



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Milana Taubera v právní věci navrhovatelky: **Ing. M. B.**, bytem S. 1471/21, P. 22, zast. Mgr. Sebastianem Machem, advokátem se sídlem v Praze 7, Argentinská 286/38, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem v Praze 1, Mariánské náměstí 2, za účasti osoby na řízení zúčastněné: EKOSPOL a.s., se sídlem v Praze 7, Dukelských hrdinů 747/19, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy územního plánu hlavního města Prahy ze dne 30.1.2013, č. U 1110/2013,

t a k t o :

I. Úprava směrné části územního plánu hlavního města Prahy ze dne 30.1.2013, č. U 1110/2013 s e z r u š u j e dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 11.800,- Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Sebastiana Macha, advokáta.

III. Osoba na řízení zúčastněná nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelka se předmětným návrhem domáhá, aby soud přezkoumal opatření obecné povahy, a to úpravu územního plánu hlavního města Prahy ze dne 30.1.2013, č. U 1110/2013. Touto úpravou došlo v lokalitě k. ú. Uhřetíněves k navýšení kódu míry využití území z kódu E na kód G pro plochu SV na pozemcích p.č. 1920/11 a p.č. 1920/12.

Navrhovatelka ve svém návrhu uvedla, že k předmětné úpravě územního plánu došlo na základě podnětu Městské části Praha 22, na níž se s žádostí obrátila společnost EKOSPOL a.s. (dále jen „společnost EKOSPOL“, která předmětné pozemky koupila se záměrem budoucí zástavby bytovým komplexem. Komise výstavby a územního plánu Rady městské části Praha

22 a následně Rada městské části Praha 22 odsouhlasila dne 29.10.2012 zvýšení míry využití části území SV – všeobecně smíšené při ulici Františka Diviše z kódu E na kód G pro potřeby nového obytného souboru Uhříněves. V rámci procesu schválení úpravy se k podnětu vyjadřovala Rada městské části Praha 22, Útvar rozvoje hl. m. Prahy, Odbor životního prostředí Magistrátu. Do schválení úpravy územního plánu byla předpokládána na předmětných pozemcích zástavba dle koeficientu podlažní plochy maximálně 1,1, avšak po změně vzrostl koeficient podlažní plochy až na 1,8. Dle záměru investora zde má být vybudován obytný soubor Uhříněves, který se sestává celkem z 6 bytových domů s převážně bytovou funkcí. V objektech vznikne celkem 247 bytových jednotek. Je předpokládán počet 684 nových obyvatel.

Z uvedeného je zřejmé, že výstavba realizovaná v tomto rozsahu bude mít závažné dopady na životní prostředí v předmětné lokalitě a na kvalitu užívání nemovitosti navrhovatelky. Negativním dopadem je i vzrůst dopravy a nedostatečnost občanské vybavenosti vzhledem k předpokládanému počtu nových residentů.

Navrhovatelka odvíjí aktivní legitimaci k podání předmětného návrhu ze skutečnosti, že je spoluvlastníkem pozemku p.č. 1906/42, 1906/118 a budovy bytového domu č.p. 1471 postaveného na pozemku p.č. 1906/118, vše zapsané na listu vlastnictví č. 3565 pro k.ú. Uhříněves. Tato nemovitost se nachází v těsné blízkosti předmětných pozemků dotčených úpravou s výše uvedenými parcelními čísly. Navrhovatelce byla odeprána možnost bránit svá práva při přijímání úpravy, neboť se jednalo o proces neveřejný a bez možnosti přímo dotčených vlastníků vyjádřit se, ačkoliv uvedená změna se může přímo dotknout jejich vlastnických práv. Aktivní procesní legitimace je tedy v daném případě dána hrozbou realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatelky. Z tohoto pohledu není rozhodné, zda k takovému cíli v budoucnu skutečně dojde či nikoliv.

Nezákonnost spočívá v daném případě především ve skutečnosti, že opatření obecné povahy nebylo vydáno v zákonem předepsaném procesu a bylo schváleno k tomu neoprávněným orgánem. 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. S veřejností úprava nebyla vůbec projednána a to ani s dotčenými vlastníky nemovitostí, nadto nebyla schválena ani Zastupitelstvem hlavního města Prahy a následně nebyla řádně zveřejněna. V důsledku uvedeného byli dotčení vlastníci zbaveni práva podávat námitky k projednávané úpravě a byli tak zbaveni možnosti hájit včas svoje práva. Úprava je závazným podkladem z hlediska souladu žadatelova záměru s územním plánem pro navazující procesy. Z materiálního hlediska má tedy úprava povahu opatření obecné povahy, neboť mění územní plán a je závazná, když přímo opravňuje zájemce o budoucí výstavbu, aby ve smyslu této úpravy požadoval umístění odpovídající stavby. Navrhovatelce i dalším osobám vznikla tak povinnost takto situovanou stavbu na sousedních pozemcích strpět. Obyvatelé té které obce si proto musí střežit svá práva včas, tedy již v procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace a snažit se tak zasadit o takovou formu zástavby, kterou považují za přijatelnou.

Na podporu uvedeného poukázala navrhovatelka na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, sp.zn. 1 Ao 1/2009 a rovněž na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9.12.2013, sp.zn. 10 A 105/2013.

Závěrem navrhovatelka zdůraznila, že je zřejmé, že v územním plánu hlavního města Prahy by měl být kód míry využití území součástí závazné části a nikoliv směrné části územního plánu. Jeho změna tedy neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, jak se stalo, nýbrž 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 namítá navrhovatelka v této věci.

Odpůrce ve vyjádření ze dne 10.11.2014 navrhl zamítnutí návrhu a k meritu věci uvedl, že navrhovatelka není aktivně legitimována k podání návrhu, neboť z něj není jasné, čím a jak jsou dotčeny její zájmy a práva, resp. jakým způsobem se jí uvedená úprava dotkla a jaké její právo bylo omezeno. Odpůrce dále uvedl, že otázky případného omezení v průběhu výstavby a následného provozu plánované stavby jsou předmětem až navazujících řízení a to řízení o umístění stavby a stavebního řízení, nikoliv napadeného rozhodnutí o úpravě. Navrhovatelka úpravou nebyla a ani nemohla být dotčena ve svých právech, a proto dle odpůrce není aktivně legitimována k podání návrhu. Na podporu uvedeného poukázal odpůrce 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.

Na podporu svého postupu v dané věci odpůrce rovněž uvedl, že ve věcně obdobném případě požádal nadřízený orgán, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR o součinnost, přičemž ministerstvo v dopise ze dne 22.6.2012, č.j. 18754/2012-81/366 jeho postup nerozporovalo.

Dále odpůrce uvedl, že i když jsou jím uvedené judikáty překonány rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2013, č.j. 1 Aos 2/2013-116, je toho názoru, že byly platné v době projednání a vyhlášení úpravy a bylo správné se jimi řídit, resp. postupovat s nimi v souladu. Případná omezení vlastnických práv mohou být a jistě budou předmětem následujících řízení (územního a stavebního). S pozemky, kterých se úprava týká, sousedí toliko pozemek parc. č. 1906/42 a to v malém rozsahu, druhý pozemek navrhovatelky s nimi nesousedí.

K námitce, kterou brojí navrhovatelka proti postupu při změně regulativů, uvedl odpůrce, že rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu byl vydán až po přijetí návrhem napadené úpravy a nelze jej proto na napadenou úpravu vztáhnout, neboť by došlo k retroaktivitě práva. Nepříjatelnost retroaktivity je v českém právním řádu zdůrazněna mj. nálezem Ústavního soudu ze dne 8.6.1995, sp.zn. IV.ÚS 215/94. V daném případě bylo dle odpůrce v procesu pořizování a schvalování předmětné úpravy postupováno tak, jak byl chápán kód míry využití území a jeho úpravy v rámci územního plánu v době jejího pořizování.

Závěrem odpůrce upozornil na předcházející judikaturu Nejvyššího správního soudu, která řešila danou problematiku zcela opačným způsobem a zdůraznil, že žádný z dřívějších rozsudků nezpochybil, že zastupitelstvo hlavního města Prahy mělo dle § 29 stavebního zákona z roku 1976 právo vymezit závaznou část; tímto vymezením byly vymezeny kompetence mezi zastupitelstvem hlavního města Prahy (měnit závaznou část) a Magistrátem hlavního města Prahy (upravovat směrnou část). Podle nového i předcházejícího stavebního zákona úkony zastupitelstva hlavního města Prahy jsou činěny v samostatné působnosti a úkony úřadu v přenesené působnosti. Úprava směrné části spadá do kompetence Magistrátu hl. m. Prahy a je činěna v přenesené působnosti. Rozhodnutí o úpravě směrné části územního plánu bylo přijato v intencích § 188 odst. 3 věty druhé a třetí stavebního zákona. V případě úprav územního plánu se ustanovení správního řádu pro přijímání opatření obecné povahy nepoužijí.

V replice ze dne 2.12.2014 navrhovatelka k nesouhlasu odpůrce ohledně její aktivní legitimace k podání návrhu odkázala jednak na důvody uvedené již v žalobě a jednak dodala, že ze skutečnosti, že je spoluvlastníkem nemovitostí částečně sousedících v přímém okolí pozemku, které se napadené opatření dotýká, vyplývá, že navrhovatelka by v případě řádně

provedené změny územního plánu měla postavení účastníka řízení, který by mohl proti projednávané změně územního plánu podávat námítky, o nichž by musel kompetentní orgán rozhodnout. Míra využití území přitom stanoví konkrétní způsob (limit) využití daného území a jejími adresáty jsou všichni, jichž se tento způsob využití může dotknout.

Pokud se odpůrce dovolává nepřipustnosti použití rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z důvodu nepřipustnosti retroaktivity práva, pak navrhovatelka uvádí, že uvedená skutečnost nehraje žádnou roli, protože rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu není legislativním aktem, nýbrž výkladem právní úpravy platné již v době vydání napadeného opatření obecné povahy. O nepřipustnou retroaktivitu práva se tedy v daném případě nejedná.

V § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále též „starý stavební zákon“) je jednoznačně stanoveno, že základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech, jsou závazné. Jejich zařazení do směrné části vzhledem k rozporu se zákonným ustanovením nemůže mít vliv na zákonný požadavek na způsob jejich změny. Protože se jedná o závaznou část územně plánovací dokumentace, musí její změna být řešena v souladu s § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů dále jen „nový stavební zákon“).

Napadené opatření obecné povahy, i proces, který jeho vydání předcházela, přezkoumal Městský soud v Praze v rozsahu uplatněných námitek, kterými je vázán. Soud přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že

- podnětem na úpravu územního plánu hlavního města Prahy ze dne 7.9.2012 navrhla společnost EKOSPOL úpravu kódu míry využití území v části pozemků parc. č. 1920/11 a č. 1920/12 v k. ú. Uhřetěves;
- dne 12.9.2012 podala Městská část Praha 22, odbor výstavby návrh na úpravu míry využití území k záměru výstavby bytových domů na pozemcích parc. č. 1920/11 a č. 1920/12 v k. ú. Uhřetěves. V návrhu městská část mj. uvedla, že žádost byla doložena zastavovací studií k návrhu úpravy územního plánu zpracovaná Ing. arch. Stanislavem Uhlíkem. Odbor výstavby vyzval žadatele, aby k posouzení možnosti navýšení míry využití území předložil pohledy dokumentující začlenění navržené výstavby v území a její výškové hladiny; žadatel dosud podklady nedoplnil;
- dne 9.11.2012 byl Magistrátu hlavního města Prahy doručen přípis odboru ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy, v němž je mj. uvedeno, že k návrhu úpravy nemá námitek;
- dne 11.12.2012 bylo Magistrátu hlavního města Prahy doručeno doplnění upravené dokumentace pro úpravu územního plánu v k. ú. Uhřetěves na pozemcích parc. č. 1920/11 a č. 1920/12;
- dne 23.1.2013 byl Magistrátu hlavního města Prahy doručen přípis Útvaru rozvoje hlavního města Prahy, v němž sdělil označený odbor, že souhlasí s úpravou míry využití území na kód G za podmínky dodržení max. KPP=1,628 dle předložené studie;
- dne 30.1.2013 bylo rozhodnuto Magistrátem hl.m.Prahy, odborem územního plánu pod č. U 1110/2013 ve věci – „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“.

Odbor územního plánu Magistrátu hlavního města Prahy dopisem ze dne 1.2.2013 rozeslal platnou úpravu směrné části územního plánu hl. m. Prahy č. U 1110/2013, kterou byla změněna míra využití z kódu „E“ na kód „G“ s maximálním koeficientem podlažních ploch

KPP=1,628 pro plochu SV na pozemcích parc. č. 1920/11 a č. 1920/12; v ostatní ploše zůstává kód E.

Dříve než soud přistoupil k meritornímu posouzení věci, zabýval se otázkou okruhu osob, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. V daném případě takové osoby navrhovatelka označila v návrhu.

Jak je uvedeno již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2014, č.j. 10 As 51/2014-179 „*aplikaci ustanovení § 34 odst. 2 věty první s. ř. s. v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vylučuje § 101b odst. 4 s. ř. s., podle něhož se ustanovení § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 použijí přiměřeně. Tato výjimka byla do § 101b odst. 4 s. ř. s. zavedena až od 1. 1. 2012 novelou s. ř. s. (zákonem č. 303/2011 Sb.). Do té doby byla účast osob zúčastněných na řízení v řízení o zrušení opatření obecné povahy zcela vyloučena. Důvodem pro zavedení výjimky byla skutečnost, že navrhovateli v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemůže být z povahy věci znám celý okruh potenciálních osob zúčastněných na řízení. Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem, ale s obecně vymezeným okruhem adresátů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98), který nelze jednoduše výčtem zcela obsáhnout. Každý z těchto adresátů může za určitých okolností splňovat podmínky pro to, aby byl považován za osobu zúčastněnou na řízení.*“ V souladu s výše citovaným rozsudkem tedy Městský soud v Praze vyšel ze skutečnosti, že primárně je povinností soudu aktivně zjišťovat okruh možných osob zúčastněných na řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 - 75). Vyšel proto nikoli z jmenného seznamu osob, který je obsažen v předmětném návrhu, nýbrž z obsahu správního spisu a umožnil neurčitému okruhu adresátů opatření obecné povahy, aby mohly realizovat práva osob na řízení zúčastněných.

Je třeba dále konstatovat, že ze správního spisu Městský soud v Praze rovněž zjistil, že jako osoba zúčastněná na řízení přichází v úvahu společnost EKOSPOL, jenž dala podnět k předmětné úpravě územního plánu. Soud ji proto v souladu s ustanovením § 34 odst. 2 s. ř. s. vyrozuměl o probíhajícím řízení. Společnost EKOSPOL v soudem dané lhůtě sdělila, že bude uplatňovat v soudním řízení práva osoby na řízení zúčastněné, proto soud nadále s touto společností jednal jako s osobou na řízení zúčastněnou.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Úprava územního plánu č. U 0909/2010, kterou navrhovatel napadá, je úpravou směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleného Zastupitelstvem hl. m. Prahy 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 je míra využití v k.ú. Uhřetěves – území všeobecně smíšené /SV – E/ západně od ulice Františka Diviše z kódu E na kód G na pozemcích parc. č. 1920/11 a č. 1920/12. Nedílnou součástí úpravy je výkresová příloha a to 2x výkres formátu A4: Zastavovací situace – č.v. 5 v měřítku 1:1000, Perspektiva - č.v. 14.

Nejprve se soud zabýval otázkou, má-li navrhovatelka aktivní procesní legitimaci k podání předmětného návrhu.

Soud posoudil napadené rozhodnutí jako opatření obecné povahy v materiálním smyslu, proto vycházel při posuzování této otázky z ust. § 101a odst. 1 s.ř.s., dle něhož může

návrh na zrušení opatření obecné povahy podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

Odpůrce nezpochybňuje, že navrhovatelka je spoluvlastníkem pozemku p.č. 1906/42, 1906/118 a budovy bytového domu č.p. 1471 postaveného na pozemku p.č. 1906/118, vše zapsané na listu vlastnictví č. 3565 pro k.ú. Uhřetěves, toliko namítá, že s pozemky, kterých se úprava týká, sousedí jen pozemek parc. č. 1906/42 v malém rozsahu, druhý pozemek navrhovatelky parc. č. 1906/118 s nimi nesousedí. Soud je toho názoru, že i tato skutečnost je dostatečně významnou pro dotčení práv navrhovatelky.

Odpůrce dále namítá, že z návrhu není jasné, jakým způsobem se navrhovatelky uvedená úprava dotkla a jaké její právo bylo omezeno, když otázky případného omezení v průběhu výstavby a následného provozu plánované stavby jsou předmětem navazujících řízení (řízení o umístění stavby a stavebního řízení). Na podporu uvedeného pak odpůrce odkázal na rozsudek 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.

Lze konstatovat, že nastolenou otázkou aktivní legitimace se již zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17.9.2013, č.j. 1 Aos 2/2013-116 a to pod body 38. až 42., kde uvedl, že „Skutečnost, že hodnoty IPP nejsou v územním plánu stanoveny závazně, sama o sobě neznamená, že by se proti jejich úpravě nemohl oprávněný bránit návrhem na zrušení opatření obecné povahy. K posouzení toho, zda je určitý akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně.

Způsob vymezení IPP či způsob jakým byla provedena jeho změna, ničeho nemění na materiální podstatě tohoto regulativu a není proto způsobilý vyloučit možné dotčení na subjektivních právech. Obsahuje-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.

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

Aktivní procesní legitimace je proto dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem 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.“

V souladu s výše uvedeným soud uvádí, že aktivní legitimaci navrhovatelka v daném případě nemůže bránit skutečnost, že dosud není projednávána žádná konkrétní stavba, resp. její umístění či přímo realizace konkrétní stavby, nýbrž, že předmětem posouzení a rozhodnutí je toliko míra maximálně přípustného využití pozemku, jak namítá odpůrce. Je zřejmé, že judikatura Nejvyššího správního soudu, na niž poukazuje odpůrce (rozsudek ze dne 11.6.2009, č.j. 3 Ao 2/2009-23 a rozsudek ze dne 24.2.2010, č.j. 4 Ao 1/2010-43), byla již překonána právě citovaným rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2013, č.j. 1 Aos 2/2013-116.

Soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k dílčímu závěru, že navrhovatelce svědčí aktivní procesní legitimace, když současně vzal ve zřetel, že navrhovatelka tvrdí zásah

do svých práv, neboť na základě přijaté změny kódu míry využití dotčeného území je povinna, stejně jako ostatní vlastníci sousedních nemovitostí, strpět realizaci žadatelova záměru představující konkrétně rozvržený soubor bytových domů.

Navrhovatelka shledává zásadní nezákonnost v procesu projednávání a schvalování úpravy.

I na řešení námitek vznesených navrhovatelkou, které se týkají projednání a schválení předmětné úpravy, lze nalézt odpověď v již citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2013, č.j. 1 AOs 2/2013-116, konkrétně pod body 24. až 37. kde uvedl, že „*V projednávané věci je nesporné, že se napadená změna týká územního plánu schváleného před účinností nového stavebního zákona, tj. před 1. 1. 2007.*

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

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

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

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

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

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

IPP vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy. Stanovuje se za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné

míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. IPP ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše.

To, jaké hodnoty IPP jsou pro určité plochy vymezeny, nemá být důsledkem nahodilosti či individuálních zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí nacházejících se v regulovaném území. Hodnota IPP se má odvíjet od charakteru celkové zástavby, poměru nezastavěných ploch vůči zastavěným, dosavadní výšky staveb, jakož i jiných specifických faktorů.

Míra využití území významně ovlivňuje, jak velká stavba a s jakou podlažní plochou může být v daném území umístěna. Zvýší-li se IPP pro určitou plochu, znamená to, že tato plocha může být zastavěna daleko hustěji, popřípadě stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud předpokládáno.

Index podlažní plochy, včetně jeho konkrétní hodnoty, není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné. S ohledem na jeho podstatu i význam je podle okolností možné, že může zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Jeho vymezení proto nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti. Ostatně to, že limity území musí být v územním plánu vymezeny závazně, stanoví jak § 29 starého stavebního zákona, tak § 18 jeho prováděcí vyhlášky. Na tomto závěru nic nemění ani to, že v projednávané věci byl tento index nesprávně zařazen do směrné části územního plánu.

Podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona mohou být závazné části územního plánu měněny pouze způsobem, 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.“

Podstatnou pro rozhodnutí o výše uvedených námitkách je otázka, zda změna územního plánu, jež byla provedena rozhodnutím č. U 1110/2013, je skutečně změnou směrné části územního plánu.

V daném případě je zřejmé, že došlo ke změně územního plánu, který byl schválen před 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 učinil Nejvyšší správní soud ve shora citovaném usnesení (v němž řešil věc týkající se územního plánu Statutárního města Brna), lze vztáhnout i na daný případ.

Pojmu „index podlažní plochy“ užitému v územním plánu Statutárního města Brna, odpovídá termín „kód využití území“ užívaný územním plánem hlavního města Prahy, dle něhož mírou využití území, která je vyjádřena kódem míry využití území, se rozumí stanovení maximálních koeficientů zastavěných ploch („KZP“), hrubých podlažních ploch („KPP“), maximálního počtu nadzemních podlaží („PNP“) a minimálního koeficientu zeleně („KZ“) vzhledem k ploše posuzovaného území. Koeficient podlažních ploch je podíl maximální hrubé podlažní plochy objektů k ploše území a stanovuje kapacitu zástavby v nadzemní části objektů. Hrubá podlažní plocha se pro tento účel stanoví součtem hrubých podlažních ploch ve všech nadzemních podlažích, vypočtených z vnějších rozměrů budov a počtu nadzemních podlaží. Koeficient zeleně stanovuje minimální podíl započítávaných ploch zeleně k vymezené funkční ploše. Koeficient zeleně je směrný.

Z bodu 1.2.1. územního plánu hlavního města Prahy (Tabulka míry využití území) vyplývá, že zatímco kódu míry využití území „E“ odpovídá koeficient podlažních ploch 1,1 kódu „G“ odpovídá koeficient podlažních ploch 1,8. Jde o navýšení u kódu „G“ o 0,7, což je významné nejen proto, že kód míry využití území je obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území, ale i proto, že se v něm odráží stanovení míry podlažnosti ve vztahu k jednotlivým druhům staveb, která je u jednotlivých kódů odlišná. Nadto jde o závazný regulativ stanovený maximální hodnotou, která musí být respektována, tedy nepřekročena a to již s ohledem na skutečnost, že limity zastavěnosti jsou dány potřebou (a veřejným zájmem) ochrany zdraví lidí a životního prostředí, a proto představují jeden ze základních ukazatelů, jenž je třeba respektovat v jejich závazné podobě.

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

V souladu s výše citovanými závěry Nejvyššího správního soudu zdejší soud tedy konstatuje, 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 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 č. U 1110/2013 je třeba považovat za opatření obecné povahy v materiálním smyslu. V tom případě nezbyvá než 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 hlavního města Prahy neobsahuje ani odůvodnění, ačkoliv z ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy odůvodněno být musí.

Soud proto napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s.ř.s. zrušil, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.

Pro úplnost soud uvádí, že odpůrce staví ve vyjádření k návrhu obhajobu jím vydaného rozhodnutí i na nesprávnosti aplikace právního názoru vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116, neboť je tohoto názoru, že když rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bylo vydáno až po přijetí předmětné úpravy, nelze jej na napadenou úpravu vztáhnout a dle odpůrce by tak došlo k retroaktivitě práva.

Soud v této souvislosti pro stručnost odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10. 2014, č.j. 10 As 51/2014-179, konkrétně na bod 34 a násl., kde se Nejvyšší správní soud touto obranou odpůrce velmi podrobně zabýval.

Výrok II. rozhodnutí o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., navrhovatelka měla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení přísluší. Náklady řízení představují soudní poplatek zaplacený z podaného návrhu ve výši 5.000,- Kč a odměna za zastupování za dva úkony právní služby po 3.100,-Kč (§ 7, § 9 odst. 4, § 11 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – příprava a převzetí zastoupení, podání návrhu) a 2x režijní paušál po 300,-Kč (§ 13 odst. 3 vyhl.č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Celkem na odměně za zastoupení navrhovatelce náleží částka 6.800,- Kč.

Výrok III. o náhradě nákladů osoby zúčastněné na řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5 s.ř.s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V daném případě však osobě zúčastněné na řízení nebyla soudem uložena žádná povinnost, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í :

Proti rozhodnutí lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v § 102 s.ř.s. a násl.

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

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

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

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

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

V Praze dne 13. ledna 2015

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.