

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci navrhovatelů: **a) M. F.**, **b) Ing. P. B.**, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Městská část Praha 11, se sídlem Ocelíkova 672/1, Praha 4, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. U 1135/2013, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2016, čj. 11 A 179/2015 – 34,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Odpůrce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Navrhovatelům **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební a územního plánu (dále „odpůrce“) provedl s platností od 17. 12. 2013 úpravu směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy (dále „územní plán hl. m. Prahy“) č. U 1135/2013 (dále též „úprava směrné části“), jejímž předmětem bylo posunutí hranice funkční plochy všeobecně obytné (OV) s kódem míry využití území C (OV-C) ve prospěch funkční plochy čistě obytné (OB) bez

kódu míry využití území, a to v k. ú. Háje v prostoru mezi ulicemi Hviezdoslavova, Výstavní a Opatovská.

II.

[2] Navrhovatelé podali proti úpravě směrné části návrh na zrušení opatření obecné povahy k Městskému soudu v Praze. Městský soud návrhu vyhověl a úpravu směrné části zrušil. Navrhovatelé jsou vlastníci bytových jednotek v těsné blízkosti pozemků parc. č. 648/1 a 646 v k. ú. Háje, Praha 4, kterých se týkala napadená úprava směrné části. Splnili podmínky aktivní procesní legitimace pro podání návrhu, neboť tvrdili, že se napadená úprava směrné části dotkne jejich vlastnických práv: negativně se projeví na ceně jejich nemovitostí, povede ke zhoršení životního prostředí a pohody bydlení, a dále k zahuštění zástavby a k intenzivní dopravní obsluze. Městský soud shledal, že napadená úprava směrné části může mít vliv na veřejná subjektivní práva navrhovatelů. Její podstatou bylo překreslení hranic funkční plochy OV-C a funkční plochy OB ve prospěch plochy OB na pozemku parc. č. 648/1 v k. ú. Háje. V důsledku toho přestal pro podstatnou část pozemku parc. č. 648/1 platit dosavadní kód míry využití území, a nebyla tak oproti dřívějšímu stavu určena maximální míra využití území daná kódem míry využití území „C“, který sestával z nepřekročitelného koeficientu podlažních ploch 0,50 a tří vzájemně propojených koeficientů vázaných na typ stavby dle informační části: koeficientu zeleně 0,50 – 0,75, podlažnosti 1 – 3+ a koeficientu zastavěné plochy 0,50 – 0,17. Schválená úprava směrné části tedy zmírnila dosavadní limity využití území a nově nebránila výstavbě uvažovaných pětipodlažních garáží s pojezdovou střechou.

[3] Účelem kódu míry využití území je zajistit, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území. Obdobný účel má i tzv. index podlažní plochy, který představuje limit využití území, jehož vymezení je závazné (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013 – 116). Kód míry využití území tudíž nelze změnit úpravou směrné části územního plánu, nýbrž výhradně formou opatření obecné povahy, neboť se jedná o závaznou část územního plánu [srov. § 188 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů (dále „stavební zákon“)]. Součástí řízení o vydání územního plánu nebo jeho změny je i povinnost provést veřejné projednání s tím, že územní plán vydává zastupitelstvo obce (srov. § 52 odst. 1 ve spojení s § 54 odst. 2 stavebního zákona). Opatření obecné povahy se oznamuje veřejnou vyhláškou a zveřejňuje se na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jichž se týká (srov. § 173 odst. 1 správního řádu).

III.

[4] Odpůrce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítl, že navrhovatelé nebyli aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť řádně a konkrétně neprokázali zkrácení svých práv. Navrhovatelé nebyli a ani nemohli být úpravou směrné části územního plánu omezeni na svých věcných právech, neboť k případnému omezení by mohlo dojít až v územním či stavebním řízení o konkrétním stavebním záměru, nikoli v řízení o úpravě směrné části územního plánu. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 – 23, a ze dne 24. 2. 2010, čj. 4 Ao 1/2010 – 432, které sice byly překonány usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Aos 2/2013 – 116, ale podle názoru stěžovatele platily v době projednání a vyhlášení úpravy směrné části. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3061/11 ze dne 13. 8. 2012, N 138/66 SbNU

123, mají obecné soudy povinnost zohlednit i stav právní nauky a judikatury v době vzniku posuzovaného právního úkonu.

[5] Usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Aos 2/2013 - 116 se na projednávanou věc nevztahuje také z toho důvodu, že se týká změny indexu podlažní plochy. Napadená úprava směrné části se týkala pouze posunu hranic mezi plochami OB a OV-C. Výstavba garáží je proveditelná jak na ploše OB, tak na ploše OV-C.

IV.

[6] Navrhovatelé se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

V.

[7] Osoba zúčastněná na řízení uvedla ve vyjádření ke kasační stížnosti, že shledává navrhovatele aktivně legitimovanými k podání návrhu. Dle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu je aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dána hrozbou realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky mohou zasáhnout do veřejných subjektivních práv navrhovatele; vlastní realizace vytčeného cíle není rozhodná. Podle osoby zúčastněné na řízení lze na nyní posuzovanou věc aplikovat závěry usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Aos 2/2013 – 116. Totožnost předmětu řízení s nyní posuzovanou věcí není rozhodná, podstatný je právní závěr rozšířeného senátu, že změnu limitů využití území v územním plánu je třeba provést formou opatření obecné povahy.

VI.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti brojil zejména proti tomu, že městský soud zrušil napadenou úpravu směrné části územního plánu s poukazem na právní závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013 – 116. Stěžovatel namítl, že se v době vydání napadené úpravy směrné části řídil právním názorem vyjádřeným v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, čj. 4 Ao 1/2010 – 43, a ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 – 93. Tato námitka neobstojí.

[11] V rozsudcích čj. 3 Ao 2/2009 – 93 a čj. 4 Ao 1/2010 – 43 se Nejvyšší správní soud zabýval aktivní legitimací navrhovatelů, kteří se návrhem na zrušení opatření obecné povahy domáhali zrušení úpravy směrné části územního plánu hl. m. Prahy, která spočívala ve zvýšení indexu podlažní plochy a snížení indexu zeleně. V obou případech soud konstatoval, že navrhovatelům svědčila aktivní procesní legitimace k podání návrhu, neboť dostáli své povinnosti tvrdit, že byli v důsledku napadené úpravy směrné části zkráceni na svých právech (srov. § 101a odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud zároveň nepochyboval o tom, že úprava směrné části spočívající ve změně směrných regulativů využití území může mít z materiálního hlediska charakter opatření obecné povahy a může být způsobilá zkrátit na právech navrhovatele – vlastníky blízkých, avšak bezprostředně nesousedících pozemků. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že navrhovatelům

chybí aktivní věcná legitimace, která je předpokladem důvodnosti návrhu, a tudíž úspěchu ve věci samé. Nedostatek aktivní věcné legitimace spočíval podle soudu v tom, že navrhovatelé fakticky nebyli úpravou směrné části přímo dotčeni na svých hmotných právech. Takové dotčení mohlo podle soudu nastat až v souvislosti s konkrétním stavebním záměrem, proti kterému se navrhovatelé mohli bránit v příslušném územním řízení, eventuálně ve spojeném územním a stavebním řízení.

[12] Rozšířený senát uvedený právní názor překonal a zdůraznil, že aktivní procesní legitimace v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. je dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodné, zda k takovému cíli (například k zamýšlené stavbě) v budoucnu dojde. Navrhovatel splní podmínky aktivní procesní legitimace, bude-li logicky a konsekventně tvrdit, že napadené opatření obecné povahy je způsobilé dotknout se jeho subjektivních práv. Aktivní procesní legitimaci jako podmínku řízení o návrhu nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti návrhu, která se zkoumá v řízení o věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení.

[13] Jinými slovy řečeno, je-li navrhovatel aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (a jsou-li splněny i ostatní podmínky řízení), má právo, aby se soud meritorně zabýval důvodností jeho návrhu, tj. přezkoumal zákonnost opatření obecné povahy v mezích návrhových bodů (srov. § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.). Přípustný návrh aktivně procesně legitimovaného navrhovatele nelze zamítnout s tím, že úprava směrné části územně plánovací dokumentace nemá bezprostřední vliv na jeho práva, neboť soudní přezkum územně plánovací dokumentace by tím byl prakticky znemožněn.

[14] Navrhovatelé splnili v této věci podmínky aktivní procesní legitimace. Prokázali, že jsou vlastníky bytových jednotek, které sice bezprostředně nesousedí s plochami dotčenými úpravou směrné části, ale nacházejí se v jejich těsné blízkosti. Konkrétně tvrdili, že napadená úprava směrné části se dotkne jejich práv, neboť může vést ke snížení ceny jejich nemovitostí, zhoršení životního prostředí, k zahuštění zástavby či ke zhoršení kvality bydlení. Městský soud proto postupoval správně, pokud jejich návrh meritorně přezkoumal v mezích návrhových bodů.

[15] Stěžovatel sám připouští v kasační stížnosti, že jím zmiňované judikáty Nejvyššího správního soudu byly překonány rozhodnutím rozšířeného senátu. Je třeba upřesnit, že rozšířený senát rozhodl usnesením ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013 - 116, následný rozsudek po vrácení věci příslušnému senátu k projednání a rozhodnutí byl vydán dne 14. 11. 2013 pod čj. 1 Aos 2/2013 - 135. Rozšířený senát přisvědčil právnímu názoru odlišnému od názorů vyslovených v rozsudcích čj. 3 Ao 2/2009 – 93 a čj. 4 Ao 1/2010 – 43. Usnesení rozšířeného senátu bylo vydáno dne 17. 9. 2013, tj. téměř tři měsíce před vydáním napadené úpravy směrné části. Věc, ve které rozšířený senát vyslovil právní názor, byla meritorně rozhodnuta rovněž před úpravou územního plánu v této věci. Pokud tedy byla úprava územního plánu č. U 1135 platná od 17. 12. 2013, nelze tvrdit, že odpůrce postupoval v souladu s aktuální judikaturou Nejvyššího správního soudu k otázce aktivní legitimace navrhovatelů k návrhu na zrušení úpravy směrné části územního plánu.

[16] Skutečnost, že judikatura byla sjednocena právním názorem rozšířeného senátu, přináší zvlášť významné argumenty k setrvání na přijatém právním názoru. Brojí-li stěžovatel proti němu a současně nepřináší v kasační stížnosti žádné s ním konkurující argumenty, postačí v rozhodnutí zpravidla odkázat na příslušné části odůvodnění rozšířeného senátu. Městský soud proto postupoval správně, pokud vycházel při úvaze o důvodnosti žaloby z právního názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

[17] Stěžovatel namítl, že nyní posuzovaný případ je odlišný od případu řešeného rozšířeným senátem, neboť napadená úprava směrné části spočívala v posunu hranic mezi územím OB a OV-C, nikoli ve změně indexu podlažní plochy. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani této námitce. Ve shora označeném usnesení rozšířený senát konstatoval:

„I. 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 (§ 50 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.).

II. 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 podle § 188 odst. 3, věta prvá zákona č. 183/2006 Sb., tedy přijmout takovou změnu územního plánu formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se neuplatní.

III. 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.“

[18] Míra využití území významně ovlivňuje, jak velká stavba a s jakou podlažní plochou může být v daném území umístěna. Zvýší-li se index podlažní plochy pro určitou plochu, znamená to, že tato plocha může být zastavěna hustěji, popřípadě stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud předpokládáno. Taková změna je způsobilá zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Hodnota indexu podlažní plochy tudíž nemá být důsledkem nahodilosti či individuálních zájmů některých vlastníků nemovitostí v regulovaném území, nýbrž se má odvíjet od charakteru celkové zástavby, poměru nezastavených ploch vůči zastavěným, jakož i od jiných specifických faktorů.

[19] Rozšířený senát uzavřel, že z materiálního hlediska je index podlažní plochy obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území, který odráží jeho možnosti a potřeby. Jedná se o limit využití území, jehož vymezení je závazné jak podle § 29 starého stavebního zákona, tak podle § 18 vyhlášky č. 235/2001 Sb. Na tento závěr nemá vliv, že v projednávané věci byl tento index nesprávně zařazen do směrné části územního plánu.

[20] Územní plán hl. m. Prahy obsahuje ve vybraných funkčních plochách regulativy, které stanoví maximální míru využití území. Tyto regulativy se označují jako „*kódy míry využití území*“ a jsou vymezeny ve směrné části územního plánu.[1] Konkrétní kód pod

[1] srov. Opatření obecné povahy č. 6/2009 – Změna Z1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy vydaná usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 30/86 ze dne 22. 10. 2009, účinná od 12. 11. 2009.

písmenem A-K sestává z jedinečné kombinace koeficientů podlažních ploch, zeleně, podlažnosti a zastavěné plochy. Obsahuje-li vybraná funkční plocha kód míry využití území, je tento kód uveden napravo od zkratky funkční plochy a je od této zkratky oddělen pomlčkou (např. OV-C: funkční plocha OV s kódem míry využití území C); v ostatních případech je zkratka funkční plochy uvedena bez dodatku (např. OB – funkční plocha OB bez kódu míry využití území).[2]

[21] Kód míry využití území významně ovlivňuje vzhled daného území z hlediska maximální možné výšky, charakteru a rozlohy umístěných staveb, jakož i z hlediska maximální plochy zeleně. V tomto ohledu plní obdobnou funkci jako index podlažní plochy, kterým se zabýval rozšířený senát v usnesení čj. 1 Aos 2/2013 – 116. Závěry rozšířeného senátu o povaze indexu podlažní plochy tedy lze vztáhnout i na kód míry využití území. V obou případech se jedná o limit využití území, jehož vymezení je závazné.

[22] Napadenou úpravou směrné části územního plánu hl. m. Prahy došlo ke změně hranic funkčních ploch OB a OV-C v k. ú. Háje v prostoru mezi ulicemi Hviezdoslavova, Výstavní a Opatovská, která spočívala v rozšíření plochy OB na úkor plochy OV-C. V důsledku této úpravy přestal pro většinu dřívější plochy OV-C platit dosavadní kód míry využití území. Pro plochu OB nebyl žádný kód míry využití území stanoven, a tudíž nebránil uvažované výstavbě parkovacího domu s pojezdovou střechou. Napadenou úpravou směrné části, byť formálně prezentovanou jako úprava hranic funkčních ploch, tedy fakticky došlo ke změně limitu využití území, který má být upraven v závazné části územního plánu. Takový postup je v rozporu s § 188 odst. 3 stavebního zákona, neboť závaznou část územního plánu lze měnit pouze formou opatření obecné povahy.

[23] Pro úplnost je třeba dodat, že zrušení napadené úpravy směrné části nemusí samo o sobě představovat absolutní překážku uvažované výstavbě parkovacího domu, pokud budou související změny závazné části územního plánu provedeny v souladu se zákonem prostřednictvím opatření obecné povahy.

[24] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[25] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel – odpůrce nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelé neučinili v řízení žádný úkon, za který by jim bylo možné přiznat náhradu nákladů řízení, a proto jim soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť jí soud v řízení neuložil žádnou povinnost a nejsou dány ani důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání této náhrady.

Dostupné z: http://magistrat.praha-mesto.cz/uzplan/Uzemni_plan_HMP/zmena_z1000_nova/OOP_06-20091216.doc [cit. 17. 5. 2016]

[2] srov. Metodický pokyn k Územnímu plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy.
Dostupné z: http://www.iprpraha.cz/uploads/assets/pup/metodicky_pokyn.pdf [cit. 17. 5. 2016]

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

V Brně 15. července 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu