



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci navrhovatelů:

a) **Sdružení „Chodov, o. s.“**, se sídlem Zakouřilova 38, Praha 4, b) **Ing. P. P.**, oba zastoupeni JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Jungmannova 35/29, 111 21 Praha 1, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2013, č. j. 5 A 193/2012 – 61,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2013, č. j. 5 A 193/2012 – 61, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 2. 2013, č. j. 5 A 193/2012 – 61, zamítl návrh, kterým se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy – Úprava územního plánu hl. m. Prahy č. U 0870/2010 účinné od 21. 6. 2010. Touto úpravou byla ve směrné části územního plánu hl. města Prahy změněna míra využití území smíšeného městského jádra (vymezeného ulicemi Türkova, Ke Stáčírně, Valentova a Litochlebské náměstí) z kódu E na kód K ve stávající ploše. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že napadená je pouze úprava směrné části územního plánu, a to z důvodu, že došlo k navýšení míry využití území smíšeného městského jádra. Touto úpravou nebyla dotčena hmotná (vlastnická) práva navrhovatelů, protože v důsledku této úpravy bude sice možno provést výstavbu jiné stavby v předmětném území, ale konkrétní podobu této stavby bude možné posoudit až ve fázi územního řízení. Navíc pokud směrná část územního plánu

stanoví možnou maximální míru využití území, neznamená to bez dalšího, že nové stavby budou tuto maximální míru využívat. K námitkám navrhovatelů směřujícím proti procesu přijetí úpravy směrné části městský soud uvedl, že skutečnost, že tato úprava je po materiální stránce opatřením obecné povahy, ještě neznamená, že se na proces jejího přijetí vztahuje zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ten se totiž vztahuje jen na případy, kdy zvláštní zákon ukládá vydat opatření obecné povahy. To v daném případě zvláštní zákon neukládá, protože přechodné ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) odkazuje ohledně procedury úpravy směrné části územního plánu na původní zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který institut opatření obecné povahy neznal.

Proti tomuto rozsudku podal navrhovatel b) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti tento navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) uvedl, že předmětná úprava územního plánu má závaznou povahu, a to i přesto, že se jí mění směrná část. V důsledku této úpravy územního plánu dochází ke změně maximálně přípustného využití pozemku, čímž je stěžovatel dotčen jako rezident a spoluvlastník sousedního bytového domu na svých právech. Stěžovatel vyslovil nesouhlas i se závěry městského soudu, že předmětná úprava využití území nemusí být plně využita. Je absurdní, aby se zásadně měnila míra využití území (z kódu E až na kód K) a tato změna pak nebyla plně využita. Městskému soudu byly předloženy doklady, jež dosvědčují, že úprava směrné části územního plánu byla provedena na míru zcela konkrétnímu záměru, který je nyní prosazován v nezměněné podobě ve stavebním řízení. Městský soud také nesprávně konstatoval, že zvláštní zákon neukládá, aby procedura úpravy územního plánu proběhla v režimu správního řádu. Podle stěžovatele jde o rozhodovací proces, který má podstatný dopad do jeho práv a povinností. Tento proces proběhl bez jeho účasti a jeho výsledek je závazný pro stavební úřad. V dalších řízeních se již tato úprava nebude přezkoumávat. V takové situaci nelze upřít stěžovateli soudní ochranu.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel uvádí důvody, se kterými se již vypořádal městský soud. Veškeré skutečnosti zpochybňující stěžovatelova tvrzení byly předloženy v dřívějších fázích řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 18 stavebního zákona má územní plánování vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území, pro hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů. Územní plánování má chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Výsledek územního plánování může mít přitom značný dopad do práv a povinností fyzických a právnických osob. Je proto nutno, aby v rámci tohoto procesu bylo dbáno ochrany základních práv, která jsou primárně zakotvena v Ústavě a Listině základních práv a svobod, jakož i ochrany práv vyplývajících z právních předpisů nižší právní síly. Stejně tak je nutno, aby v

pokračování

rámci územního plánování byly dodržovány i procesní předpisy upravující toto řízení včetně zásad v nich obsažených (např. zásada legality, proporcionality, rovného zacházení, předvídatelnosti, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob atd.). To platí nejen pro tvorbu územních plánů, nýbrž i pro jejich změny či úpravy. I ty totiž mohou zásadním způsobem zasahovat do práv a povinností dotčených osob, neboť jimi dochází k modifikaci původně schváleného řešení pro určité území, které má vyvažovat veřejné a soukromé zájmy. V této souvislosti lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 – 73, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103 (všechny dostupné i na www.nssoud.cz).

Problematikou změny míry využití území a souvisejícími otázkami se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOS 2/2013 – 116, ve kterém byla řešena změna indexu podlažní plochy (IPP) ve směrné části územního plánu města Brna. V odůvodnění tohoto usnesení rozšířený senát uvedl, že „*IPP vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy. Stanovuje se za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. IPP ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše. To, jaké hodnoty IPP jsou pro určité plochy vymezeny, nemá být důsledkem nahodilosti či individuálních zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí nacházejících se v regulovaném území. Hodnota IPP se má odvíjet od charakteru celkové zástavby, poměru nezastavěných ploch vůči zastavěným, dosavadní výšky staveb, jakož i jiných specifických faktorů. Míra využití území významně ovlivňuje, jak velká stavba a s jakou podlažní plochou může být v daném území umístěna. Zvýší-li se IPP pro určitou plochu, znamená to, že tato plocha může být zastavěna daleko hustěji, popřípadě stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud předpokládáno. Index podlažní plochy, včetně jeho konkrétní hodnoty, není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné. S ohledem na jeho podstatu i význam je podle okolností možné, že může zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Jeho vymezení proto nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti. Ostatně to, že limity území musí být v územním plánu vymezeny závazně, stanoví jak § 29 starého stavebního zákona, tak § 18 jeho prováděcí vyhlášky. Na tomto závěru nic nemění ani to, že v projednávané věci byl tento index nesprávně zařazen do směrné části územního plánu. Podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona mohou být závazné části územního plánu měněny pouze způsobem, popsáním v novém stavebním zákoně, tj. formou opatření obecné povahy. Mohou-li tedy být závazné části územního plánu po 1. 1. 2007 měněny pouze formou opatření obecné povahy podle příslušných ustanovení nového stavebního zákona, nepřísluší stanovení IPP či jeho změna orgánu, který je novým stavebním zákonem oprávněn pouze k úpravě směrné části územního plánu. Nesprávné směrné vymezení IPP nemůže mít za následek to, že se na takovou část územního plánu bude nadále po právu hledět jako na jeho směrnou část se všemi z toho vyplývajícími zákonnými důsledky. Nové vymezení limitu využití území mj. indexem podlažní plochy či změna hodnot již existující regulace je proto možná pouze postupem dle § 188 odst. 3, věta první nového stavebního zákona, tedy formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto*

případy neuplatní. (...) Skutečnost, že hodnoty IPP nejsou v územním plánu stanoveny závazně, sama o sobě neznamená, že by se proti jejich úpravě nemohl oprávněný bránit návrhem na zrušení opatření obecné povahy. K posouzení toho, zda je určitý akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně. Způsob vymezení IPP či způsob jakým byla provedena jeho změna, ničeho nemění na materiální podstatě tohoto regulativu a není proto způsobilý vyloučit možné dotčení na subjektivních právech. Obsahuje-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Aktivní procesní legitimace je v řízení podle § 101a s. ř. s. a násl. spojena s tvrzením, že navrhovatel je opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky a konsekventně tvrdit možnost dotčení jeho subjektivních práv. Aktivní procesní legitimace je proto dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vycíleného 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.“

S ohledem na výše uvedené premisy vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výroku citovaného usnesení tyto závěry:

- *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 citovaného usnesení tak vyplývá, že má-li být v územním plánu změněna stávající regulace prostorového uspořádání, resp. míra využití území, např. změnou indexu podlažní plochy, je nutno takovou změnu přijmout formou opatření obecné povahy, nikoliv neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti. Pokud taková změna nebyla přijata formou opatření povahy, lze ji i přesto napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy, neboť materiálně se jednalo i podle původní právní úpravy o záležitost závazné části územního plánu, která se vyhlášovala formou obecně závazné vyhlášky obce.

Z judikatury navazující na citované usnesení rozšířeného senátu (srv. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2013, č. j. 7 AOs 1/2012 – 64, nebo ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 135), pak vyplývá, že nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatele brojícího proti úpravě směrné části územního plánu nelze odůvodnit tím, že má možnost bránit svá veřejná subjektivní práva v územním řízení.

pokračování

Index podlažní plochy vyjadřuje intenzitu využití území a stanovuje se za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. Ve svých důsledcích tak vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše. Zvýší-li se index podlažní plochy pro určitou plochu, znamená to, že může být zastavěna daleko hustěji, popř. stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud v územním plánu stanoveno. I samotný index podlažní plochy, a stejně tak jeho změna, může proto zasáhnout do vlastnických práv subjektů, které vlastní nemovitosti na daném území.

Změna kódu míry využití území, která byla v dané věci provedena ve směrné části územního plánu hl. m. Prahy, má přitom podle Nejvyššího správního soudu stejné důsledky jako změna indexu podlažní plochy. V případě územního plánu hl. m. Prahy totiž maximální míru využití území stanoví mimo jiné regulativy označené jako kódy míry využití území, které jsou definovány koeficientem podlažních ploch a koeficientem zeleně a jsou rozděleny do skupin A až K. Čím je kód využití území vyšší, tím vyšší stavby lze v území stavět. Např. v území označeném kódem A je možno stavět rodinné domy, v území označeném kódem E je možno stavět činžovní domy a v území označeném kódem K je možno stavět i výškové domy.

Uvedené kódy tedy vyjadřují maximálně přípustnou výšku staveb na určité ploše, resp. jejich druh. Zvýší-li se kód pro určitou plochu, znamená to, že tato plocha může být zastavěna (druhově a výškově) zcela jinými stavbami, než bylo původně stanoveno. Smyslem těchto kódů tedy není nic jiného než regulovat (limitovat) míru zatížení území. Bez jejich existence by bylo možno stavět jakékoliv stavby v jakékoliv ploše.

Změnou těchto kódů tedy dochází ke změně regulace území a finální konsekvencí takové změny mohou být zásadní změny v dané lokalitě, které s sebou mohou přinášet i řadu negativních důsledků. Zvýšením kódu míry využití území může být v určitém území umožněna např. podstatně intenzivnější či rozsáhlejší výstavba. Taková výstavba pak může způsobovat např. nadlimitní imise hluku, prachu, vibrací atp. Po skončení výstavby pak může dojít např. ke zvýšení počtu obyvatel a dopravních prostředků, což může mít za následek např. nedostatek parkovacích míst, zhoršení životního prostředí atp. Tyto důsledky se mohou jednoznačně projevit v právní sféře vlastníků nemovitostí v dané lokalitě či v její blízkosti.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že změna kódu míry využití území se již nebude přezkoumávat ani v územním, ani ve stavebním řízení. V těchto řízeních již budou správní orgány vycházet z kódu míry využití území stanoveného v územním plánu. Ochranu práv dotčených osob proto nelze přesunovat až do fáze územního či stavebního řízení.

Na základě výše uvedeného dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že úprava kódu míry využití území nemůže být provedena neveřejnou úpravou územního plánu na základě individuálně podané žádosti, aniž by dotčené osoby měly možnost se k požadované změně jakkoliv vyjádřit. Taková úprava může být provedena pouze procesem ve smyslu ust. § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona. Opačný přístup by byl

v rozporu se zásadami, na kterých stojí územní plánování, resp. s citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

Lze tedy shrnout, že kódy míry využití území ve směrné části územního plánu hl. m. Prahy nejsou ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tj. limitem jeho využití ve smyslu shora označeného usnesení Nejvyššího správního soudu, které lze měnit pouze výše popsaným procesem.

Zbývá posoudit, zda se předmětná úprava směrné části mohla dotknout práv stěžovatele, jak tvrdil v žalobě a následně i v kasační stížnosti. V dané věci se jedná o úpravu směrné části územního plánu hl. m. Prahy, kterou byla navýšena míra využití území z kódu E na kód K pro území smíšeného městského jádra vymezeného ulicemi Türkova, Ke Stáčírně, Valentova a Litochlebské náměstí. V bezprostřední blízkosti tohoto území stěžovatel bydlí. Je vlastníkem bytové jednotky v bytovém domě na ulici P.

Jak již bylo výše uvedeno, v důsledku předmětné úpravy směrné části územního plánu bylo možno stavět v daném území zcela jiné stavby, např. i stavby výškové. O takové stavbě se přitom již v době provádění předmětné úpravy územního plánu uvažovalo, jak je zřejmé ze studie plánované stavby administrativního centra, která byla přiložena k úpravě směrné části územního plánu. Podle této studie měla mít stavba 23 nadzemních pater a dosahovat výšky 94 metrů.

Předmětnou úpravou směrné části územního plánu hl. m. Prahy tak může jednoznačně dojít k zásadním změnám v daném území. Tyto změny se pak nepochybně mohou projevit v právní sféře stěžovatele jako vlastníka bytové jednotky umístěné v blízkosti dotčeného území. Po dobu stavební činnosti může být dotčen např. hlukem, vibracemi atp., po skončení stavební činnosti pak zvýšením počtu obyvatel, zvýšením počtu dopravních prostředků, nedostatkem parkovacích míst atp., tedy celkovým snížením pohody bydlení. Z výše uvedených důvodů nemůže rozsudek Městského soudu v Praze obstát.

S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 13. března 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu