

Odborné právní vyjádření

„Vyhodnocení dopadů rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o zrušení části
ÚPmB na zpracovaný koncept Územního plánu města Brna“

E-mail: leopoldova.katerina@brno.cz

Objednatel: Statutární město Brno
Magistrát města Brna
Dominikánské nám. 1
601 67 Brno

Zhotovitel: Advokátní kancelář Korbel, Tuháček & partneři, s.r.o.
Mgr. Jaroslav Kadlec

A. Úvodem

Mezi objednatelem a zhotovitelem byla dne 15. 9. 2010 uzavřena smlouva o dílo, jejímž předmětem je závazek zhotovitele zhotovit dílo: „Vyhodnocení dopadů rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o zrušení části ÚPmB na zpracovaný koncept Územního plánu města Brna“.

Zhotovitel v tomto vyjádření vycházel z předloženého zadání, právních předpisů, zejména z ustanovení stavebního zákona, občanského zákoníku, Listiny základních práv a svobod, odborné literatury, soudní judikatury a své odborné praxe.

B. Právní rozbor

Zadání objednatele

„Vyhodnocení dopadů rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o zrušení části ÚPmB na zpracovaný koncept Územního plánu města Brna“.

Právní vyjádření

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Ao 1/2010 ze dne 27. 5. 2010

Rozsudkem č. j. 9 Ao 1/2010 – 84 ze dne 27. května 2010 rozhodl Nejvyšší správní soud takto: *„Opatření obecné povahy – Územní plán města Brna, schválený Zastupitelstvem města Brna dne 3. 11. 1994, se v části vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R43 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť a včetně všech souvisejících ochranných pásem zrušuje dnem vyhlášení tohoto rozsudku“.*

Nejvyšší správní soud dospěl k uvedenému rozhodnutí poté, co meritorně projednal soulad předmětného opatření obecné povahy se zákonem. Při posuzování souladu opatření obecné povahy se zákonem užil Nejvyšší správní soud již soudní praxí standardizovaný algoritmus (test) přezkumu opatření obecné povahy, který byl vymezen tímto soudem v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS. Z tohoto rozhodnutí plyne, že *algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*

Po přezkoumání jednotlivých výše vymezených kroků dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkoumávané opatření obecné povahy – Územní plán města Brna uspělo v prvních třech bodech testu, neuspělo v bodě čtvrtém a pátý bod nebyl, s ohledem na neúspěch v bodě čtvrtém, posuzován.

Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí předně konstatuje, že podle právní úpravy platné v době schvalování ÚPmB, bylo nutné, aby koridor rychlostní komunikace R43

byl vymezen v závazné části nadřazené územně plánovací dokumentace. Z toho plyne, že případná absence vymezení předmětného koridoru v závazné části nadřazené územně plánovací dokumentace, tj. v ÚP VÚC BSRA, by způsobila nezákonnost zakotvení předmětného koridoru rychlostní komunikace v ÚPmB, neboť v takovém případě by nebyl ÚPmB v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, jak je požadováno zákonem [§ 33 odst. 2 písm. a) vyhlášky Federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj č. 84/1976 Sb.].

Následně po přezkoumání nadřazené dokumentace ÚP VÚC BSRA – jeho závazné, směrné, textové a grafické části, Nejvyšší správní soud zjistil, že v grafické části územně plánovací dokumentace je zakreslena červenou barvou část dálnice D43, jako dálnice zamýšlená do roku 2000, a část černou barvou jako dálnice již vystavěná, nicméně v závazné a směrné části ÚP VÚC BSRA pak není koridor rychlostní silnice R43, ani koridor tehdy uvažované dálnice D43 zmiňován. K zakreslení části dálnice D43 v grafické části Nejvyšší správní soud uvádí, že grafická část je zobrazením části textové v mapových podkladech, přičemž pouhé vymezení trasy v grafické části nelze považovat za dostačující, neboť obě části územně plánovací dokumentace musí být ve vzájemném souladu. Vymezení trasy předmětného koridoru v textové části nelze považovat za konkrétní, přičemž tato skutečnost se z hlediska posouzení zákonnosti opatření obecné povahy jeví jako rozhodující.

Na základě výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že **absence zakotvení záměru výstavby rychlostní silnice R43, resp. dálnice D43, v závazné části ÚP VÚC BSRA je nedostatkem takové intenzity, který způsobil nezákonnost ÚPmB v jeho napadené části.**

Posuzování souladu obsahu opatření obecné povahy se zákonem

Při posuzování souladu opatření obecné povahy se zákonem byl Nejvyšším správním soudem aplikován algoritmus (test) vymezený ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu, a to č.j. 1 Ao 1/2005 – 98 ze dne 27. 9. 2005, který se sestává z následujících kroků:

1) *Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.*

2) *Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým*

je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat).

3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).

Zatímco výše uvedená kritéria daného algoritmu jsou formální, následující dvě jsou kritéria materiálními. Soud proto v dalších částech algoritmu přihlíží již k samotnému obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy.

4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem – zde hmotným právem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.

5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

Výše vymezený algoritmus může sloužit jako vodítko pro posuzování zákonnosti procesu pořizování nového územního plánu města Brna. S ohledem na skutečnost, že problematickým bodem zrušené části územního plánu města Brna byl jeho nesoulad se zákonem, resp. jeho nesoulad s nadřazenou územně plánovací dokumentací, zaměří se zhotovitel zejména na tento bod, tedy požadavek souladu mezi jednotlivými druhy územně plánovací dokumentace.

Nesoulad obsahu rozsudkem zrušené části územního plánu města Brna spočívá dle odůvodnění Nejvyššího správního soudu v absenci zakotvení výstavby rychlostní silnice R43,

resp. dálnice D43, v závazné části ÚP VÚC BSRA, tedy nesoulad vymezení rychlostní komunikace v územním plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.

Současný stav pořizování nového územního plánu města Brna

Dle sdělení objednatele se pořizování nového územního plánu nachází v současné době ve fázi konceptu, který je připraven k veřejnému projednání. Koncept nového územního plánu je zpracován ve třech variantách dle zadání schváleného Zastupitelstvem města Brna; varianty 1 a 2 jsou řešeny s dopravním systémem, jehož součástí je rychlostní komunikace R43, varianta 3 ověřuje možnosti rozvoje města bez této rychlostní komunikace na území města Brna.

K nadřazené územně plánovací dokumentaci se uvádí, že od 13.3.1985 až do dne 31.12.2009 platil pro území města Brna Územní plán velkého územního celku Brněnské sídelní regionální aglomerace, schválený usnesením vlády ČSR č. 64/1985 (jeho změny byly vyhlášeny nařízením vlády č. 105/1994 Sb. a sdělením Ministerstva pro místní rozvoj č. 392/2000 Sb.). Tento územní plán po celou dobu své platnosti nevymezoval, resp. nikoli platně, dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, koridor rychlostní silnice R43. V souladu s ust. § 187 odst. 1 ve spojení s § 198 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, pozbyl tento územní plán platnosti dnem 31.12.2009.

V současné době jsou na úrovni kraje pořizovány Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje. V návrhu této nadřazené územně plánovací dokumentace jsou variantně řešeny trasy rychlostní komunikace R43 – tzv. bystrcká trasa a trasa boskovickou brázdou. Tyto zásady územního rozvoje nebyly dosud schváleny.

V této souvislosti je nutno zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č.j. 1 Ao 1/200-185, v němž: „*Obec nemůže ve svém územním plánu vymezit plochu nadmístního významu, která není vymezena v zásadách územního rozvoje [§ 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] nebo v územním plánu velkého územního celku. Plochou nadmístního významu [§ 2 odst. 1 písm. h) uvedeného zákona] je i souhrn více ploch vymezených územním plánem, které mají místní souvislost a shodné funkční určení, pokud svým využitím podstatně a skutečně ovlivní území jiné obce.*“

Dílčí závěr č. 1:

Není-li plocha nadmístního významu (rychlostní komunikace) vymezena v zásadách územního rozvoje, nelze takovou plochu vymezit v územním plánu obce, neboť jednotlivé úrovně územně plánovací dokumentace musí být ve vzájemném souladu. Ve světle uvedeného lze konstatovat, že v situaci, kdy dosud nebyly schváleny Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje s variantním řešením trasy rychlostní

komunikace R43, nelze schválit územní plán města Brna, v němž by byly platně vymezeny trasy rychlostní komunikace R43.

Soulad územně plánovací dokumentace

Funkce a obsah jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace je definován stavebním zákonem a jeho příslušnou prováděcí vyhláškou. Obsah jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace důsledně respektuje oddělené působnosti jednotlivých územně samosprávných celků. Kraje řeší pouze problémy nadmístního významu tak, aby nezasahovaly do kompetence obcí a naopak obce nemohou zasahovat do kompetencí daných krajům.

Zásady územního rozvoje – typ územně plánovací dokumentace na úrovni krajů, která má charakter strategického dokumentu. V souladu s politikou územního rozvoje v nadmístních souvislostech určují pro konkrétní kraj strategii pro naplňování cílů a úkolů v ní obsažených a koordinují územně plánovací činnost obcí.

Územní plán – nástroj územního plánování na úrovni obce. V podrobnostech území obce zpřesňuje cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje i s politikou územního rozvoje.

Regulační plán – stanovuje podrobně podmínky pro využití pozemků, označených zásadami územního rozvoje nebo územním plánem k využití, podmínky umístění staveb včetně staveb infrastruktury a jejich prostorové uspořádání, podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí.¹

Z výše uvedeného plyne, že mezi jednotlivými druhy územně plánovací dokumentace je hierarchický vztah, což znamená především, že obsahem určitého nástroje územního plánování může být pouze to, co je v souladu s nadřazeným nástrojem územního plánování.

Dle ustanovení § 51 odst. 2 písm. b) stavebního zákona platí, že: „*Krajský úřad posoudí návrh územního plánu z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem.*“

Z tohoto citovaného zákonného ustanovení je zřejmé, že návrh územního plánu musí být v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Nicméně z dalších ustanovení

¹ viz Bártová, H., Růžička, M.: Územní plánování a doprava, 1. vyd., Praha, ABF – nakladatelství ARCH, 2008, 32 s.

stavebního zákona a dále na základě obecné zásady zákonnosti činnosti veřejné správy² lze dovodit, že i celý proces pořizování územního plánu musí být podřízen platným zásadám územního rozvoje. Z hlediska principů fungování veřejné správy lze jen obtížně připustit myšlenku, že v průběhu procesu pořizování územního plánu se předjímá obsah dosud neschválených zásad územního rozvoje a pomíjí se platná nadřazená územně plánovací dokumentace.

Ze zásady zákonnosti činnosti veřejné správy lze dále dovodit, že má-li určitý správní akt – výstup určité činnosti orgánů veřejné moci (např. územní plán) splňovat zákonem stanovené požadavky (např. soulad s nadřazenou územně plánovací dokumentací), pak tytéž požadavky musí splňovat i veškeré dílčí akty (výstupy), postupně vydávané v procesu pořizování takového aktu. Stavební zákon v souvislosti s pořizováním územního plánu výslovně stanoví, že návrh územního plánu musí být v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací (§ 51 odst. 2 písm. b) stavebního zákona). Jestliže dle § 50 odst. 1 stavebního zákona má být návrh územního plánu pořizován na základě schváleného zadání územního plánu, pak i z této formulace v kontextu výše uvedeného plyne, že i zadání územního plánu musí být v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.

V rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185 Nejvyšší správní soud uvedl, že: *„Vymezení těchto ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymežit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymežit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou. Obec je však oprávněna vymežit ve svém územním plánu rozvojové plochy místního významu volně dle svého uvážení. Tento závěr plyne ze samotné povahy a hierarchie územního plánování.“*

Dle ustanovení § 36 odst. 4 stavebního zákona platí, že: *„Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.“*

Z dikce citovaného ustanovení je zřejmé, že závaznost nadřazené územně plánovací dokumentace platí po celý průběh procesu pořizování a vydávání územního plánu a každý dílčí úkon v procesu pořizování územně plánovací dokumentace musí být v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.

Dle ustanovení § 47 odst. 5 stavebního zákona platí, že: *„Zadání územního plánu schvaluje zastupitelstvo obce, pro jejíž území je územní plán pořizován. V odůvodněných*

² viz čl. 2 odst. 3 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 2 Ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, a dále pro oblast veřejné správy obecně § 2 odst. 1 ve spojení s § 177 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpis

případech nebo z podnětu dotčeného orgánu 11), 12) zastupitelstvo obce uloží v zadání zpracování konceptu územního plánu ověřujícího variantní řešení územního plánu.“

Dle ustanovení § 47 odst. 6 stavebního zákona platí, že: *„Náležitosti obsahu zadání územního plánu stanoví prováděcí právní předpis.“*

Prováděcí předpis - vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, stanoví, že obsahem zadání územního plánu mají být mimo jiné i požadavky vyplývající z politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace vydané krajem, popřípadě z dalších širších územních vztahů.

Dle ustanovení § 50 odst. 1 stavebního zákona platí, že: *„Na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu; vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území není součástí návrhu územního plánu, pokud bylo součástí konceptu, nebo pokud zadání neobsahuje požadavek na jeho zpracování.“*

Z výše citovaných ustanovení lze dovodit nezbytnost souladu schváleného zadání územního plánu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Objevili-li se po schválení zadání územního plánu nové požadavky, musí být projednána a schválena změna zadání územního plánu.

Dílčí závěr č. 2:

Zadání územního plánu a schválené pokyny pro zpracování návrhu územního plánu musí být v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.³

Předmětný rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým byla zrušena část ÚPmB, nutno z hlediska jeho dopadů na pořizování nového územního plánu města Brna hodnotit zejména jako akcent nutnosti zajištění souladu územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, a to ve všech fázích jeho pořizování. Nutno konstatovat, že zajištění uvedeného souladu staví objednatele v současné době, kdy dosud nebyly schváleny Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, do patové situace. Schválení pokynů pro zpracování návrhu územního plánu dle varianty č. 1 a č. 2 nemá v současnosti oporu v nadřazené územně plánovací dokumentaci, a zejména obsah schváleného zadání územního plánu nezohledňoval skutečnost, že rychlostní komunikace není v nadřazené územně plánovací dokumentaci vymezena. Varianta č. 3 sice z hlediska vymezení nadmístních prvků neodporuje územně

³ Nutno konstatovat, že z obsahu odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu, kterým byla část ÚPmB zrušena, vyplývá nezbytnost souladu jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace, avšak Nejvyšší správní soud v odůvodnění tohoto rozsudku neřeší situaci, zda územně plánovací dokumentace na úrovni obce musí být v souladu s platnou nadřazenou územně plánovací dokumentací již ve fázi zadání či postačuje, aby tento soulad byl zajištěn až ke dni projednání konceptu územního plánu (pořizuje-li se), příp. ve fázi posouzení návrhu územního plánu krajským úřadem. V současné době nelze v dostupné judikatuře nalézt řešení naznačené situace.

plánovací dokumentaci kraje, avšak nelze konstatovat její soulad s politikou územního rozvoje, který je nezbytný pro souhlasné stanovisko krajského úřadu dle § 51 odst. 2 stavebního zákona.

C. Závěr

Důvod zrušení části ÚPmB rozsudkem Nejvyššího správního soudu spočívá v nesouladu jeho obsahu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.

Koncept nového územního plánu je připravován ve 3 variantách, přičemž varianty č. 1 a č. 2 obsahují nadmístní prvek, který není v současné době vymezen v platné nadřazené územně plánovací dokumentaci, a proto jsou s touto dokumentací v nesouladu. Obsah varianty č. 3, která nadmístní prvek neobsahuje, bude nutno posoudit z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem.

Vzhledem k uvedenému doporučuji zvážit, zda pořizování nového územního plánu města Brna nepozastavit do doby vydání Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje a následně v závislosti na jejich obsahu projednat a schválit změnu zadání, příp. schválit zadání nové a dále postupovat podle § 50 a následujících stavebního zákona.

Podávám toto vyjádření a jsem s pozdravem

V Táboře dne 24. 9. 2010

Mgr. Jaroslav Kadlec, advokát
Advokátní kancelář Korbel, Tuháček & partneři, s.r.o.