

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatele: **Ing. J. P.**, zastoupený Mgr. Evou Kantoříkovou, advokátkou se sídlem Šumavská 35, 602 00 Brno, proti odpůrci: **Magistrát města Brna, odbor územního plánování a rozvoje**, se sídlem Dominikánské nám. 196/1, 601 67 Brno, zastoupený Mgr. Markem Vojákem, advokátem se sídlem Týn 1049/3, 110 00 Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy směrné části územního plánu města Brna – ul. Dusíkova ze dne 21. 3. 2012, č. j. MMB/0367788/2011/Krz, sp. zn. 4100/OÚPR/MMB/0367788/2011, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **IMOS development, uzavřený investiční fond, a. s.**, se sídlem Gajdošova 4392/7, 615 00 Brno, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2012, č. j. 66 A 3/2012 - 126,

t a k t o :

- I. Index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné; na tom nic nemění ani to, že tento index byl nesprávně zařazen do směrné části územního plánu (§ 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.).
- II. Má-li být v platném územním plánu nově zaveden limit využití území mj. indexem podlažní plochy či změněny hodnoty již existující regulace, je nutno postupovat dle § 188 odst. 3, věta první zákona č. 183/2006 Sb., tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní.
- III. Obsahuje-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.
- IV. Osobou pasivně procesně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a a násl. s. ř. s. je orgán, který ji přijal, tedy obecní úřad, případně úřad územního plánování.

V. Věc se vrací k projednání a k rozhodnutí prvnímú senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

1. Navrhovatel je jedním z vlastníků v rámci společného jmění manželů bytové jednotky v budově č. p. 906 v tzv. sídlišti Nové Majdalenky v katastrálním území Lesná v Brně. Přibližně 50 metrů severovýchodně vzdušnou čarou od této budovy se nachází plocha, jejímž většinovým spoluvlastníkem je osoba zúčastněná na řízení. Tato plocha byla v Územním plánu města Brna před rokem 2008 (dále také „Územní plán“) vymezena jako plocha SO (smíšená plocha obchodu a služeb) s indexem podlažní plochy (dále také „IPP“) 0,6.
2. Dne 9. 12. 2008 provedl Magistrát města Brna, odbor územního plánování a rozvoje (dále také „magistrát“ či „pořizovatel“) na žádost osoby zúčastněné na řízení zvýšení IPP pro předmětnou plochu SO z 0,6 na 1,3. Důvodem žádosti osoby zúčastněné na řízení byl záměr výstavby polyfunkčního objektu „D“ na uvedené ploše, přičemž se zvýšením IPP souhlasilo zastupitelstvo městské části Brno – sever. Pořizovatel k provedené změně mimo jiné konstatoval, že se daná lokalita nachází v okrajové části města v návaznosti na krajinu, a je proto „*nutno provedené navýšení IPP na hodnotu 1,3 považovat v dané lokalitě za výjimečné a maximálně možné*“.
3. Dne 18. 7. 2011 požádala osoba zúčastněná na řízení o další změnu spočívající ve „*formální úpravě IPP 1,3 na hodnotu 2,2*“ v dotčené ploše SO. Svou žádost odůvodnila tím, že v průběhu územního řízení na umístění stavby bytového domu „D“ zjistila, že Magistrát města Brna, odbor územního a stavebního řízení (MMB OÚSŘ) používá jiný výklad výpočtu IPP než pořizovatel, tj. Magistrát města Brna, odbor územního plánování a rozvoje. Dle výkladu MMB OÚSŘ lze hrubou podlažní plochu vztáhnout jen k výměře pozemků, na nichž je záměr umístěn. Z tohoto důvodu požadovala osoba zúčastněná na řízení zvýšení IPP tak, aby odpovídal výkladu MMB OÚSŘ. Pořizovatel žádosti vyhověl dne 19. 8. 2011 tak, že předmětnou plochu SO rozdělil na dvě části, z nichž jedné (určené pro umístění objektu „D“) stanovil IPP 2,2 a druhé IPP 1,0 s tím, že tak nebude překročen maximální IPP 1,3 pro celou funkční plochu SO dle platného územního plánu.
4. Osoba zúčastněná na řízení obratem požádala o opravu provedené změny, neboť rozdělení plochy SO na dvě dílčí plochy s IPP 2,2 a 1,3 neumožňuje umístění jejího záměru. Požadovala, aby pořizovatel změnil IPP na hodnotu 2,2 pro celou funkční plochu SO, a dokladovala, že realizaci jejího záměru nemůže být překročena hodnota IPP 1,3. Pořizovatel žádosti vyhověl dne 21. 3. 2012,

pokračování

dílčí plochy opět spojil v jednu plochu SO a stanovil pro ni IPP 2,2. Současně zohlednil novou Územní studii s regulačními prvky „Obytný soubor Lesná – aktualizace“ a posunul hranici plochy SO na sever nad komunikaci a současně posunul severně též hranici sousední plochy BO (v níž se nachází i bytová jednotka navrhovatele).

5. Navrhovatel napadl posledně uvedenou úpravu směrné části Územního plánu u Krajského soudu v Brně návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Tvrdil, že zvýšení IPP umožňuje umístění dalšího bytového domu v již nyní nadměrně zatíženém území, čímž dojde ke zhoršení kvality bydlení navrhovatele. Namítal, že úprava směrné části byla vydána orgánem, který k tomu neměl potřebnou pravomoc, že zcela chyběl proces projednání a schválení této změny a že IPP nemůže být stanoven směrně, nýbrž závazně. Nesouhlasil též s odůvodněním zvýšení IPP a poukazoval na nedostatky výše uvedené aktualizace územní studie.
6. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 11. 2012, č. j. 66 A 3/2012 – 126, návrh zamítl. V odůvodnění obsáhle citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43, který se měl týkat obdobného případu. Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že změnou směrné části územního plánu, spočívající ve zvýšení koeficientu podlažních ploch a snížení koeficientu zeleně, nebyla dotčena hmotná práva navrhovatelky. O dotčení práv navrhovatelky by bylo možno uvažovat až po předložení projektové dokumentace konkrétního záměru v územním řízení. Krajský soud pak v projednávané věci konstatoval, že tyto závěry lze plně vztáhnout i na případ navrhovatele, který tudíž není aktivně věcně legitimován a svá práva může účinně hájit v územním řízení, což ostatně již činí.
7. Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel kasační stížnost.

II.

Důvody předložení věci rozšířenému senátu

8. Rozhodující první senát dospěl k závěru, že jsou dány důvody pro předložení věci rozšířenému senátu. Prvním důvodem je nesouhlas prvního senátu s názorem vysloveným čtvrtým a třetím senátem v rozsudcích ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43, a ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, ohledně aktivní věcné legitimace v případě návrhu na zrušení úpravy směrné části územního plánu spočívající ve zvýšení IPP. S tím souvisí rovněž nesouhlas prvního senátu s názorem vysloveným sedmým senátem v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 – 53, ohledně možnosti soudního přezkumu a eventuální neaplikace územního plánu soudem v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí. Druhým důvodem je rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se osoby pasivně procesně legitimované v případě návrhu na zrušení úpravy směrné části územního plánu spočívajícího

v konfliktních názorech vyjádřených v citovaných rozsudcích čtvrtého a třetího senátu.

II.1

Aktivní věcná legitimace

9. Předmětem řízení v uváděných věcech třetího a čtvrtého senátu byla úprava směrné části územního plánu hlavního města Prahy spočívající ve zvýšení indexu podlažní plochy a snížení indexu zeleně v určité funkční ploše. Navrhovatelé – vlastníci bezprostředně sousedících pozemků s předmětnou funkční plochou – se domáhali zrušení této úpravy jako opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v obou případech konstatoval, že se jedná o opatření obecné povahy přezkoumatelné ve správním soudnictví a že navrhovatelé nejsou osobami zjevně neoprávněnými k podání návrhu na jeho zrušení.
10. Následně dospěl k závěru, že navrhovatelé nemají aktivní věcnou legitimaci. Podle čtvrtého senátu nebyla změnou směrné části územního plánu dotčena hmotná práva navrhovatelky. Konkrétní podobu staveb na těchto plochách potenciálně realizovaných bude možno posoudit až po předložení projektové dokumentace ve fázi územního řízení, resp. spojeného řízení územního a stavebního. Teprve tehdy bude rovněž možno posoudit, zda realizací záměru dojde k dotčení práv navrhovatelky. Obdobně svůj závěr odůvodnil i třetí senát.
11. S názorem třetího a čtvrtého senátu se první senát nemůže ztotožnit, neboť popírá smysl soudního přezkumu územních plánů a jejich změn. Aktivní věcná legitimace je v těchto případech dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do právní sféry navrhovatele. Vlastní faktická realizace vytčeného cíle není pro posouzení aktivní věcné legitimace rozhodná.
12. Stavební úřad v územním řízení nezkoumá a nemůže zkoumat zákonnost územně plánovací dokumentace a konkrétně ani to, zda IPP byl zvýšen zákonem předepsaným postupem, v souladu se zákonem a přiměřeně situaci. Stavební úřad se naopak tímto indexem musí řídit, a to bez ohledu na skutečnost, že se jedná o směrnou část územního plánu (k tomu viz též dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, 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).
13. Přístup třetího a čtvrtého senátu by byl akceptovatelný v případě, kdy by soud při přezkumu územního rozhodnutí mohl zpochybňovat zákonnost územního plánu a v konkrétním případě jej neaplikovat. Tento závěr vyslovil sedmý senát v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 – 53. Podle názoru sedmého senátu může být uplatnění územního plánu v konkrétním případě (tj. jako svého druhu podkladového aktu) v rozporu se zákonem či právní zásadou. „Soud je proto pro tyto účely oprávněn posoudit zákonnost té části územního plánu,

pokračování

kteřá 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 právní 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.“

14. Ani s tímto pojetím první senát nesouhlasí. Sedmý senát především vychází z premisy, že územní plán je podzákonným právním předpisem, ačkoliv legální definice (srov. § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) ani konstantní judikatura zdejšího soudu takové pojetí opatření obecné povahy nesdílí. Se zákonnou definicí ani s judikaturou Nejvyššího správního soudu se sedmý senát nijak nevypořádává a bez dalšího podřizuje územní plány režimu článku 95 odst. 1 Ústavy. Tímto způsobem 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 s. ř. s.

II.2

Pasivní procesní legitimace

15. Ve věci sp. zn. 3 Ao 2/2009 jednal Nejvyšší správní soud jako s odpůrcem s Magistrátem hlavního města Prahy; ve věci sp. zn. 4 Ao 1/2010 pak s hlavním městem Prahou, ač v obou případech byla předmětem soudního přezkumu úprava směrné části územního plánu. Tím byl dle názoru prvního senátu založen rozpor ohledně osoby pasivně procesně legitimované v případě návrhu na zrušení úpravy směrné části územního plánu.
16. Je skutečností, že v mezidobí mezi rozhodnutími třetího a čtvrtého senátu vydal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, v němž dospěl k závěru, že odpůrcem v řízení o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. Rozšířený senát zde vyšel z přičitatelnosti úkonu zastupitelstva jako orgánu obce samotné obci.
17. V projednávané věci úpravu směrné části neschvaluje zastupitelstvo, nýbrž „rozhoduje“ o ní obecní úřad (konkrétně zde Magistrát města Brna). Ač je obecní úřad počítán mezi orgány obce [viz § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], v souladu s § 5 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „nový stavební zákon“), vykonává v tomto případě přenesenou působnost. Podle názoru prvního senátu zde proto obecní úřad vystupuje jako samostatný správní orgán

a jím provedenou úpravu směrné části územního plánu nelze považovat za jednání přičitatelné obci.

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1

Pravomoc rozšířeného senátu

18. Rozšířený senát nejprve zkoumal, zda má pravomoc v projednávané věci rozhodovat. Rozhodující první senát dospěl ohledně aktivní věcné legitimace v případě návrhu na zrušení úpravy směrné části územního plánu spočívající ve zvýšení IPP k odlišnému závěru, než čtvrtý a třetí senát v rozsudcích ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2010 – 43, a ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93. Dále konstatoval, že ohledně pasivní procesní legitimace zde existuje rozdílná judikatura spočívající v konfliktních názorech vyjádřených ve shora uváděných rozsudcích čtvrtého a třetího senátu. Jsou zde tudíž dány rozpory, o nichž přísluší dle § 17 s. ř. s. rozhodnout rozšířenému senátu.
19. Současně je splněna i druhá podmínka pro rozhodování rozšířeného senátu, neboť posouzení nastolených právních otázek rozšířeným senátem je potřebné pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o projednávané věci.

III.2

Vymezení IPP v napadeném územním plánu

20. Závazná část Územního plánu byla schválena Zastupitelstvem města Brna na zasedání konaném dne 9. a 10. 12. 2003, podle § 84 odst. 2 písm. i) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“) a čl. 3 odst. 2 písm. i) vyhlášky č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna, ve znění pozdějších vyhlášek, a publikována formou obecně závazné vyhlášky Statutárního města Brna č. 2/2004 (dále jen „vyhláška č. 2/2004“), s účinností od 9. 3. 2004.
21. Navrhovatel brojí proti zvýšení indexu podlažních ploch na pozemku par. č. 902/439, který byl k žádosti osoby zúčastněné na řízení zvýšen Magistrátem města Brna, odborem územního plánování a rozvoje dne 21. 3. 2012 (písemnost č. j. MMB/0367788/2011) na hodnotu 2,2, a to za účelem výstavby bytového objektu D, obytného souboru Majdalenky.
22. Index podlažní plochy vyjadřuje podle přílohy k vyhlášce č. 2/2004 o závazných částech Územního plánu města Brna „intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy“. S účinností od 1. 8. 2009 bylo do uvedené definice IPP opatřením obecné povahy č. 3/2009

pokračování

(změna Územního plánu města Brna 2006 -II-23-Soubor) doplněno, že „*při jeho aplikaci na pozemek nebo soubor pozemků disponibilních pro konkrétní stavební záměr je výpočet nutné vztáhnout k výměře těchto pozemků*“. Vyhláška č. 2/2004 dále obsahuje podrobný popis výpočtu IPP. V části 8. přílohy k této vyhlášce je uvedeno, že „*míra stavebního využití vyjádřená indexem podlažní plochy (IPP) ve výkresu Plán využití území 1 : 5 000 je stanovena pro návrhové stavební plochy směřně s tím, že proces úpravy směrných částí ÚPmB je popsán v 8. čl. vyhlášky*“. Článek 8.1 citované vyhlášky stanoví, že o úpravách směrné části rozhoduje ve smyslu § 31 odst. 3 starého stavebního zákona pořizovatel, tj. Magistrát města Brna, odbor územního plánování a rozvoje.

23. V seznamu provedených úprav směrné části Územního plánu je napadená úprava vedena pod označením S 24/11, MČ Brno - Lesná, sloučení ploch SO-návrh s IPP 2,2 a 1,0 a navýšení IPP v celé ploše SO-návrh na 2,2, posun vzájemné hranice ploch SO-návrh, BO-návrh a plochy komunikace a prostranství místního významu, ulice Dusíkova.

III.3

Změny územního plánu schváleného do 31. prosince 2006

24. V projednávané věci je nesporné, že se napadená změna týká územního plánu schváleného před účinností nového stavebního zákona, tj. před 1. 1. 2007.
25. S ohledem na to, že podmínky v území nejsou neměnné a potřeby jeho rozvoje se v čase vyvíjí, nelze předpokládat, že by staré územní plány, resp. plány schválené před účinností nového stavebního zákona nebylo nutno v budoucnu měnit. Na uvedenou situaci pamatují přechodná ustanovení nového stavebního zákona.
26. Dle ustanovení § 188 odst. 3 nového stavebního zákona se při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce schváleného do 31. prosince 2006 postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů.
27. 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.
28. Nejprve je proto nutno připomenout zákonné vymezení závazné části územního plánu, a posoudit povahu IPP a jeho význam, neboť bez tohoto posouzení nelze určit jak má být IPP v územním plánu vymezen, zda závazně či směrně.

III.4

Povaha indexu podlažní plochy

29. Obsah závazné části územního plánu je velmi obecně vymezen v § 29 starého stavebního zákona: „*Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech, ostatní části jsou směrné*“. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení (dostupné na www.psp.cz, digitální repozitář, FS ČSSR 1971-1976, sněmovní tisk č. 112) vyplývá, že ve stavebním zákoně nelze vzhledem ke značným rozdílům v podmínkách různých území řešených v územně plánovací dokumentaci stanovit obligatorně části řešení, které je nutno považovat vždy za závazné. Příslušné rozhodnutí je proto ponecháno na schvalujícím orgánu s tím, že v prováděcím předpise bude vymezeno, které části mají nebo mohou být minimálně schváleny jako závazné nebo směrné u jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace. Pokud je nutno vzhledem ke změnám v rozvoji území změnit nebo doplnit územně plánovací dokumentaci, je to možné u závazně schválených částí pouze po předchozím projednání podle zásad platných pro původní návrh a po schválení tím orgánem, který schválil původní dokumentaci.
30. V souladu s § 18 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, musí závazná část územního plánu obce 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“*.
31. IPP 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, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. IPP ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše.
32. To, jaké hodnoty IPP jsou pro určité plochy vymezeny, nemá 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.
33. Míra využití území významně ovlivňuje, jak velká stavba a s jakou podlažní plochou může být v daném území umístěna. Zvýší-li se IPP pro určitou plochu, znamená to, že tato plocha může být zastavěna daleko hustěji, popřípadě stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud předpokládáno.
34. Index podlažní plochy, včetně jeho konkrétní hodnoty, není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející

pokračování

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 neveřejným 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.

35. Podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona mohou být závazné části územního plánu měněny pouze způsobem, popsaným v novém stavebním zákoně, tj. formou opatření obecné povahy.
36. Mohou-li tedy být závazné části územního plánu po 1. 1. 2007 měněny pouze formou opatření obecné povahy podle příslušných ustanovení nového stavebního zákona, nepřísluší stanovení IPP či jeho změna orgánu, který je novým stavebním zákonem oprávněn pouze k úpravě směrné části územního plánu. Nesprávné směrné vymezení IPP nemůže mít za následek to, že se na takovou část územního plánu bude nadále po právu hledět jako na jeho směrnou část se všemi z toho vyplývajícími zákonnými důsledky.
37. Nové vymezení limitu využití území mj. indexem podlažní plochy či změna hodnot již existující regulace je proto možná pouze postupem dle § 188 odst. 3, věta první nového stavebního zákona, tedy formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní.

III.5

Aktivní procesní legitimace

38. Skutečnost, že hodnoty IPP nejsou v územním plánu stanoveny závazně, sama o sobě neznamená, že by se proti jejich úpravě nemohl oprávněný bránit návrhem na zrušení opatření obecné povahy. K posouzení toho, zda je určitý akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně.
39. Způsob vymezení IPP či způsob jakým byla provedena jeho změna, ničeho nemění na materiální podstatě tohoto regulativu a není proto způsobilý vyloučit možné dotčení na subjektivních právech. Obsahuje-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.
40. Aktivní procesní legitimace je v řízení podle § 101a s. ř. s. a násl. spojena s tvrzením, že navrhovatel je opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy

dáno, bude-li stěžovatel logicky a konsekvantně tvrdit možnost dotčení jeho subjektivních práv.

41. Aktivní procesní legitimace je proto dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. 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.
42. Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení.

III.6

Pasivní procesní legitimace

43. Podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona je k úpravě směrné části územního plánu oprávněn obecní úřad či úřad územního plánování. V projednávané věci zvýšení IPP provedl Magistrát města Brna, v rámci přenesené působnosti, tj. jako samostatný správní orgán. Jím provedenou úpravu směrné části územního plánu proto nelze považovat za jednání přičitatelné obci. Skutečnost, že se zákonem založená pravomoc magistrátu k provedení takové úpravy v projednávané věci odvíjí z nesprávného směrného vymezení IPP v územním plánu, nemá za následek nicotnost takového aktu, ale pouze jeho nezákonnost. Jinými slovy, nedojde-li zákonem stanoveným způsobem ke zrušení či změně nesprávně vymezené směrné části územního plánu, pak tato nadále platí, byť je vadná. Budou-li však hodnoty IPP v budoucnu měněny, musí tak být učiněno pouze formou opatření obecné povahy. 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.
44. Odpůrcem v případě 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.
45. Osobou pasivně procesně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a a násl. s. ř. s. je obecní úřad případně úřad územního plánování.

IV.

Závěrečné shrnutí

46. Index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné; na tom nic nemění ani to, že

pokračování

tento index byl nesprávně zařazen do směrné části územního plánu (§ 29 odst. 1 starého stavebního zákona).

47. Má-li být v platném územním plánu nově zaveden limit využití území mj. indexem podlažní plochy či změněny hodnoty již existující regulace, je nutno postupovat dle § 188 odst. 3, věta první nového stavebního zákona, tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní.
48. Obsahuje-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.
49. Osobou pasivně procesně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a a násl. s. ř. s. je orgán, který ji přijal, tedy obecní úřad, případně úřad územního plánování.

V.

Další postup ve věci

50. Rozšířený senát v dané věci posoudil sporné právní otázky. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o těchto otázkách a věc vrací prvnímu senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. září 2013

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnil soudce JUDr. Karel Šimka. Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce JUDr. Karla Šimky k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116

[1] S většinou rozšířeného senátu se neztotožňuji v závěrech ohledně právní otázky, kterou považuji za pro věc klíčovou, a sice v tom, zda index podlažní ploch (dále jen „IPP“) je právně závazný, je-li součástí směrné části územního plánu vydaného podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „SZ 1976“), a nikoli části závazné.

[2] Shoduji se s většinou v tom, že rozlišování mezi závaznou a směrnou částí územně plánovací dokumentace (dále též „ÚPD“) má právní význam, neshoduji se s ní však v závěrech ohledně důsledků tohoto rozdílu.

[3] Podle § 29 odst. 1 SZ 1976 *(ú)zemně 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.* Z citované dikce zákona je patrné, že zákonodárce v ÚPD chtěl rozlišit dvě její části lišící se povahou a mírou své závaznosti. Důvody pro to uvádí důvodová zpráva k návrhu SZ 1976 následující (zmiňuje je ostatně i většina rozšířeného senátu):

[4] *„Vzhledem ke značným rozdílům v podmínkách různých území řešených v územně plánovací dokumentaci nelze ve stavebním zákoně stanovit obligatorně části řešení, které je nutno považovat vždy za závazné. Proto se příslušné rozhodnutí ponechává schvalujícímu orgánu s tím, že v prováděcím předpise bude vymezeno, které části mají nebo mohou být minimálně schváleny jako závazné nebo směrné u jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace.*

Orgánu územního plánování se ukládá povinnost soustavně sledovat platnost a realnost územně plánovací dokumentace.

pokračování

Pokud je nutno vzhledem ke změnám v rozvoji území změnit nebo doplnit územně plánovací dokumentaci, je to možné u závazně schválených částí pouze po předchozím projednání podle zásad platných pro původní návrh a po schválení tím orgánem, který schválil původní dokumentaci.

O úpravě směrné části rozhoduje orgán územního plánování sám.“

[5] Je zřejmé, že zákonodárce vskutku měl v úmyslu mezi závaznou a směrnou částí územně ÚPD poměrně důkladně rozlišovat. Rozdíly měly být jednak v povaze a míře složitosti procedury měnící tuto dokumentaci. Směrná část byla změnitelná jednodušeji a více kabinetním způsobem než část závazná. Rozdíly však nutně musely existovat i v samotných právních účincích obou částí na své adresáty, jakkoli v obou případech jde o pravidla chování (tedy o entity ze „světa mětí“, popisující, jaké jednání je žádoucí a jaké naopak nežádoucí). Již ze samotných pojmů „závazná“ a „směrná“ lze prostým jazykovým výkladem dovodit, že zatímco „závazná“ část má obsahovat pravidla chování závazná, jež musí být jejich adresáty dodržena, „směrná“ část má míru právní závaznosti diametrálně odlišnou. Pojem „směrnosti“ naznačuje, že se má jednat o pravidla chování doporučující, programatické, všeobecně směřující povahy, a tedy o pravidla postrádající rys závaznosti. „Směrnost“ naznačuje, že pravidlo chování této povahy má být bráno adresáty v úvahu, má být zohledněno (reflektováno), obvykle také dodržováno, avšak nikoli bezvýhradně a nikoli za každých okolností; z dobrých důvodů může být i nedodrženo. Jinak řečeno, právní význam směrné části ÚPD je zcela jiný než části závazné – váže adresáty podstatně méně přísně a bezvýjimečně než část závazná; jde o jakousi „měkkou“ regulaci, na rozdíl od „tvrdé“ regulace v závazné části.

[6] S většinou se shodují v tom, že mezi závaznou a směrnou částí nemůže ten, kdo ÚPD vydává, podle své libosti „přeskakovat“, tedy že nemůže sám o své vůli rozhodnout, do které z nich určité pravidlo chování zařadí. Tomu brání ustanovení prováděcích předpisů SZ 1976, konkrétně u územních plánů obcí § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., předtím § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 131/1998 Sb., předtím § 33 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 84/1976 Sb. Ve všech uvedených vyhláškách měly být povinně součástí závazné části územního plánu mj. limity využití území. S většinou se shodují a necítím potřebu podrobněji argumentovat, že limitem využití území je i tzv. IPP, který, zjednodušeně řečeno, stanoví, jaké množství relevantní podlahové plochy může být na daném území v průměru umístěno na 1 m² pozemku. Limitem využití území je takovýto index proto, že omezuje vlastníky či jiné potenciálně oprávněné stavebníky v možnosti umístit na daný pozemek podlahovou plochu nad stanovený limit. Mají-li být limity využití území součástí závazné části územně plánovací dokumentace, je zřejmé, že součástí této části musí být všechny komponenty pravidla chování, které limit stanovuje, a nelze některé z těchto komponent „vysunout“ do části směrné. V tom není mezi mnou a většinou sporu.

[7] S většinou však nemohou souhlasit v hodnocení důsledků skutečnosti, že ten, kdo ÚPD vydává, pochybí v zařazení určitého pravidla chování do „správné“ části dokumentace, jinak řečeno, pochybí tím, že – jako je tomu v nyní projednávaném případě – namísto do závazné části umístí IPP do části směrné. Většina má za to, že takovéto pochybení nemění nic na závaznosti uvedeného indexu, zatímco já zastávám názor přesně opačný.

[8] Většina má za to, že závazným je IPP proto, že zákon (SZ 1976) ve spojení prováděcí vyhláškou stanoví, že limity využití území mají být v závazné části. Většina však pomíjí ústavní limity přípustnosti zásahů do svobody jednotlivce ze strany veřejné moci. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy *(s)tátní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*. Podle odst. 4 téhož článku pak *(k)aždý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*. Výše uvedená pravidla jsou esencí ústavní limitace veřejné moci a základní hodnoty, na níž je založena česká ústavnost, a sice priority jedince nad státem (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 924/06, jakož i celou řadu dalších). Jedinec, nadaný přirozeným právem vlastnickým (čl. 11 Listiny), má právo svůj majetek užívat zásadně podle libosti, ledaže je ve svém základním právu za ústavně přípustným účelem omezen způsobem a v mezích, které ústavní pořádek připouští.

[9] IPP není pro vlastníky pozemků ničím jiným než omezením vlastnického práva, konkrétně stanovením povinnosti nevyužívat svůj pozemek zastavěním nad určitý limit. Takovéto omezení je v obecné rovině jistě ústavně legitimní a obecně vzato není důvodu o ústavní konformitě územního plánování a jeho nástrojů pochybovat. Ovšem právě proto, že regulace stanovením určité hodnoty IPP, má-li být pro své adresáty závazná, je omezením základního práva a stanovením povinnosti, musí být provedena aktem, který má zákonem či dokonce Ústavou předepsanou povahu a právní účinky, nehledě na to, že tak musí učinit orgán mající k tomu pravomoc. Zákon přitom, jak jsem výše podrobně vyložil, z dobrých důvodů rozlišuje mezi závaznou a směrnou částí ÚPD, a tedy mj. stanovuje i míru závaznosti té které části. Pro adresáty regulace to má zcela zásadní význam – zatímco je-li určité pravidlo chování umístěno v závazné části, musí adresáti regulace počítat s tím, že přes ně takříkajíc „nejede vlak“ a že musí být dodrženo bezvýjimečně. Oproti tomu pravidlo chování zakotvené v části směrné má podstatně „měkčí“ míru závaznosti a pro adresáty regulace znamená, že sice obvykle podle něj spíše má být postupováno, avšak na druhé straně není vůbec vyloučeno, a nemusí jít ani o vzácné výjimky, že v konkrétních případech se najdou dobré důvody, proč se od pravidla odchýlit. Ostatně v projednávané věci se právě to, jak adresáti regulace i orgány územního plánování vnímali povahu a míru závaznosti IPP, projevilo v jejich jednání – zatímco by-li by IPP v závazné části územního plánu, mohl být změněn pouze složitým a pro veřejnost vcelku transparentním způsobem, avšak jelikož byl v části směrné, mohl být opakovaně měněn způsobem kabinetním a vcelku jednoduchým, kde klíčová byla iniciativa a zájem vlastníka příslušných pozemků a to, zda nalezly sluchu u příslušných úředníků odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna.

[10] Většina rozšířeného senátu na projednávanou věc hledí především očima navrhovatelů v projednávaném případě, tedy těch, kteří chtějí zabránit jiným lidem ve svém okolí ve stavební činnosti. Nevnímají však podle mého názoru dostatečně precedenční účinky rozhodnutí rozšířeného senátu. Neuvedomují si, že ve snaze „zachránit“ omezení daná původní hodnotou IPP (0,6) před jejím navýšením na 1,3 a pak na 2,2, tedy ve snaze zachovat původně zamýšlená omezení pro využití území, svým právním názorem připouštějí vznik situace, že soudním rozhodnutím zpětně za součást závazné části ÚPD prohlásí pravidlo chování, které nikdy v závazné části nebylo zakotveno a o němž se samotný orgán, který ÚPD vydával, domníval, že má být umístěno v části směrné, a také

pokračování

je do ní včlenil. Rozhodnutí většiny tedy znamená, že připustila zpětně vznik závazné regulace omezující vlastnické právo tím, že za závazné má pravidlo chování, které tím, kdo jej stanovil, jako závazné nebylo míněno, neb jím bylo vědomě umístěno do směrné, a tedy nezávazné (či přesněji řečeno, jak jsem výše vyložil, jen „měkce“ závazné) části územního plánu. Většina tedy připustila svým výkladem faktický vznik povinnosti vlastníků dotčených pozemků způsobem, který je v rozporu s tím, co zákon (SZ 1976) předepisoval. Tímto nazíráním na obsah územních plánů dospěla většina k závěru, že je vlastně lhostejné, zda pravidlo chování, které má být podle objektivního práva (viz § 29 odst. 1 SZ 1976 a shora citované paragrafy příslušných prováděcích vyhlášek) umístěno v zákonem stanovené části územního plánu (v části závazné), v ní skutečně bylo umístěno; rozhodné pro většinu není to, co příslušný orgán skutečně učinil, ale to, co učinit měl. Takový výklad, který k tíži jednotlivců (vlastníků příslušných regulací zasažených pozemků) vytvoří závazné pravidlo chování, aniž byly k jeho vzniku splněny předepsané podmínky, je pro mě nepřijatelný.

[11] Mám za to, že účinky IPP zařazeného do směrné části územního plánu jsou následující: Po procedurální stránce byl původní IPP (0,6) do směrné části územního plánu řádně včleněn. Příslušný orgán totiž jasně projevil vůli, aby tomu tak bylo. Podle objektivního práva tak však tento orgán učinit nesměl. Znamená to tedy, že umístění IPP v původní hodnotě (0,6) do směrné části je objektivně nezákonné, nejde však o akt nicotný. Jde tedy o pravidlo chování příslušným orgánem stanovené, jež má právě tu míru závaznosti, kterou mají mít pravidla chování umístěná ve směrné části, tedy doporučující, „měkce“ závaznou (viz výše), avšak nikoli závaznou.

[12] Připomínám ostatně, že Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, č. 2009/2010 Sb. NSS, při řešení právní otázky přípustnosti soudního přezkumu politiky územního rozvoje návrhem na zrušení opatření obecné povahy vycházel z podobné filosofie: *„V této souvislosti je také vhodné upozornit na skutečnost, že pokud by některé cíle územního plánování byly v politice vymezeny natolik konkrétně, že by již nebylo možné hovořit o pouhém obecném záměru, ale naopak o konkrétní přesně vymezené regulaci určitého území, bylo by zajisté možné dovolat se jejího přezkumu v rámci návrhu na zrušení zásad územního rozvoje kraje či jejich části. Je totiž nepochybné, že politika platí a je účinná zásadně pouze ve svém zákonem vymezeném obsahu a pokud by v tomto příliš extendovala a překročila své zákonem stanovené obsahové limity (naznačené v předchozí části odůvodnění a spočívající zejména v přiměřené míře obecnosti), nemůže to být na újmu těm, vůči kterým je veřejná správa v této oblasti vykonávána, tj. fyzickým osobám a dále pak nejrozdílnějším právnickým osobám. Jinak řečeno - v té části, ve které by politika vykazovala takovou míru konkrétnosti, která by překračovala základní rámec jejího zákonem vymezeného obsahu, by nebyla ve vztahu k pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území závazná. Tato pojistka či záruka zákonnosti politiky z hlediska jejího obsahu přitom odpovídá již zmíněnému charakteru politiky jako politicko-právního dokumentu, jakož i hierarchii a posloupnosti jednotlivých fází procesu územního plánování.“*

[13] Nezákonnou část územního plánu, včetně části směrné, může podle mého názoru ten, kdo tvrdí, že je mu jí zasaženo do jeho subjektivních práv, napadnout návrhem na zrušení části opatření obecné povahy. Aby byl jeho návrh přípustný, musí navrhovatel „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“ (tedy zde účinky „měkce závazného“ IPP); v tomto ohledu považuji úvahy v nynější věci za obdobné těm, které rozšířený senát již vyslovil z usnesení ze dne ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 AOs 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Zda je vůbec možné nezávazný, směrný IPP takovýmto návrhem napadnout, tedy zda lze plausibilně tvrdit dotčení právní sféry, nechci na tomto místě zkoumat.

[14] Navýšení IPP na hodnoty nejprve 1,3, pak 2,2 pak mám rovněž za akty objektivně nezákonné, a to ze stejných důvodů jako stanovení původní hodnoty IPP, neboť podle objektivního práva tento index měl být součástí závazné části územního plánu. A samozřejmě mám za to, že tyto akty jsou napadnutelné návrhy na zrušení opatření obecné povahy. Jsem toho názoru proto, že se přikláním k materiální koncepci nazírání na to, co je opatřením obecné povahy. Podle § 31 odst. 3 SZ 1976 *(o) úpravě směrné části územně plánovací dokumentace rozhoduje orgán, který je příslušný tuto územně plánovací dokumentaci pořídit*. Skutečnost, že o úpravě směrné části územního plánu rozhodoval jiný orgán, než který celý územní plán schvaluje [§ 26 odst. 2 SZ 1976; nyní taktéž podle přechodného ustanovení § 188 odst. 3 věta druhá a třetí zákona č. 183/2006 sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], nemění nic na povaze a podstatě právní regulace v této části územně plánovací dokumentace – jde zásadně o akt s neurčitým okruhem adresátů regulující, byť v podstatě nezávazně, pravidla chování na konkrétně vymezeném území, tedy materiálně vzato o opatření obecné povahy (viz k tomu nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07; viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 AOs 6/2010 – 44, č. 2464/2012 Sb. NSS). Absenci „tvrdé“ závaznosti nepovažuji za skutečnost, která by z aktu spočívajícího materiálně v navýšení hodnoty IPP ve směrné části činila *a priori* něco jiného než opatření obecné povahy. Opět však ponechávám otevřenu otázku, zda je vůbec možné plausibilně tvrdit dotčení právní sféry nezávaznou, směrnou změnou hodnoty IPP.

[15] Mám tedy za to, že způsob, jakým Statutární město Brno včlenilo IPP do svého územního plánu a následně jej odpůrce navýšil až na hodnotu 2,2, vedl k tomu, že v tomto územním plánu nebyl IPP jakožto závazné pravidlo chování nikdy zakotven a nikdy nebyly jako závazná pravidla chování zakotveny ani jeho následně provedené změny. Mám tedy za to, že IPP a jeho změny jsou sice existentní, avšak nezávazné (směrné, „měkce“ závazné) regulativy území, na něž se vztahují, navíc objektivně nezákonné. To ovšem neznamená, že území, na něž uvedené regulativy dopadají, lze stavební činností zatěžovat neomezeně. Limity využití území však musí být stanoveny v individuálních správních aktech (územních rozhodnutích, stavebních povoleních) bez vázanosti správních orgánů indexem. K IPP správní orgán pouze přihlédně jako k „měkce“ závazné směrnici o využití území, a tedy se od něho smí (a má) odchýlit tím či oním směrem, je-li to podle konkrétních poměrů území, v němž jsou umístěny stavby resp. stavba povolovány, s ohledem na zjištěný skutkový stav na místě.

pokračování

1 Aos 2/2013 - 124

JUDr. Karel Šimka
člen rozšířeného senátu