

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2018

Částka 40 – čís. 79

Vyhláška o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území a jejich dokumentace.

Podle § 9 odst. 4 vyhlášky „Vodoprávní úřad zašle opatření obecné povahy, kterým se záplavové území stanovuje, mění či ruší, Ministerstvu životního prostředí a pořizovatelům územně analytických podkladů s vyznačením nabytí jeho účinnosti a s příslušnou dokumentací v elektronické podobě.

Účinnost od 1. června 2018.

*Právní předpisy vybral:
Mgr. Pavel Machata, MMR*

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018 č. j. 4 As 234/2017-38

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, OCHRANA NEZASTAVĚNÉHO ÚZEMÍ

§ 18 odst. 5 a § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 1. 2018 č. j. 4 As 234/2017-38 zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2017, č. j. 29 A 48/2017-50. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Žalovaný krajský úřad zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí o umístění stavby „Technologický objekt pro distribuci internetového signálu“ (dále též „záměr“) na pozemcích parc. č. X (PK X a PK X) v katastrálním území B. p. L., v lokalitě „Troják“. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že nezjistil v postupu stavebního úřadu v průběhu spojeného územního a stavebního řízení nedostatky takové povahy, které by byly důvodem k zásahu do napadeného rozhodnutí. Uvedl, že se jedná o stavbu uvedenou v § 18 odst. 5 stavebního zákona, neboť stavba „technologického objektu pro distribuci internetového signálu“ je s odkazem na § 2 písm. k) bodu 2 stavebního zákona stavbou pro „veřejnou technickou infrastrukturu“. Co se týče souladu umístění stavby s charakterem území, žalovaný uvedl, že předmětný záměr, navržený v zemědělské ploše, svým rozsahem a způsobem využití nepředstavuje nijak významný zásah do této funkční plochy a ani okolní funkční plochy nemůže nijak ovlivňovat. Samotná stavba ani její provoz nebrání zemědělskému užívání okolních pozemků ani rekreačnímu využití okolní krajiny. Při posuzování umístění stavby z hlediska hodnot území a krajiny vycházel žalovaný též ze stanovisek příslušných dotčených orgánů. Žalovaný dále uvedl, že územní plán obce B. p. L. na plochách Z (plochy zemědělské) výslovně nevylučuje stavby technické infrastruktury, a proto lze navrhovanou stavbu s ohledem na § 18 odst. 5 stavebního zákona na ploše zemědělské umístit.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně. Nesouhlasila se závěrem žalovaného, že umístění stavby je v souladu s územním plánem obce B. p. L. Podle územního plánu je přípustným využitím zemědělských ploch nezbytná související dopravní a technická infrastruktura a stavby, které zlepšují podmínky jejich využití pro účely rekreace a cestovního ruchu. Pod tento výčet však rozhodně nespadá technologický objekt pro distribuci internetového signálu. Bez ohledu na zastavitelnost či nezastavitelnost území je možno zde umísťovat pouze dopravní a technickou infrastrukturu, která však musí být jednak nezbytná, jednak související se zemědělskou činností prováděnou na zemědělských pozemcích. Krajský soud shora uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Shledal, že z § 18 odst. 5 stavebního zákona vyplývá, že v nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat zde taxativně uvedené stavby, zařízení a jiná opatření s tím, že územně plánovací dokumentace nesmí jejich umístění výslovně vylučovat. Z aktuálního územního plánu obce B. p. L. nevyplývá, že by výslovně vylučoval všechny stavby technické infrastruktury, ale jen ty stavby, které by zhoršily erozní ohroženost území a odtokové poměry, nebo stavby, které nejsou v souladu s charakterem území a mohly by negativně ovlivnit využívání plochy. V průběhu řízení nic nenasvědčovalo a žalobkyně ani v žalobě nenamítala, že by navrhovaná stavba technologického objektu pro

distribuci internetového signálu zhoršovala erozní ohroženost území a odtokové poměry. K souladu stavby s charakterem plochy žalovaný mimo jiné uvedl, že předmětný záměr svým rozsahem a způsobem využití nepředstavuje nijak významný zásah do zemědělské plochy a ani okolní funkční plochy nemůže nijak ovlivňovat. Samotná stavba ani její provoz nebrání zemědělskému užívání okolních pozemků ani rekreačnímu využití okolní krajiny. Krajský soud tedy konstatoval, že se nejedná o stavbu, která není v souladu s charakterem území a která by mohla negativně ovlivnit využívání plochy.

Žalobkyně (dále také jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítala, že územní plán obce B. p. L. jednoznačně stanoví, že pozemek, na kterém má být stavba umístěna, je součástí plochy zemědělské. Ve věci není sporné, že realizace technologického objektu pro distribuci internetového signálu není stavbou, kterou by územní plán obce výslovně uváděl v přípustném využití zemědělských ploch. Stěžovatelka však brojí proti závěru krajského soudu, že pokud není záměr uveden ve výčtu nepřipustných využití dotčeného území, může být v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona realizován. Stěžovatelka dále namítala, že z napadeného rozsudku fakticky vyplývá, že podstatné je pouze negativní vymezení nepřipustného využití území. Pokud by se investor rozhodl namísto vysílače internetového signálu na totožném místě vystavět např. jadernou elektrárnu, tento stavební záměr by byl povolen, neboť jaderná elektrárna není stavbou, která by na daném území výslovně uvedená jako nepřipustné využití území. K tomu, že by se zároveň nejednalo o aktivitu označenou za přípustnou, by pak vůbec přihlíženo nebylo. Tímto přístupem má být však územně plánovací dokumentace silně devalvována, jelikož potenciální stavebníci jsou omezováni pouze tím, co je na daném území výslovně zakázáno, nikoliv však již tím, co naopak územně plánovací dokumentace povoluje. Stěžovatelka dále také namítala, že realizaci dotčeného záměru lze podřadit pod kategorii „činnosti“ vymezených v územním plánu pro zemědělské plochy jako nepřipustné využití. Krajský soud bez bližšího vysvětlení dospěl k závěru, že uvedený stavební záměr pod „činnosti“ nespadá, a že tedy není územním plánem výslovně vyloučen. Jelikož však územně plánovací dokumentace slouží primárně k regulaci staveb a jejich provádění, bude právě stavební činnost základním prvkem územním plánem zapovězených činností. To ostatně vyplývá i z toho, že popis přípustných využití daných ploch stanovených územním plánem neobsahuje jakýkoliv pojem, který je při běžném používání možno označit za činnost. Přípustné využití tak reguluje toliko provádění staveb a jejich realizaci, což je také možno zahrnout pod činnost stavební.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona, v rozhodném znění, *v nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují pod-*

mínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje. Z citovaného ustanovení vyplývá, že v nezastavěném území lze umísťovat taxativně vyjmenované kategorie staveb, zařízení a jiných opatření, pokud jsou v souladu s jeho charakterem. Poslední věta tohoto ustanovení uvedené pravidlo dále kvalifikuje tak, že dotčené záměry lze v nezastavěném území umísťovat v případech, kdy je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.

Stěžovatelka nerozporuje, že záměr lze podřadit pod veřejnou technickou infrastrukturu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) bod 2 stavebního zákona, kterou je v nezastavěném území možné umístit podle § 18 odst. 5 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud se proto zabýval spornou otázkou, zda územní plán obce B. p. L. tento typ záměru nevylučuje.

V posuzovaném případě má být záměr umístěn na zemědělské ploše v nezastavěném území. Územní plán obce B. p. L. ve znění změny č. 1 z roku 2014 v části F.2 jako hlavní využití zemědělských ploch vymezuje zemědělskou půdu. Jako přípustné využití zemědělských ploch potom vymezuje:

- plochy zemědělské zahrnující zemědělské pozemky tříděné podle druhů, včetně polních cest, rozptýlené zeleně, mezí, teras a terénních úprav,
 - nezbytná související dopravní a technická infrastruktura (včetně cyklotras),
 - protierozní opatření,
 - z technických opatření a staveb, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu:
 - chodníky pro pěší, cyklistické trasy,
 - odpočívadla,
 - prvky drobné architektury, informační tabule a zařízení.
- Zemědělské plochy pak podle územního plánu není možno využít následujícími způsoby:
- všechny ostatní činnosti, které nejsou uvedeny jako hlavní a přípustné,
 - všechna opatření a stavby, která by zhoršila erozní ohroženost území a odtokové poměry,
 - stavby, zařízení a jiná opatření, která nejsou v souladu s charakterem plochy a mohly by negativně ovlivnit využívání plochy, zejména:
 - pro vodní hospodářství,
 - pro lesnictví,
 - pro těžbu nerostů.

Stěžovatelka v této souvislosti předně namítala, že způsob vymezení přípustného využití realizaci záměru vylučuje sám o sobě. Jiný výklad by podle stěžovatelky vedl k tomu, že by vymezení přípustných využití ztratilo smysl, a rozhodující by bylo pouze vymezení nepřipustného využití.

Tomuto výkladu Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit. Z § 18 odst. 5 stavebního zákona vyplývá, že aby záměry uvedené v tomto ustanovení nebylo možné v nezastavěném území umísťovat, musí je územně plánovací dokumentace vyloučit výslovně. Pokud územní plán jako jedno z přípustných vyu-

žití vymezuje nezbytnou dopravní a technickou infrastrukturu související se zemědělským využitím plochy, zároveň z toho nelze dovozovat, že jakékoliv jiné záměry vyjmenované v § 18 odst. 5 stavebního zákona jsou bez dalšího vyloučeny. To platí zejména tehdy, pokud územní plán zároveň obsahuje výčet nepřipustných způsobů využití dotčeného území, jako je tomu v posuzovaném případě.

Nejvyšší správní soud zdůraznil, že umísťované stavby musí být podle § 18 odst. 5 stavebního zákon a vždy v souladu s charakterem dotčeného nezastavěného území. Krajský soud v této souvislosti vhodně odkázal na komentář ke stavebnímu zákonu, podle kterého „[z hlediska územního plánování je charakter území dán nikoli pouze, ale především skladbou funkčních ploch. V důsledku uplatnění výjimky z ochrany nezastavěného území podle § 18 odst. 5 stavebního zákona by v území neměly začít dominovat plochy, které v něm dosud nedominovaly. Dominanci lze přitom chápat jako takovou změnu v území, která významem nebo rozsahem podstatně ovlivňuje okolní funkční plochy. Požadovaný charakter je rámcově vyjádřen cíli a úkoly územního plánování (předpoklady udržitelného rozvoje území, komplexní pojetí rozvoje, obecně prospěšný soulad veřejných a soukromých zájmů, koordinace změn v území, ochrana a rozvoj hodnot území a krajiny...). Nesoulad s cíli a úkoly územního plánování vyvolaný umístěním staveb, zařízení nebo jiných opatření v nezastavěném území by bylo možno chápat jako nesoulad s charakterem nezastavěného území. Důraz na zachování charakteru nezastavěného území je třeba chápat jako požadavek na minimalizaci negativních vlivů umísťování staveb, zařízení nebo jiných opatření na nezastavěné území s tím, že je vždy třeba přihlížet ke konkrétním okolnostem případu.“ (Machata, P. [§ 18 stavebního zákona] In: Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013). Při posuzování souladu záměru s charakterem nezastavěného území je tedy třeba vycházet ze skladby funkčních ploch a z cílů a úkolů územního plánování. Ochrana nezastavěného území je přitom veřejným zájmem a jedním z cílů územního plánování podle § 18 odst. 4 stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012-36). Argument stěžovatelky, že v dotčeném území by mohla být umístěna třeba i jaderná elektrárna, pokud by nebyla v územním plánu výslovně vyloučena, tedy není na místě, jelikož takový záměr by byl nepochybně v rozporu s charakterem dotčeného území.

Nejvyšší správní soud na tomto místě upozornil, že umísťování záměrů uvedených v § 18 odst. 5 stavebního zákona bez toho, aby byly posouzeny a prověřeny v procesu pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace, představuje určitou výjimku z jinak přísných předpisů chránících nezastavěné území před zastavěním. Stavební úřad je povinen při rozhodování o umístění takových záměrů postupovat obzvlášť obezřetně a při své úvaze o přípustnosti záměru zohlednit ochranu nezastavěného území a přírodních hodnot, jakož i další cíle a úkoly územního plánování (§ 18 a 19 stavebního zákona). S ohledem na výjimečný charakter umísťování záměrů v nezastavěném území dle § 18 odst. 5 stavebního zákona bez jejich vymezení v územně plánovací dokumentaci je třeba též trvat na tom, aby stavební úřad zvážil, zda umísťovaný záměr je potřebný mj. i z hlediska zájmů sledovaných stavebním zákonem. Zde je tedy nutno vyhodnotit, zda potřeba umístění konkrétního záměru v nezastavěném území navrženým způsobem převládá nad veřejným zájmem na ochraně daného

nezastavěného území, popř. zda není možné záměr realizovat jiným způsobem, který by byl k nezastavěnému území a hodnotám území uvedeným v § 18 odst. 4 stavebního zákona šetrnější (požadavek minimalizace zásahů do nezastavěného území). V posuzovaném případě správní orgány tuto úvahu učinily (srov. str. 7 až 9 rozhodnutí žalovaného) a stěžovatelka v tomto ohledu proti jejich závěrům nebrojí.

Stěžovatelka dále namítala, že záměr je možné podřadit pod pojem „činnost“, a to z důvodu, že realizace záměru zahrnuje stavební činnost. Ani této námitce však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Územní plán v rámci vymezení nepřipustných způsobů využití zemědělských ploch výslovně rozlišuje činnosti, opatření, zařízení a stavby. Tyto pojmy ostatně používá i stavební zákon (srov. např. § 18 odst. 3 nebo § 92 odst. 1). Toto rozlišení by ztratilo smysl, pokud by „činnost“ měla zahrnovat také jednorázovou stavební činnost spočívající v provedení stavby nebo zařízení, jelikož realizace stavebního záměru zpravidla určitou stavební činnost vyžaduje. Nelze také přehlédnout, že územní plán ve vymezení nepřipustných využití zemědělských ploch ve znění před změnou č. 1 vylučoval „všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby“, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím. Ve znění změny č. 1 však územní plán vylučuje pouze „všechny ostatní činnosti, které nejsou uvedeny jako hlavní a přípustné“. Z toho plyne, že záměrem pořizovatele územního plánu bylo zjevně stavby a činnosti odlišovat. Realizaci posuzovaného záměru tak nelze v kontextu předmětného územního plánu považovat za „činnost“.

Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018 čj. 8 As 220/2017-44

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, SMĚRNÁ ČÁST ÚZEMNÍHO PLÁNU OBCE

§ 43 a násl. a § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 29 a násl. zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 7. 6. 2018 čj. 8 As 220/2017-44 zamítl kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2017, čj. 6 A 205/2014-73. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Úřad městské části Praha X (dále také jako „stavební úřad“) osobě zúčastněné na řízení dodatečně povolil stavbu „bytového domu ozn. RII, o 2NP, 2 PP, obsahující 1 bytovou jednot-

ku vč. venkovního jednoramenného vyrovnávacího schodiště, teras, opěrných zdí, zpevněných ploch Praha X při kom. H.“ (dále jen „stavba“) na pozemku parc. č. xy, v katastrálním území D. Proti rozhodnutí stavebního úřadu brojil žalobce odvoláním, které žalovaný Magistrát hl. m. Prahy zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

Žalobu proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy Městský soud v Praze napadeným rozsudkem zamítl. K námitkám týkajícím se výpočtu koeficientu zeleně uvedl, že zákon nikde nestanoví, jak má vypadat příjezdová plocha ke garáži, a není proto vyloučeno, že příjezd bude řešen po ploše zeleně, která bude plnit funkci zeleně pro výpočet příslušného koeficientu. Konstatoval, že se stavba posuzuje jako celek, a to včetně pozemku. K samotnému výpočtu plochy zeleně pak uvedl, že při jeho zjišťování je nutné vycházet z reálně proveditelných podkladů, kterými jsou příslušná správní rozhodnutí, jimiž byly jednotlivé stavby v území povoleny; nesouhlasil přitom se žalobcem v tom, že by bylo možné užít jiných metod (např. letecké fotodokumentace nebo nahlížení z ulic), neboť zjištění podle vydaných pravomocných rozhodnutí jsou dle něj přesnější, ověřitelnější a správnější. Městský soud nesdílel ani názor žalobce, podle kterého by měla být do výpočtu hrubých podlažních ploch pro dané území započtena nejen nadzemní podlaží, ale také plochy podzemních podlaží využitých hlavní funkcí a částečně zapuštěných do svahu; námitky žalobce opřel o průvodní zprávu k územnímu plánu hlavního města Prahy a o Metodický pokyn k územnímu plánu. Městský soud uzavřel, že tyto akty (průvodní zprávu se změnami přijatými v roce 2006 a metodický pokyn) nelze při výpočtu použít, neboť tato část průvodní zprávy nebyla nikdy schválena jako právně významná část příslušného předpisu a není proto možné na jejím základě ukládat povinnosti stavebníkovi.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítal, že názor městského soudu, podle něž je nutné ve věci vycházet z Průvodní zprávy k Územnímu plánu hlavního města Prahy (dále také jen „průvodní zpráva“) v původním znění, je nesprávný. Uvedl, že původní průvodní zpráva byla po své změně schválena usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 40/14 ze dne 14. 9. 2006. K závěrům soudu, že změna průvodní zprávy nebyla vydána formou opatření obecné povahy, stěžovatel namítl, že ani průvodní zpráva z roku 1999 nebyla touto formou přijata; nebyl proto podle něj důvod, aby byla tato forma vyžadována pro pozdější změny. Stěžovatel k tomu poukázal na § 29 a § 31 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále také jen „starý stavební zákon“), týkající se vyhlášení závazné části. Konstatoval, že průvodní zpráva je tzv. směrnou částí územního plánu hlavního města Prahy, která se z hlediska své závaznosti neliší od části závazné (přijaté obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 32/1999). Odkázal též na rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2015, čj. MHMP 1645249/2015. Stěžovatel namítl, že stavba nesplňuje požadavky stanovené § 129 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) z důvodu jejího rozporu s územně plánovací dokumentací a dodatečné povolení bylo proto vydáno v rozporu s tímto ustanovením.

Podle stěžovatele měl městský soud, konstatoval-li, že metodický pokyn k územnímu plánu není závazný, přihlídnout k jeho námitce, podle níž v případě neaplikovatelnosti metodického pokynu k územnímu plánu nebyl splněn koeficient zeleně. Soud podle něj rozhodl nesprávně, pokud na jedné straně ve vztahu k výpočtu koeficientu podlažních ploch metodický pokyn označil za nepoužitelný, a na straně druhé ve vztahu k výpočtu koeficientu zeleně nezohlednil, že koeficient je splněn, pouze pokud se metodický pokyn aplikuje. Žalovaný měl dle stěžovatele při přezkumu námitek týkajících se nesplnění koeficientu zeleně vycházet pouze z textu územního plánu hlavního města Prahy, v němž však výpočet výměry plochy popínavé zeleně v rozsahu 600 % umožněn není. Stěžovatel namítl, že se soud navíc výše uvedeným v zásadě nikterak nezabýval a neuvěděl žádné konkrétní úvahy, kterými by reflektoval danou žalobní námitku; rozsudek proto považoval za nepřezkoumatelný. Podle stěžovatele nesplnila stavba ani v tomto bodě požadavky stanovené § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z důvodu jejího rozporu s územně plánovací dokumentací.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že platný územní plán hlavního města Prahy byl schválen dne 9. 9. 1999 usnesením zastupitelstva HMP č. 10/05 a obsahuje dvě části – závaznou a směrnou. Směrná část stanoví také regulativy prostorového uspořádání, které doporučují míru využití území vybraných navrhovaných funkčních ploch. Konstatoval, že směrná část se dle zákona č. 50/1976 Sb., nevydávala vyhláškou a byla účinná od stejného okamžiku jako její závazná část. Přestože jsou tyto regulativy zařazeny do směrné části, kód míry využití území je nutné v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116, považovat za závazný obecný regulativ prostorového využití konkrétního území ovlivňujícího hustotu a uspořádání zástavby. Připomenul nadto, že původní průvodní zpráva nebyla následně změněna způsobem, který vyžaduje nový stavební zákon pro změnu závazné části územního plánu; proto bylo dle něj nutné při výpočtu koeficientu podlažních ploch vycházet z původní průvodní zprávy k územnímu plánu z roku 1999. Podotkl, že nelze připustit, aby směrná část územního plánu šla změnit pouhým vyvěšením průvodní zprávy na internetové stránce, aniž by bylo zřejmé, v čem její úprava spočívala a bez toho, aby existovalo rozhodnutí pořizovatele o úpravě směrné části. K výpočtu koeficientu zeleně uvedl, že způsob jeho výpočtu nebyl uveden v žádné verzi průvodní zprávy k územnímu plánu, ale pouze v metodickém pokynu z roku 2002; tento metodický pokyn je pouhou pomůckou pro výpočet koeficientu zeleně a lze podle něj v této části postupovat, neboť žádný jiný zákonný podklad či doporučující metodický podklad pro výpočet koeficientu zeleně neexistuje. Žalovaný byl však toho názoru, že uvedený metodický pokyn z roku 2002 není pro výpočet koeficientu podlažních ploch (který je v něm taktéž upraven) platný ani použitelný, neboť byl územní plán, k němuž se vztahoval, několikrát změněn. Žalovaný závěrem upozornil, že stěžovatel ani v kasační stížnosti neargumentoval, čím mělo dojít k zásahu do jeho práv a chráněných zájmů.

Osoba zúčastněná na řízení (dále také jen „stavebník“) ve vyjádření souhlasila v posouzení otázky výpočtu podlažních ploch s městským soudem; uvedla, že není stanoven právním předpisem a není ani obsahem opatření obecné povahy, kterým by mohlo dojít ke změně koeficientu podlažních

plach. Stavebník dále konstatoval, že stěžovatel zcela úmyslně opomíjí základní zásady správního řízení. Nesouhlasil ani s argumentací stěžovatele, podle níž nebylo možné metodický pokyn použít k výpočtu koeficientu zeleně, jestliže nebyl užít také pro výpočet koeficientu podlažních ploch; k tomu uvedl, že způsob výpočtu koeficientu zeleně není stanoven právním předpisem ani opatřením obecné povahy, stavebník proto postupoval v dobré víře dle metodického pokynu; není proto podle něj možné, aby správní orgán takový postup zakazoval. Stavebník dále konstatoval, že byl po celou dobu realizace předmětné stavby v dobré víře, že stavbu realizuje na základě pravomocného stavebního povolení a že ji také na základě tohoto povolení uskutečnil.

Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížnosti uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by jí stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.) Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, publikováno ve Sb. NSS č. 7/2004). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, publikováno ve Sb. NSS č. 3/2004), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, publikováno ve Sb. NSS č. 3/2006, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74). Žádnou z vad zakládající nepřezkoumatelnost však nařikávaný rozsudek netrpí. Městský soud srozumitelným a přezkoumatelným způsobem uvedl, proč souhlasil se správními orgány v posouzení otázky výpočtu koeficientu zeleně. Správně poznamenal, že tento výpočet zákon nestanoví; k výpočtu koeficientu zeleně a ke způsobu výpočtu koeficientu podlažních ploch v úvodní části odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že „rozhodovací činnost v oblasti veřejné správy musí vycházet z toho, že práva a povinnosti nepodřízeným subjektům lze ukládat pouze zákonem nebo na jeho základě. Pokud určitou úpravu zákon nezná,

nelze rozhodnout tak, že by se taková povinnost mohla úředním (správním) rozhodnutím uložit, neboť takový postup není možný.“ Na tyto obecné závěry pak při hodnocení jednotlivých žalobních bodů městský soud znovu odkázal; důvody, proč tak učinil, budou rozebrány níže. Námitka proto není důvodná.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval posouzením námítky, podle níž měl stavební úřad při posouzení žádosti o dodatečné povolení postupovat podle průvodní zprávy k územnímu plánu ve znění změn schválených usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 40/14 ze dne 14. 9. 2006. Závazná část Územního plánu hlavního města Prahy byla vyhlášena vyhláškou č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy v souladu s ustanoveními § 24 odst. 1 a § 45 písm. l) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění zákona č. 302/1992 Sb. a § 29 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Změny této závazné části byly následně vydávány formou opatření obecné povahy.

Směrná část územního plánu po změně Z 1000/00 schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 40/14 ze dne 14. 9. 2006 obsahuje také regulativy prostorového uspořádání (bod 8.2. průvodní zprávy) a míru využití území (bod 8.3. průvodní zprávy). K přijetí a následným změnám směrné části územního plánu žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že tato část územního plánu nebyla v souladu se starým stavebním zákonem vydána formou vyhlášky; účinná byla podle něj od stejného okamžiku jako její závazná část. To dovedl z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2007-28. Nejvyšší správní soud k tomuto usnesení podotýká, že se jednalo o usnesení, kterým se postupuje věc k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Stavebním úřadem citované závěry (převzaté následně žalovaným) zaujal ve věci třetí senát zdejšího soudu. V tehdy souzené věci položil třetí senát rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu otázku, zda územní plán schválený v režimu zákona č. 50/1976 Sb., je opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s. Stavebním úřadem citovaná pasáž výše uvedeného usnesení je zcela vytržena z kontextu a není ani judikatorně závaznou částí rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však v této otázce upozorňuje na usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116, z něž plyne, že „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, vyhláší jejich orgány obecně závaznou vyhláškou. Ve spojení s § 12 odst. 2 obecního zřízení pak závazná část územního plánu nabývá 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 vyhlášováním 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“.

Z citovaného usnesení rozšířeného senátu je přitom nutné vycházet také při posouzení stěžejní otázky týkající se toho, dle jakých regulativů prostorového uspořádání mělo být ve věci postupováno. Mezi stranami bylo sporné, zda měl stavební úřad při dodatečném povolení stavby postupovat podle dosavadní směrné části územního plánu. Městský soud k této otázce poznamenal, že z aktů uvedených stěžovatelem (přuvodní zpráva schválená zastupitelstvem obce dne 14. 9. 2006, metodický pokyn k územnímu plánu) vycházet nelze; k průvodní zprávě uvedl, že její nová změna nebyla nikdy následně schválena jako právně významná část příslušného předpisu, proto na jejím základě nelze stavebníkovi ukládat povinnosti. Podotkl, že se jednalo o přílohu usnesení zastupitelstva o změně územního plánu, která takové právní účinky nemá a která nebyla následně ani v této podobě vydána formou opatření obecné povahy podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Územní plán hlavního města Prahy maximální míru využití území stanoví mimo jiné regulativy označenými jako kódy míry využití území, které jsou definovány také koeficientem podlažních ploch a koeficientem zeleně a jsou rozděleny do skupin A až K. Závěry rozšířeného senátu výše citovaného usnesení lze přitom vztáhnout nejen na tzv. index podlažních ploch (o němž je v usnesení pojednáváno), ale také na kód míry využití území v rámci územního plánu hlavního města Prahy (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, čj. 5 As 190/2015-30). Kód míry využití území (index podlažních ploch) vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy. Stanovuje se za účelem regulace zástavby tak, aby nedocházelo k překročení únosné míry zatížení území, a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. Přitom platí, že to, jaké hodnoty kódu míry využití území jsou pro určité plochy vymezeny, nemá být důsledkem nahodilosti či individuálních zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí nacházejících se v regulovaném území, ale jejich hodnoty se mají odvíjet od celkového charakteru zástavby, poměru nezastavěných ploch vůči zastavěným, dosavadní výšky staveb, jakož i jiných specifických faktorů. Rozšířený senát v citovaném usnesení dospěl k závěru, že „index podlažní plochy, včetně jeho konkrétní hodnoty, není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné. S ohledem na jeho podstatu i význam je podle okolností možné, že může zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Jeho vymezení proto nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze jednoduchým a v zásadě veřejným procesem na základě individuálně podané žádosti. Ostatně to, že limity území musí být v územním plánu vymezeny závazně, stanoví jak § 29 starého stavebního zákona, tak § 18 jeho prováděcí vyhlášky. Na tomto závěru nic nemění ani to, že v projednávané věci byl tento index nesprávně zařazen do směrné části územního plánu“.

Podle § 188 odst. 3 stavebního zákona platí, že závazné části územního plánu mohou být měněny pouze způsobem popsáním v tomto stavebním zákoně; tedy pouze formou opatření obecné povahy. Stanovení kódu míry využití území, nebo jeho změna, nepřísluší orgánu, který je stavebním zákonem oprávněn pouze k úpravě směrné části územního plánu. Nesprávné vymezení kódu míry využití území nemůže mít za následek to, že se na takovou část bude nadále po právu hledět jako na jeho směrnou část se všemi z toho vyplývajícími zákonnými důsledky. Nové vymezení limitu využití území (index podlažní plochy, koeficient podlažní plochy) nebo změna hodnot již existující regulace je z výše uvedených důvodů možná pouze postupem podle § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona, tedy pouze formou opatření obecné povahy. V posuzované věci se přitom jednalo o nové vymezení pojmu koeficient podlažních ploch, který v později přijaté úpravě stanovil započtení nejen součtem hrubých podlažních ploch ve všech nadzemních podlažích, ale také v částech hrubých podlažních ploch podzemních podlaží využitých k hlavní funkci. Stavební úřad proto postupoval správně, pokud při vydání dodatečného stavebního povolení ve svém rozhodnutí zohlednil údaje obsažené v původní průvodní zprávě k územnímu plánu hlavního města Prahy. Námitka není pro uvedené důvodná.

Nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud též námitku týkající se neaplikovatelnosti metodického pokynu k územnímu plánu. Povahou metodických pokynů se Nejvyšší správní soud zabýval ve svých rozhodnutích již několikrát; není přitom pochyb, že metodický pokyn nemůže upravovat práva a povinnosti soukromých osob, ale může toliko ukládat úkoly osobám podléhajícím řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává. Stavebník tedy nebyl povinen řídit se v něm uvedenými údaji (ačkoliv se shodují s údaji uvedenými ve změněné průvodní zprávě v definici koeficientu podlažních ploch); v tomto posouzení souhlasí Nejvyšší správní soud se správními orgány. Koeficient zeleně je v průvodní zprávě (ve znění úprav z roku 2006) upraven v části 8.3. – míra využití území (v původní průvodní zprávě v části 8.2.1.), společně s koeficientem podlažních ploch. Průvodní zpráva však nestanoví, jakým způsobem má být koeficient upraven; užití metodického pokynu proto v dané věci mohlo napomoci a bylo návodem pro výpočet limitu stanoveného v průvodní zprávě. I pokud by však mohl být metodický pokyn považován za závazný alespoň pro správní orgán, má Nejvyšší správní soud za to, že i v případě stanovení koeficientu zeleně je nutné o něm uvažovat jako o regulativu prostorového uspořádání ve smyslu výše uvedeného. Ani zde by tedy regulativ obsažený v metodickém pokynu nemohl obstát, neboť nebyl přijat zákonem předvídaným způsobem. Na výpočet plochy zeleně uvedený v metodickém pokynu je z těchto důvodů nutné hledět pouze jako na pomůcku pro stanovení tohoto koeficientu, závazný ani vymahatelný ovšem není.

Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*

