5. 3. 2014

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

Radikální změna v nahlížení na závazné části územních plánů

Na webu epravo.cz byly již v příspěvku Mgr. Ing. Jána Bahýľa[1] představeny otázky, týkající se přijímání limitů (zde indexu podlažní plochy) v územních plánech (ÚP) obcí a měst, které mají nemalý vliv na koncipování nových i stávajících územních plánů a dopadají na procesy jejich změn. Sporné body byly předloženy rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (RS NSS)[2], který v září 2013 přijal jasné a rezolutní stanovisko, jak na tento aspekt územních plánů nahlížet.

ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ
HELBICHOVÁ, STEJSKALOVÁ & BLECHOVÁ, s.r.o

V předmětném precedentním sporu se obyvatel hustě obydlené lokality Majdalenky bránil změně územního plánu v podobě navýšení indexu podlažní plochy (zkratka IPP)[3] z r. 2012 v této severní části Brna. V moravské metropoli po léta magistrát prováděl takové změny „kabinetním“ způsobem: stavebník (zpravidla developer) podal žádost na magistrát, který ji posoudil (stranou ponecháme, že v gesci to asi většinou míval jeden člověk, byť následně dokument signoval vedoucí odboru), případně si vyžádal (nezávazné!) stanovisko městské části a následně rozhodnul a rozhodnutí (příklad ZDE) doručil žadateli. Nevedlo se o tom žádné klasické správní či jiné obdobné transparentní řízení; zahájení „posuzování“ nebylo nikde vyvěšováno či oznamováno. Pokud o tom na úrovni městské části jednala rada, ani takto se o tom občané nedozvěděli (jednání rady nejsou veřejná). Sousedé nebyli nijak kontaktováni nebo vyzýváni k vyjádření - prostě se najednou v územním plánu objevilo nové číslo a změna územního plánu byla dokonána. Vznikaly tak paradoxní situace, kdy se sousedé o (často „nekosmetickém“) navýšení IPP dozvídali až v rámci zahájeného územního řízení, kde však vady změny IPP už namítat nemohli, protože stavební úřad primárně vychází ze správnosti podkladové územní dokumentace a nemá kompetenci ji přezkoumávat.[4] Navíc v Brně daná agenda často budila nemalé kontroverze.[5]

Proti takové praxi se nyní po rozdílné (i vlastní) judikatuře postavil finálně a určitě Nejvyšší správní soud a v rozšířeném senátu se zabýval především osobami, které jsou oprávněny daný návrh podat a za jakých podmínek, stejně jako kdo má vlastně usednout na lavici „obžalovaných“.

Oč je zdůvodnění finálního rozhodnutí RS NSS 1 Aos 2/2013 – 116 z 17.9.2013 kratší, o to je jednoznačnější. Především vychází z faktu, že **IPP se stanovuje za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území** a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. IPP tak ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše. Ostatně i přímo v ÚP města Brna najdeme větu: „IPP je určen pro návrhové plochy bydlení, smíšené a pracovních příležitostí vyjma PZ, PL, vždy **jako maximální**….“ Je sympatické, že RS NSS akcentuje rovněž odbornou rovinu problematiky: hodnoty IPP nemají být „důsledkem nahodilosti či individuálních zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí nacházejících se v regulovaném území. Hodnota IPP se má odvíjet od charakteru celkové zástavby, poměru nezastavěných ploch vůči zastavěným, dosavadní výšky staveb, jakož i jiných specifických faktorů.“

RS NSS s odkazem na § 29 starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb.[6] a § 18 tehdy rozhodné prováděcí vyhlášky č. 135/2001 Sb. uzavřel, že **index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, a tudíž i jeho vymezení musí být tedy závazné**. Z toho mj. vyplývá i odklon od dosavadního názoru čtvrtého senátu NSS (kupř. 4 Ao 1/2010), že vlastní navýšení IPP bude možno posoudit až po předložení projektové dokumentace ve fázi územního řízení, protože teprve tehdy by se dalo posoudit, zda realizací záměru vlastně dojde k dotčení práv navrhovatele.

Vzhledem k § 188 odst. 3 aktuálního stavebního zákona mohou po 1. 1. 2007 být **závazné části územního plánu měněny tedy pouze způsobem, popsaným v novém stavebním zákoně, tj. formou opatření obecné povahy** a k tomu povolaným orgánem. Z toho NSS vyvozuje, že odpůrce pak při změně ÚP provedené napadeným opatřením obecné povahy porušil daný § 188 odst. 3 StZ, neboť **ke změně použil postup vyhrazený úpravě směrné části územního plánu, a nikoli závazné**.

Ovšem pozor: nesprávný postup orgánů územního plánování **nevede automaticky k jeho neplatnosti či neúčinnosti** – NSS je přesvědčen, že zde máme do činění „pouze“ s jeho nezákonností, kterou však musí meritorně konstatovat soud, protože přijatá změna ÚP až do té doby nadále „platí“, byť je vadná.

Pro celou řadu municipalit (brněnský magistrát se totiž bránil poukazem, že mnoho subjektů má IPP ve směrné části a postupuje obdobně) budou zásadní i další dva „mezizávěry“:

1) NSS pro jistotu potvrdil, že i letité špatné zařazení IPP mezi směrnou část ÚP na všem výše uvedeném nic nemění a že toto nemůže jít k tíži oprávněných osob.

2) S ohledem na skutečnost, že změny regulativů se musí projevit v té části územního plánu, kam jejich vymezení po právu náleží, bude na místě současně s jejich změnou hodnoty IPP ze směrné části odstranit.

V navazujícím rozhodnutí 1 Aos 2/2013-135 z 14.11.2013 pak NSS, vycházeje z „fatálních“ závěrů RS NSS, právní mocí rozsudku napadané navýšení IPP **zrušil**. Vrácení věci ještě prvoinstančnímu krajskému soudu (zjevně k učinění téhož) správně neměl za vhodné a souladné s procesní ekonomií.

NSS se pak ještě zastavil přehledně i u aktivní legitimace navrhovatelů[7], a podal souhrnný „návod“, jak ji v předmětných případech splnit: *„Aktivní procesní legitimace je v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. dána již pouhým tvrzením navrhovatele, že byl na svých právech krácen opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. 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. Aktivní procesní legitimaci může mít i navrhovatel, který má vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti sousedící s územím regulovaným územní plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho nemovitosti (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS). … Může se přitom jednat jak o vlivy ze stavební činnosti (hluk, prach, exhalace), tak o vlivy stavební činnost následující (v závislosti na konkrétním realizovaném záměru – zvýšení počtu obyvatel, aut, nedostatek parkovacích míst, snížení pohody bydlení apod.).*“

RS NSS vyjasnil také problém, kdo má být v takových soudních sporech pasivně legitimovaným –

odpůrcem, když toto i v nejvyšší judikatuře bylo doposud přičítáno jak samosprávnému městu, tak „správnímu“ obecnímu úřadu, resp. magistrátu. Konstatoval, že **odpůrcem v řízení o návrhu na zrušení úpravy směrné části územního plánu je podle § 101a odst. 3 s. ř. s. ten, kdo úpravu směrné části územního plánu podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona provedl, ergo obecní úřad (magistrát), popř. úřad územního plánování**.

Výše uvedená judikatura má už svůj odraz i na prvostupňové úrovni, kde jako první nová ujasněná pravidla aplikoval renomovaný senát brněnského krajského soudu v čele se soudcem Davidem Rausem (rozhodnutí 67A 1/2013 z 5.12.2013 v případě záměru bytového domu Neumann, kde došlo k dvojnásobnému zvýšení IPP z 0,6 na 1,2). A to nikoli mechanicky či alibisticky, ale přímo se s danými vývody NSS ztotožnil, protože „přesně vyjadřují i názor soudu zdejšího“. Akceptoval je nakonec i sám Magistrát města Brna, a to jednak tím, že proti rozhodnutí nepodal kasační stížnost (na rozdíl od osoby zúčastněné na řízení – developera, viz řízení u NSS sp. zn. 9 Aos 7/2013), a jednak když 26. února 2014 rozhodnutím č.j. MMB/0689615/2014 k odvolání účastníků územního řízení zrušil územní rozhodnutí pro developerský projekt, založený právě na inkriminovaném navýšení IPP. Magistrát přímo konstatoval, že změna IPP byla provedena nezákonným způsobem, když zejména chybělo projednání s účastníky řízení či veřejností a tedy daným postupem jim byla odepřena jakákoli ochrana jejich práv.

Nezpochybnitelným přínosem nové judikatury tak je, že se aktivně legitimovaným subjektům otevřela možnost, jak pro procesní pochybení efektivně napadnout všechny změny závazných limitů územních plánů, které byly dosud chybně vedeny a měněny jako směrné části ÚP. Po poslední větší novele stavebního zákona, oklešťující práva veřejnosti v územním řízení, je to tak zase lepší zpráva pro sousedy developerských projektů. Jediným jejich omezením tak bude především prekluzivní lhůta tří let dle § 101b s.ř.s. od účinnosti návrhem napadeného opatření obecné povahy (v případě brněnských navyšování IPP to je datum rozhodnutí o změně IPP).

JUDr. Michal Závodský,
zaměstnaný advokát

Advokátní kancelář Helbichová, Stejskalová & Blechová, s.r.o.

Heršpická 5
639 00 Brno

Tel.: +420 543 106 710
Fax: +420 543 106 715
e-mail: office@akhsb.com

---

[1] Může být stanovení indexu podlažní plochy v územním plánu důvodem k jeho úspěšnému napadení v řízení před správními soudy?, Mgr. Ing. Ján Bahýľ, dostupné na www, k dispozici >>>

zde.
[2] Tam, kde již rozhodoval klasický tříčlenný senát NSS, který věc předložil rozšířenému senátu, používá se pouze zkratka NSS.
[3] Index vyjadřuje intenzitu využití území, tj. počet m^2 hrubé podlažní plochy na m^2; laicky řečeno – čím větší číslo, tím více lze dotčený pozemek zastavět. Index přímo neříká, jak má být stavba vysoká nebo široká, ale platí základní nepřímá úměra, že buď je budova široká, ale pak i zároveň nižší, nebo naopak vyšší, ale zase základna je následně užší.
[4] Zde RS NSS odkazuje na dosavadní judikaturu NSS, např. rozsudek ze dne 28. 5. 2009, č. j. 7 As 41/2008 – 201, nebo usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62. Výjimkou z toho právě představovalo vyznění jiných rozhodnutí NSS, a to buď 4 Ao 1/2010 – 43 a č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, spatřující dotčení práv navrhovatelů až po specifikaci záměru (kupř. v územním řízení) a ne vlastním přijetím změny ÚP, nebo 7 As 144/2012 – 53, který by dovolil soudu při přezkumu územního rozhodnutí dokonce i přezkum zákonnosti územního plánu, a tak v konkrétním případě ÚP neaplikovat.
[5] Dostupné na www, k dispozici >>> zde, zde.
[6] Územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné.
[7] Slovy rozebíraného rozsudku NSS 1 Aos 2/2013-135 z 14.11.2013: „Aktivní věcná legitimace musí plynout již ze samotného opatření obecné povahy a nikoliv z aktů na něj navazujících. Jinými slovy je nerozhodné, zda v době napadení změny směrné části územního plánu je zřejmé, jaká konkrétní aktivita se bude na dané ploše realizovat. Podstatné je pouze to, zda již samotná změna (a z ní vyplývající hrozba zásahu) je schopná se dotknout právní sféry navrhovatele.“

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- 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
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení
- Spolehlivost osoby v civilním letectví