



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Karly Cháberové a soudců JUDr. Dany Černé a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci navrhovatele: **Pobočný spolek Centrum pro podporu občanů**, se sídlem Praha 3, Chlumova 17, IČ: 70947261, zastoupen JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem v Táboře, Příběnická 1908, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, Praha 1, Mariánské náměstí 2, za účasti zúčastněné osoby: **SOFIL RESIDENCE s.r.o.**, Praha 6, Sedlec, V Sedlci 249/4a, IČ: 02381940, zastoupena JUDr. Lukášem Michnou, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem v Praze 1, Vojtěšská 8, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hl.m. Prahy č. U 1114/2013 platné od 8.2.2013,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy č. U 1114/2013 o úpravě směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy schváleného Zastupitelstvem hlavního města Prahy dne 9.9.1999 usnesením č. 10/05 ve znění Změny 1000/00 vydané opatřením obecné povahy č. 6/2009 s účinností od 12.11.2009 se z r u š u j e dnem vyhlášení tohoto rozsudku.**
- II. Odpůrce je p o v i n e n zaplatit navrhovateli náklady řízení ve výši 17 342 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.**

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel podal u Městského soudu v Praze návrh na zrušení opatření obecné povahy – úpravy č. U 1114/2013 směrné části územního plánu sídelního útvaru hl.m. Prahy, která nabyla platnost dne 8.2.2013. Tímto opatřením obecné povahy byla změněna míra využití území v lokalitě k.ú. Sedlec – území čistě obytné – z původního kódu B na kód C ve stávající ploše.

Navrhovatel nejprve uvedl důvody, pro které má za to, že mu svědčí aktivní legitimace k podání návrhu. Uvedl, že je pobočným spolkem spolku Arnika, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, přírody a krajiny. Cílem jeho činnosti je dohlížet na to, aby územní plánování v hl.m. Praze bylo v souladu se zákonem a aby bylo racionální a příznivé pro obyvatele Prahy. Dlouhodobě vyvíjí činnost směřující k nápravě nelegálního stavu schvalování úprav, což lze doložit i korespondencí s Ministerstvem místního rozvoje a veřejným ochráncem práv. Do procesu přípravy úprav neměl možnost zasáhnout, neboť se s nimi nemohl seznámit, a neměl možnost vznášet připomínky. Tím bylo zkráceno jeho právo podílet se na rozhodování o životním prostředí a právo na příznivé životní prostředí. Rovněž bylo zkráceno právo členů navrhovatele na příznivé životní prostředí a na příznivý rodinný život. Tato práva se netýkají pouze vlastníků pozemků dotčených úpravou, ale všech obyvatel Prahy. Navrhovatel poukázal na nález Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 59/14, ve kterém Ústavní soud potvrdil, že odepření přístupu k soudnímu přezkumu určitému druhu subjektů je nepřipustné. Současně Ústavní soud stanovil kritéria aktivní legitimace spolku. Dle názoru navrhovatele Ústavním soudem stanovená kritéria jsou v daném případě splněna.

Pokud se jedná o důvody podání návrhu, tyto navrhovatel vymezil tak, že nezákonnost spočívá v procesu projednání a schvalování předmětné úpravy a ve formě, kterou byla vydána. Úprava nebyla projednána s veřejností ani s dotčenými vlastníky nemovitostí a nebyla schválena zastupitelstvem hlavního města Prahy a nebyla řádně zveřejněna. Z materiálního hlediska má provedená úprava povahu opatření obecné povahy, neboť mění územní plán, je závazná a přímo opravňuje zájemce o budoucí výstavbu, aby ve smyslu této úpravy požadoval umístění odpovídající stavby. Navrhovatel dále odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2013 č.j. 1Aos 2/2013-116, podle kterého 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. Jeho vymezení proto nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti. S odkazem na ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona pak navrhovatel dovodil, že nové vymezení limitu využití území je možné pouze postupem podle věty první tohoto ustanovení, tedy formou přijetí opatření obecné povahy. V územním plánu hlavního města Prahy by 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 se zachováním procesních práv. Navrhovatel namítl, že úprava směrné části v daném případě byla tedy schválena orgánem, který neměl pravomoc k jejímu přijetí, a proto je nezákonná. Předmětná úprava směrné části územního plánu byla dále schválena nezákonným způsobem, tedy v rozporu s ustanovením § 188 stavebního zákona. V důsledku toho napadené opatření obecné povahy v rozporu se zákonem neobsahuje odůvodnění. Ze všech uvedených důvodů navrhovatel navrhl, aby soud dnem právní moci rozsudku označené opatření obecné povahy zrušil a navrhovateli přiznal náhradu nákladů řízení.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu k otázce aktivní legitimace navrhovatele uvedl, že ustanovení § 101 soudního řádu správního umožňuje obranu proti opatření obecné povahy pouze těm subjektům, které jsou bezprostředně a přímo zkráceny na svých právech. V daném případě projednání a přijetí úpravy územního plánu nepředstavuje rozhodování o specifických činnostech navrhovatele a projednání a přijetí předmětné úpravy není v rozporu s ustanovením vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Pokud navrhovatel není bezprostředně zkrácen ve svém právu, nemůže vznášet námitky proti proceduře přijetí změny. Odpůrce v této souvislosti odkázal na konkrétní rozsudky Nejvyššího správního soudu i na stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj. V daném případě neexistuje podstatný místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Úprava se týká pozemku parc.č. 144/2 v k.ú. Sedlec, Praha 6, přičemž sídlo navrhovatele se nachází v městské části Praha 3. Navrhovatel nijak nedokládá, že by jeho členové byli vlastníky nemovitostí, které mohou být dotčeny žalobou napadenou úpravou.

Pokud se jedná o zákonnost samotné úpravy, k tomu odpůrce uvedl, že žalobcem zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bylo vydáno až po přijetí žalobou napadené úpravy, a nelze ho tedy na tuto úpravy použít, neboť by došlo k retroaktivitě práva. V případě zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se jedná o přelomové rozhodnutí, které přehodnocuje dosavadní judikaturu potvrzovanou i Ústavním soudem. V procesu pořizování a schvalování úpravy Ú 1114/2013 bylo jednoznačně postupováno tak, jak byl chápán kód míry využití území a jeho úpravy v rámci územního plánu v době pořizování úpravy. V této souvislosti odpůrce vyjmenoval rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydaná před usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, která problematiku řešila opačně ve srovnání se závěrem rozšířeného senátu. Předmětné rozhodnutí o úpravě směrné části územního plánu bylo dle odpůrce přijato v intencích § 188 odst. 3 věty druhé a třetí stavebního zákona. V případě úprav směrné části územního plánu se ustanovení správního řádu pro přijímání opatření obecné povahy nepoužijí. Z uvedených důvodů odpůrce navrhl zamítnutí návrhu.

Na vyjádření odpůrce navrhovatel reagoval podáním ze dne 26.8.2014, ve kterém zopakoval důvody, pro které má za to, že je v daném případě aktivně legitimován k podání návrhu. Zdůraznil, že otázku aktivní procesní legitimace nelze zaměňovat s důvodností návrhu. Pokud se jedná o věcné námitky, zde zdůraznil, že dřívější judikatura vztahující se k úpravě kódu využití území byla překonána právním názorem vysloveným v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Dle názoru navrhovatele se v daném případě nejedná o retroaktivitu. U právního názoru nelze hovořit o platnosti a účinnosti, soudní nalézání práva nelze považovat za tvorbu právních předpisů. Pokud dochází ke změně judikatury, nesmí se jednat o změnu svévolnou, avšak takovou změnu nelze vyloučit. Zejména je v daném případě třeba vycházet z toho, že Nejvyšší správní soud plní funkci sjednocovatele judikatury správních soudů, a proto je třeba vycházet z právního názoru vysloveného rozšířeným senátem v již uvedeném usnesení ze dne 17.9.2013 č.j. 1Aos 2/2013-116. Závěrem tohoto podání navrhovatel zopakoval závěrečný návrh tak, aby soud napadené opatření obecné povahy zrušil a navrhovateli přiznal náhradu nákladů řízení.

Ze správního spisu, který byl soudu předložen, vyplývá, že na základě návrhu úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hl.m. Prahy po předložení vyjádření dotčených správních orgánů byla odborem územního plánu Magistrátu hl.m. Prahy vydána úprava směrné části územního plánu sídelního útvaru hl.m. Prahy č. Ú 1114/2013 s tím, že předmětem úpravy je míra využití území v k.ú. Sedlec – území čistě obytné – při ulici V Sedlci, kdy původní kód B je na výkrese č. 4 upraven na kód C ve stávající ploše. Součástí

úpravy je výkresová příloha, ve které je původní stav ve výkrese č. 4 a nový stav v tomto výkrese. V této příloze je předmětná plocha označena jako plocha OB-C. Grafické přílohy jsou opatřeny údajem o tom, že jsou platné od 8.2.2013.

V daném případě je nesporné, že napadená úprava směrné části územního plánu sídelního útvaru hl.m. Prahy je opatřením obecné povahy. Soud při posuzování aktivní legitimace navrhovatele vycházel z právního názoru vysloveného v nálezů Ústavního soudu ze dne 30.5.2014 sp.zn. I. ÚS 59/14, že tvrzení navrhovatele musí vymezit zásah, ke kterému mělo napadeným opatřením obecné povahy dojít, a že zde musí být určitá souvislost mezi předmětem napadeného opatření obecné povahy a činností navrhovatele (spolku). V daném případě jsou dle názoru soudu takto vymezená kritéria splněna. Navrhovatel vymezil, v čem spočívá zásah do jeho práv, když se nemohl vyjádřit k přijímané úpravě. Rovněž místní a věcná souvislost s předmětnou úpravou je naplněna. Skutečnost, že sídlo navrhovatele jako spolku zabývajícího se ochranou životního prostředí je v jiné městské části než dotčené pozemky, nelze hodnotit tak, že zde není dán místní vztah k lokalitě regulované územním plánem. Vzhledem k předmětu činnosti navrhovatele je třeba mít za to, že jeho zájem se dotýká hlavního města Prahy jako celku. Důvodem vzniku spolku nebyl zájem o poměry v určité městské části, ale jeho činnost se týká území většího rozsahu. Za této situace má soud za to, že u navrhovatele jsou splněny podmínky aktivní legitimace k podání návrhu. Okolnosti, zda jsou tvrzení uvedená v návrhu důvodná, jsou pak posuzovány v průběhu soudního řízení. Vzhledem k tvrzením v návrhu bylo třeba, aby se soud návrhem zabýval věcně.

Odpůrce při přijímání úpravy č. Ú 1114/2013 postupoval podle § 188 odst.3 věta druhá a třetí zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon), kde je stanoveno, že o úpravě směrné části územního plánu obce rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů. Navrhovatel tento postup označil za nesprávný a nezákonný.

Otázku, kdo a podle jakého právního předpisu má rozhodovat o změně směrné části územního plánu spočívající ve změně kódu využití území, řešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17.9.2013 č.j. 1 AOs 2/2013-116. V tomto usnesení rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že „*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.). 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*“. V tomto usnesení, jehož závěry o významu indexu podlažní plochy lze využít i pro posouzení dané věci, je vysloven názor, že „*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“.

Dle názoru soudu lze v daném případě plně vycházet ze závěrů vyslovených rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Jestliže se jednalo o změnu kódu využití území, jednalo se o změnu takového charakteru a dopadu, že měla být projednána jako opatření obecné povahy postupem podle zákona č. 183/2006 Sb., a to bez ohledu na to, že se jednalo o změnu směrné části územního plánu. Soud v daném případě neshledal důvod a možnost odklonit se od závěrů vyslovených ve shora uvedeném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

Podle § 101b odst.3 s.ř.s. při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Právním stavem je třeba rozumět určité znění příslušných právních předpisů, pod tento pojem však nelze zahrnout stav judikatury správních soudů v době vydání napadeného opatření obecné povahy. Posouzení námitky navrhovatele podle judikatury vzniklé až poté, kdy bylo napadené opatření obecné povahy vydáno, není porušením zákazu retroaktivity. V takovém případě soud nevychází z jiného právního předpisu, pouze s odkazem na v mezidobí vzniklou judikaturu vyvozuje závěry odlišné od dřívějšího posuzování obdobných věcí podle stejného znění příslušných ustanovení zákona. V souvislosti s touto otázkou lze odkázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 2.12.2009 sp.zn. IV. ÚS 2170/08, ve kterém je mimo jiné uvedeno, že *judikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno, aby i při nezměněné právní úpravě byla doplňována nebo měněna*. Ústavní soud v tomto nálezu sice připustil, že takové změny nejsou žádoucí z důvodu narušení principu předvídatelnosti soudního rozhodování, avšak takovýto postup nevyloučil zejména za situace, kdy je pro změnu předepsán určitý postup. Takovým postupem je ve správním soudnictví projednání věci rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k tomu, že v daném případě soud vychází právě ze závěru vysloveného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, neztotožnil se s názorem odpůrce, že zákonnost postupu při vydávání napadeného opatření obecné povahy by neměla být posuzována podle judikatury vzniklé až po vydání předmětného opatření obecné povahy. Stejnou námitku řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. září 2014 č.j. 4 As 148/2014-16 se stejným závěrem, že při změně judikatury nejde o porušení zákazu retroaktivity.

Z důvodů uvedených shora dospěl soud k závěru, že navrhovatelova námitka o nezákonnosti procesu vydání napadeného opatření obecné povahy je důvodná, že napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, a proto uvedené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s.ř.s. zrušil, a to dnem vyhlášení rozsudku..

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když navrhovatel měl ve věci úspěch. Náklady řízení představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměna advokátovi za tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, sepsání návrhu, replika) po 3 100 Kč a třikrát režijní paušál po 300 Kč (§ 7, § 9

odst.3 písm.f/, § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhl.č.177/1996 Sb.). Protože zástupcem navrhovatele je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je tento povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Částka daně činí 2 142 Kč. Náklady řízení tedy celkem činí 17 342 Kč.

P o u č e n í:

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

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

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

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

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

V Praze dne 15. října 2014

JUDr. Karla Cháberová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Marcela Brabcová