



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 navrhovatele: **Six&Others s.r.o.**, sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, zast. Mgr. Petrem Novotným, advokátem, sídlem Praha 8, Karolinská 661/4, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem, sídlem Praha 1, Karlovo nám. 24, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 6/2009 - Změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy,

t a k t o :

I. Opatření obecné povahy č. 6/2009 - Změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy schválená usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 30/86 ze dne 22.10.2009 se v části týkající se změny funkčního využití pozemku par.č. 775, zapsaného na LV č. 1182 v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro hlavní město Prahu, k.ú. Košíře, obec Praha, z r u š u j e dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 10.808,- Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Petra Novotného, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Navrhovatel se domáhá zrušení opatření obecné povahy č. 6/2009 - Změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy schváleného usnesením zastupitelstva

hlavního města Prahy č. 30/86 ze dne 22.10.2009 (dále jen Změna Z 1000/00 nebo opatření) a to v části týkající se změny funkčního využití pozemku par.č. 775, k.ú. Košíře (dále jen pozemek), který je ve vlastnictví navrhovatele.

Navrhovatel považuje opatření obecné povahy za nezákonné a neplatné pro rozpor s platnými právními předpisy, neboť : 1) při vydávání opatření nebylo postupováno zákonem stanoveným způsobem; 2) opatření je z hlediska hmotného práva v rozporu se zákonem; 3) opatření je nepřiměřené sledovanému cíli, tedy nesplňuje test proporcionality.

Celý pozemek o výměře 411 m² měl před Změnou Z 1000/00 funkční využití SV (dle terminologie zavedenou Změnou Z 1000/00 SVO) tj. smíšená funkční plocha obchodu a služeb, které umožňovalo jeho zastavení stavbou s využitím k administrativním účelům. V souladu s úpravou územního plánu před Změnou Z 1000/00 bylo na pozemku možné realizovat stavbu o velikosti 2 707 m² podlahové plochy. Po přijetí Změny Z 1000/00 nelze výše uvedenou stavbu realizovat, neboť po Změně Z 1000/00 se pozemek nachází v ploše 235 m² ve funkčním využití SVO a v ploše 176 m² ve funkčním využití S1 - nadřazené sběrné komunikace celoměstského významu, která slouží pro provoz automobilové dopravy, které jsou součástí nadřazeného komunikačního systému, a částečné pro provoz PID, a S2 - sběrné komunikace městského významu, která slouží pro provoz automobilové dopravy a provoz PID. Funkční využití S1 a S2 slouží pouze k dopravě a zastavitelnost stavbami s jiným funkčním využitím je vyloučena. Na základě aktuálního územního plánu sídelního útvaru Hlavního města Prahy po provedení Změny Z 1000/00 lze tak na pozemku dle žalobce realizovat stavbu o velikosti 1 670 m² podlahové plochy. Dle navrhovatele z ekonomického ani architektonického hlediska takovou stavbu postavit nelze, tudíž Změna Z1000/00 vedla k zásadnímu zásahu do vlastnického práva navrhovatele, jehož důsledkem je nemožnost realizovat stavbu na daném pozemku a ztráta právně významné vlastnosti pozemku, tj. jeho využitelnosti pro stavební účely. Tudíž jde o nepřiměřený a tedy nezákonný zásah do práv navrhovatele.

Dle navrhovatele však není zcela zřejmé, co je pravým cílem nové regulace pozemku. Opatření obsahuje pouze obecné ustanovení o jakémsi „odstraňování nesouměrnosti ploch“, přičemž ani příslušná pracovnice odpůrce nebyla schopna označit text, který přímo vysvětluje cíle provedené opatřením ve vztahu k pozemku. Navrhovatel je přesvědčen, že test proporcionality nelze provést v situaci, kdy textová část opatření obsahuje ve vztahu k pozemku pouze obecná ustanovení a její cíle nejsou přímo vyjádřeny. Pokud nelze ve vztahu k pozemku provést test proporcionality, je tato skutečnost sama o sobě nezákonným zásahem do práv navrhovatele.

Opatření neuvádí konkrétní cíle, které sleduje regulací pozemku. Z obecných ustanovení lze však usuzovat následující. V souladu se Změnou Z 1000/00 lze plochy s funkčním využitím S1 a S2 použít jako nadřazené a sběrné komunikace celoměstského významu, která slouží pro provoz automobilové dopravy a pro provoz PID. Tyto funkční plochy lze využít jako pěší komunikace a odstavné parkovací plochy. Ačkoliv toto využití není ve Změně Z 1000/00 ve vztahu k pozemku přímo uvedeno, jedná se o vysvětlení, které se jeví jako nejpravděpodobnější cíl této změny. V tomto případě tedy proti sobě stojí veřejný zájem na zřízení pěší komunikace a zájem navrhovatele na využití pozemku k realizaci jím zamýšlené stavby, což samo o sobě je ve zjevném nepoměru a představuje nepřiměřený zásah do práv navrhovatele. Skutečnost je o to závažnější, že konkrétní podmínky na pozemku jsou takové, že pěší komunikace na pozemku nemá žádné opodstatnění, protože takto vytvořenou pěší komunikací není kam jít, neboť by vyústila na místě, kde se setkávají dvě sběrné

komunikace pro motorová vozidla bez přechodu pro chodce. Odpůrce nedodržel zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu z důvodu, že části pozemku s funkčním využitím S1 a S2 by měly sloužit pro pěší komunikaci, čehož lze dosáhnout i zásahem menší intenzity, a to prostřednictvím podmínek stanovených pro konkrétní záměr v rámci územního řízení.

Dále se odpůrce dle navrhovatele v rozporu s § 172 odst. 4 s.ř. nevypořádal v odůvodnění opatření s připomínkami vlastníků pozemků parc. č. 779 a 781 a Městské části Praha 5, které byly uplatněny během procesu přijímání Změny Z 1000/00. Připomínky vlastníka pozemků parc. č. 779 a 781 navrhovatel považuje za námitky ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona, a odpůrce byl proto povinen o nich rozhodnout v souladu dle § 53 odst. 1 stavebního zákona a své rozhodnutí odůvodnit. Jelikož v usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 30/86 ze dne 22.10.2009 není v příloze č. 3 rozhodnuto o námitkách vlastníka pozemků parc. č. 779 a 781, nebylo opatření vydáno zákonným postupem. Odpůrce tak nesplnil svou povinnost oznámit Změnu Z1000/00 způsobem uvedeným v ustanovení § 174 odst. 1 s.ř., které se použije i na vydání změny územního plánu.

II.

Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu na zrušení Změny Z1000/00. Navrhovatel sám žádnou připomínku, ani námitku v procesu pořizování a vydání napadené změny územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy nepodal. Přičemž je třeba rozlišovat mezi aktivní procesní a aktivní věcnou legitimací (viz. usnesení NSS č.j. 1 Ao 1/2009-120). Navrhovatel sice svými tvrzeními dostal požadavkům prokázání své aktivní procesní legitimaci, jinými slovy naplnil podmínky pro podání návrhu, nicméně navrhovateli nesvědčí aktivní věcná legitimace, jelikož napadenou změnou Z 1000/00 nebyl a není zasažen na svých věcných právech. Odpůrce si je vědom, že dle usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 1 Ao 2/2010 - 116 „*soud nemůže návrh pro nedostatek aktivity navrhovatele předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace, nicméně význam této procesní pasivity, zde v procesu pořizování a vydání změny ÚP, pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl s.ř.s.) 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*“.

Ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a s.ř.s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, jen je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace. Nicméně k porušení navrhovatelových procesních práv v tomto případě nedošlo, jelikož měl objektivně možnost se v rámci pořizování změny Z 1000/00 vyjádřit. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009-120 návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo. Z uvedeného lze odvodit, že není možné hájit návrhem na zrušení byť jen části opatření obecné povahy práva někoho jiného, tzn. nelze podat actio popularis.

Odpůrce uvádí, že na celém pozemku navrhovatele par.č. 775 byla v Územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy schváleném usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10/05 ze dne 9.9.1999 a vyhlášeném obecně závaznou vyhláškou hl. m. Prahy č. 32/1999 Sb. hl.m.Prahy, o závazné části ÚP SÚ hl. m. Prahy, vymezena s platností od 1.1.2000 funkční

plocha smíšená obchodu a služeb (SV), s kódem míry využití území D1. Po Změně Z 1000/00 se pozemek nachází v území všeobecně smíšeném (SV), původně s kódem míry využití území K, definovaným koeficientem hrubých podlažních ploch $KPP = 3,2$ a $KZ = 0,35$, resp. dnes s kódem míry využití území S. Řešením pořízené změny byla zachována úprava U0504/2007, kterou je navrhovaná zástavba městského typu, umožňující výstavbu výškových domů.

K pořizované změně Z 1000/00, která zmenšila plochu určenou pro smíšené využití (SV) a původně vypočítané koeficienty hrubých podlažních ploch (KPP) a koeficient zeleně, již neodpovídaly určenému koeficientu K, se v rámci veřejného projednání vyjádřil připomínkou investor stavby „Polyfunkční dům Košíře“. Připomínka byla řádně vyhodnocena a z výsledku jednání pořizovatele, projektanta, dotčených orgánů a Městské části Praha 5 vyplynulo navržené řešení uvedené ve vyhodnocení - provést novou úpravu směrné části ÚP SÚ hl. m. Prahy, respektující podanou v rámci probíhajícího územního řízení dokumentaci tak, aby projekt polyfunkčního domu v místě napojení Plzeňské a Vrchlického ulic zůstal nezměněn. Nedošlo ke změně rozsahu hrubých podlažních ploch vypočtených první úpravou ÚP SÚ hl. m. Prahy (U0504/2007). Pro navržené pozemky p.č. 775, 779 - 781, 1992/33 a 2021/9 v k.ú. Košíře byla v roce 2010 vydána úprava U0879/2010, která zvýšila míru využití území na koeficient S, s kódem míry využití území $KPP = 5,24$ a $KZ = 0,04$ umožňujícím realizaci záměru investora na pozemcích sousedících s pozemkem navrhovatele v nezměněné podobě. Vydáním změny Z1000/00 a následně provedenou úpravou U0879/2010 bylo umožněno realizovat stavby sice na zmenšené funkční ploše určené pro smíšenou zástavbu, avšak v objemovém rozsahu, odpovídajícímu řešení územního plánu ve verzi platné před pořízenou změnou Z 1000/00 včetně první úpravy U0504/2007.

Cíl pořízení změny Z1000/00 ÚP SÚ hl.m. Prahy je mimo jiné uveden v Příloze č. 1 důvodové zprávy usnesení ZHMP č. 30/86, kterou bylo vydáno napadené opatření obecné povahy č. 6/2009 a dále pak i v odůvodnění samotného opatření obecné povahy č. 6/2009. Odpůrce konstatuje, že míra podrobnosti územního plánu pro hl.m. Prahu vyplývá z měřítka zpracování 1:10000, což je podrobnost, která již neumožňuje jednoznačnou identifikaci parcel katastru nemovitostí a vazby na vlastnická práva. Hranice funkčních ploch územního plánu tak nebyly v ÚP SÚ hl. m. Prahy platném od 1.1.2000 naprosto v souladu s hranicemi pozemků po roce 2000 vytvořeného digitální podkladu katastru nemovitostí a neodpovídaly dokumentacím probíhajících územních řízení, z čehož při interpretaci podrobných funkčních a prostorových regulativů platného územního plánu vznikaly od roku 2000 časté problémy.

V případě funkční plochy pro smíšenou zástavbu vymezené na pozemcích p.č. 775, 778 - 781, 1992/32 a 1992/33, 2021/9 v k.ú. Košíře, bylo jedním z úkolů Změny Z 1000/00 upřesnění hranic funkčních ploch dle budoucího provedení povolované stavby polyfunkčního domu, se kterým bylo počítáno v dokumentaci k územnímu řízení předloženému jako podklad pro územní řízení. Řešení DUR upravovalo vymezení uličních prostorů ulic Plzeňské a Vrchlického a doplňovalo chybějící pěší propojení lokality. Řešením změny Z 1000/00 došlo ke zmenšení vymezené funkční plochy smíšeného využití (SV) na souběhu ulic Plzeňská a Vrchlického z původní výměry cca 2 600 m² na 1 641 m². V době, kdy neplatila změna Z 1000/00 byly výpočty míry využití území dané lokality vztahující se ke koeficientu K v souladu s dokumentací k územnímu řízení (dále „DUR“), na základě které mohlo být zahájeno samo řízení a DUR splňovala veškeré požadavky, vyplývající z platné územně plánovací dokumentace.

Změnou Z1000/00 upravené vymezení hranic veřejného prostranství (plochy S2, S4 - vybraná komunikační síť) a území všeobecně smíšené (SV) na souběhu ulic Plzeňská a Vrchlického je provedeno v souladu s § 18 a § 19 stavebního zákona. Pozemek par.č. 775 je prostorově ovlivněn stávající blokovou obytnou zástavbou, zejména pak při ulici Vrchlického. Tato poloha na souběhu dvou významných ulic vyžaduje zcela výjimečné řešení případných objektů zde umístěvaných. V rámci řešení změny Z 1000/00 bylo v předmětné lokalitě upřesněno vymezení veřejných uličních prostorů tak, aby zachovaly možnost vytvoření kvalitních uličních parterů zahrnujících chodníky v parametrech odpovídajících městskému silně urbanizovanému prostředí a s přihlédnutím k parametrům komunikací v navazujících úsecích. Prostor u napojení ulic Plzeňská - Vrchlického je navíc dopravně značně zatížený, vzájemný úhel obou uvedených komunikací v místě jejich propojení v zájmové lokalitě není z prostorového hlediska příznivý. Je proto žádoucí zajistit příznivé podmínky pro vytvoření uličních prostorů, které rovněž umožní kvalitní pohyb chodců podél hlavního dopravního prostoru (tj. podél vozovek a tramvajového tělesa). Úpravou hranice obou funkčních ploch je sledován cíl vyváženosti mezi soukromými a veřejnými zájmy, a to konkrétně vymezením veřejného prostoru určeného potřebám hromadné dopravy (tramvajová a autobusová doprava), automobilové, cyklistické i pěší. Současně umožňuje dopravní obsluhu navazujících zastavitelných či zastavených pozemků, tedy včetně pozemku par.č. 775.

Navržená a schválená dílčí změna ve vymezení ploch na souběhu ulic Plzeňská a Vrchlického upravuje vymezení veřejného prostranství tak, aby odpovídal veřejnému zájmu na dopravní obslužnosti území, na rozvoji hromadné, pěší a cyklistické dopravy. Současně umožňuje dopravní napojení dotčeného pozemku, který se nalézá v prostoru nepříznivě sevřeném stávajícími ulicemi zároveň však v pohledově velmi exponované poloze. Ulice Plzeňská i Vrchlického jsou tradiční a historicky doložené dopravní stopy spojující Prahu se západní částí republiky. Územní plán sídelního útvaru hl.m. Prahy kromě dopravní funkce plní i funkci městotvornou, čemuž má sloužit i šířkové uspořádání ulice mezi jejich souběhem a křižovatkou před vyústěním Strahovského tunelu v centrální části města. Odpovídající šířku komunikace měla naprostá většina komunikací S2 - vybrané komunikační sítě v platném územním plánu ode dne zahájení jeho platnosti s výjimkami, např. kromě této.

III.

Soud posoudil návrh na zrušení části opatření obecné povahy Z 1000/00 následovně.

Návrh na zrušení části opatření obecné povahy Z 1000/00, které nabylo účinnosti dne 12.11.2009, byl podán ve lhůtě dle § 101b odst. 1 s.ř.s. dne 12.11.2012.

I když soud není v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vázán důvody návrhu, neznamená to, že „soudní přezkum opatření obecné povahy není v širším rámci determinován obsahem návrhu. Každý soudní spor – a jím je i řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. – je obsahově determinován aktivitou účastníků a z ní vyplývající aktivitou soudu. Soud může nad rámec vymezený účastníky vyvinout aktivitu, která se mu jeví rozumná a vhodná k dosažení cíle řízení (posouzení zákonnosti opatření obecné povahy a procedury vedoucí k jeho vydání), avšak není myslitelné, aby toto posouzení provedl ze všech představitelných hledisek, neboť ta se mimo jiné odvíjejí i od skutkových okolností tvrzených či zjišťovaných a právních úvah prováděných na základě toho, co programem sporu učinili účastníci“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Tento názor aproboval Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. III. ÚS 456/09 uvedl, že „navzdory nevázanosti

právními důvody nelze pominout, že přirozeným prvkem řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. - vzhledem ku celkové konstrukci jeho úpravy, reflektující typovou skutkovou základnu návrhu a přítomnost logicky silného individuálního (soukromého) zájmu navrhovatele - je procesní aktivita primárně samotného navrhovatele, které odpovídá, že i jemu je namíště přiměřeně připínat soudnímu řízení tradiční povinnost tvrzení, případně i důkazní. Navrhovatelovým tvrzením o porušení jeho konkrétního práva a o relevantních skutkových okolnostech se tak zásadně vymezuje předmět řízení, a nelze naopak na soud klást požadavek vlastního (dalšího, jen jím iniciovaného) úsilí ku zjištění (vyhledání, resp. vyšetření), zda jsou zde práva jiná, jež mohou být opatřením obecné povahy dotčena, a na jakém skutkovém základě tak tomu může být“.

Soud je tedy v rámci své prezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou vázán návrhem a nesmí překročit návrh, který učinili navrhovatelé. Naproti tomu není vázán právními důvody návrhu. To znamená, že soud může navrhovateli napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytknul. Třeba rovněž zdůraznit, že byť může navrhovatel namítat porušení procesních pravidel při pořizování územního plánu, přesto „*přípustnosti návrhu však navrhovateli 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*“ (č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Nejvyšší správní soud se při zkoumání tvrzených procesních pochybení zabýval i tím, nakolik se mohla dotknout právní sféry navrhovatele. Postupuje tak s ohledem na skutečnost, že „*ochrana zákonnosti územního plánování by neměla překračovat zájmy těch, kterých se týká, a zasahovat tak do vzniklých právních vztahů a práv třetích osob, potenciálně i k jejich neprospěchu, či narušovat právní jistotu a stabilitu bez jakéhokoli podnětu dotčených osob, když lze předpokládat, že značná - blíže neurčená - část osob dotčených procesem územního plánování se necítí být na svých právech dotčena, či je dokonce s výsledkem územního plánování na jejich území spokojena*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 1/2009 – 98).

Navrhovatel je vlastníkem pozemku par.č. 775 v k.ú. Košíře, jehož funkční využití bylo změněno žalobou napadeným opatřením obecné povahy a to tak, že původní funkční využití SV (smíšení obchodu a služeb), bylo změněno na funkčním využití SVO (smíšení obchodu a služeb) o výměře 235 m² a zbylá část pozemku o výměře 176 m² na funkční využití S1 a S2 (sběrné komunikace). Navrhovatel je tak v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2009-120 aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení Změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy Z 1000/00 bez ohledu na skutečnost, zda v průběhu přijetí změny územního plánu navrhovatel uplatnil námitky.

Jak příhodně uvedl odpůrce, je nutné odlišovat aktivní procesní legitimaci (oprávnění podat přípustný návrh) a aktivní věcnou legitimaci (oprávněnost, důvodnost návrhu). Namítali navrhovatel vady opatření obecné povahy i postupu přijetí spočívající v nevypořádání se s uplatněnými námitkami Městské části Praha 5 a vlastníka sousedních pozemků par.č. 779, 781, pomíjí, že navrhovateli právo na vypořádání se s námitkami jiných subjektů nesvědčí, neboť tyto námitky navrhovatel neuplatnil. Tvrzené procesní právo navrhovatele na vypořádání se s uvedenými námitkami tak nemohlo být dotčeno, neboť mu ani nevzniklo. Navrhovatel neuplatnil námitky proti změně Z 1000/00, proto případné nikoli řádné vypořádání se s námitkami Městské části Praha 5 a vlastníka sousedních pozemků par.č. 779, 781 nijak nezasáhlo do jeho právní sféry, proto je žalobní bod o nedostatečném vypořádání se

připomínkami při vydávání opatření Z 1000/00 nedůvodný. *Ten, kdo je aktivně legitimován k podání návrhu podle § 101a a násl. s.ř.s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plán, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí jeho aktivní legitimace (NSS č.j. I Ao 1/2009-120).*

Navrhovatel namítá nesplnění povinnosti oznámit Změnu Z 1000/00 způsobem uvedeným v § 174 odst. 1 s.ř., neboť příloha H (rozhodnutí o námitkách) není v rozporu s § 172 odst. 5 s.ř. součástí Z 1000/00 jako takové, nýbrž je součástí usnesení zastupitelstva hl.m. Prahy č. 30/86, kterým je opatření vydáváno. Jelikož dle navrhovatele Z 1000/00 neobsahuje rozhodnutí o uvedených námitkách, natož jeho odůvodnění, nelze přezkoumat odmítnutí námitek. V tomto rozsahu návrhu na zrušení opatření obecné povahy lze dle soudu konstatovat výše předešlé. Navrhovatel neuplatnil námitky proti Z 1000/00, tudíž případná tvrzená vada opatření by neměla vliv na neexistující procesní právo navrhovatele na vypořádání se s jeho (ne)námitkou, tudíž tvrzená případná vada opatření je bez vlivu na právní postavení navrhovatele, a proto je i tento bod návrhu nedůvodný.

Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS). Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.

Změnou funkčního využití pozemku navrhovatele dle Z 1000/00 došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatele, neboť změna funkčního využití z SVO na S1 a S2 se týká, odpůrcem nesporných cca 40 % výměry pozemku, přičemž funkční využití S1 a S2 vylučuje jakoukoliv bytovou nebo nebytovou výstavbu. Odpůrce sice namítá, že díky následné úpravě směrné části UP SÚ hl.m. Prahy č. U0879/2010, kterou byla zvýšena také míra využití pozemku navrhovatele, nedošlo ke změně využitelnosti pozemku ve smyslu zachování objemového rozsahu možných stavem na pozemku, jakkoli došlo Změnou Z 1000/00 ke zmenšení funkční plochy pozemku určené pro smíšenou zástavbu. Avšak soud má za to, že zachování objemového rozsahu staveb na pozemku může být kritérium při provedení testu proporcionality zásahu do práv navrhovatele nikoli však bez dalšího skutečností vylučující jakýkoliv zásah napadeného opatření obecné povahy do práv navrhovatele, neboť výstavba není určena pouze objemovým rozsahem stavby, nýbrž i umístěním stavby, které bylo v daném případě výrazným způsobem omezeno, je-li na 40 % výměry pozemku navrhovatele výstavba vyloučena. Charakter stavby je určen zastavěnou plochou, zejména pokud je stavba výškově omezena charakterem okolní výstavby a zde také výměrou a umístěním pozemku navrhovatele jako takového.

Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2006 – 74 vyslovil právní názor, že „stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudy rozhodně nepřísluší přezkoumávat,

zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem“. V rozsudku č. j. 2 Ao 2/2007 – 73 pak uvedl, že v územním plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. [...] každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“.

Soud v souladu se stanoveným algoritmem přezkumu opatření obecné povahy vycházejíc z návrhem tvrzené nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele hodlal přikročit k testu proporcionality, avšak shodně s navrhovatelem seznal, že jej nelze provést, neboť z napadeného opatření obecné povahy Z 1000/00 nelze dovodit, co bylo důvodem změny funkčního využití pozemku. Sama změna funkčního využití, zde S1 a S1, definuje pouze následek změny ve smyslu faktického využití, nikoli důvod (zamýšlený účel) změny, jež je rozhodný při posouzení přiměřenosti a účelnosti provedené změny.

Nejvyšší správní soud již v předchozích rozhodnutích vyslovil, že „i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Protože ve vztahu k výše uvedeným otázkám podmínek pro vymezení zastavěného území samostatným postupem odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá způsobilé rozhodovací důvody, shledal je soud v této části nepřezkoumatelným“ (č.j. 1 Ao 3/2008 – 136). Podle § 173 odst. 1 s.ř. musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (např. z § 172 odst. 4 s.ř. plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 s.ř. je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí (NSS č.j. 8 Ao 6/2011 – 87).

Již v řízení o návrhu na zrušení předchozí Změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 18/51 ze dne 19. 6. 2008, Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 9 Ao 2/2008-62 konstatoval, že „pojmovým znakem opatření obecné povahy je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět tedy musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně, v opačném případě by z neurčitého okruhu adresátů nemohla být vybrána množina dotčených osob, tyto osoby by pak neměly možnost domáhat se ochrany v případě, že se předmětný úkon týká jejich

práv. Je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu obce, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu opatření obecné povahy splněn, pokud je z jeho znění (a to nejen z grafické, ale i z textové části změny), zřejmé, v čem tato změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu. Na srozumitelnosti a jednoznačnosti obsahu každé změny územního plánu je nutno trvat, zvláště pak v případě územního plánu hlavního města Prahy, a to vzhledem k problematickému postavení hlavního města Prahy v územním plánování. Nejvyšší správní soud v dané věci konstatoval, že napadeným opatřením obecné povahy č. 1/2008, bylo v rozporu s vymezením zadání této změny územního plánu a změněno funkční využití několika pozemků, přičemž tyto změny nebyly promítnuty do textové části opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud připouští, že textová část územního plánu může být změněna vypuštěním celého původního obsahu a jeho kompletním nahrazením obsahem novým. Je však nutno trvat na tom, aby při pořizování takové změny územního plánu a jejím schvalování bylo jednoznačné, k jakým změnám oproti původnímu stavu územního plánu dochází. Pouze tak může být dodržen postup stanovený pro pořizovatele změny územního plánu stavebním zákonem. Dotčené orgány, nadřízený orgán i veřejnost nemohou uplatnit svá práva vyjadřovat se ve stanovených fázích pořizování a schvalování změny územního plánu, podávat připomínky a námítky, pokud nemají možnost z předkládané dokumentace zjistit, jakým způsobem a v jakém rozsahu se stávající územní plán bude měnit.“ A proto Nejvyšší správní soud konstatoval nesrozumitelnost předmětu opatření obecné povahy. „Znemožnění, ale též významné ztížení využití prostředků účinné právní ochrany je přitom podstatným zásahem do práv osob, které mohou být dotčeny změnou územního plánu. Některé námítky a připomínky mohou být totiž vzneseny pouze ve fázi územního plánování, později by k nim nebylo přihlédnuto.“

Soud má za to, že v této věci se odpůrce opět zcela nevyvaroval vad mu vytčených rozsudkem č.j. 9 Ao 2/2008-62. Změna funkčního využití pozemku navrhovatele plyne pouze z grafické části Z 1000/00, z textové části opatření nelze dovodit, jaký byl důvod změny funkčního využití pozemku, neboť v textové části není uvedena identifikace pozemku navrhovatele. Odpůrcem uvedené důvody v soudním řízení o návrhu na zrušení opatření nemohou následně zhojit takovýto nedostatek opatření.

Dle odůvodnění Z 1000/00 je „důvodem porřízení změny potřeba aktualizace výkresové části Územního plánu sídelního útvaru hl.m.Prahy tak, aby byly do dokumentace ÚP SÚ hl.m.Prahy zapracovány změny a úpravy, porřizené před schválením změny Z1000/00 ÚP SÚ hl.m.Prahy v Zastupitelstvu hl.m.Prahy a dále aby byly odstraněny formální nedostatky stávajícího ÚP SÚ hl.m.Prahy a tím došlo k zjednodušení při jeho využívání pro rozhodování v území.

Cílem změny Z1000/00 ÚP SÚ hl.m.Prahy nebylo přehodnocení plošného vymezení a obsahu jednotlivých prvků funkční a prostorové regulace, ale úprava jejich celkového systému, vyladění jejich vzájemné provázanosti a zvýšení přehlednosti a vypovídací hodnoty celého dokumentu pro jednotlivé uživatele. Nejde v žádném případě o změnu celkové urbanistické koncepce.

Hlavními sledovanými cíli změny Z1000/00 ÚP SÚ hl.m.Prahy dle schváleného znění zadání jsou :

- aktualizace ÚP SÚ hl.m.Prahy dle schválených změn a provedených úprav, resp. zapracování porřizených změn a úprav ÚP SÚ hl.m.Prahy do dokumentace územního plánu
- zpřesnění ve výkresové části dle aktuálního mapového podkladu – katastrální mapy

- zjednodušení výkladu regulativů a zpráhlednění dokumentace ÚP SÚ hl.m.Prahy
- zpráhlednění výkresové části ÚP SÚ hl.m.Prahy
- omezení počtu následně pořizovaných změn ÚP SÚ hl.m.Prahy
- úprava „režimu nepřesnost kresby“ hranic jednotlivých funkčních ploch
- úprava struktury funkčního využití území – legendy výkresové části ÚP SÚ hl.m.Prahy.“

Pozemek par.č. 775, k.ú. Košíře, není nijak uveden v textové části opatření, změnu funkčního využití pozemku navrhovatele lze seznat pouze z grafické části opatření. Lze tak shodně s navrhovatelem pouze dovozovat, že ke změně funkčního využití pozemku došlo na základě provedení korekce hranic funkčních ploch dle písmena B přílohy D odůvodnění opatření. Korekce hranic funkčních ploch a dalších závazných prvků dle rozdílového výkresu - Změny soumístnosti a rozsahu funkčních ploch (písmena B přílohy D, str. 64 opatření) je krom jiného tvořena: korekcí nesoumístnosti ploch (bod 1 písmena B přílohy D), korekcí odchylek od realizovaných staveb (bod 2 písmena B přílohy D), korekcí odchylek od podrobnějších dokumentací (bod 3 písmena B přílohy D).

Korekcí nesoumístnosti ploch (bod 1 písmena B přílohy D) dle odůvodnění *spočívá v odstranění nejzávažnějších případů neúmyslných odchylek hranic funkčních ploch od hranic pozemků či jiných prvků mapového podkladu. Tyto korekce jsou zpravidla v řádu milimetrových odchylek. Větší odchylky se v některých případech projeví v místech, kde byla k některé z funkčních ploch při korekci logicky přiřazena celá šířka přilehlé stávající komunikace. Vzhledem k množství a malému rozsahu jednotlivých korekcí jsou níže jmenovány jen závažnější případy korekcí chyb při stanovení hranice funkčních ploch vzhledem k faktickému současnému využití:*

- do územního plánu byl promítnut skutečný tvar koryta vodního toku Berounky v katastrálním území Radotín a Zbraslav, MČ Radotín a MČ Zbraslav;
- ulice Čimická;
- vlečka DP metra u depa Hostivař;
- korekce ploch vleček v malešicko – hostivařské vlečkové oblasti, resp. dotažení vleček ke hranicím uzavřených areálů;
- korekce hranice železnice v oblasti křížení za železniční stanicí Praha-Běchovice;
- zahrnutí transformovny železnice v Malé Chuchli do funkční ploch tratě a zařízení železniční dopravy (DZ).

Ostatní případy jsou dokumentovány v grafické příloze změn soumístnosti a rozsahu ploch s rozdílným způsobem využití doplňujícího rozdílového výkresu. Kromě grafické korekce konkrétních hranic funkčních ploch je ve změně navrženo ještě obecné závazné ustanovení umožňující stavebním úřadům posuzovat za přesně specifikovaných podmínek malé odchylky průběhu hranic ploch od hranic pozemků jako tzv. nepřesnost kresby vyplývající z měřítka územního plánu.

Pozemek par.č. 775 v této textové části není ani případným odkazem na odstranění *nesoumístnosti ploch* přiléhajících k ulici Plzeňská a Vrchlického uveden. Kromě konečného grafického zobrazení Z 1000/00 je změna funkčního využití pozemku navrhovatele patrná také z rozdílového výkresu soumístnosti a rozsahu funkčních ploch, předloženým odpůrcem. Stále se však jedná o zobrazení změny v grafické části opatření, aniž by takováto změna byla výslovně identifikována pozemkem v textové části. Soud si je vědom toho, že územní plán hl. m. Prahy zasahuje značně rozsáhlé území; obecně je tedy možné akceptovat, že míra konkrétnosti odůvodnění změny územního plánu hlavního města (především změny rozsáhlé)

může být nižší, než v malých obcích. Tato skutečnost ale nemůže ospravedlnit vypuštění konkrétních důvodů pro změnu územního plánu, jestliže korekce funkčních ploch dle přílohy D opatření mohla být provedena z několika důvodů dle odůvodnění Z 1000/00 (viz. bod 1 – 10 písmena B přílohy D opatření). Nehledě k tomu, že srovnáním faktických poměrů pozemku lze mít důvodně za to, že změna funkčního využití pozemku neodpovídá faktickému stavu (dle stávající komunikace ulice Vrchlického a Plzeňská), jakožto důvodu *odstranění místní nesouměrnosti* dle opatření, nýbrž odpůrcem v soudním řízení uvedenému záměru širkového uspořádání ulic, čímž by se jednalo o změnu původního stavu, což by bylo v rozporu s cílem Z 1000/00 (*Cílem změny Z1000/00 ÚP SÚ hl.m.Prahy nebylo přehodnocení plošného vymezení a obsahu jednotlivých prvků funkční a prostorové regulace, ale úprava jejich celkového systému, vyladění jejich vzájemné provázanosti a zvýšení přehlednosti a vypovídací hodnoty celého dokumentu pro jednotlivé uživatele*).

Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Ao 2/2011 – 17 uvedl, že „*vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.*“

Porovnáním snímků funkčního využití pozemku navrhovatele před a po Změně Z 1000/00 se snímky katastru nemovitostí a prostorového zobrazení pozemku prostřednictvím služby Google Street View plyne, že pozemek je z jihu ohraničen komunikací ulice Vrchlického a ze severu Plzeňská. Tvar pozemku je více méně pravidelný, s nepatrnou odchylkou odpovídá hranicím s komunikací, východní část však není tvořena komunikací, nýbrž travnatou plochou se stromy, která tvoří většinu povrchu, dále část pozemku je tvořena chodníkem napříč pozemkem. Vzhledem k předpokládané nepřesnosti digitalizované katastrální mapy lze mít za to, že severní a jižní hranice pozemku jsou dány komunikací v ulici Plzeňská a Vrchlického, která není pravidelného tvaru z důvodu umístění parkovací zóny. Funkční vymezení pozemku před Změnou Z 1000/00 tak dle názoru soudu odpovídalo faktickému stavu. Takto však soud uvádí pouze v rámci tzv. obiter dictum, neboť pro absenci důvodů změny regulace pozemku nebylo možné přistoupit k posouzení proporcionality zásahu do práv navrhovatele nebo posoudit soulad sledovaného (zde neuvedeného) účelu regulace se skutečným stavem.

Soud rozhodl rozsudkem bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. z důvodu nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy spočívající v nedostatku důvodů v napadené části týkající se změny regulace části pozemku navrhovatele, neboť popsané rozhodování trpí takovou vadou, která zatěžuje vydání územního plánu do té míry, že může mít vliv na zákonnost napadené části opatření obecné povahy. Odpůrce tedy při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovené podmínky pro procesní postup při jeho vydávání, jestliže z opatření není zřejmé, co bylo důvodem změny funkčního využití pozemku navrhovatele. Soud zrušil předmětnou část opatření obecné povahy ke dni právní moci rozsudku dle § 101d odst. 2 věta první s.ř.s., neboť napadenou částí opatření Z 1000/00 došlo pouze k zásahu do práv navrhovatele, aniž by navrhovatel tvrdil skutečnosti, jež by založily potřebu zrušení vymezené části Z 1000/00 již dnem vyhlášení rozsudku.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník řízení, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které úspěšně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel byl v daném případě úspěšný, a proto mu soud na náhradě nákladů řízení přiznal částku 10.808,-

Kč představující zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000,- Kč, náklady zastoupení advokátem za dva úkony po 2.100,- Kč (převzetí zastoupení, podání návrhu, § 9 odst. 3 písm. f, § 7 bod b) vyhlášky č. 177/1996 Sb.), 2 x režijní paušál po 300,- Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), to vše s 21% DPH.

P o u ě n í : Proti 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 11.2.2013

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu