uvedl, že *„Skutečnost, že hodnoty IPP nejsou v územním plánu stanoveny závazně, sama o sobě neznamená, že by se proti jejich úpravě nemohl oprávněný bránit návrhem na zrušení opatření obecné povahy. 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 způsobilý 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.

Aktivní procesní legitimace je v řízení podle § 101a s. ř. s. a násl. spojena s tvrzením, že navrhovatel je opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky a konsekventně tvrdit možnost dotčení jeho subjektivních práv.

Aktivní procesní legitimace je proto dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jehož 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.

Otázku 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.“

V souladu s výše uvedeným Městský soud v Praze uvádí, že aktivní legitimaci žalobců nemůže bránit skutečnost, že dosud není projednávána žádná konkrétní stavba, resp. její umístění či přímo realizace konkrétní stavby, nýbrž že předmětem posouzení a rozhodnutí je toliko míra maximálně přípustného využití pozemku, jak namítá odpůrce. Je zřejmé, že judikatura Nejvyššího správního soudu, na niž poukazuje odpůrce (rozsudek ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009-23 a rozsudek ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010-43), byla již překonána právě citovaným rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116.

Soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k dílčímu závěru, že žalobcům svědčí aktivní legitimace, když současně vzal na zřetel, že žalobci tvrdí zásah do svých práv, neboť na základě přijaté změny kódu míry využití dotčeného území je povinen, stejně jako ostatní vlastníci sousedních pozemků, strpět realizaci žadatelova záměru představující konkrétně rozvržený soubor bytových domů.

Při hodnocení charakteru napadeného správního aktu a posouzení otázky, zda je navrhovatelé k podání návrhu aktivně legitimováni i věcně a následně, v jakém rozsahu napadené opatření obecné povahy přezkoumat, vycházel Městský soud v Praze z právního názoru vysloveného usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116, jímž byla překonána dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, a jímž je Městský soud v Praze vázán. Na základě těchto úvah měl najisto

postaveno, že k zásahu do hmotných práv navrhovatelů došlo, a že navrhovatelé spadají do onoho obecně vymezeného okruhu osob, jež jsou vydaným opatřením obecné povahy dotčeny.

Podle § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 se postupuje podle tohoto zákona.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116:

I. Index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné; 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).

II. 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.

III. 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.

Městský soud v Praze proto přistoupil k meritornímu projednání věci, tedy důvodnosti návrhu, když byla konstatována nejen aktivní procesní legitimace, nýbrž i věcná legitimace navrhovatelů. Městský soud v Praze postupoval v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, přičemž respektoval tzv. „algoritmus“ přezkumu opatření obecné povahy, který v minulosti vymezil Nejvyšší správní soud v opakovaně citovaném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005–98. Jednotlivé na sebe navazující kroky tohoto algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a první tři z nich mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy, zatímco zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případě těchto „závěrečných“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy):

1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).

3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).

4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem – zde hmotným právem.

5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

V inkriminované věci lze konstatovat, že první dvě podmínky pro vydání opatření obecné povahy navrhovatelé označili za naplněné a ani Městský soud v Praze sám neshledal sebemenší důvod zpochybňovat pravomoc a působnost odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Není proto dán žádný rozumný důvod pro jejich zkoumání.

Co se týká třetího „kroku algoritmu“, zde navrhovatelé konfrontovali postup odpůrce s citovaným usnesením Nejvyššího správního soudu č. j. 1 AOs 2/2013 – 116, tedy s postupem zakotveným v ustanovení § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona, resp. § 172 správního řádu, a tvrdili, že tento zákonný postup nebyl zachován. Této námitce lze vyhovět, neboť se jedná o otázku řešenou citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 AOs 2/2013 – 116. Třetí namítaný krok shora nastíněného logaritmu přezkumu opatření obecné povahy proto byl shledán důvodným.

V dalším se Městský soud v Praze zaměřil na otázku souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem a se zásadou proporcionality.

Podle § 172 odst. 1, 2 správního řádu návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů. Není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čích zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.

V inkriminované věci tedy Městský soud v Praze shledal pochybení ze strany Magistrátu hl. m. procesní povahy, a to porušení ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu, podle něhož návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky.

V inkriminované věci je nesporné, že návrh opatření obecné povahy správní orgán sice oslovil některé dotčené orgány (Útvar rozvoje hl. města Prahy dne 8. 12. 2010 vyjádřil s úpravou souhlas; Odbor ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy nejprve dne 12. 11. 2010 s ohledem na polohu zástavby v silně zatíženém prostředí požadoval snížit kód míry využití území na G, posléze dne 25. 2. 2011 upravený záměr akceptoval; Odbor kultury, památkové péče a cestovního ruchu Magistrátu hl. m. Prahy dne 20. 10. 2010 namítal, že předmětem ochrany v ochranném pásmu Pražské památkové rezervace je eliminovat takovou stavební činnost, která by porušila urbanistickou kompozici, měřítko a siluetu Pražské památkové rezervace).

Nicméně odpůrce tento návrh nedoručil veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou by vyvěsil na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Občané tak nebyli předem upozorněni na zamýšlenou - „Úpravu směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy,

schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“. Po neformálním projednání byla tedy úprava potvrzena odpůrcem na výkresech, které byly přílohou žádosti a tento doklad byl vydán toliko žadateli, příslušné městské části a příslušnému stavebnímu úřadu, čímž bylo projednání skončeno. Zcela absentovala zakotvená povinnost projednat návrh s veřejností a s dotčenými vlastníky nemovitostí. Odpůrce tak postupoval v rozporu se zákonem, neboť vyloučil z projednání účastníky řízení.

Navrhovatelé v inkriminované věci namítali zásadní nezákonnost jednak v procesu projednávání a schvalování úpravy, a jednak ve formě, kterou byla „úprava“ vydána. Rovněž na řešení těchto námitek lze nalézt odpověď v již citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, konkrétně pod body 24. až 37. kde uvedl, že „*V projednávané věci je nesporné, že se napadená změna týká územního plánu schváleného před účinností nového stavebního zákona, tj. před 1. 1. 2007.*

S ohledem na to, že podmínky v území nejsou neměnné a potřeby jeho rozvoje se v čase vyvíjí, nelze předpokládat, že by staré územní plány, resp. plány schválené před účinností nového stavebního zákona nebylo nutno v budoucnu měnit. Na uvedenou situaci pamatují přechodná ustanovení nového stavebního zákona.

Dle ustanovení § 188 odst. 3 nového 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.

Skutečnost, zda se zamýšlená změna územního plánu týká jeho závazné či směrné části, je zcela zásadní, neboť je určující pro způsob, jakým lze po 1. 1. 2007 měnit územní plán schválený před tímto datem.

Nejprve je proto nutno připomenout zákonné vymezení závazné části územního plánu, a posoudit povahu IPP a jeho význam, neboť bez tohoto posouzení nelze určit jak má být IPP v územním plánu vymezen, zda závazně či směrně.

Obsah závazné části územního plánu je velmi obecně vymezen v § 29 starého stavebního zákona: „Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití vyjádřené v regulativech, ostatní části jsou směrné“. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení (dostupné na www.psp.cz, digitální repozitář, FS ČSSR 1971-1976, sněmovní tisk č. 112) vyplývá, že ve stavebním zákoně nelze vzhledem ke značným rozdílům v podmínkách různých území řešených v územně plánovací dokumentaci stanovit obligatorně části řešení, které je nutno považovat vždy za závazné. Příslušné rozhodnutí je proto ponecháno na schvalujícím orgánu s tím, že v prováděcím předpise bude vymezeno, které části mají nebo mohou být minimálně schváleny jako závazné nebo směrné u jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace. Pokud je nutno vzhledem ke změnám v rozvoji území změnit nebo doplnit územně plánovací dokumentaci, je to možné u závazně schválených částí pouze po předchozím projednání podle zásad platných pro původní návrh a po schválení tím orgánem, který schválil původní dokumentaci.

V souladu s § 18 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, musí závazná část územního plánu obce obsahovat zejména „urbanistickou koncepci, využití ploch a jejich uspořádání, vymezení zastavitelného území, omezení změn v užívání staveb, zásady uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení vymezení územního systému ekologické stability, limity využití území, plochy přípustné pro těžbu nerostů, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanačních nebo asanačních úprav“.

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 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, popsáným 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.“

Podstatnou pro rozhodnutí o výše uvedených námitkách je otázka, zda změna územního plánu, jež byla provedena rozhodnutím ze dne 8. 3. 2011, č. U 0925/2011, je skutečně změnou směrné části územního plánu.

V daném případě je zřejmé, že došlo ke změně územního plánu, který byl schválen dne 9. 9. 1999, přede dnem 1. 1. 2007, tedy za platnosti zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále též „starý stavební zákon“). Ke změně přitom došlo za platnosti a účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „nový stavební zákon“). Podle ustanovení § 188 odst. 3 nového 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.

Závěry, které učinil Nejvyšší správní soud ve shora citovaném usnesení (v němž řešil věc týkající se územního plánu Statutárního města Brna), lze vztáhnout i na daný případ. Pojmu „index podlažní plochy“ užívanému v územním plánu Statutárního města Brna, odpovídá termín „kód využití území“ užívaný územním plánem hlavního města Prahy, dle něhož mírou využití území, která je vyjádřena kódem míry využití území, se rozumí stanovení maximálních koeficientů zastavěných ploch („KZP“), hrubých podlažních ploch („KPP“), maximálního počtu nadzemních podlaží („PNP“) a minimálního koeficientu zeleně („KZ“) vzhledem k ploše posuzovaného území. Koeficient podlažních ploch je podíl maximální hrubé podlažní plochy objektů k ploše území a stanovuje kapacitu zástavby v nadzemní části objektů. Hrubá podlažní plocha se pro tento účel stanoví součtem hrubých podlažních ploch ve všech nadzemních podlažích, vypočtených z vnějších rozměrů budov a počtu nadzemních podlaží. Koeficient zeleně stanovuje minimální podíl započítávaných ploch zeleně k vymezené funkční ploše. Koeficient zeleně je směrný. Kód míry využití území je obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území, ale i proto že se v něm odráží stanovení míry podlažnosti ve vztahu k jednotlivým druhům staveb, která je u jednotlivých kódů odlišná. Nadto jde o závazný regulativ stanovený maximální hodnotou, která musí být respektována, tedy nepřekročena a to již s ohledem na skutečnost, že limity zastavěnosti jsou dány potřebou (a veřejným zájmem) ochrany zdraví lidí a životního prostředí, a proto představují jeden ze základních ukazatelů, jenž je třeba respektovat v jejich závazné podobě.

Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném usnesení konstatoval, že míra využití území ovlivňuje, jak velká stavba s jakou podlažní plochou může být na daném území umístěna. Zvýší-li se koeficient podlažní plochy, znamená to, že předmětná plocha může být zastavěna hustěji, popř. podstatně stavbami vyššími, než bylo dosud předpokládáno. Změnu míry využití území je nutno považovat za obecný regulativ prostorového uspořádání konkrétního území, je limitem pro jeho využití, jehož vymezení je závazné. Jeho vymezení proto nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit ho pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti. Sama skutečnost, že v určitém případě je změna míry využití území nesprávně zařazena do směrné části územního plánu, nemění nic na tom, že musí být obsažena v závazné části územního plánu. Z tohoto pohledu tedy Nejvyšší správní soud uzavřel, že v těchto případech je nutno postupovat podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona, podle něhož mohou být závazné části územního plánu měněny pouze způsobem, popsáným v novém stavebním zákoně, tedy formou opatření obecné povahy. Nové vymezení limitu využití území je dle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu možné pouze postupem podle § 188 odst. 3 věta první nového stavebního zákona s tím, že věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro takové případy neuplatňují.

V souladu s výše citovanými závěry Nejvyššího správního soudu Městský soud v Praze musel konstatovat, že i v územním plánu hl. m. Prahy měl být kód míry využití území součástí závazné části územního plánu a nikoli směrné části. Jeho změna tedy neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, jak se stalo, ale mělo se tak stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy, mj. se zachováním procesních práv vlastníků okolních pozemků a staveb na nich, tak, jak to namítali navrhovatelé v inkriminované věci.

Městský soud v Praze ze shora uvedených důvodů soud musel dospět k závěru, že napadenou úpravu směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, č. U 0925/2011 - „Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“, je třeba považovat za opatření obecné povahy v materiálním smyslu. V tom případě nezbyvá než rovněž konstatovat, že při vydání a

projednání této úpravy nebylo postupováno dle ustanovení nového stavebního zákona ani správního řádu. Pokud tedy žalobci namítali, že jim nebylo umožněno, aby se k návrhu úpravy mohli vyjádřit před jejím schválením, namítali, že opatření obecné povahy nebylo v souladu se zákonem řádně projednáno a zveřejněno, soud shledal tyto námitky důvodnými. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že podle ustanovení § 171 a násl. správního řádu nebylo postupováno. Nadto napadená změna územního plánu hl. m. Prahy neobsahuje ani odůvodnění, ačkoliv z ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy odůvodněno být musí.

Městský soud v Praze proto napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 soudního řádu správního zrušil, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.

Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení soud opřel o ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobkyně měla ve věci plný úspěch. Výši náhrady potom určil podle vyhl. č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), a to tak, že 10.000 Kč činily náklady na uhrazení soudního poplatku z podaného návrhu, dále náklady právního zastoupení za dva úkony právní pomoci podle § 9 odst. 3 a 3.100 Kč, tj. převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby, a 3x režijní paušál podle § 13 odst. 3 a 300 Kč, to vše za dva žalobce a sníženo o 20%, tedy celkem 23.455,20 Kč, včetně 21 % DPH.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 19. května 2014

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Beranová