

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele **Ing. J. P.**, zastoupeného Mgr. Evou Kantoříkovou, advokátkou se sídlem Šumavská 35, 602 00 Brno, proti odpůrci **Magistrátu města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 196/1, 601 67 Brno, zastoupenému Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Týn 1049/3, 110 00 Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy směrné části územního plánu města Brna – ul. Dusíkova ze dne 21. 3. 2012, č. j. MMB/0367788/2011/Krz, sp. zn. 4100/OÚPR/MMB/0367788/2011, za účasti osoby zúčastněné na řízení IMOS development, uzavřený investiční fond, a. s., se sídlem Gajdošova 4392/7, 615 00 Brno, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2012, č. j. 66 A 3/2012 - 126,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2012, č. j. 66 A 3/2012 – 126, **se zrušuje.**

II. Opatření obecné povahy – úprava směrné části územního plánu města Brna - ul. Dusíkova ze dne 21. 3. 2012, č. j. MMB/0367788/2011/Krz, sp. zn. 4100/OÚPR/MMB/0367788/2011, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.

III. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 23.050 Kč k rukám Mgr. Evy Kantoříkové, advokátky, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel vlastní ve společném jmění manželů bytovou jednotku v budově č. p. 906 v tzv. sídlišti Nové Majdalenky v katastrálním území Lesná v Brně. Přibližně 50 metrů severovýchodně vzdušnou čarou od této budovy se nachází plocha, jejímž většinovým vlastníkem je osoba zúčastněná na řízení. Tato plocha byla v Územním plánu města Brna před rokem 2008 vymezena jako plocha SO (smíšená plocha obchodu a služeb) s indexem podlažní plochy (IPP) 0,6.

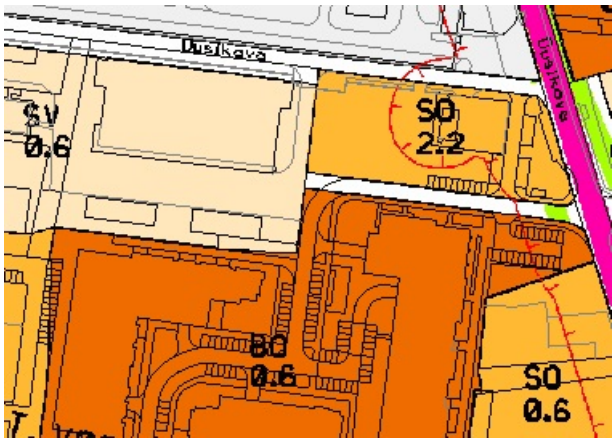
[2] Index podlažní plochy vyjadřuje podle přílohy k obecně závazné vyhlášce č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna, *„intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m^2 hrubé podlažní plochy na m^2 základní plochy“*. S účinností od 1. 8. 2009 bylo do uvedené definice IPP opatřením obecné povahy č. 3/2009, změny Územního plánu města Brna 2006-II – 23. soubor, doplněno, že *„při jeho aplikaci na pozemek nebo soubor pozemků disponibilních pro konkrétní stavební záměr je výpočet nutné vztáhnout k výměře těchto pozemků“*. Vyhláška č. 2/2004 dále obsahuje podrobný popis výpočtu IPP. V části 8. přílohy k vyhlášce č. 2/2004 je uvedeno, že *„míra stavebního využití vyjádřená indexem podlažní plochy (IPP) ve výkrese Plán využití území 1 : 5 000 je stanovena pro návrhové stavební plochy směrně.*

[3] Dne 9. 12. 2008 provedl Odbor územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna (OÚPR MMB) na žádost osoby zúčastněné na řízení zvýšení IPP pro předmětnou plochu SO z 0,6 na 1,3. Důvodem žádosti osoby zúčastněné na řízení byl záměr výstavby polyfunkčního objektu „D“ na uvedené ploše, přičemž se zvýšením IPP souhlasilo zastupitelstvo městské části Brno – sever. OÚPR MMB k provedené změně mimo jiné konstatoval, že se daná lokalita nachází v okrajové části města v návaznosti na krajinu, a je proto *„nutno provedené navýšení IPP na hodnotu 1,3 považovat v dané lokalitě za výjimečné a maximálně možné“*.

[4] Dne 18. 7. 2011 požádala o další změnu spočívající ve *„formální úpravě IPP 1,3 na hodnotu 2,2“* v dotčené ploše SO. Svou žádost odůvodnila tím, že v průběhu územního řízení na umístění stavby bytového domu „D“ zjistila, že Odbor územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna (OÚSŘ MMB) používá jiný výklad výpočtu IPP než OÚPR MMB. Dle výkladu OÚSŘ MMB lze hrubou podlažní plochu vztáhnout jen k výměře pozemků, na nichž je záměr umístěn. Z tohoto důvodu požadovala osoba zúčastněná na řízení zvýšení IPP tak, aby odpovídal výkladu OÚSŘ MMB. OÚPR MMB žádosti vyhověl dne 19. 8. 2011 tak, že předmětnou plochu SO rozdělil na dvě části, z nichž jedné (určené pro umístění objektu „D“) stanovil IPP 2,2 a druhé IPP 1,0 s tím, že tak nebude překročen maximální IPP 1,3 pro celou funkční plochu SO dle platného územního plánu.

[5] Osoba zúčastněná na řízení obratem požádala o opravu provedené změny, neboť rozdělení plochy SO na dvě dílčí plochy s IPP 2,2 a 1,3 neumožňuje umístění jejího záměru. Požadovala, aby OÚPR MMB změnil IPP na hodnotu 2,2 pro celou funkční plochu SO a dokladovala, že realizací jejího záměru nemůže být překročena hodnota IPP 1,3. OÚPR MMB žádosti vyhověl dne 21. 3. 2012, dílčí plochy opět spojil v jednu plochu SO a stanovil pro ni IPP 2,2. Současně zohlednil novou Územní studii s regulačními prvky „Obytný soubor Lesná – aktualizace“ a posunul hranici plochy SO na sever nad komunikaci a současně posunul severně též hranici sousední plochy BO (v níž se nachází i bytová jednotka navrhovatele).

pokračování



Plocha SO po úpravě ze dne 21. 3. 2012.
Zdroj: Územní plán města Brna – plán využití území.
http://gis.brno.cz/tms/uzemni_plan_a/index.php#c=-599957%252C-1160087&z=0&l=up_tiles,parcely_vnk,mc_tiles&p=&

[6] Navrhovatel napadl posledně uvedenou úpravu směrné části Územního plánu města Brna žalobou u Krajského soudu v Brně jako opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Tvrdil, že zvýšení IPP umožňuje umístění dalšího bytového domu v již nyní nadměrně zatíženém území, čímž dojde ke zhoršení kvality bydlení navrhovatele. Namítal, že úprava směrné části byla vydána orgánem, který k tomu neměl potřebnou pravomoc, že zcela chyběl proces projednání a schválení této změny a že IPP nemůže být stanoven směrně, nýbrž závazně. Nesouhlasil též s odůvodněním zvýšení IPP a poukazoval na nedostatky výše uvedené aktualizace územní studie.

[7] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 11. 2012, č. j. 66 A 3/2012 – 126, návrh zamítl. V odůvodnění obsáhle citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43, který se měl týkat obdobného případu a v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že změnou směrné části územního plánu zvýšením koeficientu podlažních ploch a snížením koeficientu zeleně nebyla dotčena hmotná práva navrhovatelky. O dotčení práv navrhovatelky by bylo možno uvažovat až po předložení projektové dokumentace konkrétního záměru v územním řízení. Krajský soud pak v projednávané věci konstatoval, že tyto závěry lze plně vztáhnout i na případ navrhovatele, který tudíž není aktivně věcně legitimován a svá práva může účinně hájit v územním řízení, což ostatně již činí.

II. Kasační stížnost navrhovatele

[8] Ve včas podané kasační stížnosti navrhovatel nejprve popsal důvody nadměrného přetížení území obytného souboru Nové Majdalenky s tím, že napadenou změnou územního plánu byla na sousedních pozemcích zvýšena míra stavebního využití území za účelem výstavby dalšího osmipatrového bytového domu. Tím došlo ke zkrácení práv navrhovatele.

[9] Rozsudek krajského soudu trpí v prvé řadě zmatečností, neboť krajský soud nesprávně jednal jako s odpůrcem se statutárním městem Brnem. Osobu odpůrce ovšem kogentně určuje zákon v § 101a odst. 4 s. ř. s., má jim tedy být OÚPR MMB, který předmětnou změnu územního plánu vydal.

[10] Navrhovatel dále považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Navrhovatel v návrhu a v jeho doplnění obsáhle a konkrétně argumentoval, jaké právní předpisy byly přijatou změnou územního plánu porušeny a jaká práva navrhovatele byla dotčena, avšak krajský soud se k této argumentaci vůbec nevyjádřil. K tomu navrhovatel odkázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů pro nedostatek důvodů. Podle navrhovatele též krajský soud otázku dotčenosti navrhovatele na jeho právech posoudil nesprávně.

[11] Za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů považuje navrhovatel též závěr krajského soudu, že navrhovatel bude moci svá práva aktivně hájit až v územním či stavebním řízení. Navrhovatel před krajským soudem namítal, že vzhledem k neveřejnému postupu odpůrce při změně územního plánu se může účinně bránit pouze v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť stavební úřad v územním či stavebním řízení nemá pravomoc posuzovat nezákonnost, věcnou nesprávnost či nepřiměřenost změny územního plánu; k tomu odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74. Krajský soud se k argumentaci navrhovatele vůbec nevyjádřil, žádné důkazy předložené navrhovatelem nehodnotil a závěry svého rozhodnutí opřel o skutkový stav v odlišné věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 4 Ao 1/2010. Zamítnutí návrhu navrhovatele odůvodněné pouze citací závěrů Nejvyššího správního soudu ze skutkově odlišné věci je podle navrhovatele zcela nepřesvědčivé.

[12] Navrhovatel navíc před krajským soudem zdůrazňoval, že jeho věc je skutkově odlišná od věci dříve řešené Nejvyšším správním soudem, neboť v jeho případě byl zvýšen IPP pro zcela konkrétní záměr bytového domu „D“. Při změně územního plánu tak bylo zcela zřejmé, jak se dotkne práv navrhovatele. Konkrétní záměr osoby zúčastněné na řízení pak byl znám i krajskému soudu při rozhodování o návrhu navrhovatele; navrhovatel soudu doložil rozhodnutí no umístění tohoto záměru. Další odlišností je skutečnost, že v případě navrhovatele došlo k podstatnému zvýšení IPP v již abnormálně zatíženém území. Navrhovatel považuje hodnotu IPP 2,2 za hodnotu, která vždy zasáhne do práv vlastníků sousedních nemovitostí, neboť umožňuje na pozemek umístit stavbu s více než dvojnásobným rozsahem podlažních ploch, než je výměra celého disponibilního pozemku. Ani k této argumentaci se krajský soud v napadeném rozsudku nijak nevyjádřil. Rovněž nic neuvedl k námitce navrhovatele, že se v dané věci nejedná o změnu směrné části územního plánu, ale o změnu jeho závazné části.

[13] Podle navrhovatele bylo dále řízení před krajským soudem zatíženo zmatečnostní vadou, neboť chyběly podmínky řízení. Napadené opatření obecné povahy je totiž dle názoru navrhovatele nicotné, jelikož OÚPR MMB k jeho vydání neměl potřebnou pravomoc. IPP je podle navrhovatele limitem využití území podle § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), tedy závaznou částí územního plánu. K tomu odkázal též na § 139a odst. 1 citovaného zákona, na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, a na odborný

článek. Změna takového limitu je však možná pouze změnou územního plánu formou opatření obecné povahy podle § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, k jehož vydání je oprávněno pouze zastupitelstvo obce. Kapitola 8 přílohy č. 1 vyhlášky města Brna č. 2/2004 vymezující míru stavebního využití území regulativem IPP jako směrnou část územního plánu je dle navrhovatele v rozporu s citovaným § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. a je ryze účelová. Soud měl proto tuto část vyhlášky vyhodnotit jako protizákonnou a v souladu s článkem 95 odst. 1 Ústavy ji nepoužít. Otázka, zda míra stavebního využití území je směrnou či závaznou částí územního plánu, dosud nebyla dle navrhovatele Nejvyšším správním soudem řešena, a to ani v rozsudcích ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 - 43, a ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93. Krajský soud se otázkou nicotnosti napadeného opatření obecné povahy vůbec nezabýval, ač jde o jednu z podmínek řízení.

[14] Jestliže míra stavebního využití území vyjádřená regulativem IPP je závaznou částí územního plánu, pak bylo řízení před krajským soudem zatíženou další zmatečnostní vadou, neboť napadená změna územního plánu nebyla projednána a vydána předepsaným způsobem a dosud nenabyla účinnosti. Krajský soud se těmito otázkami včetně absence řádné publikace napadeného opatření obecné povahy nezabýval. Krajský soud měl návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu neexistence předmětu řízení.

[15] I kdyby soud dospěl k závěru, že se v daném případě jedná o směrnou část územního plánu, je napadená změna územního plánu neúčinná a nezákonná, neboť navrhovateli byla upřena veškerá procesní práva, resp. jakýkoliv proces projednání a přijetí změny chyběl. Navrhovatel nesouhlasí s názorem odpůrce, že změnu lze realizovat jako úkon podle části čtvrté správního řádu. Odpůrce byl povinen interpretovat právní úpravu způsobem, který umožní účinnou ochranu práv dotčených osob. Napadená změna územního plánu je materiálně opatřením obecné povahy, jak plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93. Odpůrce měl proto změnit míru využití území formou opatření obecné povahy postupem podle správního řádu, případně měl s ohledem na § 28 zákona č. 50/1976 Sb. postupovat obdobně podle úpravy projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace v tomto zákoně s tím, že změnu územního plánu by i v tomto případě bylo třeba oznámit veřejnou vyhláškou dle § 173 správního řádu.

[16] K náhradě nákladů řízení navrhovatel uvedl, že v případě zamítnutí kasační stížnosti by odpůrci neměla být přiznána náhrada nákladů spočívajících v jeho zastoupení advokátem, neboť povinnost správního úřadu hájit jím vydaný akt u soudu je samozřejmou součástí jeho povinností, k níž je personálně i finančně vybavován ze státního rozpočtu. Pokud Nejvyšší správní soud vysloví nicotnost napadeného opatření obecné povahy, žádá navrhovatel náhradu blíže popsaných nákladů řízení. Pro případ odmítnutí návrhu současně se zrušením napadeného rozsudku krajského soudu má odpůrce za to, že zde jsou důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu § 60 odst. 8 s. ř. s., pro které by měla být navrhovateli přiznána náhrada nákladů řízení. Odmítnutí návrhu z důvodu jeho neúčinnosti považuje navrhovatel za svůj procesní úspěch. Návrh podal z důvodu značných nákladů pouze navrhovatel, nicméně situace v oblasti Nových Majdalenek se dotýká značného množství obyvatel.

[17] Navrhovatel závěrem navrhl tři alternativní petity. Prvním se domáhal, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil, napadené opatření obecné povahy prohlásil za nicotné a uložil odpůrci povinnost nahradit navrhovateli náklady řízení. Druhým žádal, aby kasační soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil, návrh odmítl a přiznal navrhovateli náhradu nákladů řízení. Konečně třetím navrhoval, aby zdejší soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti

[18] Odpůrce z obecného pohledu konstatoval, že úprava směrné části územního plánu je institutem zákona č. 50/1976 Sb., který nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. již nezná; nelze na ni proto aplikovat postupy podle posledně citovaného předpisu. Podle odpůrce je navíc nesprávné tvrzení navrhovatele, že míra stavebního využití území vyjádřená IPP představuje limit využití území vyjádřený v regulativech. IPP není právním řádem České republiky na obecné úrovni upraven, avšak v oboru územního plánování není obecně chápán jako limit využití území ve smyslu § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. Odpůrce nicméně připouští, že nikdy nebyla naprostá jednota v tom, co do těchto limitů ještě spadá a co nikoliv. Z hlediska IPP však odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43, z nějž je zřejmé, že v Praze je IPP chápán jako součást směrné části územního plánu. Odpůrce uznává, že úpravu směrné části územního plánu lze materiálně považovat za opatření obecné povahy: zde však možnost srovnání končí. Zejména nelze na úpravu směrné části užít postup při vydávání opatření obecné povahy podle správního řádu, což potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93. Při úpravě je proto třeba postupovat prostým správním postupem ve smyslu § 180 odst. 2 správního řádu, tj. podle části čtvrté správního řádu, což opakovaně potvrzovala stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj. Pokud navrhovatel tvrdí, že míra využití území měla být zařazena mezi závazné části územního plánu, pak fakticky napadá textovou část Územního plánu města Brna, jak byla publikována ve vyhlášce č. 2/2004, což s ohledem na uplynutí příslušných lhůt dle § 101b odst. 1 s. ř. s. není možné. K vydání úpravy směrné části nedošlo utajeně, neboť úprava byla následně zveřejněna v rámci aktuální územně plánovací dokumentace odpůrce.

[19] Odpůrce má dále za to, že krajský soud správně vymezil osobu odpůrce: na případ je třeba analogicky aplikovat 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. Jednání OÚPR MMB, který vydává úpravu směrné části, je proto přičitatelné statutárnímu městu Brnu, které je v dané věci odpůrcem.

[20] Podle odpůrce nelze v dané věci hovořit o nicotnosti či neúčinnosti úpravy směrné části územního plánu. Jak bylo výše objasněno, navrhovatel u těchto tvrzení vychází z nesprávné teze, že se mělo jednat o závaznou část územního plánu, o jejímž přijetí mělo rozhodovat zastupitelstvo odpůrce.

[21] Jedinou otázkou, kterou krajský soud musel v napadeném rozsudku řešit, byla aktivní věcná legitimace navrhovatele. Pokud krajský soud dospěl k závěru o jejím nedostatku, bylo nadbytečné, aby se zabýval dalšími námitkami vznesenými

pokračování

navrhovatelem. Krajský soud na věc zcela správně aplikoval závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43, který je identický s projednávaným případem. Údajné skutkové odchylnosti obou případů prezentované navrhovatelem nejsou pro věc relevantní, podstata rozhodovacích důvodů zůstává zachována. Pokud by se Nejvyšší správní soud chtěl odchýlit od svých dřívějších závěrů vyslovených v citovaném rozsudku, musel by věc předložit rozšířenému senátu. Odpůrce považuje rozsudek krajského soudu za plně přezkoumatelný; rozsudek, o který se krajský soud opřel, odpovídá natolik projednávané situaci, že k tomu není po argumentační stránce prakticky co dodat.

[22] Samotný zásah do práv navrhovatele úpravou směrné části územního plánu nemůže mít automaticky za následek nezákonnost úpravy směrné části. Navrhovatel v celém řízení neuvádí žádnou podrobnější argumentaci ohledně rozporu úpravy směrné části se zákonem (kromě obecných deklarací). Podle odpůrce navíc úpravou směrné části územního plánu nedošlo k faktické změně územně plánovací dokumentace. Tato formální úprava byla vyvolána pouze potřebou reagovat na změnu metodiky výpočtu IPP.

[23] Z těchto důvodů odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti

[24] Osoba zúčastněná na řízení nejprve odkázala na svá předchozí vyjádření ve věci. K osobě dpůrce konstatovala, že krajský soud postupoval správně v souladu s ustálenou rozhodovací praxí soudů, např. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43. Krajský soud se s podaným návrhem vypořádal přezkoumatelným způsobem a srozumitelně, když převzal podstatnou část argumentace právě citovaného rozsudku a vztáhl ji na projednávaný případ. Úpravou směrné části územního plánu k žádnému dotčení práv navrhovatele nedošlo, neboť dotčená plocha již byla dříve určena k zastavění a pro příslušné stavby již bylo dříve vydáno stavební povolení. Napadenou úpravou územního plánu nebyla řešena otázka „zda“, nýbrž pouze otázka „jak“.

[25] Navrhovatel v celém řízení nijak neosvědčil, že by byl předmětnou úpravou dotčen na svých právech. Tvrzení o nezákonnostech a pochybeních týkajících se již existujících staveb (nadměrného zatížení území) toto nedokládají a osoba zúčastněná na řízení tato tvrzení odmítá. Navrhovatel získal vlastnické právo k bytové jednotce v obytném souboru Nové Majdalenky v době, kdy již existoval ve stavu v zásadě shodném s dnešním, který ovšem nyní navrhovatel označuje za odporující jeho právům. Existující architektonické a urbanistické řešení navrhovatel tedy dobrovolně akceptoval. Návrh má tak fakticky povahu reklamace zakoupené bytové jednotky uplatněné nestandardními právními prostředky. Kasační stížnost i návrh vyvolávají mylný dojem, že vydáním úpravy směrné části územního plánu bylo umožněno zastavění jediné plochy, která mohla být využita ke zřízení dětských hřišť, veřejných prostranství a parkovacích ploch. Již před napadenou úpravou však byla tato plocha určena k zastavění a o jejím využití k zastavění bylo rozhodnuto územním rozhodnutím (provozní budovou „D“ o jednom podzemním a čtyřech nadzemních podlažích). Změnou územního rozhodnutí na bytový dům „D“ o osmi podlažích, kterou umožnila úprava směrné části územního plánu, bude úroveň

pohody bydlení navrhovatele vyšší, než při výstavbě původně plánovaného provozního objektu. K tomu osoba zúčastněná na řízení odkázala na řadu odborných podkladů.

[26] K otázce nicotnosti napadeného opatření obecné povahy osoba zúčastněná na řízení z § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), z § 31 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb. a z vyhlášky města Brna č. 2/2004 Sb. dovozuje, že k provedení úpravy byl oprávněn Magistrát města Brna. V souladu s § 180 odst. 2 správního řádu pak správně postupoval podle části čtvrté tohoto předpisu. Skutečnost, že se při úpravě směrné části územních plánů schválených před účinností zákona č. 183/2006 Sb. nepostupuje cestou vydání opatření obecné povahy podle správního řádu, potvrdila i judikatura, konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93. Nelze tudíž ani hovořit o neúčinnosti opatření obecné povahy. Změny IPP i jiných směrných částí Územního plánu města Brna jsou prováděny běžně stejným způsobem jako v projednávaném případě. Bylo by v rozporu se zásadou legitimního očekávání, pokud by bylo nyní postupováno jinak. Nicotnost úpravy směrné části územního plánu nebyla dovozena ani Nejvyšším správním soudem v obdobné věci – v rozsudku ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43. Tvrzení navrhovatele, že změnu IPP je třeba považovat za úpravu závazné části územního plánu, je navíc v rozporu s právním hodnocením této otázky, které provedl Nejvyšší správní soud v právě citovaném rozsudku.

[27] Osoba zúčastněná na řízení závěrem navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V. Replika navrhovatele a duplika osoby zúčastněné na řízení

[28] Navrhovatel doručil Nejvyššímu správnímu soudu dne 6. 5. 2013 repliku k vyjádření odpůrce a osoby zúčastněné na řízení. K otázce osoby odpůrce poukázal na rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu; na projednávaný případ podle jeho názoru nelze vztáhnout usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, neboť o změně směrné části územního plánu nerozhoduje v samostatné působnosti zastupitelstvo obce. K využití plochy SO navrhovatel podotkl, že dle jeho názoru územní rozhodnutí č. 258 umísťující provozní budovu „D“ již pozbylo platnosti. Do budoucna lze proto uvažovat o využití plochy pro dětské hřiště, zeleň nebo parkování. Abnormální přetížení území nemohl navrhovatel předvídat v době investice do své bytové jednotky, neboť se plně projevilo až po obsazení většiny bytových jednotek. Navrhovatel svým návrhem jednoznačně napadá změnu územního plánu a nikoliv věcné řešení textové části územního plánu, jak se domnívá odpůrce. Tvrzení odpůrce, že změnou IPP nedochází k faktické změně územně plánovací dokumentace, je nepravdivé: fakticita zvýšení míry stavebního využití území vyplývá již z logiky věci a z matematického srovnání obou hodnot. K tomu navrhovatel uvedl příslušné výpočty. Nedošlo k žádné změně metodiky, jak tvrdí odpůrce, nýbrž tím, že navrhovatel podal odvolání proti územnímu rozhodnutí, byl odpůrce donucen vykládat výpočet IPP v souladu s jeho úpravou v obecně závazné vyhlášce města Brna. Předtím odpůrce nesprávně započítával do disponibilních pozemků pro záměr investora též pozemky určené pro jiný záměr investora, pozemky jiného vlastníka či pozemky, na nichž jsou již vybudovány komunikace a parkovací plochy.

[29] Na repliku navrhovatele reagovala osoba zúčastněná na řízení duplikou doručenou soudu dne 26. 6. 2013. Uvedla, že k zániku platnosti územního rozhodnutí č. 258 nedošlo, neboť dosud neoznámila, že od svého záměru upouští; k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 18/2009 – 142. Na odlišnost výkladu výpočtu IPP mezi OÚPR a OÚSŘ MMB upozorňoval sám OÚPR MMB již v rozhodnutí o úpravě směrné části územního plánu ze dne 19. 8. 2011, č. j. MMB/0280315/2011/Krz, tj. před vydáním napadeného opatření obecné povahy. Dále osoba zúčastněná na řízení. uvedla vlastní výpočty IPP, z nichž dovozovala, že při umístění bytového domu „D“ o osmi podlažích v předmětné ploše SO bude IPP činit pouze 1,12. Vydání napadeného opatření obecné povahy tak nemělo za následek žádnou změnu IPP, nýbrž vedlo pouze k odstranění výkladových nejasností.

VI. Předložení věci rozšířenému senátu a předběžné opatření

[30] Rozhodující první senát po předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že jsou dány důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Prvním důvodem byl nesouhlas prvního senátu s názorem vysloveným třetím a čtvrtým senátem v rozsudcích ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43, a ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, podle nějž se proti změně IPP lze bránit až v rámci územního řízení a navrhovatel v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemá v tomto směru aktivní věcnou legitimaci. Druhým důvodem byla rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se osoby pasivně procesně legitimované v případě návrhu na zrušení úpravy směrné části územního plánu spočívajícího v konfliktních názorech vyjádřených v citovaných rozsudcích čtvrtého a třetího senátu.

[31] Rozšířený senát usnesením ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, vrátil věc prvnímu senátu k projednání a rozhodnutí, přičemž své odpovědi na předložené sporné právní otázky shrnul následovně. „*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 starého stavebního zákona). 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 prvá nového stavebního zákona, 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. Osobou pasivně procesně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a a násl. s. ř. s. je orgán, který ji přijal, tedy obecní úřad, případně úřad územního plánování.*“ (viz výroky I. až IV., resp. body 46 až 49 předmětného usnesení).

[32] V průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem navrhovatel podal návrh na vydání předběžného opatření. Poukázal na skutečnost, že odpůrce je připraven vydat rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Brno – sever ze dne 19. 9. 2012, sp. zn. STU/04/017138/12/Poki, č. j. MCBSev/025991/12, jímž bylo na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení rozhodnuto o změně územního rozhodnutí č.

258 a byl umístěn záměr osmipatrového bytového domu „D“ na sporné ploše SO. Rozhodnutím odpůrce o odvolání hrozí, že změna územního rozhodnutí nabude právní moci, čímž se stane rozhodování správních soudů o zákonnosti zvýšení IPP zbytečným. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 9. 5. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 95, návrhu vyhověl a odpůrci uložil, aby se zdržel vydání rozhodnutí o odvolání do doby, než nabude právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti navrhovatele.

VII. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[33] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[34] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou zmatečností řízení před krajským soudem (VII./A.) a nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu (VII./B.). Dále se věnoval základní sporné otázce – aktivní legitimaci navrhovatele v projednávané věci (VII./C). Z níže specifikovaných důvodů poté přistoupil též k přezkumu samotného opatření obecné povahy (VII./D.).

[35] Kasační stížnost je důvodná.

VII./A. Zmatečnost řízení před krajským soudem

[36] Zmatečnost řízení před krajským soudem spatřuje navrhovatel jednak v tom, že krajský soud nesprávně jednal jako s odpůrcem se statutárním městem Brnem, jednak v tom, že nebyly splněny podmínky řízení, neboť napadené opatření obecné povahy je nicotné, případně neúčinné.

VII./A./1. Osoba odpůrce

[37] Podle § 101a odst. 3 s. ř. s. je v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Rozšířený senát ve výše citovaném usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, dospěl k závěru, že v případě návrhu na zrušení úpravy směrné části územního plánu je odpůrcem ten, kdo úpravu směrné části provedl, tj. dle § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. obecní úřad pro své území, případně úřad územního plánování. V projednávané věci je tak odpůrcem Magistrát města Brna, který (jak uvedl rozšířený senát) provedl zvýšení IPP v rámci přenesené působnosti jako samostatný správní orgán, a toto jeho jednání proto nelze považovat za přičitatelné obci – statutárnímu městu Brnu.

[38] Osoba odpůrce je v § 101a odst. 3 s. ř. s. stanovena přímo zákonem (obdobně je tomu též u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, viz § 69 s. ř. s.). Bez ohledu na skutečnost, koho za odpůrce označí v návrhu navrhovatel, je tak správní soud povinen jednat jako s odpůrcem s tím, kdo napadené opatření obecné povahy vydal. Pokud by

krajský soud jednal s jinou osobou, než s odpůrcem stanoveným zákonem, bude zpravidla nutno konstatovat, že chyběly podmínky řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a rozhodnutí krajského soudu je proto zmatečné (srov. obdobně u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2004, č. j. 2 As 30/2004 – 68).

[39] V projednávané věci navrhovatel v návrhu označil jako odpůrce Statutární město Brno a Magistrát města Brna. Podáním doručením krajskému soudu dne 1. 11. 2012 navrhovatel upřesnil, že odpůrcem je pouze Magistrát města Brna, Odbor územního plánování a rozvoje. Krajský soud v průběhu řízení ve svých písemnostech označoval osobu odpůrce různě, ponejvíce jako „statutární město Brno, Magistrát města Brna, Odbor územního plánování a rozvoje“. V napadeném rozsudku je pak jako odpůrce uvedeno pouze statutární město Brno.

[40] Ačkoliv postup krajského soudu a záhlaví meritorního rozsudku svědčí o jisté neujasněnosti ohledně osoby odpůrce, nedospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že by bylo třeba považovat řízení před krajským soudem z tohoto důvodu za zmatečné. Smyslem prohlášení řízení za zmatečné v případě, kdy soud jedná s nesprávnou osobou odpůrce, je zajištění procesních práv osoby, jež má podle zákona odpůrcem skutečně být. Jinými slovy podstatou je nepřipustit rozhodování správního soudu o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části bez účasti osoby, která příslušné opatření obecné povahy vydala. K tomu ale podle názoru Nejvyššího správního soudu v projednávané věci nedošlo.

[41] Předně je třeba uvést, že návrh navrhovatele společně s návrhem na vydání předběžného opatření a s výzvou soudu k vyjádření k těmto listinám a k předložení správního spisu byl krajským soudem doručen zákonem stanovenému odpůrci – Magistrátu města Brna. Na to soud obdržel příslušná vyjádření a správní spis od Mgr. Marka Vojáčka, advokáta, který měl za odpůrce jednat. K tomu Mgr. Vojáček předložil plnou moc udělenou statutárním městem Brnem zastoupeným jeho primátorem Bc. Romanem Onderkou, MBA. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na jistou dvojjedinost Magistrátu města Brna (odpůrce), který je v souladu s § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) orgánem obce, avšak plní úkoly jak v samostatné působnosti obce, tak vykonává přenesenou působnost jako správní orgán. Magistrát města Brna tedy poskytuje servis jak statutárnímu městu Brnu v jeho samostatné působnosti, tak sám rozhoduje jako správní orgán v přenesené působnosti, jako tomu bylo v případě napadené změny směrné části územního plánu města Brna. V obou případech je v jeho čele primátor (§ 109 obecního zřízení). Tento koncept tzv. smíšené správy dává tušit, že vydal-li Magistrát města Brna napadené opatření obecné povahy, s vysokou pravděpodobností se dozví a bude zapojen do řízení o zrušení takového opatření obecné povahy i v případě, kdy bude správní soud jednat se statutárním městem Brnem. Již z toho důvodu, že Magistrát města Brna je orgánem statutárního města Brna a bude muset v takovém případě poskytnout statutárnímu městu Brnu potřebné informace o svém postupu, bez nichž by procesní obrana nebyla možná. Potíže pak nepůsobí ani skutečnost, že plná moc k zastupování odpůrce v řízení byla udělena statutárním městem Brnem a nikoliv Magistrátem města Brna, neboť plná moc je podepsána primátorem města Brna, který stojí v čele Magistrátu města Brna.

[42] Lze tedy shrnout, že krajský soud začal ve věci správně jednat s osobou odpůrce vymezenou zákonem a následně jednal se zástupcem, který měl v této věci odpůrce zastupovat. Ať už byl odpůrce v průběhu řízení či v meritorním rozsudku označen jakkoliv, je nepochybné, že Magistrát města Brna byl o návrhu včetně všech dalších procesních návrhů navrhovatele informován a že nutně musel spolupracovat se zvoleným zástupcem Mgr. Vojáčkem při přípravě procesní obrany odpůrce. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tudíž k porušení procesních práv odpůrce v řízení před krajským soudem nemohlo dojít, a toto řízení proto nelze považovat z tohoto důvodu za zmatečné.

[43] Námitka není důvodná.

[44] Závěrem k této části Nejvyšší správní soud jen ke svému vlastnímu procesnímu postupu poznamenává, že Mgr. Marka Vojáčka, advokáta, považoval i nadále za zástupce odpůrce, byť byla plná moc udělena statutárním městem Brnem. Vyžadovat za této situace novou plnou moc udělenou Magistrátem města Brna – za nějž stejně jako za statutární město Brno jedná primátor – by soud považoval za přepjatý formalismus.

VII./A./2. Nicotnost a neúčinnost opatření obecné povahy

[45] Existence a účinnost opatření obecné povahy považuje judikatura Nejvyššího správního soudu za jedny z podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Navrhovatel v prvé řadě zpochybňuje existenci napadeného opatření obecné povahy, neboť tvrdí, že je nicotné. Podle navrhovatele je IPP limitem využití území podle § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., tedy závaznou částí územního plánu, přičemž změna takového limitu je možná pouze změnou územního plánu formou opatření obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu, k jehož vydání je oprávněno pouze zastupitelstvo obce. Magistrát města Brna tak neměl ke změně IPP potřebnou pravomoc.

[46] Rozšířený senát v citovaném usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, dal navrhovateli zapravdu v tom, že IPP je skutečně limitem využití území, jehož vymezení je závazné. Současně se ale výslovně vyjádřil k otázce nicotnosti napadeného opatření obecné povahy. Podle rozšířeného senátu *„[s]kutečnost, 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.“* Jelikož Magistrát města Brna je zákonem zmocněn provádět úpravy směrné části územního plánu, není napadené opatření obecné povahy nicotné, byť je IPP nesprávně zařazen do směrné části. Námitka je proto nedůvodná.

[47] Obdobný základ pak má i námitka neúčinnosti napadeného opatření obecné povahy. Podle navrhovatele napadená změna územního plánu nebyla projednána a vydána předepsaným způsobem (tj. podle § 171 a násl. správního řádu) a dosud nenabyla účinnosti. Otázku účinnosti napadeného opatření obecné povahy jako podmínku řízení před správními soudy ovšem – stejně jako pravomoc k jeho vydání – nelze hodnotit podle toho, že měněné IPP mělo být správně obsaženo v závazné části územního plánu. Je naopak

třeba vycházet z toho, že předmětem řízení je úprava směrné části a účinnost této změny je nutno posoudit podle příslušných ustanovení takovou změnu upravujících.

[48] Nejvyšší správní soud předesílá, že okamžik účinnosti opatření obecné povahy značí stav, kdy jsou jeho adresáti povinni se jím řídit, přičemž podmínky nabytí účinnosti musí stanovovat příslušný zákon upravující proces vydání opatření obecné povahy. Ustanovení § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. uvádí, že při úpravě směrné části územního plánu se postupuje podle dosavadních předpisů. Tím je především zákon č. 50/1976 Sb., který ovšem v prvé řadě v § 28 vylučuje použití správního řádu na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace, takže pro úpravu směrné části nelze použít § 171 a násl. správního řádu a ze správního řádu nelze ani dovozovat okamžik účinnosti úpravy směrné části územního plánu (a to navzdory tomu, že úpravu směrné části územního plánu je třeba považovat materiálně za opatření obecné povahy).

[49] Sám zákon č. 50/1976 Sb. se otázkou účinnosti územních plánů výslovně nezabývá. V § 29 odst. 3 však uvádí, že závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhlašují jejich orgány obecně závaznou vyhláškou. Ve spojení s § 12 odst. 2 obecního zřízení pak závazná část územního plánu nabývala účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení (tj. vyvěšení na úřední desce). V případě směrné části územního plánu ovšem zákon č. 50/1976 Sb. s žádným vyhlašováním vůbec nepočítá. V případě přijetí nového územního plánu bylo možno dovozovat, že jeho směrná část nabývala účinnosti současně s částí závaznou (nebylo by totiž příliš logické, aby účinnosti nabývala dříve nebo později). Při přijetí úpravy směrné části územního plánu už ovšem podpůrně z účinnosti závazné části vycházet nelze. Jestliže zákon č. 50/1976 Sb. neupravuje žádné další podmínky nabytí účinnosti úpravy směrné části, je pak třeba vyjít z toho, že tato nabývá účinnosti dnem rozhodnutí příslušného orgánu o této úpravě.

[50] V projednávané věci byla úprava směrné části Územního plánu města Brna vydána odpůrcem dne 21. 3. 2012, a tudíž i téhož dne nabyla účinnosti. Jelikož návrh na zrušení tohoto opatření obecné povahy byl krajskému soudu doručen dne 4. 9. 2012, byla před krajským soudem splněna podmínka účinnosti napadeného opatření obecné povahy, a řízení před ním tudíž nebylo zmatečné.

[51] Námitka není důvodná.

VII./B. Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[52] K namítané nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu je třeba v prvé řadě podotknout, že krajský soud zamítl návrh z důvodu absence aktivní věcné legitimace navrhovatele, aniž by se blíže zabýval jednotlivými návrhovými body. Z tohoto důvodu nelze krajskému soudu vytýkat, že se nevyjádřil k námitkám navrhovatele o porušení jednotlivých právních předpisů a práv navrhovatele napadeným opatřením obecné povahy včetně otázky, zda má být IPP v závazné či směrné části územního plánu. Stejně tak krajský soud nepochybil, pokud se nezabýval otázkou nicotnosti opatření obecné povahy. Jestliže krajský soud dospěl k závěru, že navrhovatel nemůže být za žádných okolností s návrhem úspěšný, jelikož napadené opatření obecné povahy se nemůže myslitelně dotknout jeho práv, resp. že tato svá práva může úspěšně hájit v územním řízení, nebyl zde

žádný prostor pro to, aby se zabýval tvrzenou nezákonností či nicotností opatření obecné povahy.

[53] Námitka nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů se tak logicky musí upínat pouze k otázce absence aktivní věcné legitimace navrhovatele, na níž krajský soud své rozhodnutí založil. Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek je v tomto ohledu skutečně na samé hraně přezkoumatelnosti, jak ji vymezila judikatura zdejšího soudu zmiňovaná též navrhovatelem (viz např. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS). Přesto je třeba po zevrubném posouzení případu a kontextu celé věci uzavřít, že jej za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů považovat nelze.

[54] Krajský soud své rozhodnutí opřel o rozsudek ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43, který aplikoval na projednávaný případ. Na základě tohoto rozsudku dovodil, že navrhovatel není aktivně věcně legitimován k podání návrhu, neboť svá práva bude moci hájit v územním a stavebním řízení, což ostatně už činí. Proto se krajský soud nezabýval námitkami navrhovatele proti opatření obecné povahy a proceduře jeho přijetí. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s navrhovatelem, že by krajský soud pouze bez dalšího ocitoval zmiňovaný rozsudek zdejšího soudu. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud se plně ztotožnil s argumentací obsaženou v tomto rozsudku a vztáhnul jej na projednávaný případ. Přesvědčivosti rozsudku krajského soudu by jistě prospělo, kdyby se podrobněji vypořádal s námitkami navrhovatele tvrdícími nesprávnost rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43. Nicméně pokud se krajský soud s tímto rozsudkem ztotožnil, zjevně považoval námitky navrhovatele za nedůvodné jednoduše proto, že souhlasil se závěry Nejvyššího správního soudu, že se navrhovatel může úspěšně bránit až v územním řízení a že tato obrana (na rozdíl od mínění navrhovatele) účinná je.

[55] Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný ani z toho důvodu, že se krajský soud blíže nevyjádřil k tvrzením navrhovatele, že jeho případ je skutkově odlišný od věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43. Jestliže krajský soud na projednávaný případ tento rozsudek vztáhl, zjevně zde žádnou relevantní odlišnost neshledal. Stejný náhled na věc měl ostatně i nyní rozhodující první senát a rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, jinak by předložení věci rozšířenému senátu a jeho rozhodování o ní nemělo racionální podklad (neexistoval by spor mezi názorem prvního a čtvrtého senátu). Podle navrhovatele je jeho případ odlišný jednak v tom, že je již nyní znám konkrétní záměr, který má být na základě změny IPP v území umístěn, jednak v podstatném zvýšení IPP. První tvrzená odlišnost je pro případ zcela nerozhodná: aktivní věcná legitimace musí plynout již ze samotného opatření obecné povahy a nikoliv z aktů na něj navazujících. Jinými slovy je nerozhodné, zda v době napadení změny směrné části územního plánu je zřejmé, jaká konkrétní aktivita se bude na dané ploše realizovat. Podstatné je pouze to, zda již samotná změna (a z ní vyplývající hrozba zásahu) je schopná se dotknout právní sféry navrhovatele. K druhé tvrzené odlišnosti lze uvést, že ve věci 4 Ao 1/2010 byl změněn IPP z 0,5 na 1,1 – tedy o 0,6 a v projednávaném případě z 1,3 na 2,2 – tedy o 0,9, což rozhodně nelze považovat za zásadní skutkovou odlišnost, jež by svědčila pro jiné právní posouzení věci. Závěr, že

zvýšení indexu o 0,6 aktivní věcnou legitimaci nezakládá, zatímco zvýšení o 0,9 již ano by byl dosti arbitrární.

[56] Námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu jsou nedůvodné.

VII./C. Aktivní legitimace navrhovatele

[57] 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 územní 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).

[58] Aktivní procesní legitimace navrhovatele v projednávané věci nebyla před krajským soudem sporná, resp. krajský soud dospěl k závěru, že ji navrhovatel má. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje s osobou zúčastněnou na řízení v tom, že navrhovatel nemůže plausibilně tvrdit, že napadené opatření obecné povahy se jej dotklo tím, že na předmětné ploše nelze realizovat potřebná dětská hřiště, plochy zeleně či parkovací plochy. Funkční využití dotčené plochy je dáno platným územním plánem a na jejím možném využití napadené opatření obecné povahy ničeho nemění. Dotyčná plocha je ostatně vymezena jako SO – smíšená plocha obchodu a služeb, která umožňuje i stavby pro bydlení v rozsahu do 50 % výměry, přičemž v takovém případě územní plán požaduje využití minimálně částí vnitrobloku přilehlých k bytovým domům pouze pro každodenní rekreaci zde bydlících obyvatel, tj. především pro zeleň a hřiště. Nedodržení těchto podmínek lze pak namítat v územním řízení.

[59] Navrhovatel však logicky konsekventně a myslitelně tvrdí, že zvýšení IPP zvyšuje míru stavebního využití území, které je již nyní abnormálně přetížené. Vlivy zvýšeného stavebního využití se pak nepochybně mohou projevit v právní sféře navrhovatele jako vlastníka bytové jednotky vzdálené 50 metrů od dotyčné plochy. Může se přitom jednat jak o vlivy ze stavební činnosti (hluk, prach, exhalace), tak o vlivy stavební činnost následující (v závislosti na konkrétním realizovaném záměru – zvýšení počtu obyvatel, aut, nedostatek parkovacích míst, snížení pohody bydlení apod.). Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy.

[60] Otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku přípustnosti návrhu nicméně nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Právě na nedostatku aktivní věcné legitimace založil krajský soud své rozhodnutí. Jak

ovšem plyne z usnesení rozšířeného senátu a zejména z rozboru charakteru IPP (viz body 31 až 34), vyloučení aktivní věcné legitimace navrhovatele nelze opřít o skutečnost, že se navrhovatel bude moci bránit proti záměru bytového domu „D“ v územním řízení. Podle rozšířeného senátu vyjadřuje IPP 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 IPP vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše. 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. I samotné IPP (jeho eventuální změna) může tedy zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem na daném území.

[61] Vyloučení aktivní věcné legitimace navrhovatele neplyne ani z dalších okolností případu. Naopak ze správního spisu je zjevné, že navrhovatel aktivní věcnou legitimaci má. Nejvyšší správní soud v tomto směru odkazuje na úpravu směrné části Územního plánu města Brna ze dne 12. 9. 2008, č. j. MMB/0234966/2008/Jaš, sp. zn. 4100/OÚPR/MMB/0234966/2008, kterou byl IPP na předmětné ploše zvýšen na žádost osoby zúčastněné na řízení z 0,6 na 1,3. Odpůrce zde výslovně upozorňuje, že se daná lokalita nachází v okrajové části města v návaznosti na krajinu, a proto je nutno zvýšení IPP na 1,3 považovat za výjimečné a maximálně možné. Dále v textové části Územní studie s regulačními prvky Obytný soubor Lesná – aktualizace (k 06/2012) je sídliště Nové Majdalenky, kde se nachází též sporná plocha SO, označeno za specifický problém, neboť zde došlo k masivní výstavbě bytových domů bez jakékoliv vybavenosti. Je konstatována abnormálně velká hustota zastavění monofunkčními bytovými objekty, pročež územní studie nenavrhuje v území další funkci bydlení. V rámci SWOT analýzy, která je součástí citované územní studie, je uvedena jako slabá stránka též lokalita Majdalenky (jako protiklad kvality bydlení v Lesné) s abnormálně vysokou hustotou monofunkčního zastavění, absencí zeleně a s poukazem na sousedství s výrobním areálem. Jako hrozba je ve SWOT analýze uveden i tlak na zahušťování zástavby bytovými domy ze strany developerů a převaha soukromých a ekonomických zájmů nad zájmy ochrany hodnot. Zvýšení hodnoty IPP v této lokalitě, a tedy umožnění hustšího zastavění plochy SO, v tomto kontextu nutně zasahuje do práv navrhovatele.

[62] Závěr krajského soudu o absenci aktivní věcné legitimace navrhovatele je proto nesprávný. Tím je dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; kasační námitka je důvodná.

VII./D. Vlastní přezkum napadeného opatření obecné povahy

[63] Nesprávný právní závěr krajského soudu o absenci aktivní věcné legitimace navrhovatele je zcela postačující pro zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud však s ohledem na okolnosti případu dospěl k závěru, že je z důvodu rychlosti a ekonomie řízení na místě využít pravomoci plynoucí z § 110 odst. 2 s. ř. s. Závěry, které vyslovil ve svém usnesení rozšířený senát, jsou totiž ve vztahu k napadenému opatření obecné povahy ve světle návrhových bodů natolik fatální, že vrácení věci krajskému soudu by jen zbytečně prodloužilo řízení a vyžádalo si další náklady.

[64] Zatímco návrhová námitka nedostatku pravomoci odpůrce, a tudíž nicotnosti napadeného opatření obecné povahy, není důvodná, jak bylo vysvětleno výše, zcela jiná je situace ohledně námitky nesprávného zařazení IPP do směrné části a s tím spojené námitky nezákonné změny územního plánu.

[65] Rozšířený senát ve svém usnesení dospěl jednoznačně k závěru, že IPP je obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné a nemůže být obsaženo ve směrné části (bod 34 usnesení). Ke změně IPP (i nesprávně obsaženého ve směrné části územního plánu) může dojít pouze postupem podle § 188 odst. 3 věta prvá zákona č. 183/2006 Sb., tj. formou opatření obecné povahy postupem podle § 55 odst. 1 nebo 2 ve spojení s § 43 odst. 4 věta čtvrtá zákona č. 183/2006 Sb. a podle § 171 a násl. správního řádu (body 35 až 37 usnesení).

[66] V projednávané věci byl IPP nesprávně zařazen 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 § 188 odst. 3 věta první zákona č. 183/2006 Sb., neboť ke změně použil postup vyhrazený úpravě směrné části územního plánu. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno v rozporu se zákonem, což je důvodem jeho zrušení podle § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.

[67] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že zrušení napadeného opatření obecné povahy neznamená, že osoba zúčastněná na řízení je zbavena možnosti realizovat svůj záměr výstavby bytového domu „D“. Jestliže je ovšem k tomuto záměru nutno změnit IPP, může k jeho realizaci osoba zúčastněná na řízení přistoupit až poté, co bude IPP změněn v souladu se zákonem prostřednictvím opatření obecné povahy dle správního řádu, tedy mimo jiné za účasti dotčených osob a po poměření soukromého zájmu investora na straně jedné a zájmu veřejného na straně druhé.

VIII. Závěr a náklady řízení

[68] Ze shora vyložených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost navrhovatele je důvodná, a proto zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Poněvadž Nejvyšší správní soud dále zjistil, že již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, postupoval podle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. a druhým výrokem zrušil též předmětné opatření obecné povahy, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku (viz přiměřeně § 101d odst. 2 s. ř. s.).

[69] Dnem právní moci tohoto rozsudku, který je zároveň dnem vykonatelnosti výroků I., II. a IV. (§ 54 odst. 7 s. ř. s.), zaniká předběžné opatření uložené Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 9. 5. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 95 (§ 38 odst. 4 věta druhá s. ř. s.).

[70] Jelikož Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozsudku krajského soudu postupoval podle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. a zrušil napadené opatření obecné povahy, byl v souladu s § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s. povinen rozhodnout jak o náhradě nákladů

řízení o kasační stížnosti, tak i o náhradě nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

[71] Nejvyšší správní soud se při úvaze o náhradě nákladů řízení řídil § 60 odst. 1 s. ř. s.: jelikož měl navrhovatel ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady v jeho případě tvoří zaplacené soudní poplatky, a to 5.000 Kč za návrh na zrušení opatření obecné povahy [položka 18 bod 2. písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích], 5.000 Kč za kasační stížnost (položka 19 zákona o soudních poplatcích) a 1.000 Kč za návrh na nařízení předběžného opatření (položka 5 zákona o soudních poplatcích). Další náklady navrhovatele tvoří odměna a hotové výdaje jeho zástupkyně, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Soud proto navrhovateli přiznal částku 9.300 Kč za tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a dvou podání ve věci samé – kasační stížnosti a repliky [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Soud navrhovateli nepřiznal požadovanou odměnu za úkon právní služby spočívající v prostudování spisu při skončení vyšetřování [§ 11 odst. 1 písm. f) advokátního tarifu], neboť odměnu za tento úkon lze nárokovat pouze v trestním řízení soudním. Soud dále navrhovateli přiznal odměnu v poloviční výši 1.550 Kč za úkon právní služby spočívající v podání návrhu na předběžné opatření [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu]. Ke čtyřem úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupkyně navrhovatele ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 1.200 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkově tedy navrhovateli na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 23.050 Kč.

[72] Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem však nebyla osobě zúčastněné na řízení uložena žádná povinnost, a proto soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 14. listopadu 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu