

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatelky: **Mgr. Z. B.,** zastoupená JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2015, č. j. 11 A 115/2015 - 28, ve spojení s opravným usnesením Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2015, č. j. 11 A 115/2015 – 43,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku **4114 Kč** do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I.
Průběh dosavadního řízení

Ze správního spisu vyplynulo, že dne 4. 3. 2013 byla Úřadu městské části Praha 11 doručena žádost Městské části Praha 11, zastoupené společností Bonmart spol. s r. o., o změnu kódu stanovícího míru využití území na pozemcích p. č. X a X v k. ú. Ch. v platném územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, které byly původně součástí plochy SV s kódem míry využití území stanoveným písmenem „D“, jenž předepisuje koeficient podlažních ploch (KPP) 0,8. Jejich status měl být změněn na kód míry využití území dle písmene „F“ předepisující KPP 1,4.

Důvodem pro tuto změnu byl plánovaný záměr městské části vybudovat na daných pozemcích polyfunkční bezbariérový objekt s obecními byty. Žádost byla dne 26. 3. 2013 postoupena Magistrátu hl. m. Prahy, odboru územního plánu, který měl rozhodnout o úpravě územního plánu. Ačkoliv navrhovatelka jménem občanského sdružení (nyní spolku) „Javor Jižní Město“ vyjádřila nesouhlas se záměrem uvedené stavby, resp. se záměrem zvýšení koeficientu podlažních ploch, byla změna územního plánu dne 14. 8. 2013 odpůrcem schválena jako „Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. U 1159/2013“.

Navrhovatelka se následně návrhem dle § 101a a násl. s. ř. s. domáhala zrušení dané úpravy územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. U 1159/2013 ze dne 14. 8. 2013, jež považovala za opatření obecné povahy. Městský soud v Praze jí rozsudkem ze dne 18. 9. 2015, č. j. 11 A 115/2015 - 28, ve spojení s opravným usnesením ze dne 24. 9. 2015, č. j. 11 A 115/2015 – 43, vyhověl.

Ve svém rozsudku městský soud odmítl argumentaci odpůrce namítající nedostatek aktivní legitimace navrhovatelky. Odkázal přitom na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, publ. pod č. 2943/2014 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), ve kterém rozšířený senát zdejšího soudu dospěl k závěru, že způsob, jakým byl vymezen index podlažní plochy v územním plánu statutárního města Brna, či způsob, jakým byla provedena jeho změna, ničeho nemění na materiální podstatě tohoto regulativu. Dle názoru rozšířeného senátu má být obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy správně obsažen v závazné části územního plánu přijatého před účinností zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „nový stavební zákon“). I v případě, že je tento limit využití území nesprávně stanoven ve své směrné části územního plánu, lze jej napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.

Dále městský soud konstatoval, že s ohledem na skutečnost, kterou odpůrce nijak nezpochybnil, že navrhovatelka spolu s manželem jsou spoluvlastníky bytu č. X zapsaného na LV X v k. ú. Ch. a nacházejícím se v těsné blízkosti pozemků řešených napadenou úpravou územního plánu, byla dle městského soudu její aktivní procesní legitimace dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatelky. Z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodné, zda k takovému cíli (v projednávané věci k zamýšlené stavbě) v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv. Dle městského soudu bylo možné aktivní procesní legitimaci navrhovatelky dovodit z jejích logických a konsekventních tvrzení, a to již vzhledem ke vzdálenostem mezi dotčenými pozemky a charakteru zástavby umožněné změnou územního plánu. Nad rámec uvedeného pak městský soud připomněl, že ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, může mít aktivní procesní legitimaci i navrhovatel, který má vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti sousedící s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž

vlivy se významně projeví i na jeho nemovitosti (například exhalacemi, hlukem, zápachem a podobně) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.

Městský soud dále konstatoval, že skutečnost, zda se zamýšlená změna územního plánu týká jeho závazné či směrné části, je zcela zásadní, neboť je určující pro způsob, jakým lze po 1. 1. 2007 měnit územní plán schválený před tímto datem. Městský soud přitom rozsáhle citoval z odůvodnění již zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, ve kterém rozšířený senát podrobně analyzoval právní úpravu definující závaznou a směrnou část územního plánu v dřívějším zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „starý stavební zákon“) a ve vyhlášce č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, v relevantním znění (dále jen „vyhláška č. 135/2001 Sb.“). Rozšířený senát provedl také výklad pojmu „index podlažních ploch“ a dospěl k závěru, že není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážejícím jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení muselo být dle zmiňovaných právních předpisů stanoveno v závazné části územního plánu.

Městský soud shledal, že pojmu „index podlažní plochy“ užitému v územním plánu statutárního města Brna, jenž byl předmětem uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, odpovídá termín „kód využití území“, který užívá územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy. Ani jeho vymezení proto nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit ho pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti. Sama skutečnost, že v určitém případě je změna míry využití území nesprávně zařazena do směrné části územního plánu, nemění nic na tom, že měla být obsažena v jeho závazné části.

Městský soud s ohledem na jím citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, dospěl k závěru, že kód míry využití území měl být i v územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy součástí závazné části územního plánu, a nikoli směrné části. Jeho změna tedy neměla proběhnout v režimu úpravy směrné části územního plánu dle § 188 odst. 3 druhé a třetí věty nového stavebního zákona, ale mělo se tak stát v souladu s § 188 odst. 3 první větou nového stavebního zákona postupem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy, mj. se zachováním procesních práv vlastníků okolních pozemků a staveb na nich tak, jak to namítala navrhovatelka v nyní posuzované věci.

Z výše uvedených důvodů městský soud uzavřel, že napadenou úpravu směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy je třeba považovat za opatření obecné povahy v materiálním smyslu. V tom případě mu nezbylo než konstatovat, že při vydání a projednání této úpravy nebylo postupováno podle ustanovení nového stavebního zákona ani podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v relevantním znění (dále jen „správní řád“). Městský soud proto shledal důvodnými námitky navrhovatelky, že jí nebylo umožněno, aby se k návrhu změny územního plánu mohla vyjádřit před jejím schválením, a že opatření obecné povahy nebylo v souladu se zákonem řádně projednáno a zveřejněno, a proto napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil.

II.
Obsah kasační stížnosti

Odpůrce (stěžovatel) napadá rozsudek městského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Dle názoru stěžovatele se Městský soud v Praze ve svém rozsudku nevypořádal s námitkou absence aktivní legitimace navrhovatelky, pouze se omezil na konstatování, že z mapy lokality vyplývá, že nemovitosti navrhovatelky se nacházejí v těsné blízkosti pozemků řešených napadenou úpravou územního plánu. Dle názoru stěžovatele jsou uvedená tvrzení nedoložená, není zřetelné, z jakých podkladů městský soud vycházel a jakou vzdálenost měl na mysli.

Dle stěžovatele navrhovatelka možná omezení svých práv, která by zakládala její aktivní legitimaci, nijak nekonkretizovala, přičemž odpůrce se domnívá, že případné omezení v průběhu výstavby a následného užívání stavby k danému účelu jsou předmětem až navazujícího územního, resp. stavebního řízení.

Stěžovatel dále uvádí, že dle jeho názoru je legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy pouze ten, kdo tvrdí újmu na svých právech, ale zároveň toto právo řádně a konkrétně prokazuje, přičemž obě tyto podmínky musí být splněny kumulativně, jinak by došlo ke vzniku situace, ve které by k podání návrhu byl legitimován v podstatě kdokoliv. Stěžovatel přitom odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, a ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43.

Stěžovatel také nesouhlasí s námitkou navrhovatelky, že úprava byla provedena v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a že bylo chybou, že byla provedena bez její účasti. Stěžovatel ve své argumentaci odkazuje na § 29 starého stavebního zákona, který měl opravňovat zastupitelstvo hl. m. Prahy k vymezení závazné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. Zbývající část je dle názoru stěžovatele směrná. Tím byly vymezeny kompetence mezi zastupitelstvem, které mělo možnost měnit závaznou část, a stěžovatelem, který mohl upravovat směrnou část. Nelze přitom zpochybnit, že úprava směrné části spadá do kompetence stěžovatele. Dle svého názoru stěžovatel rozhodl zcela v souladu s právními předpisy a judikaturou platnou v době projednání a vyhlášení napadené změny územního plánu, jakož i v souladu s postupem při pořízení úprav směrné části uvedeným v příloze A odůvodnění opatření obecné povahy č. 6/2009, kterým byla přijata změna Z 1000/00 územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. Z nutnosti postupovat při úpravě směrné části územního plánu dle § 188 odst. 3 věty druhé a třetí nového stavebního zákona dle stěžovatele též vyplývá, že se v tomto případě ustanovení správního řádu pro přijímání opatření obecné povahy nepoužijí.

III.
Vyjádření navrhovatelky

Navrhovatelka ve svém vyjádření předně zdůraznila, že všechny skutečnosti podstatné pro zvážení své aktivní legitimace uvedla již v návrhu, a trvala na tom, že došlo k zásahu do jejích práv přijetím dané úpravy územního plánu. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace spatřovala v tom, že navrhovatel musí logicky a konsekventně tvrdit možnost dotčení jeho subjektivních práv, a poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu (především na závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 1. 9. 2015, č. j. 8 As 10/2015 – 39), která dovodila nemožnost směšovat aktivní legitimaci věcnou a procesní, a tyto závěry lze dle navrhovatelky vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. Proto se navrhovatelka domnívala, že napadený rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný.

K argumentaci stěžovatele týkající se přijímání napadeného opatření obecné povahy navrhovatelka uvedla, že výklad použitý stěžovatelem je již překonán zmiňovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116. Podotkla, že jí není zřejmé, proč tuto argumentaci stěžovatel použil, když si musí být závěrů uvedených v tomto usnesení vědom a nejedná se o první případ zrušení úpravy územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. Obdobná věc byla řešena např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2014, č. j. 4 As 198/2014 – 33. V případech vztahujících se k úpravám územního plánu shledala navrhovatelka principiální důvody opravňující soud ke změně judikatury, jak to požaduje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2010, č. j. 7 Afs 20/2007 – 73, publ. pod č. 2055/2010 Sb. NSS.

IV.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj pověřený zaměstnanec s právním vzděláním, které je požadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel svými námitkami zpochybňoval aktivní legitimaci navrhovatelky k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a to téměř totožným způsobem jako ve svém vyjádření k návrhu. Jak uvedl již městský soud, navrhovatelka je spoluvlastníkem v rámci společného jmění manželů bytové jednotky č. X (umístěné v budově č. p. X na pozemku p. č. X), zapsané na listu vlastnictví X v k. ú. Ch. Ze správního spisu

je zřejmé, že nemovitost, ve které se daná bytová jednotka nachází, je situována přímo přes ulici P. naproti území, jehož se týká předmětná úprava územního plánu. Spoluvlastnictví této bytové jednotky navrhovatelkou nebylo stěžovatelem rozporováno ani v průběhu řízení před městským soudem, ani v kasační stížnosti. Z těchto důvodů se jeho námitka týkající se nedostatečného určení vzdálenosti nemovitostí od sebe jeví jako účelová.

Aktivní procesní legitimací, tedy legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu obsáhle zabýval již ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, zmiňovaném městským soudem, přičemž konstatoval:

„[34] Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.

[35] 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 (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci – buď právo nakládat věcí je přímo součástí vlastnického práva (pak jde o výkon vlastnického práva), nebo vyplývá z omezení vlastnického práva jiných osob k dotyčné věci (pak jde o věcné právo k věci cizí, které může mít soukromoprávní i veřejnoprávní povahu), anebo jde o právo relativní, poskytnuté tím, kdo je oprávněn přímo či zprostředkovaně věcí disponovat (typicky právo nájemní či podnájemní, ale i výpůjčka aj.). […]

[36] Výše uvedené úvahy jsou určující pro posouzení, kdo může být navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části. Může jím být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce,

vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou. [...]

[37] Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územní plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

Názor stěžovatele, že samotné podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je možné jen tehdy, pokud navrhovatel prokáže zkrácení svých práv napadeným opatřením obecné povahy, je tudíž mylný. Aktivní procesní legitimace (na rozdíl od aktivní legitimace věcné) je i v daném případě závislá, jak v projednávané věci uvedl již městský soud, na logickém a konsekventním tvrzení potenciálního zásahu do práv navrhovatelky úpravou územního plánu, proti které brojí. Taková konsekventní tvrzení z návrhu vyplývají, jelikož v něm navrhovatelka upozornila na blízkost obou nemovitostí, jakož i na to, že daná změna územního plánu by do budoucna umožnila (ať již bude plánovaná stavba uskutečněna či nikoliv – viz městským soudem citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, bod 41) hustší, příp. vyšší zástavbu dané lokality, než tomu bylo doposud, s nároky na její intenzivnější dopravní obsluhu a s dalšími negativními vlivy, včetně možného poklesu tržní ceny nemovitostí v jejím okolí.

Není tedy pravdou, jak vyplývá rovněž z další judikatury Nejvyššího správního soudu (srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2013, č. j. 7 Aos 1/2012 – 63, či ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 135, nebo dále citovaný rozsudek ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 Aos 1/2013 – 53), že by navrhovatelka mohla svá práva, jejichž dotčení napadenou změnou územního plánu tvrdí, beze zbytku hájit v navazujících územních či stavebních řízeních, neboť právě již samotná změna kódu míry využitelnosti území připouští hustší či vyšší zástavbu dané lokality, která by pak jistě musela respektovat i ostatní požadavky územně plánovací dokumentace a relevantních právních předpisů, nicméně možnost navrhovatelky uplatňovat námitky proti takovým stavbám, které by využívaly právě tyto nové, mírnější limity využití území, by byla oproti stavu před změnou územního plánu výrazně omezena.

Pokud jde o stěžovatelem namítané rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, a ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 - 43, odkazuje Nejvyšší správní soud na odůvodnění obou těchto rozhodnutí, která explicitně uvádějí, že v těchto věcech je aktivní procesní legitimace navrhovatelů nesporná, neboť je založena na povinnosti tvrzení zkrácení na právech a tuto povinnost navrhovatelé splnili. Pokud by tomu tak nebylo, odmítl by Nejvyšší správní soud příslušné návrhy usnesením podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nikoliv je zamítl rozsudkem. Je třeba také brát v úvahu pozdější, již

opakovaně zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, které v nyní posuzovaných otázkách sjednotilo dosavadní judikaturu „malých“ senátů Nejvyššího správního soudu, a tedy závěry předchozí judikatury jsou použitelné pouze do té míry, v jaké nejsou překonány právě rozhodnutím rozšířeného senátu.

Tvrzení stěžovatele, že v případě takto pojaté aktivní legitimace by mohl návrh na zrušení opatření obecné povahy podat v podstatě kdokoli, je tedy více než zavádějící. Názor stěžovatele jednak nerespektuje shora vymezené podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatele, jednak směšuje otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku řízení a aktivní věcnou legitimaci, tedy otázku důvodnosti návrhu, která se zkoumá při posuzování věci samé (viz opět usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, bod 42, nebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2015, č. j. 5 As 2/2014 - 62). Předmětná námitka stěžovatele tedy není důvodná.

Pokud jde o námitku týkající se závěrů městského soudu ohledně přijetí dané úpravy územního plánu, Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit s názorem stěžovatele, že jeho postup byl v tomto směru správný. Stěžovatel odkazuje na § 29 starého stavebního zákona, který měl opravňovat zastupitelstvo hl. m. Prahy k vymezení závazné části územního plánu přijatého podle starého stavebního zákona. Stěžovatel však již nereflektuje, co konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu právě v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116, které v tomto ohledu cituje v nyní posuzovaném rozsudku i městský soud, totiž že přímo z textu § 29 starého stavebního zákona vyplývalo, že závazné jsou vždy základní zásady uspořádání území a limity jeho využití vyjádřené v regulativech. Vyhláška č. 135/2001 Sb. pak demonstrativním výčtem v § 18 odst. 2 písm. b) dále zpřesňovala, že závazná část územního plánu má obsahovat zejména „*urbanistickou koncepci, využití ploch a jejich uspořádání, vymezení zastavitelného území, omezení změn v užívání staveb, zásady uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení, vymezení územního systému ekologické stability, limity využití území, plochy přípustné pro těžbu nerostů, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanací nebo asanačních úprav*“.

V citovaném usnesení rozšířený senát přitom dospěl k závěru, že koeficient vyjadřující míru využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), zde index podlažní plochy, tj. počet m^2 hrubé podlažní plochy na m^2 základní plochy, stanovený za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty, ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše. Míra využití území pak 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 daleko hustěji, popřípadě stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud předpokládáno. Tento index tudíž není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážejícím jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení muselo být dle § 29 starého stavebního zákona, resp.

dle § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb. stanoveno v závazné části územního plánu.

Nové vymezení limitu využití území či změna hodnot již existující regulace je proto dle rozšířeného senátu možná pouze postupem dle § 188 odst. 3 věty prvé nového stavebního zákona, tedy formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí tohoto ustanovení se pro tyto případy neuplatní. Mohou-li být totiž závazné části územního plánu po 1. 1. 2007 měněny pouze formou opatření obecné povahy podle příslušných ustanovení nového stavebního zákona, nepřísluší stanovení indexu podlažní plochy orgánu, který je citovaným zákonem oprávněn pouze k úpravě směrné části územního plánu. Nesprávné směrné vymezení tohoto indexu nemůže mít za následek to, že se na takovou část územního plánu bude nadále hledět jako na jeho směrnou část se všemi z toho vyplývajícími zákonnými důsledky. Opačný výklad, než který zaujal rozšířený senát, by znamenal mj. možnost vyhnout se účasti veřejnosti na schvalování změn závazných částí územního plánu tím, že by limity využití území vyjádřené v regulativech, jež mají být ze své povahy závazné, byly v územním plánu nesprávně označeny za směrné.

V projednávané věci navrhovatelka brojila proti úpravě (z formálního hlediska) směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy spočívající v navýšení kódu míry využití území. Nejvyšší správní soud přitom již ve svém rozsudku ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 Aos 1/2013 – 53, shledal, že závěry rozšířeného senátu ohledně indexu podlažní plochy stanoveného v územním plánu statutárního města Brna se plně uplatní i v případě kódů míry využití území upravených v rámci územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy:

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

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

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

parkovacích míst, zhoršení životního prostředí atp. Tyto důsledky se mohou jednoznačně projevit v právní sféře vlastníků nemovitostí v dané lokalitě či v její blízkosti.

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

Na základě výše uvedeného dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že úprava kódu míry využití území nemůže být provedena neveřejnou úpravou územního plánu na základě individuálně podané žádosti, aniž by dotčené osoby měly možnost se k požadované změně jakkoliv vyjádřit. Taková úprava může být provedena pouze procesem ve smyslu ust. § 188 odst. 3 věta prvá stavebního zákona. Opačný přístup by byl v rozporu se zásadami, na kterých stojí územní plánování, resp. s citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

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

Tyto závěry byly následně převzaty další judikaturou týkající se úprav směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2014, č. j. 4 As 198/2014 – 33, ze dne 11. 9. 2014, č. j. 4 As 148/2014 – 16, či ze dne 13. 3. 2015, č. j. 5 As 2/2014 - 62) a Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by bylo nezbytné se od daného právního názoru odchýlit.

Ačkoliv tedy lze dát stěžovateli za pravdu v tom, že dodržel postup stanovený v § 188 odst. 3 větě druhé a třetí nového stavebního zákona pro úpravu směrné části územního plánu (a případně i v příslušném metodickém pokynu), nic to nemění na závěru, že v daném případě toto ustanovení nemělo být použito, neboť při změně kódu míry využití území, který měl být správně stanoven v závazné části územního plánu, bylo třeba postupovat dle § 188 odst. 3 věty první nového stavebního zákona odkazujícího na proces přijetí územního plánu a jeho změn podle nového stavebního zákona (a subsidiárně podle obecné úpravy přijetí opatření obecné povahy dle části šesté správního řádu), který zahrnuje také účast veřejnosti, přičemž je zároveň zřejmé, že ke schválení takové změny územního plánu nebyl stěžovatel vůbec příslušný.

Pokud snad stěžovatel v kasační stížnosti naznačuje, že citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu (zejména usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116) neměla být vztažena zpětně na danou změnu územního plánu, která jí předcházela, odkazuje Nejvyšší správní soud na svůj opakovaně zmiňovaný rozsudek ze dne 13. 3. 2015, č. j. 5 As 2/2014 – 62, v němž již stěžovateli v obdobné věci podrobně vysvětlil, že závěry judikatury přestavují výklad právního předpisu, nikoliv právní předpis samotný, a proto působí zásadně (až na úzce vymezené výjimky) retrospektivně, tedy dopadají i na dřívější srovnatelné případy, kdy bylo třeba shodný výklad daného právního předpisu zaujmout.

V.
Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelka měla ve věci úspěch, přísluší jí tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti. Tato náhrada se sestává z nákladů navrhovatelky na odměnu právního zástupce za jeden úkon právní služby v řízení o kasační stížnosti stěžovatele (vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele) ve výši 3100 Kč podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif"), a z nákladů na náhradu hotových výdajů zástupce navrhovatelky za uvedený úkon právní služby ve formě režijního paušálu ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Navrhovatelce proto vůči stěžovateli náleží náhrada ve výši 3400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce navrhovatelky je společníkem Advokátní kanceláře Dohnal & Bernard, s. r. o., která je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se náhrada dle § 57 odst. 2 s. ř. s. o tuto daň ve výši 21 %, tedy o 714 Kč. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit navrhovatelce k rukám jejího zástupce na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč, a to ve lhůtě stanovené ve výroku tohoto rozhodnutí.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. června 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu