



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Haplové a soudkyň JUDr. Jany Kubenové a JUDr. Evy Lukotkové, v právní věci navrhovatelů: a) **Ing. M. S.**, bytem ..., b) **Bc. K. S.**, bytem, oba zast. Mgr. Evou Kantoříkovou, advokátkou se sídlem Šumavská 35, 602 00 Brno, proti odpůrci: **Magistrát města Brna**, Odbor územního plánování a rozvoje, se sídlem Kounicova 67, 601 67 Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení GLOBAL TRADE PROPERTY, s.r.o., se sídlem Černovické nábřeží 501/7a, 618 00 Brno, zastoupené JUDr. Janou Rožnovskou, advokátkou se sídlem Lidická 1005/23b, 602 00 Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny Územního plánu města Brna (Úprava směrné části ÚPmB – Gajdošova ze dne 18. 12. 2012, č. j. ... sp. zn. ...

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – změna Územního plánu města Brna – Úprava směrné části ÚPmB – Gajdošova ze dne 18. 12. 2012, č. j. MMB/0017363/2012, sp. zn. 4100/OÚPR/MMB/0017363/2012, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši **30.760 Kč** k rukám Mgr. Evy Kantoříkové, advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se podáním doručeným Krajskému soudu v Brně dne 24. 3. 2014 domáhají zrušení opatření obecné povahy – Úpravy směrné části Územního plánu města Brna (ÚPmB) – Gajdošova č. j. ..., sp. zn. ..., vydaného Magistrátem města Brna, Odborem

územního plánování a rozvoje dne 18.12.2012. V seznamu provedených úprav je úprava u odpůrce vedena pod označením S 2/13 MČ Brno – Židenice, Navýšení IPP ve funkční ploše SO – návrh z rozmezí hodnot 2,0-3,0 na 2,0-4,8 Ul. Navrhovatelé uvedli, že podstatou napadené změny územního plánu je zvýšení míry stavebního využití území, a to regulativu IPP – indexu podlažních ploch. Navrhovatelé poukázali na přílohu č. 1 vyhlášky města Brna č. 2/2004, ve znění pozdějších předpisů (Regulativy uspořádání území, Výklad pojmů, bod 9), podle níž IPP vyjadřuje intenzitu využití území, tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy.

Navrhovatelé uvádějí, že jsou vlastníky bytové jednotky v bytovém domě ve kterém společně žijí. Tento bytový dům se nachází v území dotčeném napadenou změnou územního plánu. Navrhovatelé uvádí, že zahrada bytového domu, ve kterém je bytová jednotka navrhovatelů, přímo sousedí s pozemkem, na kterém má být plánovaný devítipodlažní dům umístěn. Navrhovatelé namítají, že ke zkrácení jejich práv došlo zvýšením míry stavebního využití území na sousedících pozemcích za účelem umožnění realizace výstavby devítipatrového polyfunkčního domu na ulici Navrhovatelé namítají, že plocha dotčená změnou územního plánu těsně sousedí s nemovitostmi, na nichž se nachází bytový dům s jednotkou navrhovatelů.

Podle názoru navrhovatelů je provedená změna (navýšení IPP) v rozporu s metodickým pokynem Principy a pravidly územního plánování, s platnými právními předpisy, principy urbanismu a trvale udržitelného rozvoje. Podle navrhovatelů nebyla respektována metodická doporučení Ústavu územního rozvoje, organizační složky státu poskytující odbornou metodickou činnost v oboru územního plánování, z hlediska nároků na území, dochází k přetěžování území s výrazným překročením platných limitů využití území, nedostatku parkovacích ploch a ploch veřejných prostranství. Navrhovatelé namítají, že byli změnou územního plánu na svých právech zkráceni, neboť zvýšením IPP umožňujícím investorovi realizaci záměru výstavby dalšího devítipatrového bytového domu v již přetíženém území dojde k podstatnému zhoršení kvality bydlení. Navrhovatelé dále namítají, že plánovaná stavba snižuje proslunění a osvětlení nemovitosti navrhovatelů, užívání zahrady, nerespektuje odstup od sousedního pozemku, zhoršuje kvalitu bydlení. Provedená změna se podle názoru navrhovatelů dotýká jejich práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Navrhovatelé namítají, že napadená změna zasahuje do jejich práv, neboť je v rozporu s cíli územního plánování ve smyslu ust. § 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen stavební zákon), a rovněž v rozporu s ust. § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, dle kterého je obecným požadavkem takové stanovování podmínek využívání pozemků, které nezhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území. Podle názoru navrhovatelů zvýšení míry stavebního využití v již přetíženém území jednoznačně zhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území. Navrhovatelé mají za to, že zásah do kvality prostředí, hodnoty území a pohody bydlení je aktivně legitimuje k podání návrhu na zrušení nezákonné změny územního plánu. Podle názoru navrhovatelů se možnost umístit na pozemek stavbu s čtyřnásobným rozsahem podlažních ploch než je výměra disponibilního pozemku pro stavbu vždy dotkne práv vlastníků sousedních nemovitostí, neboť umožňuje zatížit území výrazným způsobem, a to jak stavební hmotou, tak hustotou obyvatel i dopadem vlivů souvisejících s následným užíváním a provozem stavby. Na podporu své argumentace ohledně aktivní legitimace navrhovatelé poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, sp. zn. 1 AOs 2/2013, podle něhož „*aktivní legitimace je v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. dána již pouhým tvrzením navrhovatele, že byl na svých právech krácen opatřením obecné povahy*“ ve spojení s usnesením rozšířeného senátu v téže věci ze dne

17. 9. 2013 nebo s rozsudkem ze dne 18. 6. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, že „právě pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. V okamžiku územního řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizovaná či nikoliv, v této fázi již otázka nezní „zda“, ale „jak“. Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno.“

Navrhovatelé namítají, že napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno orgánem, který zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřil nezbytnou pravomoc. Navrhovatelé poukazují na ust. § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, podle něhož územní plán včetně jeho změn vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce. Územní plán je vydáván podle ust. § 43 odst. 4 stavebního zákona formou opatření obecné povahy podle správního řádu, a podle ust. § 55 odst. 2 stavebního zákona se při pořizování a vydávání změn územního plánu postupuje obdobně, tj. formou opatření obecné povahy. Navrhovatelé uvádí, že pořizování územního plánu a jeho změn náleží do přenesené působnosti orgánů obce a jeho schvalování a vydávání do samostatné působnosti zastupitelstva. Navrhovatelé jsou toho názoru, že změna míry stavebního využití území (regulativu IPP) jako limitu využití území je možná pouze vydáním změny územního plánu v samostatné působnosti zastupitelstvem obce formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Navrhovatelé namítají, že zvýšení míry stavebního zatížení území odpůrcem je změnou územního plánu, ke které však Magistrát města Brna, Odbor územního plánování a rozvoje neměl a nemá potřebou pravomoc. Z ust. § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona vyplývá pravomoc zastupitelstva obce vydat územní plán a jeho změny.

Navrhovatelé poukazují na ust. § 188 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož se při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce schválené 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. Ačkoli podle kapitoly 8 přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky města Brna č. 2/2004 o závazných částech ÚPmB je míra stavebního využití stanovena pro návrhové stavební plochy směrně, podle navrhovatelů je míra stavebního využití území vyjádřená regulativem IPP Územního plánu města Brna limitem využití území vyjádřeným v regulativech ve smyslu ust. § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 50/1976 Sb.), a tedy závaznou částí územního plánu. Navrhovatelé uvádí, že dle citovaného ustanovení územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení, přičemž závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití vyjádřené v regulativech, ostatní části řešení jsou směrné.

Navrhovatelé opětovně poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, podle něhož „co je limitem využití území stanoví stavební zákon v § 139a odst. 1. „Limity využití území omezují, vylučují, případně podmiňují umísťování staveb, využití území a opatření v území“. Limity využití území tak představují jakési hranice pro využití území, a to hranice zpravidla nepřekročitelné. Limity vyplývají buď přímo ze zákona, anebo jsou, s ohledem na potřeby a možnosti daného území stanoveny až v rámci územně plánovací dokumentace (či její změny).“ Navrhovatelé mají za to, že míra stavebního využití území je limitem využití území, který omezuje možnosti využití území. Ze skutečnosti, že stavební zákon již neobsahuje výše uvedenou definici limitů využití území upravenou v zákoně č. 50/1976 Sb., nelze dovodit, že došlo ke změně jejich obsahu. Míra stavebního využití území vyjádřená regulativem IPP v ÚPmB je podle názoru navrhovatelů

limitem využití území, a to jak s ohledem na gramatický, tak i logický výklad předmětného regulativu. Kód míry využití území se obecně stanovuje za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty území.

Navrhovatelé dále namítají, že vážné nedostatky procesu, resp. jeho totální absence (návrh změny územního plánu nebyl nikde zveřejněn a veřejné projednání návrhu se vůbec neuskutečnilo) vyloučily navrhovatele z možnosti procesu změny územního plánu se aktivně účastnit, hájit v něm svá práva a oprávněné zájmy, uplatnit proti změně územního plánu své námitky či připomínky. Navrhovatelé namítají, že odpůrce v rozporu s ust. § 173 odst. 1 správního řádu neoznámil napadené opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou vyvěšením písemnosti na úřední desce, a nezveřejnil jej ani způsobem umožňující dálkový přístup, ani na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká. Navrhovatelé poukazují na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2013, sp. zn. 1 Aos 2/2013, podle něhož *„Index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné; na tom nic nemění ani to, že tento index byl nesprávně zařazen do směrné části územního plánu (§ 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.). Má-li být v platném územním plánu nově zaveden limit využití území mj. indexem podlažní plochy či změněny hodnoty již existující regulace, je nutno postupovat dle § 188 odst. 3, věta první zákona č. 183/2006 Sb., tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní. 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.“*

Z uvedených důvodů navrhovatelé navrhují, aby soud opatření obecné povahy – změnu územního plánu města Brna označenou jako Úprava směrné části ÚPmB – ... ze dne 18. 12. 2012, č. j. ..., sp. zn. ... zrušil a přiznal navrhovatelům náhradu nákladů soudního řízení.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 4. 4. 2014 uvedl, že nesouhlasí s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116, který rozhodoval v téže právní otázce, a že se domnívá, že tímto rozhodnutím došlo k závažnému porušení práva a obcházení zákona. Pokud soud dospěl k závěru, že IPP, tedy míra využití území, dle kapitoly 8 přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky 2/2004 měla být kvalifikována jako limit využití území ve smyslu ust. § 29 starého stavebního zákona, a jako taková měla být zařazena mezi závazné části územního plánu, pak podle názoru odpůrce soud de iure vyhodnocuje nikoli žalobou napadenou úpravu směrné části, ale správnost a zákonnost věcného řešení (kvalifikace a zařazení regulativů) ÚPmB – tedy textové části Územního plánu města Brna z roku 2004, resp. 1994 – specificky kapitoly 8 přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky 2/2004, která míru stavebního využití explicitně kvalifikuje a zařazuje jako směrnou část. Odpůrce je toho názoru, že toto přezkoumání správnosti či nesprávnosti kvalifikace a rozčlenění závazné a směrné části v územním plánu však již není možné vzhledem k uplynutí příslušných lhůt pro přezkoumání územního plánu dle ust. § 101b odst. 1 s. ř. s. Odpůrce má za to, že Nejvyšší správní soud tímto způsobem obchází zákon a krajský soud by tak markantní porušení práva neměl akceptovat a opakovat.

Odpůrce dále uvádí, že jestliže soud vyslovil, že správní orgán vydáním opatření obecné povahy v podobě úpravy směrné části porušil zákon, úřad územního plánování podle zákona u směrné části ani nemohl postupovat způsobem, který požaduje soud. S ohledem na znění čl.

2 Ústavy ČR (Státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.) a ust. § 188 odst. 3 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. 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.) podle názoru odpůrce nesměl postupovat jinak, než úpravou směrné části. Pokud soud dovozuje jiné závěry, než které plynou ze znění zákona a vyhlášky o závazných částech ÚPmB, jedná se podle odpůrce o úvahu neústavní a nezákonnou a o úvahu v přímém rozporu s psaným právem způsobující fatální nepředvídatelnost práva. Odpůrce má za to, že takový postup výrazným způsobem ohrožuje a narušuje právní jistotu jakožto základní znak fungujícího právního státu. Odpůrce uvádí, že úřadu územního plánování po právní a kompetenční stránce nepřísluší oprávnění po 20 letech pouhým výkladem dnes již neplatného a neúčinného zákona (§ 29 starého stavebního zákona) jen na základě úvahy o nesprávném dřívějším zařazení kvalifikovat jednotlivé části platného a účinného územního plánu zcela odchylně od výslovného řešení v ÚP a pouhým výkladem přehodnocovat části zařazené v územním plánu explicitně po dobu 20 let do směrné části. Dovožovat výkladem, že některé části územního plánu neměly být součástí směrné části, a proto se s nimi po 20 letech musí nakládat jako se závaznými, v rozporu s psaným právem a se závažnými právními důsledky, se odpůrci jeví jako neudržitelný zásah do bazálních právních jistot psaného práva. Vzhledem k tomu, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je opřen o prakticky totožné důvody jako v citovaném případě, považuje odpůrce předkládání jakékoli jiné argumentace za nadbytečné a procesně neekonomické.

Z výše uvedených důvodů odpůrce navrhuje, aby soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

V reakci na vyjádření odpůrce byla soudu dne 17. 3. 2014 doručena replika, v níž navrhovatelé setrvávají na svém stanovisku, že rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2013, sp. zn. 1 AOs 2/2013 je správné. Závěry odpůrce navrhovatelé považují za účelové a nesprávné. Navrhovatelé jsou totiž toho názoru, že samotné chybné zařazení IPP do směrné části územního plánu nezasahuje do subjektivních práv jednotlivců, když k takovému zásahu dochází až v okamžiku, kdy dochází ke změně územního plánu změnou IPP v konkrétní lokalitě. Až v tomto okamžiku mají podle navrhovatelů jednotlivci možnost se domáhat zrušení opatření obecné povahy přijatého v rozporu se zákonem na základě chybně zařazeného IPP v územním plánu. Navrhovatelé namítají, že pokud je podzákonný právní předpis v rozporu se zákonem, není možno k takovému předpisu při výkonu veřejné správy a samosprávy přihlížet a je právně bezvýznamné, zda byla nezákonnost podzákonného právního předpisu napadena soudní žalobou.

Dne 28. 5. 2014 bylo soudu doručeno vyjádření osoby zúčastněné na řízení, ve kterém tato namítá, že navrhovatelé nesplňují podmínku aktivní legitimace, neboť jejich tvrzení jsou zavádějící a nekorespondují s jakýmkoliv právem k nemovitosti – sousednímu pozemku vzhledem k pozemkům dotčeným zamýšlenou stavbou, přičemž současně absentuje tvrzení o tom, že by navrhovatelé měli vlastnické či jiné právo k pozemkové parcele č. 3047/1 v katastrálním území Židenice, která je parcelou sousední s pozemky uvažovanými k zástavbě. Osoba zúčastněná na řízení je toho názoru, že tato tvrzení nejsou uvedena právě proto, že navrhovatelům žádné právo k předmětnému pozemku č. 3047/1 nesvědčí. Za této situace považuje osoba zúčastněná na řízení návrh na zrušení opatření obecné povahy za neoprávněné podání, neboť není reálně pravděpodobná aktivní věcná legitimace navrhovatelů.

Skutečnost, že navrhovatelé jsou vlastníky bytové jednotky nacházející se v budově situované na samém okraji sousední parcely k předmětným pozemkům, jim podle názoru osoby zúčastněné na řízení nepřináší podporu v podobě průkazu dostatečné aktivní legitimace na předmětném území. K otázce změny územního plánu osoba zúčastněná na řízení uvádí, že podle jejího názoru je třeba na obecně závaznou vyhlášku č. 2/2004 Sb., o závazných částech Územního plánu města Brna, kterou Zastupitelstvo města Brna schválilo na svém Z4/012 zasedání konaném ve dnech 9. - 10. 12. 2003, nahlížet nejen jako na lex posterior, ale i jako lex specialis ve vztahu k ust. § 18 vyhlášky č. 135/2001 Sb. použité při argumentaci navrhovatelů o porušení zákona dle rozhodnutí NSS sp. zn. 1 AOs 2/2013. Pokud došlo k úpravě indexu podlahové plochy úpravou směrné části územního plánu, tak bylo podle názoru osoby zúčastněné na řízení provedeno v souladu se zákonem, v daném případě na jeho základě vydaném platném a nezrušeném předpisu – vyhláškou obce. Osoba zúčastněná na řízení shrnuje, že pokud index podlahové plochy judikatura NSS kvalifikovala jako závazné limity využití území, shledává tento názor jako odklon od zákona a nepřipustné použití retroaktivity, kdy při existenci a zachování platnosti vyhlášky obce – města Brna č. 2/2004 nemůže obstát názor, že zařazení IPP do směrné části ÚPmB je třeba vyhodnotit jako nesprávné.

Na základě shora uvedeného navrhuje osoba zúčastněná na řízení, aby soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy a dospěl k následujícím závěrům.

Napadené opatření obecné povahy – změnu Územního plánu města Brna označenou jako „Úprava směrné části ÚPmB – Gajdošova“ ze dne 18. 12. 2012, č.j. ..., sp. zn. ... krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), v mezích uplatněných návrhových bodů, ověřil přitom z úřední povinnosti pravomoc a působnost odpůrce k vydání územního plánu, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, přičemž dospěl k závěru, že návrh je důvodný.

O návrhu rozhodl krajský soud v souladu s § 51 odst. s. ř. s. bez nařízení jednání, když obě strany s tímto postupem vyslovily souhlas.

Před samotným posouzením návrhu na zrušení opatření obecné povahy se krajský soud zabýval splněním procesních podmínek řízení, jakožto základním předpokladem soudního přezkumu opatření obecné povahy, kterým je samotná existence tohoto opatření napadeného návrhem, aktivní procesní legitimace navrhovatele a pasivní procesní legitimace odpůrce.

Co se týče existence opatření obecné povahy, soud vyšel z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, v němž se Ústavní soud postavil na stanovisko akcentující tzv. materiální pojetí opatření obecné povahy. Z tohoto nálezu Ústavního soudu vyplývá, že směrná část územního plánu může, ale také nemusí být opatřením obecné povahy. Záleží na tom, zda v konkrétním případě směrná část územního plánu, resp. její změna, skutečně má materiální prvky. V projednávané věci tomu tak je, protože předmětná změna směrné části územního plánu města Brna je spojena s úpravou spočívající v navýšení indexu

podlažních ploch (IPP) ve funkční ploše SO-návrh z rozmezí hodnot 2,0-3,0 na 2,0-4,8, a je proto způsobilá zasáhnout do práv dotčených osob.

Pokud jde o podmínku aktivní legitimace navrhovatelů, soud konstatuje, že aktivní procesní legitimace je v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. dána již pouhým tvrzením navrhovatele, že byl na svých právech krácen opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Aktivní procesní legitimaci může mít i navrhovatel, který má vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti sousedící s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho nemovitosti (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS).

V daném případě navrhovatelé v návrhu na zrušení opatření obecné povahy logicky konsekventně tvrdí, že zvýšením IPP dojde v již nyní přetíženém území k podstatnému zhoršení kvality bydlení. Soud má stejně jako navrhovatelé za nepochybné, že vlivy zvýšeného stavebního využití se mohou výrazně projevit v právní sféře navrhovatelů jako vlastníků bytových jednotek nacházejících se v bezprostřední blízkosti plochy dotčené navýšením IPP (podle mapy z výpisu z katastru nemovitostí se stavba s bytovými jednotkami navrhovatelů nachází ve vzdálenosti cca 20 – 30 metrů od pozemků, u nichž došlo k navýšení IPP). Může se přitom jednat jak o vlivy ze stavební činnosti (hluk, prach, exhalace), tak o vlivy související s následným užíváním a provozem stavby (zvýšení počtu obyvatel, zvýšení počtu automobilů, snížení pohody bydlení apod.). Soud proto uzavírá, že navrhovatelé jsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy.

Pokud jde o podmínku pasivní legitimace, zde je třeba poznamenat, že podle § 101a odst. 3 s. ř. s. je odpůrcem v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, v němž se soud zabýval skutkově obdobným případem (návrh na zrušení úpravy směrné části územního plánu spočívající rovněž v navýšení IPP), dospěl k závěru, že v případě návrhu na zrušení úpravy směrné části územního plánu je odpůrcem ten, kdo úpravu směrné části provedl, tj. dle ust. § 188 odst. 3 stavebního zákona obecní úřad, případně úřad územního plánování. V projednávané věci je tak odpůrcem Magistrát města Brna, který zvýšení IPP provedl.

Na základě výše uvedeného krajský soud konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupit k soudnímu přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem, pro který vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu.

Jde o jednotlivé na sebe navazující kroky, které představují logickou sekvenci řešení relevantních otázek, jimiž se soud zabývá při zkoumání důvodnosti návrhu. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl

pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

Ve světle výše uvedeného tedy přistoupil krajský soud k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy – územního plánu, přičemž je zřejmé, že první dva kroky algoritmu činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti.

Co se týče pravomoci odpůrce, navrhovatelé namítají, že zvýšení míry stavebního využití území (regulativu IPP) jako limitu využití území (tj. závaznou částí územního plánu) je možné pouze vydáním změny územního plánu v samostatné působnosti zastupitelstvem obce formou opatření obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu, a že odpůrce tak neměl k navýšení IPP potřebnou pravomoc. V již citovaném usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shodě s názorem navrhovatelů vyslovil, že IPP je skutečně limitem využití území, jehož vymezení je závazné. Současně však k otázce pravomoci, resp. nicotnosti napadeného opatření obecné povahy z důvodu nedostatku pravomoci odpůrce uvedl, že *„skutečnost, že se zákonem založená pravomoc magistrátu k provedení takové úpravy v projednávané věci odvíjí z nesprávného směrného vymezení IPP v územním plánu, nemá za následek nicotnost takového aktu, ale pouze jeho nezákonnost. Jinými slovy, nedojde-li zákonem stanoveným způsobem ke zrušení či změně nesprávně vymezené směrné části územního plánu, pak tato nadále platí, byť je vadná. Budou-li však hodnoty IPP v budoucnu měněny, musí tak být učiněno pouze formou opatření obecné povahy.“* Soud konstatuje, že otázku pravomoci k vydání úpravy směrné části územního plánu nelze hodnotit podle toho, zda míra stavebního využití území vyjádřená indexem podlažní plochy měla být obsažena v závazné nebo ve směrné části územního plánu. Je naopak třeba vycházet z toho, že předmětem řízení je v daném případě úprava směrné části územního plánu, k jejímuž vydání byl v souladu s ust. § 188 odst. 3 stavebního zákona zmocněn Magistrát města Brna. Námitka nedostatku pravomoci proto není důvodná.

Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda daný orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má daný orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v této otázce nebylo zjištěno žádného pochybení; ostatně nikdo ji ani nezpochybnil.

Soud však shledal důvodnou námitku nezákonného postupu při změně územního plánu.

V daném případě nebylo sporné, že se napadená změna územního plánu týkala územního plánu schváleného před účinností nového stavebního zákona, tj. před 1. 1. 2007.

Podle ust. § 188 odst. 3 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 provedená změna územního plánu týká jeho závazné či směrné části je zcela zásadní pro určení způsobu, jakým lze po 1. 1. 2007 měnit územní plán schválený před tímto dnem.

Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, od jehož závěrů nemá zdejší soud s ohledem na skutkově i právně obdobný předmět řízení důvod se jakkoli odchylovat, „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 asanací nebo asanačních úprav“. IPP podle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu „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 tak 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, tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu „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.“

Pokud odpůrce s těmito závěry Nejvyššího správního soudu nesouhlasí, jelikož nevyhodnocují napadenou úpravu směrné části územního plánu, ale správnost a zákonnost věcného řešení (kvalifikaci a zařazení regulativů), a pokud namítá, že toto přezkoumání již není možné vzhledem k uplynutí lhůt pro přezkoumání územního plánu podle ust. § 101b odst. 1 s. ř. s., soud tyto námitky neshledal důvodnými, jelikož důvodem zrušení úpravy směrné části územního plánu nebylo nesprávné zařazení regulativů IPP do směrné části územního plánu, ale až následný nezákonný postup odpůrce při jeho změně. Soud se neztotožňuje ani s tvrzením odpůrce, že závěry Nejvyššího správního soudu jsou v rozporu s právní jistotou a předvídatelností práva. Soud je naopak toho názoru, že pokud index podlažní plochy není svou podstatou ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území, tedy limitem využití území, nelze na něj nahlížet jako na směrnou část územního plánu se všemi z toho plynoucími důsledky (zejména co se týče procesu případných změn této části územního plánu) jen proto, že byl v minulosti nesprávně právě do směrné části zařazen. Takovýto výklad by byl totiž zcela v rozporu s výslovným zněním zákona, a to zejména s ust. § 29 zákona č. 50/1976 Sb. (starého stavebního zákona), ve spojení s ust. § 18 prováděcí vyhlášky, podle nichž limity území musí být v územním plánu vymezeny závazně, ve spojení s ust. § 188 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož mohou být závazné části územního plánu měněny pouze postupem podle tohoto zákona, tj. formou opatření obecné povahy.

V projednávané věci byla stejně jako v případě řešeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 AOs 2/2013 míra stavebního využití území vyjádřená indexem podlažní plochy (IPP) nesprávně zařazena do směrné části Územního plánu města Brna (část 8 přílohy k vyhlášce č. 2/2004). Odpůrce pak při jeho změně provedené napadeným opatřením obecné povahy porušil ust. § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona, neboť ke změně indexu podlažní plochy nedošlo formou opatření obecné povahy postupem podle ust. § 55 odst. 1, 2 ve spojení s ust. § 43 odst. 4 věta čtvrtá stavebního zákona, a podle ust. § 171 a násl. správního řádu, tedy mimo jiné za účasti dotčených osob a po poměření soukromého zájmu investora na straně jedné a zájmu veřejného na straně druhé. Napadené opatření obecné povahy tedy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, a proto soudu nezbylo, než jej postupem podle ust. § 101d odst. 2 věta první s. ř. s. zrušit, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož navrhovatelé měli ve věci plný úspěch, mají právo na náhradu nákladů řízení. Ze soudního spisu vyplývá,

že náklady navrhovatelů tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 2 x 5.000 Kč za návrh na zrušení opatření obecné povahy a 1.000 Kč za návrh na vydání předběžného opatření, a dále odměna právního zastoupení za 3 úkony právní služby po 3.100 Kč podle ust. § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a, d) vyhl. č. 177/1996 Sb. ve znění účinném od 1. 1. 2013 (převzetí a příprava věci, sepsání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, sepsání repliky) a za 1 úkon právní služby ve výši 1.550 Kč podle ust. § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 2 písm. a) citované vyhlášky (návrh na vydání předběžného opatření) za každého z navrhovatelů, v souladu s ust. § 12 odst. 4 citované vyhlášky snižena o 20 %, a 4x režijní paušál po 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky) za každého z navrhovatelů, tj. celkem 30.760 Kč. Tuto částku je odpůrce je povinen uhradit právní zástupkyni navrhovatelů ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o ust. § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, právo na náhradu nákladů tak tato osoba nemá.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě 2 týdnů ode dne doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, ve dvojím vyhotovení. 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.

V Brně dne 4. června 2014

JUDr. Milada Haplová, v. r.
předsedkyně senátu