



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci navrhovatelky: **M. H.**, bytem K., zast. P. Š., obecným zmocněncem, bytem K. 564, P. 9, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti **Advanced System s.r.o.**, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, zast. Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - úpravy územního plánu hlavního města Prahy ze dne 17.8.2011, č. U 0956/2011,

t a k t o :

- I. Úprava směrné části územního plánu hlavního města Prahy ze dne 17.8.2011, č. U 0956/2011, se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 5.000,- Kč.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelka se domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy spočívající v úpravě směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy schváleného zastupitelstvem hl.m. Prahy dne 9.9.1999 usnesením č. 10/05, dále jen „územní plán“ č. U 0956/2011. Touto opravou došlo v lokalitě k.ú. Kbely (území čistě obytné), v prostoru severně od kasáren při ulici Mladoboleslavské k navýšení kódu míry využití území z kódu C na kód E pro plochu OB na pozemcích parc.č. 1938/2, 1938/3, 1938/8.

Navrhovatelka má za to, že napadené opatření obecné povahy je nezákonné, neboť bylo schváleno k tomu nepříslušným orgánem a především nebylo vydáno v zákonem stanoveném procesu. Úprava byla odpůrcem pouze neformálně a neveřejně projednána. Následně byla úprava potvrzena odpůrcem na výkresech, které byly přílohou žádosti, tento doklad byl vydán pouze žadateli, příslušné městské části a stavebnímu úřadu a tím bylo projednání skončeno. Úprava nebyla nikterak projednána s veřejností, s dotčenými vlastníky nemovitostí, nebyla schválena zastupitelstvem hlavního města 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. Z materiálního hlediska má úprava povahu opatření obecné povahy, neboť mění územní plán a je závazná. Navrhovatelce tak vzniká povinnost situovanou stavbu na dotčeném území strpět, neboť úprava přímo opravňuje zájemce o budoucí výstavbu, aby ve smyslu této úpravy požadoval umístění odpovídající stavby. Obyvatelé obce si proto musí střežit svá práva včas, tj. již v procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace (NSS č.j. 7As 44/2007). Podle usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 1 Ao 1/2009 - 120 ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s.r.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 jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace. Navrhovatelka byla dotčena na svých vlastnických právech, neboť jí nezákonným postupem odpůrce bylo odepřeno hájit své vlastnické právo. Dle NSS č.j. 1 Aos 2/2013-116 je kód míry využití území, včetně jeho konkrétní hodnoty, 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. 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. Závazné části územního plánu po 1.1.2007 mohou být měněny pouze formou opatření obecné povahy, nepřísluší tak stanovení kódu míry využití území či jeho změna orgánem, který je novým stavebním zákonem oprávněn pouze k úpravě směrné části územního plánu. Nové vymezení limitu využití území je proto možné pouze postupem dle § 188 odst. 3 věta první nového stavebního zákona, tedy formou opatření obecné povahy. Dle navrhovatelky je zřejmé, že v územním plánu hlavního města Prahy by měl být kód míry využití území součástí závazné části územního plánu a nikoliv směrné části. Jeho změna tedy neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, jak se stalo, ale mělo se stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy, mj. se zachováním procesních práv vlastníků okolních pozemků a staveb na nich.

Dle navrhovatelky bude mít výstavba závažné dopady na životní prostředí předmětné lokality a také na kvalitu užívání nemovitosti navrhovatelky. Požadované zvýšení zastavitelnosti území přinese zvýšení dopravní zátěže a dalším negativním dopadem je nedostatečnost občanské vybavenosti vzhledem k předpokládanému počtu nových rezidentů. Podle oznámení záměru pro účely posuzování vlivů na životní prostředí je v dotčeném území záměrem investora vybudovat „Bytový soubor Kbely“ v rozsahu 14 rodinných a 5 bytových 3-6 podlažních domů s celkovým počtem 326 bytů a 11 nebytových jednotek o předpokládaném počtu obyvatel 1051, dále je navrženo celkem 431 parkovacích stání.

Navrhovatelka dovozuje aktivní legitimaci na základě společného jmění manželů k pozemkům parc. č. 1891/1 a 1891/2 v k.ú. Kbely, které se nacházejí v blízkosti pozemků

dotčených předmětnou úpravou. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2011, č.j. 6 Ao 2/2011-27 může být pozemek vzdálený více jak 500 m dotčen změnou územního plánu pokud lze usoudit, že navrhovaná úprava může mít dopad do takové vzdálenosti, např. má jít o vybudování silnice v otevřené krajině. „Dotčenost“ se podle Nejvyššího správního soudu nevyčerpává mechanicky vnímaným sousedstvím, i vlastník pozemku či stavby vzdálenější může být výjimečně dotčen, pokud mohou být reálně ovlivněny poměry i na tomto pozemku.(NSS č.j. 2 Ao 2/2007-73, 8 Ao 1/2010-89). Navrhovatelka má za to, že je dotčenou vlastníci, neboť výstavba tak rozsáhlého bytového komplexu bude mít mnoho negativních dopadů na své okolí. Už sama úprava územního plánu předpokládá realizaci výše zmíněného záměru a ve své podstatě umisťuje tento konkrétní záměr, ačkoliv na ni budou navazovat další procesy, zejména územní a stavební řízení. Navrhovatelce byla odepřena možnost bránit svá práva při přijímání úpravy, neboť se jednalo o proces neveřejný a bez možnosti přímo dotčených vlastníků se vyjádřit. Z toho plyne, že danou úpravou (opatřením obecné povahy) může být navrhovatelka dotčena ve svých právech. Již eventualita povinného strpění zahuštění zástavby a intenzivní dopravní obsluhy povede k omezení uživatelnosti, k poklesu tržní ceny majetku sousedů. Dotčení vlastnických práv navrhovatelky po dobu výstavby i provozu uvedeného bytového komplexu je dle návrhu nepochybné. K projednání uvedené zásadní změny míry využití sousedních pozemků s dotčenými vlastníky včetně navrhovatelky nedošlo, ač se tyto změny mohou dotknout jejich vlastnických práv. Aktivní procesní legitimace je proto dána hrozbou realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatelky.

Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu. Ve vyjádření k podanému návrhu uvedl, že není dána aktivní legitimace navrhovatelky, neboť není vlastníkem sousedního pozemku nacházejícího se v blízkosti pozemků dotčených úpravou. Podle jeho názoru není z návrhu konkrétně jasné, čím a jak jsou dotčeny zájmy a práva navrhovatelky, jakým způsobem se jí uvedená úprava dotkla a jaké vlastnické právo bylo omezeno. Uváděné zásahy do hmotných práv navrhovatelky jsou a budou předmětem následujících řízení, tedy územního a stavebního. V této souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009 č.j. 3 Ao 2/2009–23 a ze dne 24. 2. 2010 č.j. 4 Ao 1/2010–432.

Odpůrce upozorňuje, že usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Aos 2/2013-116 bylo vydáno dva roky po přijetí žalobou napadené úpravy a nelze je tedy na žalobou napadenou úpravu územního plánu použít, neboť by došlo k retroaktivitě práva. Nadto se jedná o přelomové rozhodnutí, které naprosto přehodnocuje dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, potvrzovanou i Ústavním soudem. Poukazuje přitom na řadu dřívějších rozhodnutí, která řeší předmětnou problematiku zcela opačným způsobem.

Odpůrce má za to že, rozhodnutí o Úpravě směrné části územního plánu bylo přijato v intencích ust. § 188 odst. 3 věty druhé a třetí stavebního zákona a také v souladu s metodickým pokynem pro jeho přijetí uvedeným v příloze „A“ odůvodnění opatření obecné povahy č. 6/2009.

Navrhovatelka v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že otázkou aktivní věcné legitimace návrhu nelze směřovat s otázkou důvodnosti návrhu. Pozemky navrhovatelky se nacházejí ve vzdálenosti cca 150 metrů od pozemků dotčených napadenou úpravou, a to na okraji stávající obytné zástavby, která je svou polohou napadené úpravy nejbližší a zároveň v místě, kde lze předpokládat, že budou obyvatelé území řešeného napadenou úpravou uspokojovat své potřeby (zejména dopravu na metro Letňany, dopravu do centra města, rekreaci) a budou zdrojem nežádoucích emisí (hluk, vibrace, prach a jiné škodlivé látky) v podstatně vyšší míře, než pokud by napadená úprava přijata nebyla, nehledě ke kumulaci negativních vlivů spojených s další úpravou směrné části územního plánu sídelního útvaru

hlavního města Prahy č. U 840/2012. Argumenty uplatněné odpůrcem byly již usnesením rozšířeného senátu NSS č.j. 1 AOs 2/2013-116 překonány.

V dané věci již Městský soud v Praze rozhodl rozsudkem č.j. 10A 91/2014-35 o zrušení opatření obecné povahy, rozsudek však byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 152/2014-115 pro vadu řízení spočívající ve vyrozumění osoby zúčastněné na řízení pouze vyvěšením na úřední desce podle § 34 odst. 2 s.ř.s., na základě čehož se osoba zúčastněná na řízení nevyjádřila ve věci před vydáním rozhodnutí městského soudu.

Výše uvedená vada řízení byla odstraněna a osoba zúčastněná na řízení se k návrhu vyjádřila tak, že navrhla jeho zamítnutí. Osoba zúčastněná uvedla, že navrhovatelka není procesně legitimována k podání návrhu, neboť nemůže být dotčena úpravou územního plánu fakticky ani právně. Navrhovatelkou tvrzené zkrácení na právech se týká toliko procesních práv navrhovatelky, proto námitky týkající se procesního přijetí úpravy územního plánu nejsou relevantní (viz. NSS č.j. 5 Ao 3/2008-27), přitom úpravou územního plánu nemohlo dojít k dotčení jejích hmotněprávních práv. Zvýšení koeficientu nebude mít žádný dopad na nemovitost navrhovatelky, plánovaná výstavba není způsobila nemovitost navrhovatelky nijak zastínit, zhoršit výhled, ani obtěžovat navrhovatelku hlukem a emisemi, neboť nemovitost navrhovatelky je od zamýšlené výstavby vzdálena přes 200m a oddělena dvěma bloky domů a doprava výstavby nebude vedena okolo navrhovatelky. Osoba zúčastněná na řízení má za to, že dotčená oblast má převážně průmyslovou povahu vzhledem k umístění vojenského Letiště Kbely, civilního Letiště Letňany a vojenské kasárny, proto je dle osoby zúčastněné na řízení nepředstavitelné, že by navýšení kódu míru využití území mělo reálný dopad na hlukové nebo jiné zatížení navrhovatelky. Doprava k dotčeným pozemkům bude probíhat po ulici Hůlkova, která je rovnoběžná s ulicí Košařova, kde se nachází nemovitosti navrhovatelky, proto dle zúčastněné osoby nebude probíhat doprava ulicí Košařova. Řešení kapacit dopravní obslužnosti je předmětem územního řízení, ve kterém může být označena jako omezující faktor umístění stavby. Samotné zvýšení koeficientu využití území nemá vliv na zvýšení dopravního zatížení, neboť se může ukázat, že ačkoliv by směrná část územního plánu umožňovala větší zastavěnost, příslušné předpisy by omezovaly počet bytových jednotek. Úprava územního plánu tak nesouvisí se zvýšením dopravní zátěže, tu řeší jiné předpisy a územní řízení, ve kterém může navrhovatelka uplatnit své námitky, proto navrhovatelka v tomto ohledu nemohla být úpravou územního plánu dotčena. Obdobně platí u obecně tvrzené nedostatečnosti občanské vybavenosti. Osoba zúčastněná na řízení má za to, že naopak zvýšení počtu obyvatel umožní vyšší příjmy pro samosprávu a tím i vytvoření nových veřejných služeb. Zároveň však osoba zúčastněná na řízení uvádí, že úprava územního plánu neumožní podstatné navýšení obyvatel dané lokality, pouze o 500 obyvatel. Navrhovatelka nemohla nabýt legitimního očekávání absence změny územního plánu, neboť úprava územního plánu se dotýká pouze směrné části územního plánu a dle územního plánu jsou nejen dotčené pozemky vymezeny jako obytné, územní plán tak i před úpravami počítal s nárůstem výstavby obytných domů. Případné emise by vznikaly i bez napadené úpravy územního plánu.

Osoba zúčastněná na řízení namítla nepřípustnou retroaktivitu aplikace usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 AOs 2/2013-116, nehledě k rozporu s předchozí judikaturou Nejvyššího správního soudu a tedy i rozporu s principem právní jistoty a legitimního očekávání osoby zúčastněné na řízení. Usnesením č.j. 1 AOs 2/2013-116 došlo dle zúčastněné osoby ke změně zákonného pravidla, nikoli k jeho interpretaci. Cílem usnesení rozšířeného senátu bylo zajistit, aby vlastníci okolních nemovitostí měli určitá procesní práva a možnost ingerence do záměrů, které mají vliv na jejich nemovitosti.

Nesprávná interpretace usnesení by mohla mít důsledek opačný a to zbavení možnosti bránit se proti regulativům v územních plánech, které byly před vydáním usnesení pojímány jako směrné, tj. nezávazné, a vlastníci proto neměli důvod do procesu jejich přijímání inferovat. V důsledku usnesení rozšířeného senátu se z nezávazných směrných regulativů staly závazné, aniž by se Nejvyšší správní soud zabýval negativním dopadem takové změny. Nesprávná interpretace usnesení č.j. 1 AOs 2/2013-116 by představovala protiústavní zásah do práva na samosprávu, neboť vůlí hl. m. Prahy nebylo přijmout příslušné směrné regulativy územního plánu za závazné. Dle zúčastněné osoby má městský soud interpretovat usnesení č.j. 1 AOs 2/2013-116 tak, že do budoucna je nutné jakékoliv regulativy přijímat formou opatření obecné povahy, již přijatý směrný regulativ podle „starého“ stavebního zákona (v daném případě kód míry využití území) však nadále zůstává směrný, tedy nezávazný a nemá tak omezující účinky.

K tvrzení osoby zúčastněné na řízení navrhovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 198/2014-80 o aktivní legitimaci navrhovatelky v obdobné věci. Navrhovatelka uvedla, že má na území regulované napadenou úpravou přímý výhled prolukou mezi dvěma domy, nikoli dvěma bloky domů. Výjimečnost napadené úpravy spatřuje navrhovatelka zejména ve velikosti plochy, kterou řeší (tj. cca 35.000 m²) a mírou navýšení závazných limitů území, a to kódu míry využití území o dva stupně z C na E, čemuž odpovídá zvýšení koeficientu podlažních ploch (dále jen „KPP“) z 0,5 na 1,1 (tj. navýšení o 120%). Napadená úprava zvyšuje zastavitelnost území na takové rozloze a v takovém rozsahu, že se dotýká nejen práv navrhovatelky, ale také všech obyvatel a vlastníků nemovitostí v okolí. Ulice Hůlkova, která je uvažována jako jediná přístupová cesta k budoucímu záměru, je také jedinou přístupovou cestou navrhovatelky k její nemovitosti, neboť rovnoběžná ulice Košařova je od ulice Mladoboleslavská k ulici Všejsanská jednosměrná. Zvýšením dopravní zátěže v ulici Hůlkova pak bude navrhovatelka dotčena. Neméně dotčena by byla i v případě, pokud by byla realizována dopravní alternativa výstavbou nové dopravní komunikace za zahradou navrhovatelky, skrze území zeleně městské a krajinné (aktuálně využíváno částečně také jako dětské sportoviště), kde je dle územního plánu hl. m. Prahy umístění komunikace výjimečně přípustné. Navrhovatelka souhlasí s tvrzením zúčastněné osoby o umístění objektů průmyslové povahy v okolí a zároveň očekává intenzivní výstavbu v rozsáhlém území kolem stanice metra Letňany (tj. západně od nemovitých věcí navrhovatelky), neboť řádně přijatý územní plán takovou výstavbu předvídá, a dále výstavbu v území dříve řešeném dnes již zrušenou úpravou č. U 0840/2012 východně od pozemků zúčastněné osoby. Navrhovatelka je přesvědčena, že napadená úprava je zvýšením KPP v území způsobila kumulovat negativní vlivy uvedené plánované zástavby a negativní vlivy současného průmyslu nad mez, pro kterou bylo území původně dimenzováno. Otázku, zda byla mez nastavena správně, či zda ji lze změnou limitů území posunout, by mělo řešit řádné řízení o přijetí změny územního plánu, které umožňuje chránit i zájmy ostatních dotčených osob (mimo jiné navrhovatelky), stejně jako vyvážit zájmy soukromé i veřejné, k čemuž v daném případě nedošlo. Ke změně limitů došlo v souzeném případě náhodně a nahodile s jednostranným upřednostněním subjektivních zájmů zúčastněné osoby, tj. zájmu na jednorázové navýšení zisku z prodeje většího množství postavených bytů, a to na úkor práv stávajících obyvatel, a v rozporu s úkoly a cíly územního plánování. Záměr umožněný napadenou úpravou není z hlediska občanské vybavenosti, možností volno časových aktivit, obchodů a služeb není dle navrhovatelky soběstačný. Skutečnost, že budou obyvatelé nové zástavby nuceni tyto své potřeby uspokojovat migrací kolem nemovitých věcí navrhovatelky, popř. na její úkor tím, že bude obyvateli nové zástavby sama vyloučena z možnosti uspokojovat své potřeby ve stávajícím rozsahu (příkladem: descendentí navrhovatelky nebudou moci být umístěny do stávajících místních

vzdělávacích zařízení z důvodů naplnění kapacity; navrhovatelka se z důvodu nedostatečné kapacity místního kulturního domu nebude moci účastnit některých kulturních a společenských akcí apod.).

Navrhovatelka také uvedla, že všechny v současné době napadnutelné úpravy územního plánu hl. m. Prahy obsahující obecný regulativ prostorového uspořádání území, byly přijaty až poté, co dne 23.1.2011 Ministerstvo pro místní rozvoj označilo proces přijetí těchto úprav za nesprávný a požádalo Magistrát hl. m. Prahy o zjednání nápravy, některé dokonce i po 17.9.2013 (navrhovatelka takových úprav napočítala 26), kdy rozšířený senát Nejvyššího správního soudu své usnesení vydal. O dobré víře či legitimním očekávání nemůže být tedy v daných případech řeč. Navíc si všichni žadatelé o úpravu územního plánu museli být vědomi, že je taková úprava napadnutelná opravným prostředkem a že tedy nemusí být konečná.

Městský soud v Praze věc posoudil podle § 51 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s tímto postupem výslovně souhlasili. Osoba zúčastněná na řízení požadovala nařízení jednání, avšak osobu zúčastněnou na řízení soudní řád správní nepovažuje za účastníka řízení. Práva osoby zúčastněné na řízení jsou stanovena v ust. § 34 odst. 3 s.ř.s., dle kterého má pouze právo být vyrozuměna o nařízeném jednání. Postup soudu podle § 51 odst. 1 s.ř.s. tak není podmíněn souhlasem osoby zúčastněné na řízení. Pro posouzení důvodnosti návrhu nebyla nutná názorná prezentace zúčastněnou osobou, povaha dotčené lokality plyne dostatečně z předložených listin.

Při rozhodování věci zdejší soud vyšel ze závěrů, k nimž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2013 čj. 1 AOs 2/2013 – 116. V tomto usnesení se zejména uvádí:

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 asanací nebo asanačních úprav“.

IPP (index podlažní plochy, pozn. městského soudu) 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, popsáním 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.

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. (konec citace).

Z argumentace odpůrce je zřejmé, že vychází z judikatury, která byla shora citovaným usnesením Nejvyššího správního soudu překonána.

Závěry, které učinil Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku pro pojem „index podlažní plochy“ užitý v územním plánu Statutárního města Brna, lze beze zbytku vztáhnout i na termín „kód využití území“ užívaný územním plánem hlavního města Prahy, z něhož vyplývá, že *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. Zatímco kódu míry využití území C odpovídá koeficient podlažních ploch 0,5 a podlažnost 3+, kódu E odpovídá koeficient podlažních ploch 1,1 a podlažnost 5+ (tedy více jak dvojnásobek). Kód míry využití území je tedy obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území.*

Lze proto shrnout, že i v územním plánu hlavního města 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 tomu bylo v projednávaném případě, nýbrž ke změně mělo dojít procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy, mj. se zachováním procesních práv vlastníků okolních pozemků a staveb na nich, jak to požadovala navrhovatelka v této věci.

Soud musí ve shodě s navrhovatelkou zdůraznit, že proces přijetí úpravy územního plánu byl od počátku nezákonný, nestal se nezákonným teprve následně vydáním citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Jeho nezákonnost je dána rozporem s právními předpisy citovanými shora, tato nezákonnost přitom existovala od počátku, byť si jí odpůrce (a zřejmě ani navrhovatelka i zúčastněná osoba) nebyli v době vydání přezkoumávané úpravy územního plánu vědomi.

V souladu s výše citovanými závěry Nejvyššího správního soudu zdejší soud konstatuje, že v územním plánu hlavního města Prahy měl být kód míry využití území součástí závazné části územního plánu a nikoli jeho 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 namítal navrhovatel v této věci.

Z výše uvedených důvodů soud uzavírá, že napadenou úpravu směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy je třeba považovat za opatření obecné povahy v materiálním smyslu. V tom případě nezbývá než konstatovat, že při vydání a projednání této úpravy nebylo postupováno dle ustanovení nového stavebního zákona ani správního řádu. Pokud tedy navrhovatelka namítla, že jí nebylo umožněno, aby se k návrhu úpravy mohla vyjádřit před jejím schválením, 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 § 171 a násl. správního řádu nebylo postupováno. Nadto napadená změna územního plánu hl. m. Prahy neobsahuje ani odůvodnění, ačkoliv z § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy odůvodněno být musí.

K námitkám osoby zúčastněné ve vztahu k usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Aos 2/2013-116 lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 – 97, dle kterého „ustálená judikatura vrcholných soudů představuje ve svém materiálním rozměru právní normu. Změnu či zpřesnění této judikatury pak lze ve funkčním smyslu považovat za novelu právního předpisu s

*temporálními účinky, které změna právního předpisu tradičně má. Tato skutečnost má tedy v projednané věci účinky: 1) Změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba (...); 2) **Soudy rozhodující ve správním soudnictví však mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.**“ Zásadu incidentní retrospektivy explicitně objasnil Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 13.1.2011, č.j. 9 Afs 49/2010-205 tak, že zásada incidentní retrospektivy znamená aplikaci „nové, soudem utvořené (dotvořené), normy na všechny kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru“. Předmětný návrh na zrušení obecného opatření byl podán po vydání usnesení rozšířeného senátu, tedy i rozhodnutí městského soudu o návrhu bylo vydáno po vyslovení nového právního závěru ohledně zařazení obecného regulativu prostorového uspořádání konkrétního území do směrné části územního plánu, proto je městský soud povinen respektovat právní závěr stanovený senátem rozšířeného senátu, neboť smyslem rozhodnutí rozšířeného senátu je dle § 17 s.ř.s. sjednocení odlišné rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Ke změně judikatury je třeba přistupovat opatrně a zdrženlivě, jak konstatoval Ústavní soud v nálezu sp.zn. IV. ÚS 2170/08, avšak pokud k takové změně dojde, je nutné nadále rozhodovat v souladu se změněnou judikaturou, jinak by byl popřen samotný princip změny judikatury. Tvrzené legitimní očekávání zúčastněné osoby vycházející z tehdejší obecné praxe správních orgánů i soudů tak nemůže vyloučit temporální účinky rozhodnutí rozšířeného senátu o nezákonnosti postupu změny územního plánu, zejména tehdy pokud zúčastněná osoba tvrdí, že napadený směrný regulativ je právě pro svou povahu nezávazný. Legitimní očekávání zúčastněné osoby tak bylo dáno pouze jím požadovanou formou změny směrné nezávazné a tedy „nenárokové“ části územního plánu. Tímto úhlem pohledu tak zúčastněné osobě nevzniklo legitimní očekávání nároku na realizaci stavebního záměru dle napadené změny územního plánu. Z téhož důvodu tak nebylo zasazeno do práva zúčastněné osoby nakládat s majetkem.*

Městský soud má za to, že usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 2/2013-116 lze interpretovat pouze v souladu s jeho obsahem, zejména právní větou ve výrokové části, tedy že *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 zákona č. 50/1976 Sb.). 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, věta první zákona č. 183/2006 Sb., tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní.* Odlišné stanovisko soudce JUDr. Karla Šimky je stanoviskem menšinovým a tedy i nezávazným. Zároveň má soud za to, že v dané věci nelze aplikovat uvedenou tezi „měkce“ závazné části územního plánu, neboť Metodický pokyn k Územnímu plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schválený dne 9.9.1999 usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 10/05. V části I. – úvodní ustanovení obsahuje v čl. 1.1. následující ustanovení: „**Prvky závazné i směrné části jsou při povolování staveb pro stavební úřady stejně závazné, rozdíl mezi nimi spočívá pouze ve způsobu pořízení a schválení jejich změny, respektive úpravy.**“ V části III. – směrné části pak v čl. 1.2. následuje: „**KOEFICIENT PODLAŽNÍCH PLOCH (KPP) Stanovuje max. míru využití území. Max. kapacitní funkční plochy vyjádřenou v m² hrubé podlažní plochy pro celou funkční plochu se vypočítá vynásobením rozlohy funkční plochy a KPP. Koeficient podlažních ploch je nepřekročitelný... Stanovená max. kapacita funkční plochy se nesmí překročit. Tento způsob výpočtu poskytuje**

stavebnímu úřadu jistou míru volnosti při územním řízení a umožňuje mu diferencovat míru využití území i v rámci jednotlivých funkčních ploch v závislosti na konkrétních místních podmínkách. Zároveň však klade na příslušný stavební úřad zvýšené nároky na dokumentování stavu v území, protože nevyváženým povolením zvýšené míry využití území může stavební úřad způsobit vyčerpání kapacity funkční plochy a tím i následnou nezastavitelnost zbývajících parcel.“ Obecné regulativy prostorového uspořádání území hl. m. Prahy tak ve směrné části územního plánu nebyly stanoveny natolik „měkce závazně“, jestliže prvky závazné i směrné části jsou při povolování staveb pro stavební úřady stejně závazné. Jestliže příslušné orgány státní správy byly vázány územním plánem ve znění napadené úpravy, měla navrhovatelka velmi omezené postavení k účinnému uplatnění svých práv v řízeních navazujících. Zúčastněnou osobou navržená interpretace usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 AOs 2/2013-116 tak nemá oporu ve skutečném stavu, neboť úpravy obecně závazných regulativ územního plánu hl. m. Prahy nemají materiálně ani formálně povahu územní studie.

K námitce zúčastněné osoby o protiústavním zásahu do práva na samosprávu městský soud odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2014 č.j. 3 As 60/2014 – 85, dle kterého, „**Neobstojí ani námitka, že rozsudkem krajského soudu došlo k neoprávněnému zásahu do práva na samosprávu.** Nejvyšší správní soud vychází ze stabilní judikatury, dle níž správnímu soudu přísluší přezkoumat, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem (blíže k tomu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74). Krajský soud dospěl k závěru, že odpůrce nepostupoval zákonem předepsaným způsobem, neboť provedl změnu ÚP tak, jako by šlo o změnu směrných částí, přestože se jednalo o změnu části závazné. Zároveň změnu provedl orgán, který k tomu neměl pravomoc. Nejvyšší správní soud se s názorem krajského soudu ztotožnil a výše vyložil i důvody, které jej k tomuto závěru vedly. O zásahu do práva na samosprávu nepochybně nelze uvažovat v případě, kdy samospráva nepostupovala dle zákona – v rozporu s § 29 starého stavebního zákona nesprávně vymezila směrné části ÚP. Nic na tom nemění ani poměrně dlouhá doba, po kterou byl protiprávní stav udržován. Jiným výkladem by se zcela eliminovala možnost soudu, jakožto nestranného arbitra, zasáhnout do vztahů, které sice byly samosprávou regulovány se zákonným zmocněním, ale znění zákona se přičily. Stejná situace ostatně nastala i v případě indexu podlažních ploch.“ Zrušením napadené změny územního plánu rozsudkem soudu na základě závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 AOs 2/2013-116 tak nedošlo k protiústavnímu zásahu do práva odpůrce na samosprávu.

Zbývá tak posoudit námitku týkající se aktivní legitimace navrhovatelky k podání návrhu.

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 navrhovatelky 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 (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 AOs 2/2013-116).

Navrhovatelka je spoluvlastníkem domu č.p. 851 na pozemku parc. č. 1891/2 v k. ú. Kbely, který je vzdušnou čarou vzdálen od hranice pozemků, kterých se napadené opatření obecné povahy týká, cca 150 m od nejbližšího bodu stavebního záměru. Rozdíl 50 metrů na základě tvrzení zúčastněné osoby o vzdálenosti 200 metrů je vzhledem k rozsahu stavebního záměru zcela nepodstatný, dále uvedené úvahy soudu jsou poplatné i na vzdálenost větší než 150 metrů, tedy i pro případnou vzdálenost 200 metrů. Provedená úprava územního plánu umožňuje výstavbu bytového souboru v rozsahu 14 rodinných a 5 bytových 3-6 podlažních domů s celkovým počtem 326 bytů a 11 nebytových jednotek s předpokládaným počtem obyvatel 1051 a 431 parkovacích stání (viz. záměr „Bytový soubor Kbely“ – závěr zajišťovacího řízení sp.zn. S-MHMP-0297502/2012/OZP/VI/EIA/812-2/Vč ze dne 14.8.2012). Provedenou úpravou došlo k dvojnásobnému zvýšení možné zastavěnosti úpravou dotčených pozemků, tedy obecně k obdobnému násobku bytů a nových obyvatel. Takovýto rozsah výstavby co do množství objektů a jejich rozměrů je zásadním zásahem do dané lokality, tedy i do práv navrhovatelky, jejíž nemovitosti se nalézají ve vzdálenosti, která zakládá přímou dotčenost nejen prováděnou výstavbou ale i stavem po dokončení stavby. Množství nových obyvatel dle napadené úpravy zakládá dvojnásobnou dopravní zatíženost bezprostředního okolí nemovitostí navrhovatelky, jak plyne z variant dopravní obslužnosti stavebního záměru, neboť dopravní obsluha úpravou dotčených pozemků bude realizována v okolí nemovitostí navrhovatelky. Zvýšení počtu obyvatel bude mít vliv na dostupnost veřejných služeb, jako např. služeb školských zařízení. Sousední projekt „Obytný soubor Nová Toužimská“ sice zahrnuje výstavbu školského zařízení, avšak generuje další přírůstek 2 397 nových obyvatel (oznámení záměru ze září 2012), lze tak důvodně předpokládat, že vzhledem k předpokládané struktuře nových obyvatel je výstavba jedné školky kapacitně zcela nedostatečná. Obdobně bylo konstatováno v zjišťovacím řízení k záměru zúčastněné osoby podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, dle kterého, dle kterého *„Hlavní město Praha upozorňuje, že ze strany východní na předmětný záměr navazuje území se záměrem dalšího kapacitního obytného souboru s 561 byty pro cca 1 400 obyvatel a supermarketem (tj. sousední území ještě před přijetím úpravy č. U 0840/2012). Předmětný záměr a výše zmíněný východně navazující bytový soubor společně představují pro MČ Kbely přírůstek cca 2 451 obyvatel. Schválením úpravy byla akceptována i vyšší intenzita využití území, než byl původní předpoklad územního plánu, tj. byl akceptován i vyšší přírůstek obyvatel na území MČ. Vzhledem k tomu, že nelze připustit zhoršení kvality obytného prostředí pro stávající obyvatele novou výstavbou, s ohledem na kumulaci záměrů bytové výstavby a výše uvedený přírůstek 2 451 obyvatel HMP doporučuje ověřit dostatečnost základního občanského vybavení na území MČ, a to zejména v oblasti předškolního a základního školství... výhledový stav se záměrem a bez severovýchodní části Pražského okruhu (SOKP, stavba č. 520) uveden stupeň ÚKD (úroveň kvality dopravy) pro ulici Mladoboleslavskou B, pro ulici Hůlkovu D. Pro výhledový stav bez záměru a bez severovýchodní části Pražského okruhu (SOKP, stavba č. 520) je uveden stupeň ÚKD pro ulici Mladoboleslavskou B, pro ulici Hůlkovu však stupeň C. Je tedy zřejmé, že ke zhoršení ÚKD v uvedené variantě dochází... Ulice Hůlkova představuje komorní místní komunikaci pro obsluhu stávající zástavby. Vlivem navržené zástavby dojde k navýšení dopravního zatížení této komunikace, což může vyvolat negativní odezvu zde bydlících obyvatel....MČ Praha 19 uplatnila k oznámení záměru následující připomínky:... 2. Pro tento bytový soubor je třeba zajistit patřičné nebytové prostory a občanskou vybavenost. Vzhledem k předpokládanému počtu obyvatel tohoto obytného souboru (a obytného souboru plánovaného firmou Skanska) je třeba vytvořit v území komplexní infrastrukturu občanské vybavenosti s odpovídající kapacitou (zdravotnictví, školství, obchod a služby). MČ není schopna současnými kapacitami toto území obsloužit. Současné kapacity služeb leží ve velké vzdálenosti od plánované výstavby...“.* Oba stavební záměry, resp. jejich změny míry využití (viz. rozsudek Městského soudu v Praze

č.j. 10A 90/20014- 49 o zrušení úpravy územního plánu hlavního města Prahy ze dne 25.1.2012, č. U 0840/2012, jehož závěry byly potvrzeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14.1.2015, č.j. 1 As 198/2014 – 80) představují výraznou změnu stavu před vydáním úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy jak ve smyslu stavební zastavěnosti dotčených pozemků, tedy i povahy širší lokality Kbely, tak i dopravní obslužnosti a životního prostředí okolí nemovitosti navrhovatelky, neboť nelze vyloučit dopravní obsluhu sousedního projektu „obytný soubor Nová Toužimská“ přes pozemky projektu „bytový soubor Kbely“, tedy v blízkém okolí nemovitostí navrhovatelky, a to zejména v době dopravního přetížení hlavní komunikace do centra města, ulice Mladoboleslavské. Zúčastněnou osobou akcentovaná povaha lokality pomíjí intenzitu využívání vojenského i civilního letiště a vojenské kasárny, nelze tak vyloučit pravděpodobnost výrazného zvýšení hlukové zátěže do poměrů navrhovatelky realizací stavebního záměru v souladu s napadenou změnou územního plánu a s tím spojeného zhoršení stávajícího životního prostředí, nehledě ke kumulaci negativních jevů. Jakkoli územní plán předpokládá nárůst výstavby obytných domů na jiných pozemcích v dotčeném okolí, taková skutečnost nic nemění na závěru o zásahu do poměrů navrhovatelky realizací záměru dle napadené změny územního plánu. Navrhovatelka netvrdila zásah spočívající v zastínění nebo ve zhoršení výhledu, proto není soudu zřejmá argumentace zúčastněné osoby ohledně „oddělení“ dotčených pozemků od nemovitostí navrhovatelky „dvěma bloky budov“. Nárůst dopravy v ulici Hůlkova se přirozeně projeví i v poměrech bydlení navrhovatelky, jestliže tato komunikace je komunikací blízce sousedící s ulicí Košařova, ve které bydlí navrhovatelka. K námitkám zúčastněné osoby lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2014, č.j. 6 AOs 1/2013 – 53, jehož předmětem přezkumu byla obdobná úprava směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy jako v nyní projednávané věci, a dle kterého **„Změna kódu míry využití území, která byla v dané věci provedena ve směrné části územního plánu hl. m. Prahy, má přitom podle Nejvyššího správního soudu stejné důsledky jako změna indexu podlažní plochy. V případě územního plánu hl. m. Prahy totiž maximální míru využití území stanoví mimo jiné regulativy označené jako kódy míry využití území, které jsou definovány koeficientem podlažních ploch a koeficientem zeleně a jsou rozděleny do skupin A až K. Čím je kód využití území vyšší, tím vyšší stavby lze v území stavět. Např. v území označeném kódem A je možno stavět rodinné domy, v území označeném kódem E je možno stavět činžovní domy a v území označeném kódem K je možno stavět i výškové domy. Uvedené kódy tedy vyjadřují maximálně přípustnou výšku staveb na určité ploše, resp. jejich druh. Zvýší-li se kód pro určitou plochu, znamená to, že tato plocha může být zastavěna (druhově a výškově) zcela jinými stavbami, než bylo původně stanoveno. Smyslem těchto kódů tedy není nic jiného než regulovat (limitovat) míru zatížení území. Bez jejich existence by bylo možno stavět jakékoliv stavby v jakékoliv ploše. Změnou těchto kódů tedy dochází ke změně regulace území a finální konsekvencí takové změny mohou být zásadní změny v dané lokalitě, které s sebou mohou přinášet i řadu negativních důsledků.“** Zvýšení počtu obyvatel o dalších 500 obyvatel oproti původnímu regulativu využití území, nehledě ke kumulaci negativních jevů v souvislosti s realizací stavebního záměru „Obytný soubor Nová Toužimská“, soud považuje za výraznou změnu v poměrech lokality ohraničené ulicemi Košařova a Hůlkova, tedy lokality s výrazným prvkem vilové zástavby. Úprava koeficientu tak může mít vliv na zvýšení emisí, hluku a s tím související další jevy jako je pohoda bydlení, snížení ceny nemovitostí, přitom „změna kódu míry využití území se již nebude přezkoumávat ani v územním, ani ve stavebním řízení. V těchto řízeních již budou správní orgány vycházet z kódu míry využití území stanoveného v územním plánu. Ochranu práv dotčených osob proto nelze přesunovat až do fáze územního či stavebního řízení. Zvýšením kódu míry využití území může být v určitém území umožněna např. podstatně intenzivnější či rozsáhlejší výstavba. Taková výstavba pak může způsobovat např. nadlimitní imise hluku,

*prachu, vibrací atp. Po skončení výstavby pak může dojít např. ke zvýšení počtu obyvatel a dopravních prostředků, což může mít za následek např. nedostatek parkovacích míst, zhoršení životního prostředí atp. Tyto důsledky se mohou jednoznačně projevit v právní sféře vlastníků nemovitostí v dané lokalitě či v její blízkosti. Na základě výše uvedeného dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že **úprava kódu míry využití území nemůže být provedena neveřejnou úpravou územního plánu na základě individuálně podané žádosti, aniž by dotčené osoby měly možnost se k požadované změně jakkoliv vyjádřit. Taková úprava může být provedena pouze procesem ve smyslu ust. § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona.** Opačný přístup by byl v rozporu se zásadami, na kterých stojí územní plánování, resp. s citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. **Lze tedy shrnout, že kódy míry využití území ve směrné části územního plánu hl. m. Prahy nejsou ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tj. limitem jeho využití** ve smyslu shora označeného usnesení Nejvyššího správního soudu, které lze měnit pouze výše popsaným procesem (č.j. 6 AOs 1/2013 – 53)“.*

Soud má za to, že přijetím předmětné úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy bylo zasaženo do procesních práv navrhovatelky, neboť nedošlo k projednání změny koeficientu zastavěnosti postupem podle § 171 a násl. správního řádu. Zároveň touto úpravou není vyloučen zásah do hmotných práv navrhovatelky, jestliže dvojnásobným navýšením přípustné zastavěnosti pozemků par. č. 1938/2, 1938/3, 1938/8 dojde ke zhoršení životního prostředí v souvislosti se zvýšením dopravního zatížení okolí nemovitosti navrhovatelky a k omezení dostupnosti veřejných služeb v lokalitě Kbely, což může vést ke snížení hodnoty nemovitostí navrhovatelky.

Soud souhlasí s názorem, že územní plán není neměnný a nikterak nezpochybňuje právo odpůrce na jeho změnu. Soud netvrdí, že by realizace stavebního záměru musela být a priori nemožná, to ovšem neznamená, že by mohla být změna územního plánu provedena tak, jak v daném případě odpůrce postupoval.

Pořizování územního plánu (včetně jeho změn) je ze své podstaty procesem, který má široké dopady na širokou skupinu právnických i fyzických osob. To ostatně plyne již ze samotného označení „opatření obecné povahy“. Okruh osob dotčených takovým opatřením je z povahy věci vždy značný, zpravidla v zásadě obtížně vymežitelný. Stejně tak jako je nyní ve správní i soudní praxi přijímán názor, že okruh účastníků územního řízení může být pro tutéž stavbu širší než okruh účastníků stavebního řízení, pak je podle názoru soudu nutno mít i za to, že okruh osob, které mohou být dotčeny změnou územního plánu, může být širší (a to i velmi podstatně) než okruh osob, které pak budou účastníky územního řízení vedeného pro stavbu, kterou změna územního plánu umožní.

Právě pro zásadní dopad územního plánování je nutné trvat na tom, aby se změny územního plánu prováděly transparentním způsobem, za maximální účasti veřejnosti

Soud přitom zdůrazňuje, že připuštění aktivní legitimace navrhovatelky v projednávaném případě v žádném případě nelze vnímat tak, že by snad možnost změny územního plánu byla do budoucna vázána na souhlas navrhovatelky, tj. že by navrhovatelka měla zaručené právo na to, že územní plán ohledně pozemků v jejím sousedství zůstane trvale nezměněn. Je však nutno důsledně trvat na tom, aby se mohla s navrhovanou změnou územního plánu dopředu seznámit, aby se k ní mohla vyjádřit a podat pro ní námitky, a musí mít právo na to, aby ji bylo srozumitelným a přezkoumatelným způsobem vysvětleno, proč její námitky proti plánované změně územního plánu nejsou důvodné. Nic z toho se v daném případě nestalo, a proto soud shledal, že napadané opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12.11.2013, č.j. 2 AOs 3/2013-36 „*zdůraznil, že nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavně zakotvené dělby moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103). Zdejší soud ve své judikatuře rovněž zdůraznil, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73). Ke zrušení takového opatření by měl soud přistoupit jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Stručně řečeno: i kdyby se soud ztotožnil s tím, že při informování o konání zastupitelstva nebylo důsledně postupováno podle zákona, nemohl by pominout zásadu zdrženlivosti při zásazích do samosprávy (srov. i nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).“ Zásadu zdrženlivosti aplikovanou soudy v řízení dle s.ř.s. je proto třeba vykládat ve smyslu testu proporcionality zásahu do práv navrhovatele. Soud si je vědom újmy, která vznikne osobě zúčastněné na řízení marným vynaložením nákladů spojených s přípravou projektu, který odpovídal návrhem napadené úpravě územního plánu, avšak jakkoli vysoká újma investora (stavebníka) nemůže vyloučit skutečnost, že postupem odpůrce bylo výrazně zasaženo do procesních i věcných práv navrhovatelky, neboť změna územního plánu byla přijata mimo rámec ust. § 171 a násl. správního řádu, navrhovatelka tak byla zcela vyloučena z procesu přijetí změny územního plánu. Z téhož důvodu je vyloučeno přihlídnout k tvrzené dobré víře zúčastněné osoby. Jelikož v dané věci byl zákon (§ 171 a násl. s.ř.) porušen v nikoli nezanedbatelné míře, resp. byl zcela popřen, je tak jednoznačně dána nezákonnost napadeného opatření. Smyslem řízení o zrušení opatření obecné povahy je poskytnutí ochrany soudem tomu jednotlivci, který byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech (srov. § 101a odst. 1 s.ř.s.).*

Lze proto shrnout, že v územním plánu hlavního města 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 namítala navrhovatelka v této věci. Vzhledem ke shora uvedenému soud návrhu vyhověl a napadené opatření obecné povahy v napadené části podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil.

Navrhovatelka měla se svým návrhem úspěch, proto ji náleží náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., které se sestávají z uhrazeného soudního poplatku 5.000,- Kč. Oproti předchozímu rozsudku soud nepřiznal náhradu nákladů 300,- Kč za úkon, neboť „*soud ve správním soudnictví nemůže přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli (potažmo žalobci) náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015) na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č.j. 6 As 135/2015-79)“.*

Osobě zúčastněné na řízení nevznikly náklady v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem ve smyslu § 60 odst. 5 s.ř.s., proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 8. října 2015

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková