

ODBORNÉ PRÁVNÍ STANOVISKO

Právní posouzení možností dalšího procesního postupu při pořizování nového ÚPmB.

V Brně 30.06.2021

Mgr. Ing. Ján Bahýľ, advokát

ODBORNÉ PRÁVNÍ STANOVISKO

Objednatel: Magistrát města Brna | Odbor územního plánování a rozvoje

IČO: 44992785

se sídlem Kounicova 67 | 601 67 Brno

(dále jen „objednatel“)

Zpracovatel: Mgr. Ing. Ján Bahýľ, advokát

IČO: 01339303, DIČ: CZ8409208291

se sídlem Brno, Kotlářská 29, PSČ 602 00

(dále jen „zpracovatel“)

Na základě požadavku objednatele zpracovatel na následujících stranách předkládá své odborné právní stanovisko s níže specifikovaným předmětem (dle zadání objednatele):

Předmětem objednávky právní posouzení možností dalšího procesního postupu při pořízování nového ÚPmB.

Obsah

OBSAH.....	3
1. ZADÁNÍ, PODKLADY	4
2. POUŽITÁ JUDIKATURA	5
3. ANALÝZA.....	6
4. ZÁVĚR	9

1. Zadání, podklady

Pro posouzení byl objednatelem zadán následující popis záměru.

Požizovatel formuloval svůj odborný názor na danou problematiku takto: „Požizovatel konstatuje, že úprava Návrhu ÚPmB spočívající ve změně funkčního využití a prostorového uspořádání území, tj. změně stavební plochy V/a3/n na plochu nestavební Z, je úpravou, která podstatně mění podmínky v území stran posuzování jeho možného budoucího využití, a proto se jedná o tzv. „podstatnou úpravu Návrhu ÚPmB“, která má být v souladu s ust. 53 odst. 2 stavebního zákona v rozsahu této úpravy projednána na opakovaném veřejném projednání. Jedná se o stavebním zákonem stanovený postup, ke kterému stavební zákon nestanovuje žádné výjimky, tj. nelze se od tohoto postupu odchýlit.“

V souvislosti s řešenou problematikou ve vazbě na ust. § 53 stavebního zákona a souvisejících pak žádá o posouzení následujících otázek:

1. Lze klasifikovat úpravu/změnu funkčního využití a zrušení rozvojové lokality V-2 jako tzv. „podstatnou úpravu Návrhu ÚP“?
2. Pokud uzavřete otázku č. 1 s tím, že se jedná o tzv. „podstatnou úpravu Návrhu ÚP“, pak ve smyslu ust. § 53 stavebního zákona má být úprava projednána na opakovaném veřejném projednání?
3. Posuďte, zda se lze odchýlit od stavebním zákonem předpokládaného postupu, tj. opakovaného veřejného projednání upraveného Návrhu ÚP – byla explicitně judikována nebo lze použít ust. konkrétního paragrafu právního předpisu k doložení výjimky z tohoto postupu?
4. Posuďte, zda může mít na závěry z předešlých otázek dopad, že by úprava/změna spočívala ve faktickém „návratu“ k již dříve projednanému řešení – v tomto případě ploše Z (zeleň/park)?
5. Pokud uzavřete s tím, že se jedná o tzv. „podstatnou úpravu Návrhu ÚP“, která má být ve smyslu ust. § 53 stavebního zákona projednána na opakovaném veřejném projednání, se zohledněním právního posouzení otázek 3 a 4, pak posuďte následující otázky:
 - a. Pokud by město Brno upravený Návrh ÚP v rozsahu provedené podstatné úpravy Návrhu ÚP neprojednalo na opakovaném veřejném projednání, pak jednalo by se o postup zjevně nesouladný/v rozporu se stavebním zákonem?
 - b. Pokud uzavřete s tím, že by došlo k porušení stavebním zákonem předpokládaného postupu, pak posuďte, jak by byl postup (pravděpodobně) posouzen v rámci soudního řízení o návrhu na zrušení OOP, resp. s jakými následky?

Cílem tohoto právního posouzení je nalézt odpovědi na aktuální otázky související s možným dalším procesním postupem s důrazem na striktní dodržení kogentních ustanovení příslušných právních předpisů vzhledem k přísnějšímu soudnímu posuzování správnosti formálního postupu pořizovatele.

V rámci svého posouzení proveďte rozbor jednotlivých otázek a formulujte jasné právní závěry opřené o konkrétní ustanovení právního předpisu/ů, případně doplněné odkazem na konkrétní pasáž judikátu, výhradně pak Nejvyššího správního soudu nebo Ústavního soudu ČR, podpůrně (nikoli samostatně) užití odborné literatury, článků či komentářů.

2. Použitá judikatura

Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2012, č.j. 6 Ao 7/2011 – 83,

Rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č.j. 1 Aos 1/2013-85, bod 71, 72

Rozsudek NSS ze dne 31.10.2013, č.j. 5 Aos 1/2012 – 140

Rozsudek NSS ze dne 24. 7.2014, č.j. 9 Aos 3/2013 – 31, bod 30

Rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2016, č.j. 4 As 149/2015-98.

3. Analýza

1. Lze klasifikovat úpravu/změnu funkčního využití a zrušení rozvojové lokality V-2 jako tzv. „podstatnou úpravu Návrhu ÚP“? Definiční znaky podstatné úpravy. Popis, co je podstatná úprava a jaká úprava je považována za podstatnou (za splnění jakých podmínek)

Při odhlédnutí od konkrétního případu lze změnu územního plánu v podobě změny „*stavební plochy V/a3/n na plochu nestavební Z*“ považovat za podstatnou změnu územního plánu bez dalšího. Judikatura opakovaně dospěla k tomu, že za podstatnou změnu návrhu územního plánu lze považovat takovou změnu v návrhu územního plánu po veřejném projednání, která vytváří podstatně nové a kvalitativně odlišné dotčení na právech (srov. rozs. NSS č.j. 4 As 149/2015-98). Za podstatné jsou považovány takové úpravy, které změnily charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech. (srov. rozs. NSS č.j. 6 Ao 7/2011 – 83). Změna ze zastavitelné plochy na plochu nestavební bez dalšího významně (radikálně) mění potenciál výkonu vlastnického práva na regulovaných nemovitostech, ale také potenciální rozsah zatížení území. Postupem bez opakování veřejného projednání by pořizovatel znemožnil uplatnění stanovisek, námitek či připomínek i případných jiných dotčených osob a orgánů, jinými slovy znemožnil vedení relevantního diskurzu o předmětné podstatné úpravě návrhu územního plánu. Účelem institutu opětovného projednání je přitom umožnit veřejnosti či osobám dotčeným na svých právech reagovat na otázky, které do té doby nebyly předmětem jednání.

V daném konkrétním případě ovšem nemá dojít k prosté úpravě návrhu po opakovaném veřejném projednání se stanovením zcela kvalitativně nového funkčního využití předmětné plochy, nýbrž k pomyslnému návratu k návrhu regulace, která již byla veřejně projednána. Za tohoto konkrétního stavu lze uvažovat nad postupem, který nastínil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 6. 6. 2013, č.j. 1 Aos 1/2013-85, bod 71, 72, tj. aplikovat obecnou právní úpravu zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v ustanovení § 172 odst. 5, která stanoví, že pokud „*by vyřízení námitek vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko.*“ S ohledem na konkrétní situaci, kdy návrhová plocha V-2 dle údajů, kterou jsou k dispozici autorovi tohoto stanoviska zasahuje nemovitosti toliko jediného vlastníka, lze uvažovat nad změnou v jeho neprospěch i bez opakování veřejného projednání za předpokladu jeho výslovného souhlasu.

Posledně uvedený postup souhlasu vlastníka nicméně vykazuje v daném konkrétním případě následující rizika.

Prvním rizikem je úprava obecného regulativu plochy Z, k jejímuž konkrétnímu znění se vlastník nemovitostí v ploše V-2 prakticky nemohl vyjádřit v prvním a ani opakovaném veřejném projednání. Kromě vyjádření vlastníka je potřebné zohlednit i stanoviska dotčených orgánů. Podstatnou úpravou návrhu územního plánu je třeba rozumět také situaci, kdy jsou úpravou návrhu územního plánu nově dotčeny veřejné zájmy a dotčený orgán nemohl uplatnit své stanovisko (srov. rozs. NSS č.j. 5 Aos 1/2012 – 140). Dotčený orgán nicméně v rámci veřejného

projednání své stanovisko vydal a je jím vázán a v případě rozhodování o námitkách by se měl také vyjádřit k případným návrhům na změny územního plánu po veřejném projednání, vyvolaným rozhodnutím o námitkách.

Druhým rizikem může být změna regulace plochy V-2 odhlížející od případného kladného hodnocení jejího zařazení do návrhu územního plánu. Změna regulace plochy V-2 tak může přinést narušení možnosti vstoupit do projednávání návrhu územního plánu nejširší veřejnosti.

S ohledem na to, že autor tohoto posudku nezná stanovisko vlastníka nemovitostí v ploše V-2 a shora uvedená rizika postupu dle § 172 odst. 5 správního řádu, přiklání se z opatrnosti k opakování veřejného projednání v případě zrušení regulativu zastavitelnosti plochy V-2 ve znění V/a3/n.

2. Pokud uzavřete otázku č. 1 s tím, že se jedná o tzv. „podstatnou úpravu Návrhu ÚP“, pak ve smyslu ust. § 53 stavebního zákona má být úprava projednána na opakovaném veřejném projednání?

S ohledem na shora uvedenou odpověď na první otázku je možné dospět k názoru, že odpověď na druhou otázku může být závislá na procesní aktivitě vlastníka nemovitostí dotčených úpravou návrhu územního plánu. Procesní pasivitu vlastníka dotčených nemovitostí lze přitom vnímat jako souhlas s navrženou regulací pro opakované veřejné projednání. Pokud tedy vlastník dotčených nemovitostí v ploše V-2 neprojevil výslovný zájem o návrat k regulaci (vlastnímu omezení), jež byla předmětem prvního veřejného projednání, nelze se k této regulaci bez opakování veřejného projednání vrátit.

3. Posuďte, zda se lze odchýlit od stavebním zákonem předpokládaného postupu, tj. opakovaného veřejného projednání upraveného Návrhu ÚP – byla explicitně judikována nebo lze použít ust. konkrétního paragrafu právního předpisu k doložení výjimky z tohoto postupu?

Judikatura správních soudů v několika málo případech naznačila, že místo opakování veřejného projednání dle stavebního zákona lze uvažovat o postupu dle § 172 odst. 5 správního řádu, tj. užití obecných ustanovení o pořizování opatření obecné povahy, vizte rozsudek NSS č.j. 9 AOs 3/2013 – 31 bod 30.

4. Posuďte, zda může mít na závěry z předešlých otázek dopad, že by úprava/změna spočívala ve faktickém „návratu“ k již dříve projednanému řešení – v tomto případě ploše Z (zeleň/park)? v upraveném návrhu nového UPmB z roku 2021 došlo ke změnám v textaci regulativu plochy Z, a to zejména v hlavním využití, možnosti umístit podzemní stavby a v otázce zahrádkářských lokalit.

Potenciální návrat regulace funkční plochy, k již projednanému způsobu regulace by znamenal odpadnutí potřeby získávání stanoviska dotčeného orgánu, který s projednanou změnu již vyslovil souhlas a v intencích ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona je svým názorem vázán. Změna regulace (textace) regulativu ploch Z, zejména v hlavním využití a rozšíření možností umístování podzemních staveb vyvolávají potřebu doplnění stanoviska dotčeného orgánu.

Stran dotčení vlastníka změnou textace regulativu plochy Z je možné usuzovat, že zde nedochází ke zhoršení jeho postavení a tato změna na dotčeného vlastníka nemá negativní vliv.

Ač se tedy není možno zcela vrátit do stavu z roku 2020, aniž by nebyl změněn také dotčený regulativ plochy, má autor tohoto posudku za to, že změna regulativu nezasahuje negativně do práv vlastníka potenciálně dotčeného navrátilivší se regulací. Za uvedeného stavu je možné se souhlasem vlastníka uvažovat nad využitím shora popsaného postupu odlišného od opakování veřejného projednání.

5. Pokud uzavřete s tím, že se jedná o tzv. „podstatnou úpravu Návrhu ÚP“, která má být ve smyslu ust. § 53 stavebního zákona projednána na opakovaném veřejném projednání, se zohledněním právního posouzení otázek 3 a 4, pak posuďte následující otázky:

a. Pokud by město Brno upravený Návrh ÚP v rozsahu provedené podstatné úpravy Návrhu ÚP neprojednalo na opakovaném veřejném projednání, pak jednalo by se o postup zjevně nesouladný/v rozporu se stavebním zákonem?

Pokud by pořizovatel neprojednal úpravu, která je předmětem tohoto posouzení na opakovaném veřejném projednání, jednalo by se o postup rozporný se stavebním zákonem, pokud by současně neměl k dispozici souhlas vlastníka dotčených nemovitostí, doplnění vyjádření dotčeného orgánu státní správy a současně svůj postup dostatečně precizně nezdůvodnil.

b. Pokud uzavřete s tím, že by došlo k porušení stavebním zákonem předpokládaného postupu, pak posuďte, jak by byl postup (pravděpodobně) posouzen v rámci soudního řízení o návrhu na zrušení OOP, resp. s jakými následky?

Důvodem pro zásah ze strany soudu mohou být pouze takové procesní excesy, které se dotýkají samé podstaty procesních práv účastníka takového procesu s přímým dopadem do jeho právního postavení. V daném případě by mohlo dojít toliko ke zrušení regulace konkrétní plochy, u níž došlo po opakovaném veřejném projednání k podstatné změně regulace, aniž by byla taková změna předmětem veřejného projednání či s ní explicitně souhlasil vlastník regulovaných nemovitostí.

4. Závěr

Na podkladě shora uvedeného stavu znalostí výkladu neurčitého právního pojmu podstatná změna návrhu územního plánu a při neznalosti postoje vlastníka dotčených nemovitostí autor tohoto stanoviska uzavírá, že změna regulace dotčené plochy by z opatrnosti měla být podrobena opakovanému veřejnému projednání.

Mgr. Ing. Ján Bahýľ, advokát