



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci navrhovatelka: **Mgr. J. B.**, zastoupena Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem v Brně, Burešova 6, **za účasti: 1)** Šaldova 12, spol. s r.o., IČ: 261 94 686, se sídlem Praha 3, Chrudimská 2/1418, **2)** K. L. B., M. Ch. R., **3)** S. H., proti odpůrci: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, v řízení o návrhu na zrušení Opatření obecné povahy ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012 - „Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“,

T a k t o:

- I. Opatření obecné povahy ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012 – „Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 13.228 Kč, k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Davida Zahumenského, advokáta, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

Navrhovatelka se svým podáním ze dne 11. 4. 2014 u Městského soudu v Praze domáhala zrušení Opatření obecné povahy ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012 - „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.

Předmětem úpravy byly podíly bydlení v centrální části města v lokalitě k. ú. Karlín – území čistě obytné /OB/ vymezené ulicemi Šaldova, Pernerova, U invalidovny. Původní stav: OB a minimálním podílem bydlení 9. Upraveno: OB s minimálním podílem bydlení 0 pro objekt na pozemku p. č. 648/1, v ostatní ploše zůstává OB s minimálním podílem bydlení 9. Platnost od 25. 4. 2012.

V návaznosti na tento správní akt – opatření obecné povahy vydal Úřad městské části Praha 8 dne 5. 10. 2012 rozhodnutí změně stavby č. j. MCP8 109971/2012, jímž na návrh společnosti Šaldova 12, spol. s r.o., IČ: 261 94 686, se sídlem Praha 3, Chrudimská 2/1418, s názvem „Dvorní přístavba a nástavba uličního traktu“ Praha, Karlín č. p. 425, Šaldova 12.

Podle výpisu z katastru ke dni 30. 4. 2014 je parcela p. č. 648/1 v kat. Území Karlín, s výměrou 1135 m² zastavěná plocha a nádvoří, zapsána pro osobu zúčastněnou: Šaldova 12, spol. s r.o., IČ: 261 94 686, se sídlem Praha 3, Chrudimská 2/1418. Jedná se o památkově chráněné území. Na pozemku stojí stavba č. p. 425, obč. vyb.

Návrh byl podán ve lhůtě tří let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti (§ 101b odst. 1 soudního řádu správního).

Navrhovatelka se domáhala zrušení předmětného zrušení Opatření obecné povahy ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012 pro nezákonnost a uváděla, že do schválení úpravy územní plán předpokládal na pozemku parc. Č. 648/1 v k. ú. Karlín také zástavbu, avšak určenou pro bydlení. Po schválení úpravy má ve vnitrobloku mezi ulicemi Šaldova, Pernerova, U invalidovny vzniknout převážně administrativní objekt, který bude na základě výjimky vzdálen od již stojících domů pouze sedm metrů. Nová budova zastíní byty v protilehlých domech. Její součástí budou i dvoupodlažní garáže, čítající 36 aut. Zástupce developera nevylučuje možnost využití snížené střechy ve dvoře jako zahradní restaurace s rušným večerním provozem.

V Šaldově ulici 12 stojí velmi cenný funkcionalistický dům arch. Jindřicha Freiwalda a Jaroslava Böhma (stavitel Ing. Josef (Blecha) z let 1933-4 (stavebník firma Aero). Budova je součástí obytného bloku domů, tvořící obytný dvůr. Budova nezabírá celý pozemek, na kterém stojí, mezi ní a sousedním domem v obytném bloku je proluka. Ve dvoře jsou samostatně postaveny skladové prostory. Celý blok stojí (dle územního plánu hl. m. Prahy) v území čistě obytném s určenými podíly bydlení. Náplní nově vzniklého hybridního objektu, který má být realizován na parcele č. 648/1 k. ú. Karlín mají být převážně kancelářské prostory, podzemní garáže, v posledním patře nástavby stávající funkcionalistické budovy několik bytů a blíže nespecifikované prostory v posledním patře budovy ve dvoře, volně spojené se střechou, s možným využitím např. jako zahradní restaurace uprostřed jinak výhradě obytného bloku domů.

Nezákonnost napadeného opatření obecné povahy spatřovala navrhovatelka v tom, že úprava nebyla nijak projednána s veřejností a dokonce ani s dotčenými vlastníky nemovitostí a nebyla schválena zastupitelstvem hl. m. Prahy a následně nebyla řádně zveřejněna. Odpůrce tak postupoval v rozporu se zákonem, neboť dotčení vlastníci byli zbaveni práva podávat námitky k projednávané úpravě a tím byli zbaveni možnosti hájit včas svá práva.

Ke své aktivní procesní legitimaci navrhovatelka uvedla, že je v rámci společného jmění manželů spoluvlastnicí bytové jednotky č. 492/5 zapsané na listě vlastnictví č. 1082. Tato nemovitost se nachází v těsné blízkosti pozemku p. č. 648/1 v k. ú. Karlín dotčeného úpravou.

Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 13. 5. 2014 navrhnul žalobou zamítnout s tím, že má za to, že není dána aktivní legitimace navrhovatelky, z návrhu není konkrétně jasné, čím a její vlastnické právo omezeno.

Navrhovatelka ve své replice ze dne 17. 6. 2014 znovu poukazovala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, a setrvala na svém podání.

Městský soud v Praze ve věci rozhodl bez jednání, neboť k výzvě soudu podle § 51 odst. 1 soudního řádu správního oba účastníci řízení souhlasili s takovýmto postupem soudu.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Městský soud v Praze posoudil napadené opatření obecné povahy podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního, a to v mezích navrhovatelkou uplatněných návrhových bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy a dospěl k závěru, že návrh je důvodný.

Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu, ze dne 27. září 2005, č. j. 1 AOs 1/2005-98 opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů).

Podle nálezu Ústavního soudu I. ÚS 960/08 je zjevné, že při posuzování otázky, zda je předmětné usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy opatřením obecné povahy, které zakládá přezkumnou pravomoc Nejvyššího správního soudu, postupoval Nejvyšší správní soud formálním způsobem, tedy nezkoumal, zda změna územního plánu přijatá tímto usnesením naplňuje materiální znaky opatření obecné povahy. Takový postup neshledal v nyní projednávané věci rozhodující senát Ústavního soudu, který je vázán rozhodnutím pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, za ústavně souladný.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, čj. 1 Ao 2/2010 – 116:

I. Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezavazuje práva tokový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.

II. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. soudního řádu správního) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.

III. Návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. soudního řádu správního) nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvláště oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu.

V inkriminované věci je nesporné, že návrhem na zrušení bylo napadeno opatření obecné povahy, a proto Městský soud v Praze přistoupil k projednání návrhu. Nejprve se však musel speciálně zabývat otázkou, zda navrhovatelé nejsou k podání návrhu osobami zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního.

Městský soud v Praze si nahlédnutím do katastru nemovitostí ověřil, že navrhovatelka je v rámci společného jmění manželů spoluvlastnicí bytové jednotky č. 492/5 zapsané na listě vlastnictví č. 1082, a že se tato nemovitost nachází v těsné blízkosti pozemku p. č. 648/1 v k. ú. Karlín.

Při řešení této otázky aktivní legitimace musel Městský soud v Praze konstatovat, že se jí 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 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.

V souladu s výše uvedeným Městský soud v Praze uvádí, že aktivní legitimaci žalobkyně 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 žalobkyni svědčí aktivní legitimace, když současně vzal na zřetel, že žalobkyně tvrdí zásah do svých práv, neboť na základě přijaté změny OB s minimálním podílem bydlení 0 pro využití dotčeného území je povinna, stejně jako ostatní vlastníci sousedních pozemků, strpět realizaci žadatelova záměru představující konkrétně rozvržený převážně administrativní objekt.

Při hodnocení charakteru napadeného správního aktu a posouzení otázky, zda je navrhovatelka k podání návrhu aktivně legitimována i věcně a následně, v jakém rozsahu napadené opatření obecné povahy přezkoumat, vycházel Městský soud v Praze z právního názoru vysloveného usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116, jímž byla překonána dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, a jímž je Městský soud v Praze vázán. Na základě těchto úvah měl najisto postaveno, že k zásahu do hmotných práv navrhovatelky došlo, a že navrhovatelka spadá do onoho obecně vymezeného okruhu osob, jež jsou vydaným opatřením obecné povahy dotčeny.

Podle § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 se postupuje podle tohoto zákona.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 116:

I. Index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné; na tom nic nemění ani to, že tento index byl nesprávně zařazen do směrné části územního plánu (§ 29 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976).

II. Má-li být v platném územním plánu nově zaveden limit využití území mj. indexem podlažní plochy či změněny hodnoty již existující regulace, je nutno postupovat dle § 188 odst. 3 věty první stavebního zákona z roku 2006, tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní.

III. 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.

Městský soud v Praze proto přistoupil k meritornímu projednání věci, tedy důvodnosti návrhu, když byla konstatována nejen aktivní procesní legitimace, nýbrž i věcná legitimace navrhovatelky. Městský soud v Praze postupoval v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, přičemž respektoval tzv. „algoritmus“ přezkumu opatření obecné povahy, který v minulosti vymezil Nejvyšší správní soud v opakovaně citovaném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005–98. Jednotlivé na sebe navazující kroky tohoto algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a první tři z nich mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy, zatímco zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případě těchto „závěrečných“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy):

- 1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
- 2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).
- 3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
- 4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem – zde hmotným právem.
- 5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

V inkriminované věci lze konstatovat, že první dvě podmínky pro vydání opatření obecné povahy navrhovatelka označila za naplněné a ani Městský soud v Praze sám neshledal sebemenší důvod zpochybňovat pravomoc a působnost odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Není proto dán žádný rozumný důvod pro jejich zkoumání.

Co se týká třetího „kroku algoritmu“, zde navrhovatelka konfrontovala postup odpůrce s citovaným usnesením Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, tedy s postupem zakotveným v ustanovení § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona, resp. § 172 správního řádu, a tvrdila, že tento zákonný postup nebyl zachován. Této námitce lze vyhovět, neboť se jedná o otázku řešenou citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Aos 2/2013 – 116. Třetí namítaný krok shora nastíněného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy proto byl shledán důvodným.

V dalším se Městský soud v Praze zaměřil na otázku souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem a se zásadou proporcionality.

Podle § 172 odst. 1, 2 správního řádu návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou

vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů. Není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.

V inkriminované věci tedy Městský soud v Praze shledal pochybení ze strany Magistrátu hl. m. procesní povahy, a to porušení ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu, podle něhož návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky.

V inkriminované věci je nesporné, že návrh opatření obecné povahy správní orgán sice oslovil některé dotčené orgány (Útvar rozvoje hl. města Prahy dne 19. 3. 2012 vyjádřil s úpravou souhlas; Odbor ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy dne 12. 3. 2012 sdělil, že k úpravě podílu bydlení z 90% na 0% nemá připomínky; Odbor památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy dne 16. 3. 2012 sdělil, že změna kódu z OB s minimálním podílem bydlení 9 na OB s podílem bydlení 0 je z hlediska státní památkové péče přípustná).

Rada městské části Praha 8 dne 8. 4. 2012 projednala žádost o vyjádření k návrhu úpravy Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. U 1061 na pozemku parc. č. 648/1 spočívající ve snížení podílu bydlení z OB 9 na OB – 0 a souhlasila.

Nicméně odpůrce tento návrh nedoručil veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou by vyvěsil na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Občané tak nebyli předem upozorněni na zamýšlenou - „Úpravu směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“. Po neformálním projednání byla tedy úprava potvrzena odpůrcem na výkresech, které byly přílohou žádosti a tento doklad byl vydán toliko žadateli, příslušné městské části a příslušnému stavebnímu úřadu, čímž bylo projednání skončeno. Zcela absentovala zakotvená povinnost projednat návrh s veřejností a s dotčenými vlastníky nemovitostí. Odpůrce tak postupoval v rozporu se zákonem, neboť vyloučil z projednání účastníky řízení.

Navrhovatelka v inkriminované věci namítala zásadní nezákonnost jednak v procesu projednávání a schvalování úpravy, a jednak ve formě, kterou byla „úprava“ vydána. Rovněž na řešení těchto námitek 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, popsáným 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, nepřisluší 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 ze dne 25. 4. 2012, č. U 0961/2012, je skutečně změnou směrné části územního plánu.

V daném případě je zřejmé, že došlo ke změně územního plánu, který byl schválen dne 9. 9. 1999, přede dnem 1. 1. 2007, tedy za platnosti zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále též „starý stavební zákon“). Ke změně přitom došlo za platnosti a účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „nový stavební zákon“). 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“ užívanému 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. 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, popsáním 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 Městský soud v Praze musel konstatovat, že i v územním plánu hl. m. Prahy měla být změna kódu z OB s minimálním podílem bydlení 9 na OB s podílem bydlení 0 součástí závazné části územního plánu a nikoli směrné části. Jeho změna tedy neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, jak se stalo, ale mělo se tak stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy, mj. se zachováním procesních práv vlastníků okolních pozemků a staveb na nich, tak, jak to namítala navrhovatelka v inkriminované věci.

Městský soud v Praze ze shora uvedených důvodů soud musel dospět k závěru, že napadenou úpravu směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, ze dne 25. 4. 2012, č. U 1061/2012 - „Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05“, je třeba považovat za opatření obecné povahy v materiálním smyslu. V tom případě nezbývá než rovněž konstatovat, že při vydání a projednání této úpravy nebylo postupováno dle ustanovení nového stavebního zákona ani správního řádu. Pokud tedy žalobkyně 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 hl. m. Prahy neobsahuje ani odůvodnění, ačkoliv z ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy odůvodněno být musí.

Městský soud v Praze proto napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 soudního řádu správního zrušil, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.

Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení soud opřel o ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobkyně měla ve věci plný úspěch. Výši náhrady potom určil podle vyhl. č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), a to tak, že 5.000 Kč činily náklady na uhrazení soudního poplatku z podaného návrhu, dále náklady právního zastoupení za dva úkony právní pomoci podle § 9 odst. 3 a 3.100 Kč, tj. převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby, a 2x režijní paušál podle § 13 odst. 3 a 300 Kč, tedy celkem 13.228 Kč, včetně 21 % DPH.

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 3. července 2014

**JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu**

Za správnost vyhotovení: Kotlanová