

26. 11. 2013

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

## Proti změně koeficientu podlažních ploch územního plánu se lze účinně bránit soudní cestou

Při koupi nemovitosti či bytu by mělo být samozřejmostí, že se zájemce seznámí s využitím okolních ploch dle platného územního plánu. Nepochybně ho přitom bude zajímat nejen jaký druh staveb lze v těchto plochách v budoucnu realizovat, ale v případě ploch pro bytové domy i počet jejich podlaží. Nikdo mu sice nezaručí, že toto využití se v budoucnu nezmění, současný stavební zákon mu však umožňuje se proti případné změně dotýkající se jeho vlastnického práva bránit.



Řada obcí a měst, včetně dvou největších, tj. hlavního města Prahy a Brna, má však stále územní plán vydaný podle starého stavebního zákona a využívá zařazení koeficientu podlažních ploch určujícího maximální hustotu zastavění území či výšku budov do částí územního plánu měněných bez účasti vlastníků okolních nemovitostí i veřejnosti. Nedávné rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu by mělo tuto praxi ukončit.

Územně plánovací dokumentace podle starého stavebního zákona (50/1976 Sb.) obsahovala tzv. závaznou a směrnou část řešení. Pro předmět tohoto článku je rozhodující **rozdíl ve způsobech, jimiž lze tyto části v současné době měnit**. V souladu s § 188 odst. 3 nového stavebního zákona (183/2006 Sb.) se při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce schváleného do 31. prosince 2006 postupuje podle nového stavebního zákona. Změnu tedy vydává formou opatření obecné povahy zastupitelstvo, přičemž se postupuje podle § 43 a násl. nového stavebního zákona a obecné úpravy tohoto institutu v § 171 a násl. správního řádu. Naproti tomu o úpravě směrné části rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování, přičemž postupuje podle dosavadních právních předpisů.

Tento na první pohled možná nevýznamný rozdíl je v praxi pro vlastníky sousedních nemovitostí zásadní. **Proti návrhu změny závazné části územního plánu totiž mohou podat námitky, o nichž musí zastupitelstvo rozhodnout**. Vlastníci vzdálenějších nemovitostí, jejichž vlastnické právo nebude změnou dotčeno, mohou jako kdokoli jiný proti návrhu uplatnit připomínky, s nimiž se zastupitelstvo musí alespoň vypořádat. Bude-li těchto osob uplatňujících stejnou připomínku více, například půjde-li o vlastníky bytů ve větším bytovém domě, mohou si v souladu s § 23 nového stavebního zákona zvolit zástupce, který jejich společnou připomínku uplatní jako námitku, o níž bude zastupitelstvo muset opět rozhodnout. **Nebude-li vlastník s rozhodnutím o jeho námitce souhlasit, může dát podnět k jeho přezkumu v přezkumném řízení dle § 94 a násl.**

**správního řádu** a případně i správní žalobu, byť judikatura Nejvyššího správního soudu ji proti tomuto rozhodnutí připouští jen výjimečně. Rovněž bude moci podat návrh na zrušení změny územního plánu podle § 101 a násl. soudního řádu správního.

**Možnosti obrany proti úpravě směrné části územního plánu jsou výrazně užší.** Starý stavební zákon řízení o ní blíže neupravuje, takže obecní úřad by měl v souladu s jeho § 140 postupovat podle správního řádu. Dotčení vlastníci sousedních nemovitostí by tedy sice měli být v souladu s § 27 odst. 2 správního řádu účastníky řízení, v praxi s nimi ovšem obecní úřady jako s účastníky nejednají, takže se o provedené úpravě většinou dozví až po zahájení územního řízení. Tou dobou se však s ohledem na délku přípravy stavebních projektů, pro které jsou úpravy prováděny, většinou nebudou moci proti rozhodnutí bránit ani jako opomenutí účastníci ve smyslu § 84 správního řádu.

**Formou úpravy směrné části jsou přitom v praxi měněny i zásadní parametry využití území.** Pramení to ze skutečnosti, že starý stavební zákon jednoznačně nestanovil, které části územního plánu jsou závazné a které pouze směrné. Podle § 29 odst. 1 starého stavebního zákona **měly být závazné základní zásady uspořádání území a limity jeho využití vyjádřené v regulativech.** Ostatní části měly být pouze směrné. Podrobněji tuto otázku (naposledy) upravovala vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. [135/2001](#) Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, podle jejíhož § 18 odst. 1 závazná část územně plánovací dokumentace omezuje, vylučuje, popřípadě podmiňuje umístování staveb, využití území nebo opatření v území a stanoví zásady pro jeho uspořádání. Podle odstavce 2 písm. b) závazná část územního plánu obce obsahovala mj. využití ploch a jejich uspořádání, vymezení zastavitelného území či limity využití území.

Územní plán sídelního útvaru Hlavního města Prahy za směrnou část označuje též míru využití území, která je stanovena kódem A až K. Pro každý z kódů je pak určen koeficient podlažních ploch a koeficient zeleně. Koeficient podlažních ploch určuje celkovou podlažní plochu staveb ve vztahu k rozloze území. Koeficient zeleně stanoví minimální podíl plochy zeleně v dané ploše. Využití koeficientu podlažních ploch lze ilustrovat například na ploše vymezené v hlavním výkresu územního plánu jako OB-B. Kód OB je prvkem závazné části a značí plochy čistě obytné. Míře využití území B je dle směrné části přiřazen koeficient podlažní plochy 0,3, což znamená, že na ploše o rozloze 1.000 m<sup>2</sup> může plocha všech podlaží budov činit nanejvýš 300 m<sup>2</sup>. Změna využití této plochy na plochu veřejného vybavení (VV) například pro výstavbu školy si vyžádá změnu územního plánu přijatou ve formě opatření obecné povahy, proti jehož návrhu mohou vlastníci okolních nemovitostí uplatnit námítky či připomínky. **Ke změně míry využití plochy na kód F umožňující na ní výstavbu budov s plochou všech podlaží až 1.400 m<sup>2</sup> však postačí rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy.** Z pohledu osoby, která si například pořídila byt v budově přiléhající k této ploše, přitom není změna z rodinných domů na šesti a více patrový bytový dům o nic méně závažná než změna na základní školu. Výhled na ni jí jistě nebude v nerušeném užívání bytu bránit o nic více než výhled do oken protější budovy, o dalších vlivech, jako je navýšení dopravy apod. nemluvě.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ve věci spis. zn. 3 Ao 2/2009 ze dne 11. června 2009 dospěl k závěru, **že i směrná část Územního plánu sídelního útvaru Hlavního města Prahy, konkrétně právě vymezení míry využití území, může být opatřením obecné povahy.** V souladu se svojí vlastní judikaturou i judikaturou Ústavního soudu totiž vyšel z jeho materiálního pojetí, podle něž je **opatřením obecné povahy každý správní akt s konkrétním předmětem a neurčitým okruhem adresátů.** Míra využití území přitom stanoví konkrétní způsob (limit) využití daného území a jejími adresáty jsou všichni, jichž se tento způsob využití může dotknout. **Osoby dotčené úpravou míry využití území se tedy mohou domáhat jejího zrušení dle soudního řádu správního jakožto opatření obecné povahy,** byť s ohledem na již zmíněný § 188 odst. 3 nového stavebního zákona ji Magistrát hlavního města Prahy touto formou nemusel vydat. Zároveň však

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že samotným zvýšením koeficientu podlažních ploch a snížením koeficientu zeleně vyplývajícího z úpravy míry využití území k dotčení vlastnického práva navrhovatelů nedošlo. Konkrétní podobu staveb na těchto plochách potenciálně realizovaných a možnost dotčení vlastnických práv navrhovatelů totiž bude možné posoudit až po předložení projektové dokumentace konkrétní stavby v územním řízení. Z tohoto důvodu návrh na zrušení úpravy směrné části územního plánu jako nedůvodný zamítl. Takřka identicky bylo navíc odůvodněno zamítnutí návrhu na zrušení úpravy směrné části Územního plánu sídelního útvaru Hlavního města Prahy též v rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci spis. zn. 4 Ao 1/2010 ze dne 24. února 2010.

S tímto odůvodněním nelze souhlasit. Stejný argument by totiž mohl posloužit k zamítnutí jakéhokoli návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části brojícího samozřejmě proti budoucímu využití některé z vymezených ploch. Konkrétní vymezení záměru v územním plánu, které by dle právního názoru Nejvyššího správního soudu vedlo k dotčení práv a důvodnosti návrhu na jeho zrušení, by navíc za současného znění nového stavebního zákona kolidovalo s § 43 odst. 3, podle nějž územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.

Při rozhodování dalšího obdobného případu, který se týkal úpravy směrné části Územního plánu města Brna spočívající ve zvýšení indexu podlažní plochy, se tudíž první senát Nejvyššího správního soudu hodlal od právního názoru vysloveného ve zmíněných rozsudcích odchýlit, a věc předložil rozšířenému senátu. Ten svůj právní názor na povahu indexu podlažní plochy a procesní postup při jeho změně vyslovil v usnesení ve věci spis. zn. 1 AOs 2/2013 ze dne 17. září 2013 a věc vrátil prvnímu senátu k meritornímu rozhodnutí.

Rozšířený senát se v první řadě zabýval otázkou, zda je stanovení indexu podlažní plochy, a obdobně i koeficientu podlažních ploch závaznou nebo směrnou částí územního plánu. Přitom poukázal na již zmíněný § 29 odst. 1 starého stavebního zákona, podle nějž jsou závaznou částí územního plánu též limity využití území. Takovým limitem je přitom nepochybně též index podlažních ploch, který stanoví maximální podlahovou plochu budov v konkrétním území, a tím hustotu jeho zastavění, případně výšku (počet podlaží) v něm postavených budov. **Vymezení tohoto indexu je tedy dle starého stavebního zákona závazné. Nelze jej vyhradit směrné části a měnit jej v neveřejném procesu. Tato závazná povaha indexu podlažních ploch je dána ze zákona a není tedy relevantní, do jaké části územního plánu je v konkrétním případě zařazen.** Povaze indexu podlažních ploch pak odpovídá i postup při jeho změně. V souladu s již zmíněným § 188 odst. 3 nového stavebního zákona jej proto lze jako jiné závazné části územního plánu **měnit pouze formou opatření obecné povahy.** Z materiálního hlediska je pak změna indexu podlažních ploch opatřením obecné povahy, ať byla provedena jakýmkoli způsobem, a lze ji napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle soudního řádu správního.

Při odpovědi na otázku, kdo je k podání návrhu aktivně (procesně) legitimován, tedy kdo je oprávněn jej podat, rozšířený senát odkázal na § 101a soudního řádu správního přiznávající toto právo tomu, kdo tvrdí, že byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. **Aktivní procesní legitimace je proto dle rozšířeného senátu dána již hrozbou (možností) realizace územním plánem vytyčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Přitom není rozhodné, zda k takovému cíli, tedy zamýšlené výstavbě, skutečně v budoucnu dojde, či nikoli.** Oprávnění návrh podat nelze směřovat s jeho důvodností. Tím dle mého názoru jasně odmítl právní názor vyslovený ve zmíněných rozsudcích, které sice na základě tvrzení dotčení práv přiznaly vlastníkům okolních nemovitostí právo návrh podat, následně jej ovšem zamítly jako nedůvodný s tím, že k tvrzenému dotčení dosud nedošlo. Návrh je totiž v souladu s § 101d odst. 2 soudního řádu správního důvodný, pokud opatření obecné povahy nebo jeho část je v rozporu se zákonem, pokud

ten, kdo jej vydal, překročil meze své pravomoci či působnosti anebo pokud opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. **Skutečné dotčení práv opatřením obecné povahy podmínkou důvodnosti není.** Vlastníci okolních nemovitostí jsou tedy oprávněni návrh na zrušení úpravy indexu podlažních ploch podat, pokud logicky tvrdí možnost dotčení jejich subjektivních práv. **Zda již k tomuto dotčení došlo, či nikoli, soud v řízení nezkoumá.**

Na závěr se musel rozšířený senát vypořádat s otázkou, vůči komu má návrh směřovat. O zvýšení indexu podlažních ploch totiž v jím projednávané věci rozhodl jako o úpravě směrné části územního plánu Magistrát města Brna, ačkoli správně mělo ke zvýšení dojít opatřením obecné povahy zastupitelstva. Přitom dospěl k závěru, že odpůrcem je orgán, který zvýšení indexu podlažní plochy provedl, tedy Magistrát města Brna, byť tak učinil na základě nesprávného zařazení tohoto parametru do směrné části územního plánu. Zároveň rozšířený senát konstatoval, že zvýšení indexu podlažní plochy rozhodnutím Magistrátu města Brna namísto opatření obecné povahy jeho zastupitelstva nemá za následek nicotnost tohoto aktu, ale jeho nezákonnost.

Výše uvedené závěry lze s ohledem na význam indexu, resp. koeficientu podlažních ploch jakožto limitu využití území nepochybně přivítat. Nejenže přináší efektivní možnost obrany proti úpravám tohoto limitu využití území dotčeným vlastníkům sousedních nemovitostí, ale s ohledem na účast veřejnosti v procesu pořízení a vydání změny územního plánu povedou i k potřebnému zprůhlednění tohoto procesu.



**Mgr. Jan Pořízek,**  
advokát

[Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s. r. o.](#)

Longin Business Center  
Na Rybníčku 1329/5  
120 00 Praha 2

Tel.: +420 296 368 350  
Fax: +420 296 368 351  
e-mail: [law.office@mn-legal.eu](mailto:law.office@mn-legal.eu)

## Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)