



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci navrhovatelů a) P. B., b) P. N., c) D. K. proti odpůrci Magistrátu hlavního města Prahy, se sídlem Mariánské nám. 2, 110 01 Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení Suchdol Vistas, s. r. o., se sídlem Na Petřinách 203/44, 162 00 Praha 6, zastoupené JUDr. Evou Bartůňkovou, advokátkou se sídlem Malá 4/545, 162 00 Praha, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy směrné části územního plánu hl. m. Prahy č. U 0857/2011 ze dne 25. srpna 2011

t a k t o :

- I. Úprava směrné části územního plánu hlavního města Prahy č. U 0857/2011 ze dne 25. srpna 2011 se ruší dnem právní moci tohoto rozsudku.**
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 36 271,80 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem ze dne 15. července 2014 se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy – úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. U 0857/2011 ze dne 25. srpna 2011. Předmětem úpravy byla změna hranic polyfunkčních území uvnitř obytných území a míra využití území v lokalitě k. ú. Suchdol mezi ulicemi U Roztockého háje, Otvovickou, Havraní, Armádní a SOKP. Upraven byl výkres č. 4 – Plán využití ploch. Úprava spočívala ve zvýšení indexu zastavěnosti podlahové plochy z kódu A na kód C. Podle navrhovatelů není úprava směrné části v souladu se zákonem, nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem a odpůrce neměl pravomoc k jejímu přijetí.

Navrhovatelé jsou vlastníky staveb a pozemků v katastrálním území Suchdol. Mají za to, že developerský projekt zamýšlený pro danou lokalitu je extrémně předimenzovaný a bude mít negativní dopad na celou lokalitu. Výstavba by narušila nejen celý charakter této části Suchdola, ale také by zhoršila životní prostředí a narušila by sociální vazby v celé komunitě. Výstavbou by byla snížena hodnota nemovitostí navrhovatelů a byla by snížena pohoda jejich bydlení; navrhovatelé by rovněž byli zkráceni na svých právech na příznivé životní prostředí a na ochranu zdraví. Změna směrné části územního plánu – kódu míry využití území – je podle judikatury opatřením obecné povahy; napadená změna proto byla přijata v rozporu s § 188 odst. 3 stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu). Napadenou změnu schválil pouze odbor výstavby odpůrce; ke schválení opatření obecné povahy má však pravomoc pouze zastupitelstvo hl. m. Prahy (§ 6 odst. 5 stavebního zákona). Změna směrné části územního plánu byla schválena bez řádného zveřejnění, bez účasti dotčené veřejnosti a bez vypořádání připomínek a námitek; to je v rozporu s § 188 stavebního zákona. Navrhovatelé proto žádali, aby soud zrušil napadenou úpravu směrné části územního plánu v textové i grafické části dnem vyhlášení rozsudku.

Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že navrhovatelé nejsou aktivně legitimováni k podání návrhu. Navrhovatel v řízení musí nejen tvrdit zkrácení na právech, ale také konkrétně prokázat, že byl na svých právech zkrácen bezprostředně a přímo (jinak by k podání návrhu byl oprávněn prakticky kdokoliv); k tomu odpůrce citoval z judikatury. Úvahy navrhovatelů o negativním dopadu zamýšleného developerského projektu jsou pouhými spekulativními tvrzeními bez konkrétních důkazů. Navrhovatelé ve skutečnosti brojí nikoliv proti úpravě směrné části územního plánu, ale proti budoucím stavbám, které v této fázi nejsou nijak konkretizovány. Dále odpůrce zdůraznil, že tu jde o úpravu směrné části územního plánu, nikoli o jeho změnu. V době vydání územního plánu bylo zastupitelstvo hl. m. Prahy oprávněno vymezit závaznou část územního plánu, kdežto magistrátu příslušelo měnit směrnou část. Protože proti územnímu plánu nebyla podána žaloba, platí tak, jak byl schválen, včetně vymezení závazné a směrné části. Odpůrce postupoval podle § 188 odst. 3 stavebního zákona, podle něžž o úpravě směrné části územně plánovací dokumentace rozhodoval obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování; při úpravě se mělo postupovat podle dosavadních předpisů, tj. podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který neznal institut opatření obecné povahy. Odpůrce proto žádal zamítnutí návrhu.

Navrhovatelé v replice namítli, že pokud by byl přijat výklad odpůrce k okruhu osob aktivně legitimovaných, nebyl by k podání návrhu legitimován nikdo. Obrana práv navrhovatelů v navazujících řízeních by nebyla účinná, protože v těchto řízeních se vychází z územního plánu a z jím předvídané míry využití území. Navrhovatelé poukázali na to, že i judikatura správních soudů prochází vývojem. „Nová“ judikatura dopadá na souzený případ zpravidla bezprostředně s účinky *ex tunc* a zpravidla se uplatní vůči všem budoucím případům, jejichž skutkový základ spočívá rovněž v minulosti. Dále navrhovatelé nad rámec návrhových bodů uvedli, že napadené opatření obecné povahy postrádá odůvodnění, což je v rozporu s § 173 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.).

Návrh je důvodný.

Při posouzení věci zdejší soud vyšel ze závěrů, k nimž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. září 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116, publikovaném pod č. 2943/2014 Sb. NSS. Toto usnesení s odkazem na důvodovou zprávu k § 29 starého stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) a na § 18 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, dovodilo, že index podlažní plochy vyjadřuje intenzitu využití území v podobě maximálně přípustné hustoty budoucí zástavby či maximálně přípustné výšky plánovaných staveb na určité ploše. Hodnota IPP se přitom má odvíjet od charakteru celkové zástavby, poměru nezastavěných ploch vůči

zastavěným, dosavadní výšky staveb, jakož i jiných specifických faktorů. Index podlažní plochy, včetně jeho konkrétní hodnoty, je tedy obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území, který odráží možnosti a potřeby území a 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 (č. 173/2006 Sb.), tj. formou opatření obecné povahy. Naopak po 1. lednu 2007, kdy nabyl účinnosti nový stavební zákon, není ke stanovení či ke změně indexu podlažní plochy oprávněn orgán, jemuž podle nového stavebního zákona přísluší pouze úprava směrné části územního plánu. Nesprávné směrné vymezení IPP nemůže mít za následek to, že se na takovou část územního plánu bude nadále hledět jako na jeho směrnou část. Nové vymezení limitu využití území mj. indexem podlažní plochy je proto možné pouze postupem dle § 188 odst. 3 věty 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. 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 s. ř. s.

Aktivní procesní legitimace je v tomto řízení 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 tvrdit možnost dotčení na svých subjektivních právech. 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.

Tolik rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Z jeho závěrů plyne i to, že navrhovatelé jsou v této věci aktivně legitimováni k podání žaloby. Jejich aktivní procesní legitimace nemusí být podložena konkrétními důkazy, jak tvrdí odpůrce; naopak postačuje, že napadené opatření obecné povahy vytváří předpoklady pro umístění stavby, která by mohla negativně ovlivnit práva navrhovatelů. Navrhovatelé v této věci jsou vlastníky pozemků a staveb ležících přímo na hranicích lokality, jíž se napadené opatření obecné povahy týká, nebo ve vzdálenosti několika desítek metrů od ní. Možné dotčení práv navrhovatelů takovou změnou je tedy zcela zřejmé a soud o něm neměl nejmenší pochybnosti. Pasivní legitimace je pak dána zákonem – podle § 101a odst. 3 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, v tomto případě tedy Magistrát hlavního města Prahy.

Ke shora uvedeným argumentům již není v projednávané věci mnoho co dodat. Je zřejmé, že argumentace odpůrce uplatněná v této věci vychází ze starší judikatury, která byla

překonána shora citovaným usnesením Nejvyššího správního soudu. Na všechny argumenty uplatněné odpůrcem v nyní projednávané věci v něm lze nalézt odpověď. Závěry, které učinil Nejvyšší správní soud ve shora citovaném usnesení pro pojem „index podlažní plochy“ užitý v územním plánu Statutárního města Brna, lze beze zbytku vztáhnout i na termín „kód míry využití území“ užívaný územním plánem hlavního města Prahy. Mírou využití území, která je vyjádřena kódem míry využití území, se podle územního plánu 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. I kód míry využití území je tedy obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území. Provedená změna územního plánu (i úprava je změnou) přitom zcela mění způsob využití území: zatímco kód A umožňuje umístit pouze rodinné domy a rodinné domy s nadstandardními parcelami, v území s kódem C je ze staveb pro bydlení možno umístit skupinové rodinné domy a činžovní vily (viladomy), tj. samostatné obytné stavby o více než třech bytových jednotkách, nepřevyšující čtyři nadzemní podlaží.

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 namítali navrhovatelé v této věci.

Soud proto návrhu vyhověl a zrušil napadené opatření obecné povahy (změnu územního plánu) v napadené části podle § 101d odst. 2 s. ř. s..

Navrhovatelé měli se svým návrhem úspěch, a náleží jim proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají jednak v odměně advokáta za poskytnuté úkony právní služby (která se snižuje o 20 % ve smyslu § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu) a z náhrady hotových výdajů vynaložených v souvislosti s těmito úkony. Advokát poskytl navrhovatelům tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 7, § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu (převzetí zastoupení, podání návrhu, další podání ze dne 8. září 2014); odměna za zastoupení tří navrhovatelů tak činí $(6 \times 2780 =) 16\,680$ Kč. K tomu je třeba připočíst náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu za tři úkony právní služby ve výši $(3 \times 300 =) 900$ Kč, což činí celkem $(16\,680 + 900 =) 17\,580$ Kč. Advokát navrhovatelů (resp. advokátní kancelář, jejímž je advokát společníkem) je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna se tak zvyšuje o částku 3691,80 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů. V součtu tedy činí náklady na zastupování 21 271,80 Kč. Další náklady představují zaplacené soudní poplatky ve výši 15 000 Kč. Úhrnem tak navrhovatelům náleží 36 271,80 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 vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 17. září 2014

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková