



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 navrhovatelky: **Mgr. J. B.**, zastoupena Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem v Brně, Burešova 6, **za účasti: 1)** Šaldova 12, spol. s r.o., IČ: 261 94 686, se sídlem Praha 3, Chrudimská 2/1418, **2)** K. L. B., **3)** M. Ch. R., **4)** S. H., proti odpůrci: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, v řízení o návrhu na zrušení Opatření obecné povahy - úpravy Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012,

t a k t o:

- I. Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012, se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.**
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 21.456 Kč, k rukám zástupce navrhovatelky Mgr. Davida Zahumenského, advokáta, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í

Navrhovatelka se svým podáním ze dne 11. 4. 2014 u Městského soudu v Praze domáhala zrušení Opatření obecné povahy ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012 – označeného „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 byly podíly bydlení v centrální části města v lokalitě k. ú. Karlín – území čistě obytné /OB/ vymezené ulicemi Šaldova, Pernerova, U invalidovny. Původní stav: OB a minimálním podílem bydlení 9. Místo úpravy: výkres č. 36 – Podíly bydlení v centrální části města. Upraveno: OB s minimálním podílem bydlení 0 pro objekt na pozemku p. č.

648/1, v ostatní ploše zůstává OB s minimálním podílem bydlení 9. Platnost od 25. 4. 2012. V ostatní ploše byl ponechán kód minimálního podílu bydlení 9.

V návaznosti na tento správní akt – opatření obecné povahy vydal Úřad městské části Praha 8 dne 5. 10. 2012 na návrh společnosti Šaldova 12, spol. s r.o., IČ: 261 94 686, se sídlem Praha 3, Chrudimská 2/1418, rozhodnutí č. j. MCP8 109971/2012, změně stavby s názvem „Dvorní přístavba a nástavba uličního traktu“ Praha, Karlín č. p. 425, Šaldova 12. Předmětem řízení je umístění nástavby domu č. p. 425 (uliční objekt část A+B) a jeho dvorní přístavby (objekt C) na pozemku parc. č. 648/1 (zastavěná plocha a nádvoří), vše v k. ú. Karlín. Umístěním, resp. zakládáním stavby budou dotčeny sousední pozemky parc. č. 648/2, 653 a 654 (zastavěná plocha a nádvoří) v k. ú. Karlín.

Podle výpisu z katastru ke dni 30. 4. 2014 je parcela p. č. 648/1 v kat. území Karlín, s výměrou 1135 m² zastavěná plocha a nádvoří, zapsána pro osobu zúčastněnou: Šaldova 12, spol. s r.o., IČ: 261 94 686, se sídlem Praha 3, Chrudimská 2/1418. Jedná se o památkově chráněné území. Na pozemku stojí stavba č. p. 425, obč. vyb.

Rada Městské části Praha 8 dne 4. 4. 2012 projednala žádost Magistrátu hl. m. Prahy o vyjádření k návrhu úpravy Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. U 1061 na pozemku p. č. 648/1, k. ú. Karlín, v Praze 8, Šaldova 12, spočívající ve snížení podílu bydlení z OB -9 na OB – 0, a vyjádřila souhlas.

Odbor památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy dne 16. 3. 2012 sdělil, že změna kódu z OB s minimálním podílem bydlení 9 na OB s podílem bydlení 0 je z hlediska památkové péče přípustná. Nicméně dotčené území navržené k nástavbě a přístavbě zmíněného domu se nachází v památkové zóně Karlín, prohlášené vyhláškou HMP č. 10/1993 Sb., o prohlášení části území hl. m. Prahy za památkové zóny a o určení podmínek jejich ochrany. Proto návrh stavebních úprav, nástavby a přístavby domu je nutno předem projednat ve správním řízení s odborem památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy, což je v souladu s § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Návrh ze dne 11. 4. 2014 (pátek) byl podán včas, neboť poslední den tříleté lhůty ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti (§ 101b odst. 1 soudního řádu správního), uběhne dne 27. 4. 2015 (pondělí).

Navrhovatelka se domáhala zrušení předmětného zrušení Opatření obecné povahy ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012 pro nezákonnost a uváděla, že do schválení napadené úpravy územní plán předpokládal na pozemku parc. č. 648/1 v k. ú. Karlín také zástavbu, avšak určenou pro bydlení. Po schválení úpravy má ve vnitrobloku mezi ulicemi Šaldova, Perneroва, U invalidovny vzniknout převážně administrativní objekt, který bude na základě výjimky vzdálen od již stojících domů pouze sedm metrů. Nová budova zastíní byty v protilehlých domech. Její součástí budou i dvoupodlažní garáže, čítající 36 aut. Zástupce developera nevylučuje možnost využití snížené střechy ve dvoře jako zahradní restaurace s rušným večerním provozem.

V Šaldově ulici 12 stojí velmi cenný funkcionalistický dům arch. J. F. a J. B. (stavitel Ing. J. (B.) z let 1933-4 (stavebník firma Aero). Budova je součástí obytného bloku domů,

tvořící obytný dvůr. Budova nezabírá celý pozemek, na kterém stojí, mezi ní a sousedním domem v obytném bloku je proluka. Ve dvoře jsou samostatně postaveny skladové prostory. Celý blok stojí (dle územního plánu hl. m. Prahy) v území čistě obytném s určenými podíly bydlení. Náplní nově vzniklého hybridního objektu, který má být realizován na parcele č. 648/1 k. ú. Karlín mají být převážně kancelářské prostory, podzemní garáže, v posledním patře nástavby stávající funkcionalistické budovy několik bytů a blíže nespecifikované prostory v posledním patře budovy ve dvoře, volně spojené se střechou, s možným využitím např. jako zahradní restaurace uprostřed jinak výhradě obytného bloku domů.

Nezákonnost napadeného opatření obecné povahy spatřovala navrhovatelka v tom, že úprava nebyla nijak projednána s veřejností a dokonce ani s dotčenými vlastníky nemovitostí a nebyla schválena zastupitelstvem hl. m. Prahy a následně nebyla řádně zveřejněna. Odpůrce tak postupoval v rozporu se zákonem, neboť dotčení vlastníci byli zbaveni práva podávat námitky k projednávané úpravě, a tím byli zbaveni možnosti hájit včas svá práva.

Namítala, že nová zástavba povede k omezení uživatelnosti a k poklesu tržní ceny majetku sousedů této zástavby, tj. i jejího majetku. Navrhovatelka namítala dotčení svých vlastnických práv po dobu výstavby i provozu uvedeného záměru, je tedy opatřením obecné povahy dotčena na svých subjektivních právech. Poukazovala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Ke své aktivní procesní legitimaci navrhovatelka uvedla, že je v rámci společného jmění manželů spoluvlastnicí bytové jednotky č. 492/5 zapsané na listě vlastnictví č. 1082. Tato nemovitost se nachází v těsné blízkosti pozemku p. č. 648/1 v k. ú. Karlín dotčeného úpravou.

Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 13. 5. 2014 navrhnul návrh zamítnout s tím, že má za to, že není dána aktivní legitimace navrhovatelky, z návrhu není konkrétně jasné, čím je její vlastnické právo omezeno. Odkazoval na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2009, č. j. 3 AOs 2/2009-23, a ze dne 24. února 2010, č. j. 4 AOs 1/2010-432.

Navrhovatelka ve své replice ze dne 17. 6. 2014 znovu poukazovala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 AOs 2/2013-116, a setrvala na svém podání. K dotčení svých subjektivních práv napadeným opatřením obecné povahy rozvedla, že je dáno hrozbou realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky padají do práv navrhovatelky, a že z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodné, zda k takovému cíli v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv.

Osoba zúčastněná – společnost Šaldova 12, ve svém vyjádření ze dne 20. 6. 2014 namítala, že návrh byl podán osobou zjevně neoprávněnou, a že napadenou úpravu není možné považovat za opatření obecné povahy, a že tato úprava byla provedena plně v souladu se zákonem požadovaným postupem, a to v rámci pravomoci i působnosti orgánu, který ji vydal.

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, a proto rozsudkem ze dne 3. července 2014, č. j. 8 A 61/2014 – 64, napadené opatření obecné povahy zrušil.

Nicméně Nejvyšší správní soud vyhověl kasačním stížnostem osoby zúčastněné – společnost Šaldova 12, a odpůrce, svým rozsudkem dne 30. října 2014, č. j. 7 As 153/2014 – 76, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. července 2014, č. j. 8 A 61/2014 – 64, zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Navrhovatelka k výzvě soudu v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 153/2014 – 76, dne 22. 1. 2015 doplnila tvrzení o své aktivní procesní legitimaci. Uváděla, že proto, aby se jednalo o opatření obecné povahy v materiálním smyslu, nemusí jít o olbřímí zásah do práv, že tedy není natolik důležitá míra dotčení práv. Uváděla, že danou výstavbou dojde k dodatečnému měřitelnému zásahu do jejího práva. V důsledku porušení pravidla pro ochranu minimálního podílu bydlení v centru dojde ke snížení hodnoty její nemovitosti a dojde ke snížení komfortu bydlení. Hrozbou pro vlastníky pozemků při územním plánování mnohdy není otázka, jak si budou moci zastavět pozemek vlastní, ale spíše jak bude využit pozemek sousední. Odkazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. ledna 2010, č. j. 2 Ao 1/2009 – 74. Zopakovala, že minimální podíl bydlení by měl být stejně jako kód míry využití území vzhledem ke svému významu vymezen závazně. Nesouhlasila s tím, že by byla povaha minimálního podílu bydlení nesporná a že má být vymezen směrně. Změna minimálního podílu bydlení může znamenat nezanedbatelný zásah do uspořádání a využití území a může také znamenat i zásah do práv vlastníků. Domy určené původně pro bydlení byly v řadě případů nahrazeny ubytovacími zařízeními nebo administrativními či obchodními budovami. Ty mají na své okolí jiný vliv a dopad. Vylidňování centra města je považováno za negativní trend, jenž výrazně ovlivňuje sociální vztahy, památkové a další hodnoty historického jádra. Tím je silně zasažena obyvatelnost širšího centra Prahy a snižuje se komfort pro stávající obyvatele. Území, kde došlo ke schválení Úpravy Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, je vymezeno jako čistě obytné. Navrhovatelka poukázala na základní, doplňkové a výjimečně přípustné funkční využití takového území dle územního plánu. Dále uvedla příklady úprav územního plánu, kdy došlo ke snížení původně stanoveného podílu bydlení. V některých případech došlo k výraznému zásahu do okolní zástavby a byla narušena práva dotčených vlastníků sousedních nemovitostí.

Při novém posouzení věci Městský soud v Praze vyšel ze závěrů, k nimž dospěl **rozšířený senát Nejvyššího správního soudu** v usnesení ze dne 17. 9. 2013 č. j. 1 AOs 2/2013 – 116. Postupoval tak v souladu s rozhodovací praxí Městského soudu v Praze (např.

rozsudek ze dne 9. prosince 2013, č. j. 10 A 105/2013-42. Rozsudkem ze dne 3. února 2015, č. j. 8 A 61/2014-115, potom znovu napadené opatření obecné povahy zrušil.

Nicméně Nejvyšší správní soud vyhověl kasačním stížnostem osoby zúčastněné – společnost Šaldova 12, a odpůrce, svým rozsudkem ze dne 6. května 2015, č. j. 7 As 34/2015 – 83, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. února 2015, č. j. 8 A 61/2014-115, zrušil.

Nejvyšší správní soud vytknul Městskému soudu v Praze, že vycházel z Metodického pokynu k Územnímu plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, či blíže neurčeného článku z Hospodářských novin¹, aniž by tyto byly již součástí spisové dokumentace odpůrce k předmětné Úpravě a aniž by sám provedl důkaz těmito listinami. Nemusí být nutně pochybením Městského soudu v Praze, že se zcela neřídil závěrem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku, a sice že „bude muset učinit další skutková zjištění, zejména si vyžádat Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy a případně za pomoci dotazů na účastníky zjistit povahu minimálního podílu bydlení a potenciální důsledky jeho změny.“ Shledal-li by tento soud jako adekvátní jiné podklady, mohl vycházet z nich, ovšem musel by jednak dodržet zákonem stanovený postup pro zjištění jejich obsahu, jednak by se muselo jednat o podklady skutečně adekvátní. Nezbyvá proto než na Městský soud v Praze apelovat, aby v dalším řízení již vycházel z Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, a to v aktuálním znění. Rozhodnými pasážemi (popř. grafickými plány), které jsou určující pro posouzení charakteru minimálního podílu bydlení, bude přitom muset provést dokazování (ať již bude vycházet z podkladů listinných či digitalizovaných). Patrně pouze tak může zohlednit také spojitost minimálního podílu bydlení s jinými regulativy, zejména s vymezením funkčních ploch. Bude totiž nutné vzít v úvahu, že změna minimálního podílu bydlení neznamená změnu funkčního využití (v nyní projednávané věci zůstává funkční plocha „čistě obytná“).

Úvahy ohledně toho, zda měl být minimální podíl bydlení stanoven závazně či směrně, již Městský soud v Praze správně směřoval ke zjištění materiální podstaty tohoto regulativu. Pokud by tento regulativ byl nesprávně zařazen do směrné části (namísto do závazné části), jeho změna by měla materiálně povahu opatření obecné povahy. Úvahy městského soudu týkající se podstaty tohoto regulativu jsou však nedostatečné, vnitřně rozporné a opřené o podklady, které nebyly jako důkaz tímto soudem vůbec provedeny. Navíc je nutno podotknout, že není ani zřejmé, z čeho Městský soud v Praze usuzuje, že názor vyjádřený v novinovém článku je názor odborníků. Z úvah také nevyplývá přímá souvislost mezi vyliďňováním centra Prahy a zásahem do práv vlastníků okolních nemovitostí.

Vlastní úvahy Městského soudu v Praze týkající se aktivní procesní legitimace navrhovatelky pak prakticky nedoznaly změn, přestože byly již v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu shledány nedostatečnými. Sice bylo vyžádáno podrobnější stanovisko navrhovatelky k její aktivní procesní legitimaci, nicméně z doplňujícího vyjádření vůbec nevycházel (pouze je uvedl v rekapitulační části svého rozsudku) a dokonce je nezaslal ani odpůrci a osobám zúčastněným na řízení.

¹ Hospodářské noviny ze dne 16. 1. 2015: Ani vnitřní Praze se nevyhnul tlak komerce. Spousta bytů se předělala na kanceláře, ordinace a hlavně hotely. *"Jeich výstavbu město reguluje, ale v 90. letech se přimhuřovalo oko s tím, že hotely mají určitou rezidenční funkci. Jenže na rozdíl od stálých obyvatel turisté nevytvářejí sousedství a ani tam nemohou volit," zdůrazňuje M. O., vedoucí výzkumného týmu Urbánní a regionální laboratoře. Navíc díky turistům přibývají obchody s ruskými bábuškami a jinými kýčy a centrum města připomíná spíš lunapark než místo, kde by chtěl člověk žít."*

Svůj rozsudek v části týkající se aktivní procesní legitimace sice Městský soud v Praze doplnil o druhou rekapitulaci tvrzení navrhovatelky a zjištění vlastnického práva navrhovatelky k sousední bytové jednotce. Vlastní úvaha je ovšem opět omezena na konstatování, že o aktivní procesní legitimaci navrhovatelky nemá žádné pochybnosti. V čem konkrétně má tedy za to, že se změna spočívající v tom, že vedlejší dům již nebude mít minimálně 90% bytů, nýbrž minimálně 0% bytů, navrhovatelky dotkne, neuvádí. Tento nedostatek úzce souvisí s nedostatečnou argumentací ve vztahu k materiální povaze minimálního podílu bydlení. Je tedy nutno nejprve jasně identifikovat možný zásah jakékoliv změny minimálního podílu bydlení do právní sféry vlastníků okolních nemovitostí (popř. jiných osob), aby posléze mohl posoudit, zda konkrétně Úprava takovým způsobem zasahuje do právní sféry navrhovatelky. Pro posouzení charakteru minimálního podílu bydlení, aktivní procesní legitimace i případně důvodnosti návrhu není rozhodující, jaký konkrétní záměr zamýšlí na daném území investor realizovat.

Při novém posouzení věci Městský soud v Praze postupovat v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 34/2015 – 83, vyšel ze závěrů, k nimž dospěl **rozšířený senát Nejvyššího správního soudu** v usnesení ze dne 17. září 2013 čj. 1 Aos 2/2013 – 116.

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 usnesení **rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu** v usnesení čj. 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.

IV. Osobou pasivně procesně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a a násl. s. ř. s. je orgán, který ji přijal, tedy obecní úřad, případně úřad územního plánování.

Obsah závazné části územního plánu je velmi obecně vymezen v § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“): *„Územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení 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 ustanovením § 18 odst. 2 písm. b) 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 asanací nebo asanačních úprav“*.

Index podlažní plochy, (dále jen „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 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „nový stavební zákon“), mohou být závazné části územního plánu měněny pouze způsobem, popsáním v novém stavebním zákoně, tj. formou opatření obecné povahy: *„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. 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.“*

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.

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. soudního řádu správního.

Závěry, které učinil **rozšířený senát Nejvyššího správního soudu** ve shora citovaném usnesení pro pojem „index podlažní plochy“ užitý v územním plánu Statutárního města Brna, lze beze zbytku vztáhnout i na termín „míra využití území“, resp. „minimální podíl bydlení“ užívaný Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy, jakož i v Průvodní zprávě k tomuto Územnímu plánu, ve znění pozdějších změn, jakož i vyhlášce hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb.

HMP, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů.

V Průvodní zprávě k Územnímu plánu hl. m. Prahy, která je součástí správního spisu, v kapitole 3. Urbanistická koncepce se pod bodem 3.4.2. Bydlení *expressis verbis* uvádí: “v rámci závazné části územního plánu je pro centrální část města stanoven minimální podíl bydlení. U nových staveb neklesne podíl bytových ploch pod předepsaný limit. U nových staveb vzniklých po demolicích objektů, u stavebních úprav, nástaveb a přístaveb bude zachován původní nebo stávající rozsah bytových ploch, případně bude navýšen tak, aby neklesl pod předepsaný limit. Stanovené minimální podíly bydlení v centrální části města jsou zobrazeny ve výkresu č. 36 schváleného plánu.“

V Průvodní zprávě k Územnímu plánu hl. m. Prahy, která je součástí správního spisu, v kapitole 7. Regulativy funkčního a prostorového uspořádání, limity území – závazná část, se pod bodem 7.3. Struktura funkčního využití území *expressis verbis* uvádí: “Území města je rozděleno na polyfunkční území a monofunkční plochy (odst. 1). Polyfunkční území se dělí na kategorie: obytná území výroby a služeb, území sportu a rekreace a zvláštní území (odst. 2). Polyfunkční území se dělí na obytná: OC – čistě obytné, OV – všeobecně obytné, OMS – obytné malých sídel (odst. 4).“

V Průvodní zprávě k Územnímu plánu hl. m. Prahy, která je součástí správního spisu, v kapitole 8. Regulativy funkčního a prostorového uspořádání – směrná část se pod bodem 8.1. Regulativy funkčního uspořádání, podbod 8.2. Podíl bydlení *expressis verbis* uvádí: “Určení minimálního podílu bydlení se týká všech navrhovaných ploch obytných a smíšených. Jeho smyslem je ochrana bytového fondu, zajištění nových obytných území a zajištění plně funkční skladby u nových smíšených území. Doporučená procenta ploch bydlení vyjadřují minimální podíl pro bydlení z celkových hrubých podlažních ploch všech nadzemních podlaží objektů. Pro příslušnou navrhovanou plochu je uveden podíl bydlení taxativně. Podíly bydlení jsou směrné a jsou zobrazeny v grafické části dokumentace ve výkresu 26.“

V Průvodní zprávě k Územnímu plánu hl. m. Prahy, která je součástí správního spisu, v kapitole 8. Regulativy funkčního a prostorového uspořádání – směrná část se pod bodem 8.2. Regulativy prostorového uspořádání, podbod 8.1. Míra využití území *expressis verbis* uvádí: “mírou 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. Zástavbou městského typu se rozumí zástavba vyšší než tři nadzemní podlaží.

KPP – 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 podlažních ploch je směrný.

KZ – koeficient zeleně stanovuje minimální podíl započítávaných ploch zeleně k vymezené funkční ploše. Koeficient zeleně je směrný.

KZP . koeficient zastavěné plochy je podíl maximální plochy zastavitelné nadzemními objekty, vztažený k ploše území. Koeficient zastavěné plochy je informativní.

PNP – podlažnost je podíl hrubé podlažní plochy k zastavěné ploše pozemku. Podlažnost je pojem informativní.

Stanovení míry využití území je navrženo pro všechny typy území obytných podle legendy územního plánu, všechna smíšená území, dále území nerušící výroby a služeb, zvláštní území sloužící obchodu, administrativě, zvláštní území veletržní, výstavní a kongresová, zvláštní území ostatní, území skladová a distribuční. Regulativy míry využití jsou směrné. Jejich vyjádření je zobrazeno v grafické části dokumentace ve výkresu č. 26 a 28.“

Ve správním spise je dále založena Změna Z1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy Opatření obecné povahy č. 6/2009, podepsaná MUDr. Pavlem Bémem, primátorem hl. m. Prahy, a JUDr. Rudolfem Blažkem, náměstkem primátora hl. m. Prahy, účinná ode dne 12. 11. 2009. Závazná část Územního plánu je uvedena v přílohách č. 1 a 2 obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb. HMP.

V příloze č. 1 citované vyhlášky označené jako Regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hl. m. Prahy se upravuje:

- Oddíl 3 Struktura funkčního využití území: odst. 17 stanoví: U nových staveb v centrální části města vzniklých po demolcích obytných objektů, objektů s podílem bytových ploch a objektů původně sloužících k bydlení; u stavebních úprav, nástaveb a přístaveb obytných domů, objektů s podílem bytových ploch a objektů původně sloužících k bydlení bude zachován původní nebo stávající rozsah bytových ploch, případně bude navýšen tak, aby procento bytových ploch ve vymezené ploše neklesl pod předepsaný limit.

- Oddíl 7 Rozsah závazné části územního plánu: (1) Funkční využití území je závazné s výjimkami, uvedenými v příloze A odůvodnění.

- (2) Nadřazené celoměstské systémy, tj. územní systém ekologické stability (ÚSES), celoměstský systém zeleně, stavby systému dopravy a technického vybavení jsou závazné s výjimkami, uvedenými v příloze A odůvodnění.

- (3) Procentuální podíl jednotlivých funkčních ploch ve velkých rozvojových územích (VRÚ) je závazný.

- (4) Hranice funkčních ploch jsou vymezeny ve výkresu č. 4 územního plánu čarou o tloušťce 0,25 mm.

- (5) Výjimečně přípustná je oprava zřejmé nepřesnosti kresby hranic funkčních ploch ve vztahu k hranicím pozemků. Zřejmou nepřesností kresby hranic se rozumí případ, kdy hranice funkční plochy má vést jednoznačně po hranici pozemku a ve velmi omezeném rozsahu se od této hranice pozemku odchyluje. Maximální akceptovatelná nepřesnost hranice funkční plochy od hranice pozemku je odchylka max. 1,0 mm na obě strany od osy čáry v měřítku územního plánu hlavního města Prahy.

- (6) Změna závazné části územního plánu (hranic funkčních ploch, veřejně prospěšných staveb, vedení nadřazených celoměstských systémů, procentuálního podílu jednotlivých funkčních ploch ve VRÚ, podmíněnosti ve využití území, změna hranice zastavěného území) je možná pouze vydanou změnou územního plánu.

- (7) Změnu směrných prvků územního plánu lze provést úpravou územního plánu.

Jak vyplývá ze shora citovaných dokumentů, jakož i obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb. HMP, regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hl. m. Prahy jsou jak „míra využití území“, tak i „minimální podíl bydlení“. Jsou zařazeny do stejné kategorie a nelze proto mezi těmito dvěma regulativy činit rozdíl. Závěry, které učinil rozšířený Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 1 AOs 2/2013 – 116 pro pojem „index podlažní plochy“ užitý v územním plánu Statutárního města Brna, a které byly beze zbytku

vztaženy i na termín „míra využití území“ užívaný Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy, je nutno stejně beze zbytku vztáhnout i na termín „minimální podíl bydlení“, neboť se jedná o stejně významný regulativ, jak vyplývá z citovaných dokumentů. Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy obsahuje regulativy stanovující maximální míru využití území (kód A-K) a minimální podíl bydlení (kód 0-9). Minimální podíl bydlení je vztažen k jednotlivým stavbám tak, aby bylo u přestavovaných, modernizovaných nebo nově postavených staveb na místě likvidovaných objektů dosaženo minimálně stejného, případně vyššího podílu bydlení, než bylo v původních objektech. Minimální podíl bydlení je závazný v rozsahu ploch vymezených ve výkresu č. 36 (Podíly bydlení v centrální části města). Lze tedy uzavřít, že vedle regulativu „míra využití území“ je rovněž regulativ minimálního podílu bydlení obecným regulativem funkčního a prostorového uspořádání.

V případě napadeného opatření obecné povahy - úpravy Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012, nelze přehlédnout, že odpůrce v něm *expresis verbis* uvedl, že předmětem úpravy jsou podíly bydlení v centrální části města v lokalitě k. ú. Karlín – území čistě obytné /OB/ vymezené ulicemi Šaldova, Pernerova, U invalidovny, tedy území čistě obytné povahy s nejvyšším kódem 9 bylo změněno na kód 0, tedy na kód bez minimálního podílu bydlení. Inkriminované území tak bylo změněno z území sloužícího výlučně bydlení na území sloužící pro kombinaci funkcí.

Inkriminované území je rovněž podle sdělení Odboru památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy součástí památkové zóny Karlín, prohlášené vyhláškou HMP č. 10/1993 Sb.

V případě IPP rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 1 AOs 2/2013 – 116 dospěl k závěru, že IPP vyjadřuje intenzitu využití území a ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše. S ohledem na význam tohoto koeficientu dovedl, že *„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 význam tohoto koeficientu dovedl, že „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.“*

Minimální podíl bydlení je podle citovaných dokumentů jedním z regulativů funkčního a prostorového uspořádání. Nereguluje sice prostorové uspořádání území jako regulativ „míra využití území“, nýbrž se jedná o regulativ funkčního uspořádání, a jak vyplývá z citovaných dokumentů, je jeho vymezení stejně závazné. Podle úvah rozšířeného senátu v citovaném usnesení, rozhodující je jeho podřazení pod některý z pojmů uvedených v § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb. a především jeho dopad na regulované území a jeho okolí. Ustanovení § 18 odst. 2 citované vyhlášky stanoví, že *závazná část územně plánovací dokumentace obsahuje zejména u územního plánu obce 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.*

Regulativ „minimální podíl bydlení“ lze podle názoru soudu bezesporu podřadit pod pojem omezení změn v užívání staveb. Kromě v usnesení **rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu** zmiňovaného *limitu využití území*, náleží do stejné kategorie i regulativ *omezení změn v užívání staveb*. Nemůže být proto sporu o tom, že se tedy jedná i v tomto případě o obecný regulativ.

Změna minimálního podílu bydlení kdekoliv v rámci Prahy může znamenat nezanedbatelný zásah do uspořádání a využití území, potažmo do práv vlastníků okolních nemovitostí. Vylidňování centrální části Prahy je dlouhodobý problém Prahy. Domy původně určené pro bydlení byly v řadě případů nahrazeny ubytovacími zařízeními nebo administrativními či obchodními budovami, tyto budovy mají na své okolí již ze své podstaty jiný vliv a dopad, než je tomu u staveb určených čistě nebo z podstatné části pro residenční bydlení. Vylidňování centrální části města je považováno za negativní trend, jenž výrazně ovlivňuje sociální vztahy, památkové a další hodnoty historického jádra. Tím je silně zasažena obyvatelnost širšího centra Prahy a snižuje vyšší komfort pro stávající obyvatele. Jedním z nástrojů na podporu udržení funkce bydlení je i územní plán, konkrétně je možné využít regulativy zachovávající současný podíl bydlení. Koneckonců územní plán, o jehož změnu v inkriminované věci jde, byl zastupitelstvem hl. m. Prahy nazván Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy, je tedy již ze samotného názvu tohoto územního plánu zřejmé, že zastupitelstvu se jednalo především osídlení Prahy, tedy o bydlení zdejších obyvatel.

Minimální podíl bydlení tedy chrání lokalitu, a tím i vlastníky dotčených nemovitostí před změnami směřujícími k extensivnějšímu nebo méně příznivému využití území. Tím pak může dojít k výraznému zásahu do vlastnického práva. Proto minimální podíl bydlení není ničím jiným než obecným regulativem funkčního a 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 tedy nesporné dotčení vlastnických práv.

Podle názoru Městského soudu v Praze lze proto shrnout, že i v Územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy měl být regulativ „míry využití území“, resp. regulativ „minimálního podílu bydlení“, součástí závazné části územního plánu a nikoli směrné části.

K posouzení toho, zda je určitý akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně. Podstatou napadeného aktu ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012 – označeného „Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“, je zásadní změna regulativu „minimální podíl bydlení“ jako součástí závazné části územního plánu.

Napadená Úprava je tedy opatřením obecné povahy a byla pořízena k tomu nepřislušným orgánem (Magistrátem hl. m. Prahy), navíc v rozporu s § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb. Změna Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy tedy neměla proběhnout v režimu úpravy 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 namítala navrhovatelka ve svém podání ze dne 11. 4. 2014. Napadené opatření obecné povahy je z materiálního hlediska změnou Územního

plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy plánu a mělo tedy projít plnohodnotným procesem přijímání změny územního plánu. Mělo být schváleno zastupitelstvem hl. města Prahy. Namísto toho ovšem odpůrce Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy změnil kabinetním administrativním způsobem ve formě úpravy jeho směrné části, a to bez rozhodovací účasti zastupitelstva hl. m. Prahy. Tím, že změna Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy neprošla řádným procesem, byly porušeny kogentní normy stavebního zákona a zejména byla z procesu změny vyloučena veřejnost.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 AOs 2/2013-116 je v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu osobou pasivně procesně legitimovanou orgán, který ji přijal, tedy v inkriminované věci Magistrát hl. m. Prahy.

Aktivní procesní legitimace je v řízení podle § 101a soudního řádu správního 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.

Ke shora uvedeným argumentům v usnesení **rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu** č. j. 1 AOs 2/2013-116 již není v inkriminované věci mnoho co dodat. Je zřejmé, že argumentace odpůrce uplatněná v této věci vychází z judikatury shora citovaným usnesením Nejvyššího správního soudu č. j. 1 AOs 2/2013 – 116 překonané. Na všechny argumenty uplatněné odpůrcem v nyní projednávané věci v něm lze v zásadě nalézt odpověď.

Podle usnesení **rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu** ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120:

I. Nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem není aktivně procesně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. na zrušení tohoto územního plánu nebo jeho části.

II. Ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.

III. Odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo.

IV. Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající

mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).

V. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.

VI. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).

Podle usnesení **rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu** ze dne 16. listopadu 2010, čj. 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 nezbavuje práva takový 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.

Při řešení otázky aktivní legitimace musel Městský soud v Praze konstatovat, že se jí rovněž zabýval **rozšířený senát Nejvyššího správního soudu** v usnesení 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. soudního řádu správního.

Aktivní procesní legitimace je v řízení podle § 101a soudního řádu správního 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 vytyčeného 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.“

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 věta první soudního řádu správního tedy, že *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*. Přípustný je tedy návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí proto, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

V rozsudku ze dne 21. dubna 2010 č. j. 8 Ao 1/2010-89 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. mohou být aktivně legitimováni také vlastníci pozemků (nemovitostí) či jiné osoby oprávněné z věcných práv k nemovitostem, jež sousedí s územím regulovaným napadeným opatřením obecné povahy (územním plánem), pokud tvrdí, že jejich vlastnické nebo jiné věcné právo by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na regulovaném území tento plán připouští. Otázku, „kam až“ možné dotčení sahá, přitom nelze zodpovědět paušálně, ale záleží na konkrétních okolnostech individuálního případu. Typicky je nutno uvážit velikost sídelní aglomerace, krajinný ráz, zalidněnost (zastavěnost), charakter území (zemědělské či průmyslové) atd.

Podle Nejvyššího správního soudu splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu, tj. v závislosti na povaze, předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné aktuálně posuzovaným opatřením obecné povahy. Územním plánem mohou být dotčeny tři kategorie osob:

1) především se jedná o osobu, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno, tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (též bytů a nebytových prostor) a oprávněný z věcného práva k těmto věcem, nikoli však nájemce.

2) navrhovatel, který, ačkoliv sám není vlastníkem nemovitosti nebo oprávněným z věcného práva k nemovitosti na území regulovaném územním plánem, tvrdí, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští (typicky vlastník sousedního pozemku, u něhož se mohou významně projevit vlivy

činnosti z regulovaného území - exhalace, hluk, zápach apod. - nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku).

3) kategorie vymezená čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy jako osoby z řad "dotčené veřejnosti". Obecně je pak přípustný i návrh, ve kterém je namítáno porušení procedurálních pravidel, jež mohlo vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, a zároveň mohlo způsobit, že se tato nezákonnost dotkla právní sféry navrhovatele.

Při řešení otázky aktivní procesní legitimace navrhovatelky Městský soud v Praze nejprve nahlédnutím do katastru nemovitostí ověřil, že navrhovatelka je v rámci společného jmění manželů spoluvlastnicí bytové jednotky č. 492/5 zapsané na listě vlastnictví č. 1082, a že se tato nemovitost nachází v těsné blízkosti pozemku p. č. 648/1 v k. ú. Karlín. Možné dotčení práv navrhovatelky takovou změnou je tedy zcela zřejmé a soud o něm neměl nejmenší pochybnosti. Navrhovatelka je tedy osobou, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k části území, které je územním plánem, resp. jeho změnou v podobě napadeného opatření obecné povahy, regulováno. Je spoluvlastníkem bytu a je oprávněná z věcného práva k tomuto bytu. Navrhovatelka tedy splňuje podle Nejvyššího správního soudu základní podmínku aktivní procesní legitimace, neboť podle usnesení **rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu** č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem.

Navrhovatelka ve svém podání ze dne 11. 4. 2014 tvrdila zásah do svého vlastnického práva napadeným opatřením obecné povahy. Uváděla, že nová zástavba povede k omezení užitelnosti a k poklesu tržní ceny majetku sousedů, čímž měla prima facie na mysli pokles tržní ceny svého majetku, jako spolumajitelka bytové jednotky v sousední nemovitosti. Namítala dotčení svých vlastnických práv po dobu výstavby i provozu uvedeného záměru.

Namítala, že v některých případech úprav spočívajících ve snížení minimálního podílu bydlení došlo k výraznému zásahu do okolní výstavby a v nemalé míře byla narušena práva dotčených vlastníků sousedních nemovitostí a jako příklad uváděla změnu územního plánu spočívající v úpravě minimálního podílu bydlení u administrativního paláce Florenc. Uváděla, že z hlediska tohoto řízení je klíčové, zda měla či neměla být úprava přijímána jako opatření obecné povahy. Z tohoto hlediska není natolik důležitá míra dotčenosti práv (tj. proto, aby se jednalo o opatření obecné povahy v materiálním smyslu, nemusí jít o olbřímí zásah do práv).

Navrhovatelka uvedla, že danou výstavbou dojde k dostatečně měřitelnému zásahu do jejího práva. V důsledku porušení pravidla na ochranu minimálního podílu bydlení v centru dojde ke snížení hodnoty její nemovitosti a dojde ke snížení komfortu bydlení. Hrozbou pro vlastníky pozemků při územním plánování mnohdy není otázka, jak si budou moci zastavět pozemek vlastní, ale spíše jak bude využit pozemek sousední. Odkazovala na rozsudek č. j. 2 Ao 1/2009 – 74, v němž Nejvyšší správní soud judikoval: Toto tvrzené dotčení není vyloučeno. Není přitom nezbytné, aby tvrzené dotčení bylo vyjádřeno v penězích, ostatně by to bylo velmi obtížné; dokonce si lze představit, že změnou územního plánu pozemek nabude na hodnotě a přesto se jedná o zásah vůči jeho vlastníku, jehož oprávněným zájmem je využití ke stávajícímu účelu. Pro závěr o dotčení práv postačí zjištění, že změnou je zasaženo do vlastnického práva navrhovatelky. V daném případě je navrhovatelka nejen omezena ve způsobu využití svého pozemku jeho určením k jinému využití, než bylo stávající určením, ale dokonce do něho má přímo zasahovat stavba školního sportoviště. To má nepochybně vliv nejen na vlastní využití pozemku, ale snižuje to i možnost dispozice s ním. Navrhovatelka

měla nepochybně v procesu přijímání územního plánu postavení osoby nadané právem podávat proti zamýšlené změně námitky a právo na jejich posouzení a vypořádání. Této možnosti ovšem navrhovatelka nevyužila; uvádí, že tak nemohla učinit proto, že pro ni změna účelu užívání jejího pozemku nebyla seznatelná, neboť v textové části vymezena na její parcele není. V tom je třeba jí přisvědčit. Zákon nestanoví jako podmínku podání návrhu, aby navrhovatelka využila všech možností chránit svá práva v procesu přijímání změny územního plánu; je však pravdou, že aktivita či pasivita v procesu přijímání územního plánu může mít vliv na úspěšnost návrhu (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, dostupný na www.nssoud.cz). Navrhovatelka však je aktivně legitimována k podání návrhu.“

Městský soud v Praze nemohl ignorovat závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v citovaných rozsudcích č. j. 2 Ao 1/2009 – 74 a č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, a musel tak dospět k závěru, že v inkriminované věci je navrhovatelka opatřením obecné povahy dotčena na svých subjektivních právech, a je proto aktivně legitimována k podání návrhu.

Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního je aktivní procesní legitimace přiznána tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen vydáním opatření obecné povahy. Městský soud v Praze poukazuje na závěry usnesení **rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu** č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 a nálezu **Ústavního soudu** ze dne 10. června 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, v němž **Ústavní soud** judikoval, že z hlediska posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je přípustný návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Tyto závěry jsou alfou a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Obecnější závěry **Ústavního soudu** jsou aplikovatelné i v inkriminované věci, neboť je dostačující tvrzení navrhovatelky o dotčení na subjektivních právech.

Navrhovatelka vymezila nezbytné tvrzení existence zásahu do svojí právní sféry vydaným opatřením obecné povahy, když namítala, že změnou regulativu „minimální podíl bydlení“ je zasaženo do jejího vlastnického práva. Uváděla, že podle ustálené judikatury není nezbytné, aby tvrzené dotčení bylo vyjádřeno v penězích, a že pro závěr o dotčení práv postačí zjištění, že změnou je zasaženo do vlastnického práva navrhovatelky. Proti takto tvrzenému dotčení podle názoru soudu nelze nic namítat. Navrhovatelka je tedy aktivně legitimována k podání návrhu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 dovodil, že z hlediska posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je přípustný návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatelka v inkriminované věci tvrdila, že existují určitá jí náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.

Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 mj. judikoval, že věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků

nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena šířeji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. V tomto nálezu **Ústavní soud** dále konstatoval, že závisí na rozumně uvažujícím soudci, aby v rámci komplexní úvahy a s vědomím společenského významu územního rozvoje dokázal posoudit, zda je určitý subjekt práva oprávněn k účasti v řízení o zrušení opatření obecné povahy.

V souladu s výše uvedeným Městský soud v Praze uvádí, že aktivní legitimaci navrhovatelky 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 usnesením **rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu** č. j. 1 Aos 2/2013-116.

Soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k dílčímu závěru, že navrhovatelce svědčí aktivní legitimace, když současně vzal na zřetel, že navrhovatelka tvrdí zásah do svých práv, neboť na základě přijaté změny kódu minimálního podílu bydlení – index 0 pro využití dotčeného území je povinna, stejně jako ostatní vlastníci sousedních pozemků, strpět realizaci žadatelova záměru představující konkrétně rozvržený převážně administrativní objekt.

Při hodnocení charakteru napadeného správního aktu a posouzení otázky, zda je navrhovatelka k podání návrhu aktivně legitimována 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 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 navrhovatelky došlo, a že navrhovatelka spadá do onoho obecně vymezeného okruhu osob, jež jsou vydaným opatřením obecné povahy dotčeny.

Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 mj. judikoval, že materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu **Ústavního soudu**, dle níž nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem (viz nález sp. zn. I. ÚS 643/06 a obdobně nález sp. zn. III. ÚS 741/06, [1]www.usoud.cz). Tímto přístupem **Ústavní soud** mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává. **Ústavní soud** tak ve vztahu k posuzované věci podtrhuje možnost efektivní soudní ochrany práv stěžovatelů již v etapě schvalování územně plánovací dokumentace, kterou

nelze plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou jejich práv v následných fázích stavebního řízení.

Dle názoru **Ústavního soudu** odpovídá tento jeho právní názor i imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy). To se týká zejména závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, k níž přistoupila také Evropská společenství rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005. Úmluva se tak stala i součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Čl. 4 této úmluvy stanoví, že každá strana zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti, v čl. 9 Úmluvy je pak upraven přístup k právní ochraně z řad dotčené veřejnosti.

V intencích citovaných názorů **Ústavního soudu** proto Městský soud v Praze přistoupil k meritornímu projednání věci, tedy důvodnosti návrhu, když byla konstatována nejen aktivní procesní legitimace, nýbrž i věcná legitimace navrhovatelky.

Městský soud v Praze postupoval v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, přičemž respektoval tzv. „algorithmus“ 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 navrhovatelka označila 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 navrhovatelka konfrontovala 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 tvrdila, 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 obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. 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, čímž 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 v 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 správního řádu doručí veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky.

V inkriminované věci je nesporné, že návrhem opatření obecné povahy správní orgán sice oslovil některé dotčené orgány (Útvar rozvoje hl. města Prahy dne 19. 3. 2012 vyjádřil s úpravou souhlas; Odbor ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy dne 12. 3. 2012 sdělil, že k úpravě podílu bydlení z 90% na 0% nemá připomínky; Odbor památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy dne 16. 3. 2012 sdělil, že změna kódu z OB s minimálním podílem bydlení 9 na OB s podílem bydlení 0 je z hlediska státní památkové péče přípustná).

Rada městské části Praha 8 dne 8. 4. 2012 projednala žádost o vyjádření k návrhu úpravy Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. U 1061 na pozemku parc. č. 648/1 spočívající ve snížení podílu bydlení z OB 9 na OB – 0 a souhlasila.

Nicméně odpůrce tento návrh nedoručil veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, kterou by vyvěsil na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech 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.

Navrhovatelka v inkriminované věci namítala 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** č. j. 1 AOs 2/2013-116, konkrétně pod body 24. až 37.

Podstatnou pro rozhodnutí o výše uvedených námitkách je otázka, zda změna územního plánu, jež byla provedena rozhodnutím ze dne 25. 4. 2012, č. U 0961/2012, je skutečně změnou směrné části územního plánu.

V inkriminované věci je zřejmé, že došlo ke změně územního plánu, který byl schválen dne 9. 9. 1999, tj. přede dnem 1. 1. 2007, tedy za platnosti starého stavebního zákona. Ke změně přitom došlo za platnosti a účinnosti nového stavebního zákona. 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 byly učiněny v citovaném usnesení **rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu** č. j. 1 AOs 2/2013-116 lze vztáhnout i na inkriminovanou věc. Nové vymezení regulativu „míra využití území“ - zde regulativu „minimální podíl bydlení“, 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 rovněž v územním plánu hl. m. Prahy měla být změna kódu minimálního podílu bydlení z OB s minimálním podílem bydlení 9 na OB s podílem bydlení 0 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 namítala navrhovatelka 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, ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012 - „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 navrhovatelka namítala, že jí nebylo umožněno, aby se k návrhu úpravy mohla vyjádřit před jejím schválením, namítala, 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.

Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 As 34/2015 – 83 uložil Městskému v Praze vzít v úvahu, že změna minimálního podílu bydlení neznamená změnu funkčního využití (v nyní projednávané věci zůstává funkční plocha „čistě obytná“).

Předmětem úpravy napadeného opatření obecné povahy byly podíly bydlení v centrální části města v lokalitě k. ú. Karlín – území čistě obytné /OB/ vymezené ulicemi Šaldova, Pernerova, U invalidovny. Původní stav v této oblasti bylo území čistě obytné s minimálním podílem bydlení 9, tedy s nejvyšším možným kódem 9 (místo úpravy: výkres č. 36 – Podíly bydlení v centrální části města). Upraveno bylo tak, že zůstává označení OB s minimálním podílem bydlení 0 pro objekt na pozemku p. č. 648/1, v ostatní ploše zůstává OB s minimálním podílem bydlení 9.

Jak vyplývá z citovaných dokumentů založených ve správním spisu podíl bydlení je součet hrubých podlažních ploch sloužících pro bydlení (m²) / součet hrubých podlažních ploch (m²). Index minimálního podílu bydlení 9 znamená minimální podíl bydlení 90%. Index minimálního podílu bydlení 0 znamená minimální podíl bydlení 0%. Došlo-li tedy ke změně minimálního podílu bydlení 90% na 0%, došlo tedy ve skutečnosti k vyeliminování podílu bydlení v inkriminované oblasti. Nic nemění na této skutečnosti to, že formálně sice zůstalo uvedené území označeno i nadále jako čistě obytné.

V Průvodní zprávě k Územnímu plánu hl. m. Prahy, v platném znění, která je součástí správního spisu, se *expressis verbis* uvádí, že určení minimálního podílu bydlení se týká všech navrhovaných ploch obytných a smíšených. Jeho smyslem je ochrana bytového fondu, zajištění nových obytných území a zajištění plně funkční skladby u nových smíšených území. Doporučená procenta ploch bydlení vyjadřují minimální podíl pro bydlení z celkových hrubých podlažních ploch všech nadzemních podlaží objektů. Pro příslušnou navrhovanou plochu je uveden podíl bydlení taxativně. Je-li tedy smyslem Územního plánu hl. m. Prahy ochrana bytového fondu, zajištění nových obytných území a zajištění plně funkční skladby u nových smíšených území, a pro příslušnou navrhovanou plochu je uveden podíl bydlení taxativně, je zjevné, že odpůrce postupoval v rozporu s vůlí zastupitelstva hl. m. Prahy.

V Průvodní zprávě k Územnímu plánu hl. m. Prahy, v platném znění, která je součástí správního spisu, se *expressis verbis* však především uvádí, že *v rámci závazné části územního plánu je pro centrální část města stanoven minimální podíl bydlení. U nových staveb neklesne podíl bytových ploch pod předepsaný limit. U nových staveb vzniklých po demolicih objektů, u stavebních úprav, nástaveb a přístaveb bude zachován původní nebo stávající rozsah bytových ploch, případně bude navýšen tak, aby neklesl pod předepsaný limit. Stanovené minimální podíly bydlení v centrální části města jsou zobrazeny ve výkresu č. 36 schváleného plánu.* Je tedy nesporné, že regulativ „minimální podíl bydlení“ je závazným regulativem, že Územní plán hl. m. Prahy vůbec nepřipouští, aby došlo k tak razantní změně, tj. vyeliminování minimálního podílu bydlení na 0%.

Na otázku, v čem konkrétně se má za to, že se změna spočívající v tom, že vedlejší dům již nebude mít minimálně 90% bytů, nýbrž minimálně 0% bytů, navrhovatelky dotkne, je odpověď zcela jednoznačná. Vyeliminováním minimálního podílu bydlení na 0%, dojde k tomu, že na tomto území již nebudou bydlet lidé, přestože se jedná o území čistě obytné, že dojde k vylištění okolí domu, vylištění centrální části města, v níž navrhovatelka má vlastní

byt. Je nesporné, že napadená zásadní změna minimálního podílu bydlení tedy do právní sféry vlastníků okolních nemovitostí (popř. jiných osob), a především navrhovatelky zasáhne právě tímto způsobem. Minimální podíl bydlení se stanovuje za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k nadměrnému umísťování staveb nesloužících k bydlení do lokalit, kde je žádoucí určitou míru a kvalitu bydlení udržet. Slouží tedy k regulaci daného území z hlediska typu staveb, které v něm mají stát.

V inkriminované věci se jedná o podíly bydlení v centrální části města v lokalitě k. ú. Karlín vymezené ulicemi Šaldova, Pernerova, U invalidovny, v území čistě obytném. Je tedy v zájmu navrhovatelky, aby tato lokalita jako čistě obytná zůstala zachována, a to nejen z formálního hlediska.

Došlo-li v inkriminované věci ke změně minimálního podílu bydlení 90% na 0%, tedy ve skutečnosti k vyeliminování podílu bydlení v inkriminované oblasti na nulu, je nutno dospět k závěru, že může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem. V inkriminované věci takovéto omezení navrhovatelky přesahuje spravedlivou míru.

Z uvedených důvodů Městský soud v Praze shledal, že napadená Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012, byla de facto změnou jeho závazné části, která měla být dle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona provedena formou opatření obecné povahy. V souladu s usnesením **rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu** č. j. 1 AOs 2/2013-116 je tedy nutno ji považovat za opatření obecné povahy. Brojila-li navrhovatelka proti aktu odpůrce návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. soudního řádu správního, učinila tak správně, a soud tak neměl důvodu k odmítnutí žaloby pro nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního.

Na tomto místě lze nad rámec tvrzení účastníků řízení konstatovat, že na soudní přezkum opatření obecné povahy – územního plánu – či jeho části v zásadě nemá vliv, zda již napadená úprava (věcné řešení územního plánu) byla v mezidobí „překonána“ změnou, aktualizací či přijetím zcela nového komplexního územního plánu. Taková situace totiž (na rozdíl od případu, kdy je konkrétní opatření obecné povahy výslovně zrušeno v přezkumném či soudním řízení; viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 AOs 8/2011-129) negativně nedopadá na samotnou existenci předchozího opatření obecné povahy. Tato předchozí úprava poměrů může být znovu aplikovatelná, a to tehdy, dojde-li ke zrušení pozdějšího opatření obecné povahy v přezkumném či soudním řízení (viz např. rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 AOs 6/2011-210, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[d]ojde-li ke zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně územního plánu, ať již v soudním či přezkumném řízení, znamená to, že platí územní plán v podobě před zrušenou změnou“; shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 AOs 4/2013-40. Uvedené ostatně plyne též ze zásady kontinuity územně plánovací dokumentace, kdy na pořízení nového územního plánu je nutno nahlížet jako na faktickou změnu územně plánovací dokumentace předchozí.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011, č. j. 7 Afs 4/2011 – 72, se konstatuje, že „*jestliže, jak je tomu typicky v právu procesním, právní řád stanoví relativně přesné, svým způsobem „technické“ postupy, lhůty či podmínky pro uplatňování práva, a tedy právě za účelem dosažení co největší míry právní jistoty přináší co možná nejpresnější a nezřídka velmi detailní právní regulaci, je zásadně vyloučeno, aby naplnění*

uvedených postupů, využití lhůt či splnění podmínek pro uplatnění práva mohlo být posuzováno jako zneužití práva.“ Citovaný závěr se v plné šíři uplatní i v inkriminované věci.

Pokud jde o samotné posouzení důvodnosti návrhu, tedy otázka aktivní věcné legitimace navrhovatelky se v inkriminované věci odvíjí od rozsahu její aktivní návrhové legitimace a de facto se tak zužuje na otázku způsobu přijetí napadeného aktu. Již výše bylo odůvodněno, že odpůrcem provedený úkon materiálně nebyl Úpravou směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, nýbrž ale změnou jeho závazné části. Podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona měla být tato změna provedena podle tohoto zákona, tedy měla být učiněna formou změny územního plánu coby opatření obecné povahy a jako taková měla být podle § 55 odst. 2, § 54 a § 6 odst. 5 písm. c) nového stavebního zákona schválena zastupitelstvem hl. m. Prahy. Nicméně tak se nestalo a odpůrce jednal ultra vires, tedy za hranicí svých pravomocí.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2014, č. j. 4 AOs 4/2013 – 40, rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení představuje z materiálního hlediska opatření obecné povahy, návrh na jeho zrušení je třeba projednat v intencích § 101a a násl. soudního řádu správního. Rozhodnutí krajského úřadu, jímž bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 ve spojení s § 98 a § 174 odst. 2 správního řádu zrušeno opatření obecné povahy – změna územního plánu obce, nelze přirovnávat ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu; nelze je pojímat jako rozhodnutí, na jehož základě by byla obec povinna znovu vydat (totožnou) změnu územního plánu, a které proto nepodléhá soudnímu přezkumu.

Městský soud v Praze byl při svém rozhodování v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 3 soudního řádu správního), a proto vzhledem ke shora uvedenému návrhu vyhověl a napadené opatření obecné povahy v napadené části 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 navrhovatelka měla ve věci plný úspěch. Výši náhrady potom určil podle vyhl. č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), a to tak, že 5.000 Kč činily náklady na uhrazení soudního poplatku z podaného návrhu, dále náklady právního zastoupení za čtyři úkony právní pomoci podle § 9 odst. 3 a 3.100 Kč, tj. převzetí a příprava zastoupení, písemné podání návrhu, 2x vyjádření ke kasační stížnosti a 4x režijní paušál podle § 13 odst. 3 a 300 Kč, tedy celkem 21.456 Kč, včetně 21 % DPH.

P o u ě 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 31. srpna 2015

**JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu**

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová