ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelky: **Ing. J. Č.,** zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem, se sídlem Slavíkova 23, Praha 2, proti odpůrci: **hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, zast. JUDr. Petrem Vališem, advokátem, se sídlem Pplk. Sochora 4, Praha 7, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy číslo U 0689/2008 směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, vydané Magistrátem hlavního města Prahy dne 10. 10. 2008,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Navrhovatelka se svým podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. 1. 2010 domáhá zrušení opatření obecné povahy – úpravy číslo U 0689/2008 směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, vydané Magistrátem hlavního města Prahy dne 10. 10. 2008. V odůvodnění svého podání navrhovatelka uvádí, že touto úpravou dochází na pozemcích p. č. 4400/771, 4400/772, 4400/773, 4400/774 a 4400/775 v k. ú. Modřany ke změně kódu využití území z C na E.

Navrhovatelka tvrdí, že odpůrce porušil její právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), právo vyjádřit se k prováděným důkazům a uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy (čl. 38 odst. 2 Listiny a § 4 odst. 3 a 4 správního řádu z roku 2004) a rovněž právo na ochranu vlastnictví a pokojné užívání majetku (čl. 11

odst. 1 Listiny a č. l. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod). Porušení těchto práv se měl odpůrce dopustit tím, že navrhovatelka ani další dotčené osoby nebyly vůbec informovány o chystané úpravě územního plánu a nebyla jim dána možnost se s ní seznámit a před jejím vydáním se k ní vyjádřit. Z citovaných ustanovení právních předpisů, jakož i z § 177 odst. 1 a § 4 správního řádu z roku 2004 plyne, že správní orgán měl dotčené osoby včas uvědomit a umožnit jim uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, byť stavební zákon z roku 1976 (v daném případě použitý na základě § 188 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006) použití správního řádu v posuzované věci vylučuje.

Ve svých právech se navrhovatelka cítí zkrácena dále tím, že došlo ke změně kódu využití území z C na E. K tomu popisuje historický vývoj zástavby na řešených pozemcích. Na nich se nacházejí dva rodinné domy, jež jsou součástí širšího záměru výstavby sedmi řadových domů, jejichž stavba byla povolena v roce 2005 Úřadem městské části Praha 12. Podle územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy z roku 1999 bylo pro tyto pozemky stanoveno funkční využití území „čistě obytné“ a stanoven kód míry využití území C. Tomu odpovídá koeficient podlažních ploch 0,5 a koeficient zeleně 0,55. To znamená, že na dané funkční ploše o rozloze 5 214 m^2 může podlažní plocha činit nejvýše 2 607 m^2 a plocha zeleně minimálně 2 867,7 m^2. Nicméně již podlažní plocha stávající zástavby činí cca 3 000 m^2. Povolením výstavby uvedených domů tedy došlo k nedodržení těchto koeficientů. Kód míry využití území se přitom stanovuje za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území (jeho přetížení nadměrnou výstavbou) a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty území. Tato zástavba již překročila tehdy stanovené limity využití území, což vede k nedostatku zeleně v území a má vliv na kvalitu a hodnotu prostředí a pohodu bydlení i v domě navrhovatelky. Napadenou úpravou územního plánu pak dochází k dalšímu zhoršení tohoto stavu, neboť je umožněno další zastavování území na úkor zeleně. Úprava územního plánu je v rozporu s § 1 stavebního zákona z roku 1976, neboť neřeší vztahy v území komplexně, naopak činí tak bez vazeb na další části funkční plochy, jde zcela proti urbanistickým a architektonickým charakteristikám a rezignuje na zachování vyváženosti území.

Svou aktivní legitimaci navrhovatelka opírá o zkrácení svého vlastnického práva k domu č. p. 1918 a pozemkům p. č. 1803/13, 1803/21 a 4400/570 v k. ú. Modřany. Její vlastnické právo je podle jejích tvrzení dotčeno tím, že okna obytných místností v jejím domě jsou přivrácena k území zahrnutému do změny územního plánu, stavební činnost na řešeném území zcela změní jeho vzhled, uspořádání a využití území sousedního. Dále je dotčena tím, že dochází ke zmenšení rozsahu zeleně, k překročení únosné míry zastavěnosti lokality a k přiblížení zástavby k nemovitostem, které vlastní. Tím dochází ke zhoršení pohody bydlení a životních podmínek. Rovněž klesá atraktivita a hodnota nemovitostí vlastněných navrhovatelkou.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že na základě § 188 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 musel při napadené úpravě územního plánu postupovat podle dosavadních právních předpisů, tedy podle stavebního zákona u roku 1976. Nemohlo tak být postupováno podle správního řádu z roku 2004, čehož se dovolává navrhovatelka, neboť podle § 28 stavebního zákona z roku 1976 (platného do 31. 12. 2006) se nepoužijí obecné předpisy o správním řízení.

Odpůrce dále vyjadřuje názor, že napadenou úpravu územního plánu nelze považovat za opatření obecné povahy. I kdyby ale soud dospěl k závěru opačnému, nevztahuje se na proces jejího přijetí § 171 správního řádu z roku 2004. Citované ustanovení lze vztáhnout toliko na případy, kdy zvláštní zákon ukládá vydat opatření obecné povahy, tak tomu ovšem v projednávané věci není, neboť stavební zákon z roku 1976, podle nějž bylo třeba postupovat, institut opatření obecné povahy neznal. Proto veškeré námitky navrhovatelky, které míří na procedurální otázky přijetí napadené úpravy územního plánu, jsou liché.

Odpůrce dále poukazuje na to, že napadená úprava mění toliko směrnou část územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy a s jeho závaznou částí není v rozporu.

Závěrem odpůrce namítá nedostatek aktivní legitimace navrhovatelky, neboť jí uvedené argumenty, o něž svou aktivní legitimaci opírá, nejsou důvodné a nikterak nebyla zkrácena ve svých právech.

Na základě uvedených skutečností odpůrce požaduje zamítnutí podaného návrhu na zrušení předmětné úpravy územního plánu.

Navrhovatelka podala k vyjádření odpůrce repliku. Trvá na tom, že odpůrce měl při vydávání úpravy územního plánu postupovat podle ustanovení Listiny citovaných v návrhu. Rovněž měl na základě § 177 správního řádu z roku 2004, jenž je vůči stavebnímu zákonu z roku 1976 úpravou pozdější, a proto prioritní, postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů (§ 2-8 správního řádu z roku 2004).

Dále má navrhovatelka za to, že není rozhodné, že se napadenou úpravou mění jen směrná část územního plánu, neboť i ta stanoví podmínky pro umísťování staveb v území.

Nejvyšší správní soud se zabýval podaným návrhem, přičemž se souhlasem účastníků řízení ve smyslu § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („dále jen s. ř. s."), rozhodl bez nařízení jednání.

Z dokumentace předložené odpůrcem Nejvyšší správní soud zjistil, že odpůrce provedl úpravu směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. U 0689/2008 v lokalitě k. ú. Modřany, území čistě obytné (OB-C) vymezené ulicemi K Dolům a Soukalovou. Míra využití území byla upravena na kód E, a to na pozemcích p. č. 4400/771, 4400/772, 4400/773, 4400/774 a 4400/775, v ostatní ploše zůstává kód C. Úprava územního plánu byla vydána na základě žádosti vlastníků předmětných pozemků, neboť stávající regulace jim neumožňuje vybudovat samostatný vjezd a branku pro rodinný domek. Rada městské části Praha 12 vyjádřila s úpravou územního plánu souhlas.

Dosavadní míra využití území byla stanovena kódem C. Podle „Tabulky míry využití území", kterou předložil odpůrce jako součást „Metodického pokynu k Územnímu plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy", míra využití území stanovená kódem C je

dána koeficientem podlažních ploch 0,5 a koeficientem zeleně podle charakteru zástavby 0,45 nebo 0,55. Míra využití území stanovená kódem E je dána koeficientem podlažních ploch 1,1 a koeficientem zeleně podle charakteru zástavby od 0,15 do 0,5.

Nejvyšší správní soud zjistil z výpisu z katastru nemovitostí, který navrhovatelka předložila, že je vlastnicí, resp. spoluvlastnicí těch nemovitostí, které uvedla v návrhu. Z příslušné dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil, že nemovitosti navrhovatelky bezprostředně nesousedí s pozemky, na nichž má být výstavba provedena, mezi těmito nemovitostmi se nachází pozemek p. č. 4400/557.

Při posuzování podaného návrhu Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky, za nichž může jednat ve věci. Dospěl přitom k závěru, že má pravomoc rozhodnout o návrhu a je k tomu i věcně příslušný. Při úvaze o tom, zda směrná část územního plánu má jinou povahu než jeho závazná část, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že tomu tak není. 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 změna směrné části územního plánu je spojena se změnou směrných regulativů týkajících se využití území, a je proto způsobilá zasáhnout do práv dotčených osob. Návrh sám je přípustný, navrhovatelka splnila předepsanou povinnost tvrzení o zkrácení v právech. Soud se však musel zabývat otázkou, zda navrhovatelka není k podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Při řešení této otázky vycházel soud ze své dosavadní judikatury, především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, uveřejněného pod č. 1043/2007 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku *lze odmítnutí návrhu z důvodu, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, vyhradit případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným případům nedostatku legitimace hmotné, který je zjistitelný bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného.* O takový případ půjde např. tehdy, jestliže žalobce (navrhovatel) tvrdí porušení práva, jehož pojmově vůbec nemůže být nositelem (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995, č. j. 6 A 56/94), nebo tehdy, pokud napadeným rozhodnutím vůbec nebylo rozhodováno o jeho právech a povinnostech, jejichž zkrácení tvrdí (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 10. 1994 č. j. 6 A 255/93 - 18). *Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat. I v případě, že nedostatek aktivní legitimace posléze vyjde najevo, musí o věci rozhodnout rozsudkem.*

V projednávané věci je nesporná aktivní procesní legitimace navrhovatelky, neboť ta je založena na povinnosti tvrzení zkrácení na právech a tuto povinnost navrhovatelka splnila. Spornou je však legitimace věcná (hmotná). Nutno předeslat, že podle § 188 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 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 (tedy podle stavebního zákona z roku 1976). Podle § 22 odst. 4 stavebního zákona z roku 1976 k návrhu regulačního plánu, územního plánu obce a k vymezení veřejně prospěšných staveb v návrhu územního plánu velkého územního celku mohou vlastníci dotčených pozemků a staveb uplatnit do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu námitky nebo nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu řešení. Otázkou je, zda vedle osob uvedených v citovaném § 22 odst. 4 dotčeným vlastníkem může být i majitel pozemku sousedního či dokonce pozemku, jež se zastavitelnou plochou nesousedí. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve své předešlé judikatuře, konkrétně v rozsudku ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73. Svůj názor opřel o judikaturu Ústavního soudu i bývalého Nejvyššího správního soudu a na tomto základě dospěl k závěru, že *pojem „dotčenosti" je nutno vykládat šířeji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků a staveb, na které změna územního plánu přímo dopadá. Dotčenost se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění" pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky a stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení" se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy územního plánu.*

Byť tedy v projednávaném případě zůstává prozatím sporné, zda napadeným opatřením obecné povahy byla skutečně dotčena práva navrhovatelky, lze uzavřít, že pro podání návrhu není osobou zjevně neoprávněnou. Z povahy věci totiž není vyloučeno, aby vlastníkem dotčeným změnou směrné části územního plánu byl i vlastník pozemku přímo nesousedícího s územím, na které se vztahují nové směrné regulativy, a zároveň není na první pohled bez pochyb zřejmé, že napadené opatření obecné povahy do jeho práv nezasáhlo.

Pro další fázi považuje Nejvyšší správní soud za nutné nejprve stručně objasnit charakter napadeného aktu a poté se zaměřit na posouzení otázky, zda je navrhovatelka k podání návrhu aktivně legitimována i věcně a následně v jakém rozsahu napadené opatření obecné povahy přezkoumat. Doktrinálně je opatření obecné povahy správní akt s konkrétně určeným předmětem a obecně vymezeným okruhem adresátů. Jakkoliv je však okruh adresátů obecný, pro věcnou legitimaci k podání návrhu je nutno trvat na zákonném požadavku dotčení na právech přímo napadeným opatřením, jak ostatně vyplývá z § 101a s. ř. s. Zákon totiž vychází z toho, že možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárně procesním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání. Teprve poté, kdy je najisto postaveno, že k zásahu do hmotných práv navrhovatelky došlo, je možno se zabývat i zákonností procedury přijetí. V projednávané věci to znamená, že je třeba posoudit, zda navrhovatelka spadá do onoho obecně vymezeného okruhu osob, jež jsou vydaným opatřením obecné povahy dotčeny, a zda tedy u ní skutečně nastala ona výjimečná situace, kdy realizací změny směrné části územního plánu dojde nepochybně k podstatnému ovlivnění poměrů i na jejích bezprostředně nesousedících pozemcích.

Po zhodnocení skutkového stavu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že změnou směrné části územního plánu hmotná práva navrhovatelky dotčena nebyla. Z přijaté změny směrné části územního plánu nevyhnutelně nevyplývá pro navrhovatelku žádný z negativních důsledků uvedených v návrhu. V daném případě došlo změnou směrné části územního plánu k tomu, že, jak je již shora vícekrát uvedeno, byla změněna míra využití území tak, že došlo k navýšení koeficientu podlažních ploch a k ponížení koeficientu zeleně. Konkrétní podobu staveb na těchto plochách potenciálně realizovaných však bude možno posoudit až po předložení projektové dokumentace ve fázi územního řízení, resp. spojeného řízení územního a stavebního. Teprve tehdy bude rovněž možno posoudit, zda realizací záměru dojde k dotčení práv navrhovatelky a zda tedy bude mít alespoň v územním řízení postavení účastníka podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. V kladném případě pak v takovém řízení bude moci uplatňovat svá práva a povinnosti. Svá práva a povinnosti bude moci – pokud bude dotčenou osobou – uplatňovat i v případě, jednalo-li by se o stavby, k jejichž realizaci postačuje ohlášení, neboť podle § 104 odst. 1 věta druhá stavebního zákona z roku 2006 spolu s ohlášením stavebník stavebnímu úřadu doloží, že o svém stavebním záměru prokazatelně informoval vlastníky sousedních pozemků a staveb na nich; ti mohou příslušnému stavebnímu úřadu oznámit své případné námitky proti stavbě do 15 dnů ode dne, kdy byli stavebníkem informováni. K tomu dlužno dodat, že ve světle dosavadní judikatury vrcholných soudů za vlastníky sousedních pozemků nebude možno považovat toliko mezující sousedy, ale i další osoby, jejichž práva mohou být dotčena [viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73 (publ. pod č. 1462/2008), dále nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99, publ pod č. 43/2000 Sb. ÚS a sp. zn. III. ÚS 609/04 (publ. pod č. 79/2005 Sb. ÚS)].

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že navrhovatelka není věcně legitimována k podání návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy, neboť přijatou změnou směrné části územního plánu k dotčení jejich vlastnických práv ještě nedošlo. Za této situace se Nejvyšší správní soud pro účely posouzení zákonnosti přijaté změny územního plánu nezabýval námitkami navrhovatelky proti proceduře přijetí této změny a návrh v souladu se svou ustálenou judikaturou podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Ao 4/2007 - 84 a usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. II. ÚS 449/08, jímž byla ústavní stížnost proti tomuto rozsudku odmítnuta, a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 - 93).

Podle § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 24. února 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová

předsedkyně senátu