



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. Jana Kašpara v právní věci navrhovatelky: **M. H.**, bytem K. 851/21, P. 9, zast. P. Š., obecným zmocněncem, bytem K. 564, P. 9, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti : **Skanska Reality a.s.**, sídlem Líbalova 2348/1, Praha 4, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - úpravy územního plánu hlavního města Prahy ze dne 25.1.2012, č. U 0840/2012,

t a k t o :

- I. Úprava směrné části územního plánu hlavního města Prahy ze dne 25.1.2012, č. U 0840/2012, 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 návrhem podaném dne 9.6.2014 domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy spočívající v úpravě směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy schváleného ZHMP dne 9.9.1999 usnesením č. 10/05, dále jen „územní plán“ č. U 0840/2012. Touto opravou došlo v lokalitě k.ú. Kbely (území čistě obytné (OB-C), všeobecně obytná (OV-D) a území všeobecně smíšené (SV-D) v prostoru severně od kasáren při ulici Mladoboleslavské k navýšení kódu míry využití územní pro pozemek parc.č. 1938/1 tak, že původní stav:

- a) OB s kódem C byl změněn na kód D v severní části a kód E v jižní části plochy OV na pozemku parc.č. 1938/1 ve zbývající ploše zůstává jako C
- b) původní stav OV 1 s kódem D byl změněn na kód E ve stávající ploše OV 1
- c) původní stav OV 2 s kódem D byl změněn na kód E ve stávající ploše OV 2
- d) SV s kódem D změněn na kód E pro část plochy SV na pozemku parc.č. 1938/1, ve zbývající ploše zůstává kód D.

Navrhovatelka má za to, že napadené opatření obecné povahy je nezákonné, neboť bylo schváleno k tomu nepřislušným 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 a dokonce ani s dotčenými vlastníky nemovitostí a nebyla schválena zastupitelstvem hlavního města a následně nebyla řádně zveřejněna. Odpůrce tak postupoval v rozporu se zákonem, neboť dotčení vlastníci byli zbaveni práva podávat námítky 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. 7 As 44/2007). Podle usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 1 Ao 1/2009 - 120, ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101 a násl. s.ř.s. může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace. Navrhovatelka byla dotčena na svých vlastnických právech, neboť jí nezákonným postupem odpůrce bylo odepřeno své vlastnické právo hájit. Dle usnesení rozšířeného senátu 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 popsaným 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 orgánu, 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. 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, dalším negativním dopadem je nedostatečnost občanské vybavenosti vzhledem k předpokládanému počtu nových rezidentů.

Navrhovatelka dovozuje aktivní legitimaci na základě společného jmění manželů k pozemkům parc. č. 1891/1 a 1891/2 v k.ú. Kbely, kde se tyto nemovitosti nacházejí v blízkosti pozemků dotčených úpravou parc. č. 1938/1. 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 Nová Toužimská 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 tak 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 žaloby 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. Návrh na zrušení opatření obecné povahy založený na vlastnictví ve společném jmění manželů je oprávněn podat byť i jen jeden z manželů (NSS č.j. 1Ao 5/2010-169).

Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu. Ve vyjádření k podanému návrhu uvedl, že má za to, že není dána aktivní legitimace navrhovatelky, neboť není vlastníkem sousedního pozemku, ale ani se nenachází v blízkosti pozemku dotčeného 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 navrhovatele 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. Ve věcně obdobném případě požádal odpůrce na stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, které potvrdilo správnost postupu odpůrce.

Odpůrce upozorňuje, že citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bylo vydáno dva roky po přijetí žalobou napadené úpravy a nelze je tedy na žalobou napadenou úpravu územního plánu použít, neboť by došlo k rektroaktivitě 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.

Osoba zúčastněná na řízení, která je vlastníkem dotčeného pozemku a investorem zamýšleného projektu „Obytný soubor Nová Toužimská“, navrhla zamítnutí návrhu, neboť předmětem dané úpravy byla změna míry využití území na pozemku parc.č. 1938/1 v prostoru

přístupném pouze z ulice Polaneckého, jež nemá žádnou přímou vazbu na nemovitost navrhovatelky. V části předmětné plochy došlo úpravou k navýšení kódu míry využití území převážně o 1 stupeň. Přestože nemovitost navrhovatelky je komunikačně vzdálená od uvažovaného projektu Nová Toužimská, navrhovatelka v návrhu tvrdí, že výstavba projektu bude mít údajně závažné dopady na životní prostředí předmětné lokality a na kvalitu užívání nemovitosti navrhovatelky. Osoba zúčastněná má za to, že navrhovatelka není aktivně věcně legitimovaná k podání návrhu, neboť navrhovatelka tuto skutečnost dovozuje pouze z obecných nedoložených tvrzení, že bude dotčena na svých subjektivních právech. Osoba zúčastněná má za to, že úpravou nedošlo k zásahu do hmotných práv navrhovatelky, neboť dle soudního řádu správního je možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy primárně procesním prostředkem a ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání. Teprve poté, co bude zřejmé, že k zásahu do hmotných práv může dojít, lze se zabývat i zákonností procedury přijetí. Věcně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pouze ten, kdo tvrdí zkrácení na svých právech, ale současně toto zkrácení prokazuje. Obě podmínky musí být splněny kumulativně. Nelze se spokojit s obecnými tvrzeními o eventuálním zásahu do práv navrhovatelky (NSS č.j. 1 AOs 2/2013-116). Nemovitost spoluvlastněná navrhovatelkou s předmětnou lokalitou nijak nesousedí, navrhovatelka nemá přímý výhled na předmětnou lokalitu. Nemovitosti navrhovatelky jsou od předmětné plochy odděleny pásem pozemků parc. č. 1938/2, 1938/3, 1938/5. Nejkratší vzdušná vzdálenost od domu navrhovatelky k nejbližšímu domu v projektu Nová Toužimská je cca 400 metrů. Navrhovatelka nemá přímý přístup na předmětné pozemky, přes tyto pozemky nevede žádná komunikace (ani se v záměru o tom neuvažuje), která by předmětnou plochu přímo spojovala s pozemkem navrhovatelky. Přístup na pozemky vede pouze přes komunikaci Polaneckého, která je od nemovitosti navrhovatelky vzdálena více jak 1,5 km. Z oznámení o záměru výstavby projektu Nová Toužimská vyplývá, že se nejedná v daném případě o abnormálně přetížené území, ale naopak o území mimo centrum města, v zásadě nevyužívané a téměř nezastavěné. V okolí jsou pouze sklady, dvě letiště a neobdělávaná pole. Úprava územního plánu zvýšila kód míry využití převážně o jeden stupeň, což danou lokalitu nijak nadměrně nezatěžuje. Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že předmětná plocha je platným územním plánem určena k zastavění. Úpravou nebyla umístěna stavba do území a ani nedošlo ke změně funkčního využití území, byla změněna pouze míra využití pozemků, nikoliv funkční využití ploch, které by teoreticky mohlo zasáhnout do práv navrhovatelky. Podstatou návrhu navrhovatelky je snaha zabránit jakékoliv stavební činnosti v předmětné lokalitě. Navrhovatelka však nemá právo na vymezení nezastavitelného pásu na cizím pozemku, jinak by se jednalo o nepřipustný zásah do vlastnického práva zúčastněné osoby. Navrhovatelka v návrhu nijak neuvádí, k jakému zásahu v důsledku úpravy územního plánu do práv navrhovatelky může dojít, než kdyby zúčastněná osoba realizovala projekt Nová Toužimská s nižšími koeficienty míry využití území platnými ještě před úpravou. Ze závěru zjišťovacího řízení plyne, že výstavba projektu nemůže negativně ovlivnit životní prostředí ani veřejné zdraví, bylo shledáno, že provoz projektu nebude nepříznivě ovlivňovat životní prostředí ani obyvatelstvo. Projekt Nová Toužimská není přímo propojen s nemovitostí navrhovatelky, přístup do obytného souboru je předpokládán pouze z ulice Polaneckého. Žádné další dopravní napojení nezasáhne do subjektivních práv navrhovatelky. V současné době jsou dotčené pozemky bez jakékoliv občanské vybavenosti, po dokončení výstavby se občanská vybavenost na rozdíl od současného stavu významnělepší.

Funkční využití dotčené plochy je dáno platným územním plánem a na jejím možném využití napadené opatření obecné povahy nic nemění. Nedodržení těchto podmínek pak může navrhovatelka namítat v územním řízení. Navrhovatelka nebude nijak dotčena na svých právech v důsledku stavební činnosti. V důsledku zvelebení lokality a vybudování nové

občanské vybavenosti cena okolních nemovitostí vzroste a dojde k jejich zhodnocení. Úprava byla dle zúčastněné osoby vydána v souladu se zákonem stanoveným postupem, dle předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu nebylo nikdy zpochybněno, že zastupitelstvo hlavního města Prahy mělo dle § 29 zákona č. 50/1976 Sb. právo vymezit závaznou část územního plánu a ostatní část byla považována za směrnou. Tímto vymezením byly vymezeny kompetence mezi zastupitelstvem hl.m. Prahy (měnit závaznou část) a Magistrátem hl.m. Prahy (upravovat směrnou část). Rozhodnutí o úpravě směrné části územního plánu bylo přijato v intencích ustanovení § 188 odst. 3 věty druhé a třetí stavebního zákona v souladu s metodickým pokynem pro jeho přijetí uvedeným v příloze „A“ odůvodnění opatření obecné povahy č. 6/2009. V případě úprav územního plánu se ustanovení správního řádu pro přijímání opatření obecné povahy nepoužijí.

Na rozdíl od rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 AOs 2/2013-116 v daném případě úpravu schválila po projednání Rada městské části, jejíž usnesení o schválení této úpravy bylo veřejně přístupné. Navrhovatelka měla možnost se o tomto usnesení dozvědět a do procesu zasáhnout. Ostatně projekt „Nová Toužimská“ zúčastněná osoba představila při své prezentaci dne 19.12.2012 na veřejné schůzi zastupitelstva Městské části Prahy Kbely. Námitky proti úpravě mohla navrhovatelka uplatnit rovněž v rámci zjišťovacího řízení EIA, kterého se však, na rozdíl od jiných subjektů nezúčastnila.

Navrhovatelka se nepřipustně dovolává retroaktivity práva, neboť pro úpravu územního plánu projednat bylo přijato v lednu 2012 v odkazu na judikaturu přijatou v roce 2013. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu naprosto přehodnocuje dosavadní judikaturu NSS potvrzovanou i Ústavním soudem. V době přijetí napadené úpravy byla praxe zcela opačná. V procesu pořizování a schvalování úpravy územního plánu bylo postupováno tak, jak byl chápán kód míry využití území a jeho úpravy v rámci územního plánu v době pořizování této úpravy. Stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu (NSS 3Ao 9/2012-219).

Podaný návrh obecného opatření je v rozporu se zásadou proporcionality a neúměrně zasahuje do práv zúčastněné osoby nabytých v dobré víře, která se při svém postupu důvodně spoléhala na dosavadní konstantní judikaturu nejvyšších soudů. Projekt Nová Toužimská představuje druhou upravenou variantu, když původní záměr z roku 2009 počítal s vyšší mírou zatížení předmětného území. Po vydání úpravy započala zúčastněná osoba s přípravou podkladů pro územní rozhodnutí, vynaložila značné náklady na nezbytné posudky a studie. Zúčastněná osoba důvodně předpokládá, že bude moci realizovat předpokládaný zisk. Pokud soud úpravu zruší, nebude zúčastněná osoba v rozporu s legitimním očekáváním schopna předpokládanou výstavbu projektu Nová Toužimská ve stanoveném čase realizovat. Dojde tak ke zmaření vynaložených nákladů. Zúčastněná osoba má tak za to, že by soud neměl upřednostňovat pouze tvrzený zásah do práv navrhovatelky, ale měl by zohlednit rovněž zásah do práv zúčastněné osoby, které, v důsledku jí nezaviněného postupu hrozí značná škoda. To vše v případě, kdy zákon dává navrhovatelce možnost uplatnit svá tvrzená práva v územním řízení, ve kterém budou správní orgány detailně zkoumat zásahy do subjektivních práv třetích osob. Zúčastněná osoba také poukázala na zásadu zdrženlivosti správních soudů (NSS sp.zn. 2 Ao 2/2007, sp.zn. 2 Ao 3/2007, sp.zn. 2 AOs 3/2013, sp.zn. 9 AOs 1/2012). Proto by měl soud zrušit opatření obecné povahy jen tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Navrhovatelka dále v replice k vyjádření žalovaného a zúčastněné osoby uvedla, že otázkou aktivní věcné legitimace návrhu nelze směřovat s otázkou důvodnosti návrhu. Pozemky se nacházejí ve vzdálenosti cca 300 metrů od pozemků dotčených napadenou úpravou. Záměr výstavby obytný soubor Nová Toužimská, který napadená úprava umožňuje, počítá s výstavbou 1.002 bytových jednotek pro uvažovaných 2.397 obyvatel na 29.980 m², což představuje dvojnásobné navýšení zastavitelnosti území oproti stavu bez napadené Pozemky navrhovatelky se nacházejí 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 úpravu 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). A to v podstatně vyšší míře než pokud by napadená úprava přijata nebyla (napadená úprava de facto umožňuje postavit v bezprostřední blízkosti pozemku navrhovatelky menší město). Nehledě ke kumulaci negativních vlivů z další návrhem napadenou úpravou U 0956/2011. Argumenty uplatněné odpůrcem byly již usnesením rozšířeného senátu NSS č.j. 1 Aos 2/2013-116 vyřešeny. Shodně s Nejvyšším správním soudem i Ministerstvo pro místní rozvoj dospělo k závěru, že na úpravu směrných částí územních plánů je nutno hledět jako na opatření obecné povahy a že tedy musí být přijímána ve stejném procesu jako změny územních plánů. Při výkonu státního dozoru ve věci úpravy územního plánu hl.m. Prahy U 986/2011 ministerstvo uvedlo „kód míry využití území je způsobilý zasáhnout do práv dotčených subjektů, zde zejména vlastníků nemovitostí, ale i do práv veřejnosti, a proto musí být jeho změna provedena procesem určeným stavebním zákonem pro změnu územního plánu“. V otázce změny judikatury a z toho plynoucí retroaktivity ve výkladu práva se zabýval Ústavní soud v nálezu sp.zn. III.ÚS 3221/11, kde mj. uvedl „soudní rozhodnutí z podstaty věci působí zpětně (retrospektivně), nemůže se na něj uplatnit ani obecný zákaz retroaktivity“. Dle usnesení rozšířeného senátu č.j. 7Afs 20/2007-73 „judikatura správních soudů není neměnná a ani existence právního názoru vyjádřeného rozhodnutí rozšířeného senátu nebrání opětovně kasační stížnosti zpochybnit jeho validitu...na druhou stranu relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů“. Navrhovatelka má za to, že právě ve vztahu k úpravám lze hovořit o principiálních důvodech, neboť co jiného než nedotknutelnost vlastnictví a možnost jeho omezování jen v nezbytně nutné míře, proporcionalita, zásah do tohoto práva a možnost jen zákonnými cestami řádně a včas zahájit, by měla být základním principem právního státu.

Míra využití území významně ovlivňuje, jak velká stavba s jakou podlažní plochou může v daném území být umístěna. Zvyšuje-li se kód míry využití pro určitou plochu, znamená to, že tato plocha může být zastavěna daleko hustěji, popř. stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud předpokládáno. Míra využití území je součástí územně plánovací dokumentace a v dalších řízeních jí budou správní orgány vázány. Navýšení zastavitelnosti území v napadeném rozsahu bude mít vliv na podstatně širší okolí a to na celou městskou část Praha 9 - Kbely. Kód míry využití byl sice zvýšen převážně „jen o jeden stupeň“, tato změna území je svou rozlohou a těmito novými koeficienty je pro uvažovaný záměr krucální, když mj. umožňuje navýšení podlažnosti v území z 3+ na 5+ a koeficientu podlažních ploch z 0,5 na 1,1, tedy navýšení o 0,6, jak plyne z tabulky míry využití území dle Metodického pokynu k územnímu plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. V případě rozsudku NSS č.j. 1 Aos 2/2013-135 došlo k navýšení z 1,3 na 2,2, tedy o 0,9, přičemž NSS toto navýšení staví na roveň právě s navýšením o 0,6. Aktuální využití a zastavěnost (zcela odlišovat od zastavitelnosti) území není pro zatížení území rozhodné, neboť to se odvíjí již od územně plánovací dokumentace, která stanovuje limity území (např. právě zastavitelnost) tak, aby

byly naplněny cíle územního plánování, tedy mj. udržitelný rozvoj území. Mimo jiné právě proto je i pro změny územního plánu ve stavebním zákoně zakotven postup obdobný pro přijetí nového územního plánu za účasti veřejnosti, a to počínaje samotným rozhodnutím přímo volených zástupců lidu o jejím pořízení – tedy způsobem odlišným, než kterým došlo k přijetí napadené úpravy. Pokud byla podoba území podobně určena změnou územního plánu Z 0637/04, je třeba aktuální stav nejprve vyhodnotit v souvislostech a případně teprve poté zahájit řádné řízení o změně územního plánu. Tvrdí-li zúčastněná osoba, že navrhovatelka napadenou úpravou nebude dotčena na svých hmotných právech, navrhovatelka poukazuje na hlukovou studii, která počítala s tím, že předmětnému stavebnímu záměru bude předcházet výstavba sousedního stavebního záměru bytový soubor Kbely, která však dosud nezapočala. V hlukové studii se tak jednotlivé hlukové izofony lámou o bytový soubor Kbely, místo aby se doposud v žádě nevyužité a téměř nezastavěné krajině rozléhaly a dopadaly na nemovitosti navrhovatelky. Shodně počítá hluková studie s prodloužením komunikace Polaneckého skrze letňansko-kbelský lesopark na komunikaci Veselskou, čímž uvažuje rozpad významného podílu automobilové dopravy tímto směrem. Prodloužení přes lesopark však narazilo na značný odpor a v současné době se o jeho realizaci neuvažuje (www.lkformu.cz). Automobilová doprava tak nebude mít kam se rozpadat a navrhovatelka pocítí navýšení v plné výši. Nemovitosti navrhovatelky se nachází cca 300 m od napadené úpravy a 850 m od ulice Polaneckého, tedy od nejvzdálenějšího budu úpravy. Zrušení napadené úpravy neznamena, že osoba zúčastněná na řízení je zbavena možnosti realizovat svůj záměr výstavby obytného souboru Nová Toužimská. K záměru může zúčastněná osoba přistoupit až poté co bude kód míry využití území změněn v souladu se zákonem prostřednictvím opatření obecné povahy a to za účasti dotčených osob a po poměření soukromého zájmu investora na straně jedné a zájmu veřejného na straně druhé. Území, jehož se týká napadená úprava je ze severu hermeticky uzavřené letištěm Letňany a z jihu areálem vojenských kasáren. Veškerý budoucí pohyb je proto logicky uvažován ve směru z východu na západ – od komunikace Polaneckého směrem k nemovitostem navrhovatelky a dále metro C Letňany. Tvzení zúčastněné osoby, že budoucí záměr bude zakončen „obratistě v podobě slepé ulice“, která doposud na všech předložených nákresech vždy ústila do uvažovaného sousedního záměru, lze považovat za nepravdivé. Usnesení rady Městské části o schválení napadené úpravy nikdy nebylo veřejně přístupné a navrhovatelka tak neměla možnost se o něm dozvědět. Navíc daná skutečnost nemění nic na skutečnosti, že napadená úprava je postižena vadou. Navrhovatelka nebyla účastna procesu o jejich záměru obytného souboru Nová Toužimská, neboť vzhledem k předchozímu řízení EIA v dobré víře nepředpokládala nový proces EIA v daném území.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Při posouzení 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 depozitář, 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.

Skutečnost, že hodnoty IPP nejsou v územním plánu stanoveny závazně, sama o sobě neznamená, že by se proti jejich úpravě nemohl oprávněný bránit návrhem na zrušení opatření obecné povahy. K posouzení toho, zda je určitý akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně.

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

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

Aktivní procesní legitimace je proto dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodné, zda k takovému cíli (v projednávané věci k zamýšlené stavbě) v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv.

Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (konec citace).

Ke shora uvedeným argumentům není v projednávané věci mnoho co dodat. Je zřejmé, že argumentace odpůrce uplatněná v této věci vychází z judikatury shora citovaným usnesením Nejvyššího správního soudu překonané.

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 *mirou 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 D odpovídá koeficient podlažních ploch 0,8 a podlažnost 5+, kódu E odpovídá koeficient podlažních ploch 1,1 a podlažnost 5+ (tedy více jak dvojnásobek). I 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 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.

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 navrhovatel) nebyli v době vydání přezkoumávané úpravy územního plánu vědomi. Odpůrcem tvrzená nepřipustná retroaktivita je pojmově vyloučena, o retroaktivitě lze uvažovat ve vztahu k právnímu předpisu, nikoli však ve vztahu k právnímu názoru vysloveného v relevantní judikatuře. V době rozhodování o podaném návrhu je soud povinen respektovat aktuální judikaturu, zde Nejvyššího správního soudu, bez ohledu na tvrzenou dobrou víru zúčastněné osoby v dosavadní judikaturu a tehdejší stanoviska nadřízeného orgánu odpůrce.

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 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, že opatření obecné povahy nebylo v souladu se zákonem řádně projednáno a zveřejněno, soud shledal tyto námítky 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. Je proto zcela nerozhodné, že napadená úprava směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy byla projednána Radou městské části. Takovýto proces nenahrazuje postup dle § 171 a násl. správního řádu, se kterým je spojeno právo vlastníka dotčené nemovitosti vznést námitky dle § 172 odst. 4 s.ř., se kterými je správní orgán povinen se v odůvodnění vypořádat. Shodně nelze zaměňovat práva veřejnosti v řízení EIA a v řízení dle § 171 a násl. správního řádu, neboť předmět řízení dle § 171 a násl. správního řádu, resp. účast veřejnosti v tomto řízení není omezena výlučně posouzením vlivu stavby na životní prostředí. Proces EIA není správním řízením a jeho výsledkem není správní rozhodnutí, z čehož plyne absence „procesních“ práv účastníka, veřejnosti. Jakkoli je stanovisko EIA odborným podkladem pro vydání navazujících rozhodnutí (zejm. územního rozhodnutí a stavebního povolení), lze účast veřejnosti v procesu EIA považovat za „konzultativní“, neboť např. proti stanovisku není přípustná žaloba dle s.ř.s. Dle závěru zajišťovacího řízení sp.zn. S-MHMP-1211973/2012/OZP/VI/EIA/827-2/Vč ze dne 12.3.2013 nebude projekt „Obytný soubor Nová Toužimská“ posuzován dle zákona č. 100/2001 Sb., soudu tak není zřejmé, v jakém smyslu zúčastněná osoba namítá neúčast navrhovatelky v procesu EIA, jestliže tento proces byl „proveden a ukončen“ již ve fázi zjišťovacího řízení.

K námitce osoby zúčastněné na řízení o možnosti navrhovatelky účastnit se územního řízení, lze konstatovat, že v takovém řízení je „pouze“ zkoumán soulad stavby krom jiného s územním plánem. Případné aktivní účastenství v územním řízení by nebylo s to vyloučit důsledky plynoucí z napadené změny míry využití území. Navrhovatelka by tak neměla možnost v územním řízení vznést účinně námitky ohledně povahy stavby vycházejících ze změny koeficientu míry využití území.

Zbývá tak posoudit námitku týkající se aktivní legitimace navrhovatelky k podání návrhu. 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 300 m od nejbližšího bodu stavebního záměru (dle měření vzdálenosti na www.mapy.cz). Provedená úprava územního plánu přitom umožňuje výstavbu bytového souboru v rozsahu 8 bytových (fakticky 16) až šestipodlažních domů s celkovým počtem 1.002 bytů o předpokládaném počtu obyvatel 2.397, dále je navrženo celkem 1.118 parkovacích stání a 2 vícepodlažní objekty pro občanské vybavení a objekt pro mateřskou školkou, celková zastavěná plocha činí 29.980 m² (viz. záměr „Obytný soubor Nová Toužimská“ arch.č. 1/12, zpracovaný EMPLA AG spol. s r.o. v září 2012, závěr zajišťovacího řízení sp.zn. S-MHMP-1211973/2012/OZP/VI/EIA/827-2/Vč ze dne 12.3.2013). Dle předchozího závěru zajišťovacího řízení sp.zn. S-MHMP-774935/2009/OOP/VI/EIA/671-2/Vč ze dne 12.7.2010 hodlal investor (zúčastněná osoba) na předmětném pozemku před návrhem napadenou úpravou územního plánu realizovat projekt o rozsahu 15 bytových domů o 4 až 12 NP, o celkovém rozsahu 561 bytových jednotek), celková zastavěná plocha činila 13 902 m². Jelikož lze presumovat, že investor je motivován k maximálnímu využití území dle územního plánu, prokazují stavební záměry zúčastněné osoby odpovídající územnímu plánu před a po napadené úpravě kódu míry využití území, že napadenou úpravou došlo k cca dvojnásobnému navýšení kapacity bytů a tedy i rozsahu obytných domů a množství očekávaných uživatelů nových bytů. Takovýto rozsah výstavby co do množství objektů a nové populace obyvatel 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 dotčeného pozemku bude realizována v okolí nemovitostí navrhovatelky, ale také kvality služeb občanské vybavenosti, jako např. školská zařízení. Projekt „Obytný soubor Nová Toužimská“ sice zahrnuje výstavbu školského zařízení, avšak generuje další masu nových 2 397 obyvatel. Na sousedních pozemcích parc. č. 1938/2, 1938/3, 1938/8, je dále zamýšlen stavební záměr „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 (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). Oba projekty představují celkem 3.448 nových obyvatel. Lze tak důvodně předpokládat, že vzhledem ke struktuře nových obyvatel je výstavba jedné školky kapacitně zcela nedostatečná (shodně namítala Městská část Praha 19 v řízení dle zákona č. 100/2001 Sb. - závěr zajišťovacího řízení sp.zn. S-MHMP-1211973/2012/OZP/VI/EIA/827-2/Vč ze dne 12.3.2013). Oba stavební záměry, resp. změny míry využití pozemků parc. č. 1938/2, 1938/3, 1938/8 (návrh navrhovatelky na zrušení úpravy územního plánu hlavního města Prahy ze dne 25.1.2012, č. U 0840/2012, řízení vedené u Městského soudu v Praze pod sp.zn. 10A 90/20014) a pozemku parc. č. 1938/1 ve vzájemném souladu představují výraznou změnu stavu před vydáním úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy jak ve smyslu stavební zastavěnosti, tedy i povahy lokality Kbely, tak i dopravní obslužnosti a životního prostředí okolí nemovitostí navrhovatelky, neboť nelze vyloučit dopravní obsluhu projektu „Obytný soubor Nová Toužimská“ v okolí nemovitostí navrhovatelky napříč pozemky projektu „Bytový soubor Kbely“, zejména v době dopravního přetížení hlavní komunikace do centra města, ulice Mladoboleslavské, jestliže samotný záměr obsahoval variantu dopravního propojení obou stavebních záměrů „Bytový soubor Kbely“ a „Obytný soubor Nová Toužimská“. Přitom záměr „Bytový soubor Kbely“ obsahoval dopravní obsluhu napojením na ulici Hůlkova, tedy komunikaci sousedící rovnoběžně s ulicí Košařova,

ve které je umístěn dům navrhovatelky. Pokud by došlo k dopravnímu propojení obou stavebních záměrů, což nelze vyloučit, lze zejména v době dopravního přetížení hlavní komunikace do centra města, ulice Mladoboleslavské a Polaneckého, důvodně očekávat, že rezidenti „Obytného souboru Nová Toužimská“ využijí dopravní komunikace v blízkém okolí nemovitosti navrhovatelky po komunikaci Hůlkova nebo nově vybudovaného obchvatu (sousedícího s nemovitostmi navrhovatelky), čímž omezí užívací právo navrhovatelky hlukem a exhalacemi z takového nového provozu vozidel (resp. dvojnásobného zvýšení dopravy oproti stavu před napadenou úpravou míry využití). Soud má za to, že jakkoli jde o dva samostatné stavební záměry, kdy zúčastněná osoba již zřejmě není investorem záměru „Bytový soubor Kbely“, nelze při hodnocení napadené změny územního plánu, jejíž faktické důsledky jsou prokázány záměrem „Obytný soubor Nová Toužimská“, nepřihlížet k opatření obecné povahy - úpravy územního plánu hlavního města Prahy ze dne 17.8.2011, č. U 0956/2011, které spočívalo také v navýšení kódu míry využití území na pozemcích parc. č. 1938/2, 1938/3, 1938/8 nacházejících se mezi pozemkem parc. č. 1938/1 a pozemky navrhovatelky, a které generovalo stavební záměr zúčastněné osoby „Bytový soubor Kbely“. V této souvislosti nelze obratiště uvedené v situačním plánu projektu „Obytný soubor Nová Toužimská“ považovat za konečné řešení dopravy v daném místě, neboť nijak nevylučuje napojení na komunikaci sousedního projektu „Bytový soubor Kbely“.

Dále lze přisvědčit navrhovatelce v tom, hluková studie ze stavební činnosti ze srpna 2012 vychází z předpokladu předchozího zhotovení „Bytového souboru Kbely“, který tak má omezit vliv hluku při výstavbě „Obytného souboru Nová Toužimská“. Jelikož nelze stanovit podmíněnost předchozí výstavby „Bytového souboru Kbely“, nelze vyloučit zvýšení hluku při výstavbě „Obytného souboru Nová Toužimská“ oproti původnímu záměru, jestliže mezi pozemky navrhovatelky a pozemkem parc. č. 1938/1 je víceméně nezastavěná plocha a napadená změna míry využití pozemku umožňuje dvojnásobnou výstavbu bytů oproti původnímu stavu.

Soud má za to, že přijetím předmětné úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy bylo zasaženo do práv navrhovatelky ve smyslu neprojednání změny koeficientu zastavěnosti postupem podle § 171 a násl. správního řádu, tak i do vlastnických práv navrhovatelky spočívající v míře zásahu dvojnásobným navýšením přípustné zastavitelnosti pozemku parc. č. 1938/1, jehož důsledkem bude zhoršení životního prostředí v souvislosti se zvýšením dopravního zatížení okolí nemovitosti navrhovatelky a snížení kvality veřejných služeb v lokalitě Kbely, což může vést ke snížení hodnoty nemovitostí navrhovatelky. Na cenu nemá vliv, zda bude v sousedství stavba jako taková, ale průvodní jevy se stavbou spojené (doprava, ovzduší, služby). Napadeným opatřením nedošlo ke změně funkčního využití, nýbrž pouze v míře využití území, nelze tedy poměřovat současný stav nezastavěné plochy pozemku parc. č. 1938/1, nýbrž stav před provedením napadené změny územního plánu a po provedení takové změny, který co do rozsahu umožňuje dvojnásobnou výstavbu.

Navrhovatelka je vlastníkem nemovitostí, které se sice nacházejí 300 metrů od území podléhající změně míry využití území, avšak vzhledem k rozsahu změny kódu využití území i pozemku touto změnou přímo dotčeného (parc. č. 1938/1 o výměře 109747 m²), je dána její aktivní legitimace k podání návrhu dle § 101a s.ř.s. Jak výše uvedeno napadená změna míry využití území pozemku parc. č. 1938/1 generuje stavební projekt o dvojnásobném množství obyvatel oproti původnímu stavu, čímž nelze aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení takovéto změny míry využití území omezit pouze na vlastníky přilehlých pozemků. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soud v usnesení č.j. 1 Ao 1/2009-120...*kdo může být navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části. Může jím být*

zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Dále rozšířený senát konstatoval, že k přípustnosti návrhu však navrhovatel nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. *Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis.* Navrhovatelka v návrhu uvedla, že je vlastníkem nemovitosti v dotčené lokalitě, že postupem odpůrce bylo vyloučeno její právo se k úpravě územního plánu vyjádřit, přitom tato změna umožňuje takový stavební záměr, který bude mít vliv na životní prostředí v lokalitě, na kvalitu užívání nemovitostí navrhovatelky nejen po dobu výstavby a to jak ve smyslu zvýšené dopravní zátěže tak i omezení občanské vybavenosti, což povede ke snížení ceny nemovitostí navrhovatelky. Návrh navrhovatelky tedy obsahuje náležitosti dle § 101a odst. 1 a § 101b odst. 2 s.ř.s. a zakládá aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy - úpravy územního plánu hlavního města Prahy ze dne 25.1.2012, č. U 0840/2012.

Soud pochopitelně 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 a taková změna územního plánu nezákonná. To ovšem neznamená, že by se mohla změna územního plánu dít 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 jejího 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 jí 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.

Jelikož odpůrce provedl změnu územního plánu v rozporu s § 171 a násl. správního řádu, vyloučil tak účast navrhovatelky v procesu přijímání změny územního plánu, čímž zásadně zasáhl nejen do procesních práv navrhovatelky (§ 172 odst. 5 s.ř.), ale i do hmotného (vlastnického) práva navrhovatelky, neboť, jak výše uvedeno, provedená změna míry využití

území může založit oprávnění výstavby v takovém rozsahu, že dojde k omezení vlastnického práva navrhovatelky oproti stavu před provedenou změnou míry využití území. Je proto dána aktivní věcná legitimace navrhovatelky.

Nejvyšší správní soud v rozsudku 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 AOs 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 AOs 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. Osobou zúčastněnou na řízení požadované poměření vzniklé újmy navrhovatelky a osoby zúčastněné na řízení je v rozporu s principy právního státu. Požadované *too big to fail* nelze v právu aplikovat, jinak by např. význam stavby jaderné elektrárny byl způsobilý zcela popřít vlastnická práva vlastníka pozemku, na němž se nalézá tato stavba. Soud si je vědom vysoké 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 nikoli v nezanedbatelné míře, resp. byl zcela popřen, je tak jednoznačně popřena zákonnost napadeného opatření (srovnej NSS č.j. 2 AOs 3/2013-36). 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.).

Vzhledem ke shora uvedenému soud návrhu vyhověl a napadené opatření obecné povahy v napadené části podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil, neboť nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

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.

Osobě zúčastněné nevznikly náklady 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 8.9.2014

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

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.