

19. 9. 2013

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

Může být stanovení indexu podlažní plochy v územním plánu důvodem k jeho úspěšnému napadení v řízení před správními soudy?

Otázka vyjádřená v nadpisu tohoto článku je reakcí na relativně nedávno vydané usnesení prvního senátu Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-76, jímž byla rozšířenému senátu NSS postoupena k řešení (sjednocení judikatury) mj. i sporná otázka týkající se možnosti obrany proti stanovení indexu podlažní plochy (IPP) v územním plánu v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. zákona č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů), a to v následujícím znění:

FIALA, TEJKAL A PARTNEŘI S.R.O.
ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

„Lze se proti úpravě směrné části územního plánu obce spočívající ve zvýšení indexu podlažní plochy bránit návrhem na zrušení opatření obecné povahy, nebo ji lze napadat až v rámci územního řízení a případného soudního přezkumu územního rozhodnutí?“

Uvedenou otázku předložil první senát NSS z důvodu názorového rozporu s dříve vydanými rozhodnutími čtvrtého a třetího senátu v rozsudcích ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 AOs 1/2010 - 43, a ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 AOs 2/2009 - 93, ve vztahu k otázce aktivní věcné legitimace v případě návrhu na zrušení úpravy směrné části územního plánu spočívající ve zvýšení IPP, a s tím souvisejícího nesouhlasu s názorem vysloveným sedmým senátem v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 AOs 144/2012 - 53, jež se týká možnosti soudního přezkumu a případné neaplikace územního plánu soudem v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí. Právní názory, proti kterým první senát předložil věci k rozhodnutí rozšířeného senátu brojí, lze shrnout následovně:

1) Podle třetího a čtvrtého senátu nemůže změnou směrné části územního plánu spočívající ve změně IPP (spočívající v jeho navýšení) dojít k dotčení hmotných práv navrhovatelů (vlastníků dotčených, byť přímo nesousedících, nemovitostí) s argumentací, že „konkrétní podobu (nemovitostí na plochách dotčených změnou IPP) bude možno posoudit až po předložení projektové dokumentace ve fázi územního řízení. Teprve tehdy bude rovněž možno posoudit, zda realizací záměru dojde k dotčení práv navrhovatelů...navrhovatelé nejsou věcně legitimováni k podání návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy, neboť přijatou změnou směrné části územního plánu k dotčení jejich vlastnických práv ještě nedošlo“. První senát má oproti tomu za to, že „aktivní věcná legitimace je v těchto případech fakticky dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do právní sféry navrhovatele. Zvýší-li se v určité ploše IPP, znamená to, že tato plocha může být zastavěna daleko hustěji, popřípadě stavbami podstatně vyššími než bylo dosud předpokládáno. Tím samozřejmě může dojít k zásahu do práv osob s vlastnickým právem k sousedním nemovitostem. Není přitom vůbec rozhodné, zda k tomuto zásahu v budoucnu skutečně dojde (tj. zda bude hustá či podstatně vyšší zástavba opravdu realizována)“ (cit. z bodu 16

předkládajícího usnesení prvního senátu).

2) Podle názoru sedmého senátu je soud „oprávněn posoudit zákonnost té části územního plánu, která je podkladem rozhodnutí, a v případě, že by ji shledal nezákonnou, ji neaplikovat. V tomto ohledu je nutno na územní plán hledět jako na podzákonný předpis, neboť při své aplikaci na konkrétní případ účastníka řízení má jako regulace vztahující se na neurčitý okruh subjektů pro tyto účely povahu podzákonného právního předpisu (čl. 95 odst. 1. Ústavy), nikoli tzv. jiného úkonu správního orgánu ve smyslu ust. § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s.)“. První senát však oponuje, že územní plán nelze považovat za podzákonný právní předpis, neboť se jedná o opatření obecné povahy, přičemž k uvedenému názoru sedmého senátu schází relevantní argumentace. Pokud sedmý senát bez dalšího podřizuje územní plány režimu článku 95 odst. 1 Ústavy, „pak obchází § 75 odst. 2 s. ř. s., který sice umožňuje přezkoumávat podkladové akty správního rozhodnutí, avšak za podmínky, že soudní řád správní neumožňuje žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části takovou „žalobou“ nepochybně je. V konečném důsledku dochází aplikací názoru sedmého senátu též k obcházení lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvené v § 101b odst. 1“. První senát následně uvádí, že v územním, resp. spojeném územním a stavebním řízení není možné zkoumat „zákonnost územně plánovací dokumentace a konkrétně ani to, zda IPP byl zvýšen zákonem předepsaným postupem, v souladu se zákonem a přiměřeně situaci“ (bod 17 předkládacího usnesení).

Čtenář si jistě může učinit vlastní názor na to, který z uvedených právních názorů by měl převážít, přičemž konečné řešení sporné otázky nabídne až rozhodnutí rozšířeného senátu. Autor si nicméně na následujících řádcích dovoluje nabídnout vlastní stručný pohled na řešení dané problematiky, která se (jak by se mohlo na první pohled zdát) netýká pouze změn směrných částí územních plánů, v nichž ke stanovení IPP docházelo, a které jsou (v případě územních plánů schválených do 31. prosince 2006) na základě § 188 odst. 3 zákona č. [183/2006](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů („stavební zákon“) upravovány rozhodnutím obecního úřadu, resp. úřadu územního plánování, s tím, že při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů. Řešení sporné otázky bude možné vztáhnout i na územní plány přijaté podle stávající právní úpravy, a to stran stanovení prostorového uspořádání území, jehož součástí je mj. výšková regulace zástavby, resp. intenzity využívání území (viz obsahové náležitosti textové části územního plánu, jak je vymezuje prováděcí vyhláška ke stavebnímu zákonu č. [500/2006](#) Sb. v příloze č. 7). IPP totiž bývá charakterizován jako poměr hrubé podlažní plochy, za níž se považuje půdorysná plocha všech plných nadzemních podlaží, k celkové výměře konkrétního území (základní ploše); což lze považovat za jeden z ukazatelů intenzity využívání území.

Vzhledem k tomu, že IPP se stanoví pouze v územním plánu (byť v jeho směrné části, s možností úprav rozhodnutím), je nutno k němu přistupovat jako k náležitosti územního plánu. Jedná se o parametr, který na konkrétním území stanoví intenzitu jejího využití, a to zpravidla způsobem jejího maximálního využití. Tento parametr má zjevnou vypovídací hodnotu a pro další řízení týkající se dotčeného území (plochy) je nutné jej považovat za směrodatný, resp. pro příslušné orgány veřejné správy za závazný. Pokud je tedy stanovena hranice IPP, kterou není možné dle územního plánu překročit, dodržení tohoto parametru ve vztahu ke konkrétnímu záměru se ze strany příslušných orgánů zkoumá v navazujícím územním, resp. spojeném územním a stavebním řízení. Samotné stanovení tohoto parametru (jeho zákonnost a přiměřenost) již však není možné v této fázi řízení zkoumat.

Možností, jak stanovený IPP ze strany dotčených subjektů napadnout, je právě přezkum územního plánu jakožto opatření obecné povahy. V rámci řízení o navazujících rozhodnutích, resp. jejich přezkumu, již není možné proti stanovení tohoto parametru brojit. Mám tedy za to, že v tomto ohledu je nutno dát za pravdu prvnímu senátu a jeho názoru, že proti takové úpravě směrné části se lze u

soudu smysluplně bránit pouze návrhem v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního).

S výše uvedeným závěrem souvisí i můj náhled na nedostatečně odůvodněný závěr sedmého senátu (viz výše). I zde je nutno dát prvnímu senátu za pravdu; pokud soudní řád správní zakotvuje pro přezkum formy, v níž jsou nyní územní plány vydávány a soudně přezkoumávány, zvláštní procesní postup, naznačený postup sedmého senátu představuje jakýsi skrytý přezkum těchto aktů v jiném typu řízení, jímž by zároveň docházelo k obcházení zákonné lhůty pro přezkum opatření obecné povahy. Podle stavebního zákona nelze v územním řízení vydat územní rozhodnutí, pokud by byl záměr žadatele v rozporu s vydanou územně plánovací dokumentací [a contrario § 90 písm. a) stavebního zákona]. V územním řízení se tedy řeší otázka souladu či nesouladu s územním plánem. Zkoumání skutečnosti, zda „*uplatnění územního plánu v konkrétním případě může být v rozporu se zákonem či právní zásadou*“, jak by si představoval sedmý senát, tak není podle mého názoru otázkou relevantní v územním řízení.

Komentář k části usnesení prvního senátu konečně považuji za užitečné dokreslit o problematiku, která v něm byla toliko naznačena, nicméně zasloužila by si (v rozhodnutí rozšířeného senátu) v návaznosti na související judikaturu NSS upřesnění, resp. ujasnění. Jde o problematiku aktivní věcné legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo její části. První senát totiž v komentovaném usnesení mj. uvádí (bod 16), jak bylo již citováno výše, že „*aktivní věcná legitimace je v těchto případech fakticky dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytyčeného cíle, jehož důsledky dopadají do právní sféry navrhovatele*“, což je dosti problematické tvrzení. Jak totiž vyplývá z dosavadní judikatury NSS, aktivní věcnou legitimaci je nutno v tomto typu řízení vnímat jako požadavek, aby bylo v řízení prokázáno, že skutečně došlo k takovému zkrácení na právech, jak navrhovatel tvrdí (viz bod 33 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS). Jinými slovy, „*závěr o aktivní věcné legitimaci je výsledkem posouzení pravdivosti tvrzení, která založila aktivní žalobní (procesní) legitimaci navrhovatele*“ (viz bod 87 rozsudku NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17). Aktivní věcná legitimace tak není dána zjištěním jakéhokoliv možného dopadu důsledků realizace územním plánem vytyčeného cíle do právní sféry navrhovatele, nýbrž skutečným prokázáním, že realizací vytyčeného cíle skutečně dojde k takovému dopadu do práv navrhovatele, který lze považovat za nepřiměřený. Tento závěr samozřejmě předpokládá, že přezkoumávané opatření obecné povahy bylo přijato v souladu se zákonem a zákonné požadavky naplňuje i hmotněprávně, což jsou jinak rovněž vady potenciálně vedoucí k úspěšnosti návrhu, byť nikoli samy o sobě, neboť návrh podaný v tomto typu řízení slouží (pomineme-li zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, jak jsou vymezeny v § 66 soudního řádu správního) k ochraně subjektivního práva navrhovatele.

Pokud uvedené vztáhneme na případ řešený prvním senátem, tj. problematiku stanovení IPP v územním plánu, aktivní věcná legitimace navrhovatele bude dána za situace, kdy stanovený IPP umožňuje takovou změnu v území (výstavby), která by byla s to zasáhnout hmotná práva navrhovatele takovým způsobem, jenž by bylo nutné považovat za nepřiměřený. Aktivní věcná legitimace nemůže být dána jakýmkoli dopadem opatření obecné povahy do právní sféry navrhovatele, neboť pak by muselo být v případě opatření obecné povahy v podobě územně plánovací dokumentace vyhovováno prakticky všem žalobně legitimovaným. Aby tedy soud mohl navrhovatelům, kteří proti stanovení IPP brojí, vyhovět – za situace, že k jeho stanovení došlo v souladu se zákonem – muselo by opatření obecné povahy v této části „propadnout“ v tzv. testu proporcionality, který soudy v tomto typu přezkumu uplatňují. Pro připomenutí lze uvést, že v rámci testu proporcionality soud „*především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle*“ (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). Uvedené podmínky musí být splněny kumulativně, jinak je dán důvod pro zrušení opatření obecné povahy v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí (je-li to s ohledem na charakter opatření obecné povahy a povahu nepřipustného zásahu možné). V některých případech však nelze dosáhnout dotčení všech vlastníků na území regulovaném opatřením obecné povahy (územním plánem) ve spravedlivé míře, a proto „je přípustný i zásah přesahující tuto míru (...) i proti vůli vlastníka“. Přípustnost takového zásahu je však dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a za souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace takového zásahu.

Výše uvedené závěry, s nimiž lze samozřejmě polemizovat (jako ostatně s mnoha právními názory) by bylo možné dále rozvádět. Detailního rozboru sporné problematiky se však jistě uspokojivým způsobem chopí rozšířený senát NSS.



Mgr. Ing. Ján Bahýľ,
advokát

[Fiala, Tejkal a partneři, advokátní kancelář, s.r.o.](#)

Mezníkova 273/13
616 00 Brno - Žabovřesky

Tel.: +420 541 211 528

Fax: +420 541 210 951

e-mail: recepce@akfiala.cz

© EPRAVO.CZ - Sbíрка zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

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](#)