

VÁŠ DOPIS ČJ.:

ZE DNE: 16. 6. 2016

NAŠE ČJ.: MMB/0251446/2016

SPIS. ZN.: 4100/OÚPR/MMB/0251446/2016/2

VYŘIZUJE: Mgr. Doležalová
Mgr. Fischerová

TEL.: 542 174 587

542 174 142

FAX: 542 174 425

E-MAIL: dolezalova.veronika@brno.cz
fischerova.marketa@brno.cz

DATUM: 2016-07-22

POČET LISTŮ: 3

**Statutární město Brno,
městská část Brno-Líšeň
Mgr. Břetislav Štefan
starosta
Jírova 2
628 00 Brno**

DS

Sdělení k dotazu na důsledky snížení IPP v lokalitě mezi ulicemi Novolíšeňská a Kubelíkova

Vážený pane starosto,

dne 22. 6. 2016 obdržel Odbor územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna (OÚPR MMB) Váš dotaz, zda by bylo možné požádat o změnu ÚPmB v lokalitě mezi ulicemi Novolíšeňská a Kubelíkova spočívající ve snížení hodnoty stanoveného IPP, a jaké by byly důsledky tohoto počínání ve vztahu k ust. § 102 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Co se týče předmětu a formy návrhu na pořízení změny územního plánu, OÚPR MMB jakožto orgán obce všechny návrhy na pořízení změn ÚPmB, které obdrží, shromáždí, opatřuje stanoviskem pořizovatele a následně je předkládá k rozhodnutí samosprávě města Brna (§ 46 odst. 2 a 3 stavebního zákona). Návrh mohou podat subjekty dle § 44 písm. b), c) a d) stavebního zákona a návrh musí splňovat náležitosti dle § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. a dle § 46 odst. 1 stavebního zákona. Kromě obecných náležitostí podání tak návrh na pořízení změny ÚPmB musí obsahovat i **údaje o navrhované změně využití ploch, údaje o současném využití ploch dotčených návrhem, důvody pro pořízení změny územního plánu a návrh úhrady nákladů na pořízení změny územního plánu**. Zákon předmět návrhu nijak věcně neomezuje a lze říci, že formulace předmětu návrhu je záležitostí podatele a vyjádřením jeho záměru. OÚPR MMB celoročně obdrží a eviduje značné množství návrhů na pořízení změn, včetně protichůdných návrhů na prověření změn v některých lokalitách. Svůj odborný názor na vhodnost či potřebnost pořízení té které změny pak vyjadřuje ve stanovisku pořizovatele dle § 46 odst. 3 stavebního zákona. Konečné rozhodnutí o zahájení či nezahájení procesu pořizování změny je však vždy v kompetenci Zastupitelstva města Brna (§ 47 odst. 1 stavebního zákona).

Co se týče Vaší obavy z možného uplatnění náhrady za změnu v území dle § 102 odst. 2 stavebního zákona, relevantní právní úprava zní takto: „*Vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku. Tato náhrada náleží též vlastníkovi pozemku nebo osobě, která byla před změnou nebo zrušením regulačního plánu anebo před změnou nebo zrušením územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí podle § 94 odst. 3 oprávněna vykonávat práva z nich vyplývající (dále jen „oprávněný“), pokud uvedenou změnou nebo zrušením bylo zrušeno určení k zastavění a vznikla mu prokazatelná majetková újma.*“

Především je třeba uvést, že doposud nemáme konkrétní zkušenost s výklady uvedeného ustanovení soudy ČR. Důvodem je právě skutečnost, že k odnímání již přiznaných práv v reálu nedochází.

Lze tedy pouze v obecné rovině uvést následující: Přímá díkce zákona směřuje k přiznávání náhrad v případech zrušení pozemku k zastavění. Na druhou stranu finanční náhrada náleží podle zákona „vlastníkovi pozemku, kterému vznikla *prokazatelná majetková újma*“. Majetkovou újmu se přitom rozumí *náklady na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku*. Nelze plně předvídat, k jakému výkladu by přistoupil soud v případě vzniku majetkové újmy na základě snížení stavební využitelnosti pozemku změnou územního plánu (tj. případné snížení IPP oproti stavu, kdy investor pozemky kupoval), tedy zda by přiznal náhradu jen v případech celkového zrušení určení pozemku k zastavění, nebo i v případech částečného zrušení (snížení) využitelnosti pozemku k zastavění. Právní riziko vzniku této majetkové pohledávky zde nepochybně je, jakož i pravděpodobnost, že se dotčený vlastník obrátí na soud. Lze předpokládat, že náklady na koupi pozemku, případně další související finanční záležitosti se odvíjely od stanoveného možného využití, reálná majetková škoda je tedy v takovém případě pravděpodobná. Z praxe správního orgánu z minulosti je navíc již dlouhodobě zřejmé, že soudy přistupují k extenzivnímu výkladu, ve prospěch fyzických a právnických osob, oproti orgánům veřejné správy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ao 2/2007-73, publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, rozhodnutí rozšířeného senátu NSS č.j. 1 Aos 2/2013-116, rozsudek téhož soudu č.j. 1 Ao 2/2010 – 185, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Ao 7/2011-489 apod.).

Ve věci majetkové újmy v případě územního plánování se soud v minulosti (za platnosti avšak před nabytím účinnosti § 102 odst. 2 stavebního zákona) vyjádřil značně extenzivně, konkrétně takto (zkrácená citace z rozsudku NSS ze dne 5. 2. 2009, č.j. 2 Ao 4/2008 – 88):

„Nejvyšší správní soud vychází z premisy, že každý vlastník jakékoli věci je povinen strpět určitá omezení při výkonu svého vlastnického práva bez toho, že by toto omezení muselo být nějak kompenzováno. Tento předpoklad ve zcela obecné rovině odpovídá požadavku na rozumné uspořádání společenských vztahů, v rovině normativní jej lze dovodit z díkce čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny a je reflektován i judikaturou Ústavního soudu (např. usnesení ze dne 30. 1. 1998, sp. zn. IV. ÚS 324/97, in Sb. n u ÚS ročník 1998, sv. 10, s. 363). Nejvyšší správní soud je nicméně přesvědčen, že za situace, kdy míra tohoto omezení překročí míru spravedlivé rovnováhy mezi požadavky obecného zájmu a imperativy na ochranu základních práv jednotlivce, musí být vlastníku přiznána odpovídající náhrada. ... Zde je vhodné připomenout, že vlastnické právo patří mezi tzv. práva absolutní a zcela určitě je v katalogu lidských práv (vedle práva na život, práva na osobní svobodu, práva na lidskou důstojnost atp.) jedním z nejvýznamnějších. Zásahy do těchto práv lze proto připouštět toliko ve výjimečných a racionálně velmi přesvědčivě podložených případech a na podmínky takových zásahů musí být kladeny přísné restriktivní požadavky. Důvodem, pro který byla napadená část územního plánu zrušena, je tedy přímý rozpor nastoleného právního stavu s čl. 11 odst. 4 Listiny, ve smyslu nuceného omezení vlastnického práva navrhovatelky bez poskytnutí náhrady.

Nejvyšší správní soud není oprávněn jakkoli se vyjadřovat k otázce, jakým způsobem by měl být shora konstatovaný zásah do právní sféry navrhovatelky konkrétně kompenzován. Nepřísluší mu taktéž vynášet obecné soudy o tom, jaká by měla být kritéria pro přiznání náhrady, tedy jinými slovy, co lze již považovat za natolik intenzivní omezení vlastnického práva, aby zakládalo zadavateli územního plánu povinnost náhradu poskytnout.

... Řešení nepředstavuje ani ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona, které sice náhradu za změny v území předpokládá, nicméně jeho věcná působnost je odlišná (vztahuje se toliko na náhradu za znehodnocení pozemků, jejichž určení k zastavění bylo zrušeno na základě změny územního nebo regulačního plánu). Právě ve světle posledně zmiňovaného ustanovení je zřejmé, že mechanismus, který by (po provedené změně územně plánovací dokumentace) umožnil vlastníkům pozemků vyvolat řízení, v němž by se postavilo najisto, zda jim změnou funkčního využití těchto pozemků vznikla újma a popřípadě by jim byla v odpovídající výši přiznána náhrada, zde existuje (byť je jeho účinnost odložena až k 1. 1. 2012). Nejvyšší správní soud přitom neshledává žádný důvod, proč by toto právo mělo být vyhrazeno pouze předem definované skupině vlastníků bez ohledu na to, že majetkovou újmu mohou utrpět i jiní vlastníci; je si ovšem vědom toho, že půjde v praxi o případy spíše výjimečné, na jejichž hodnocení v konkrétních věcech bude třeba nahlížet s maximální zdrženlivostí. ...

*Jak uvedl již výše, nepřísluší mu vyjadřovat se k rozsahu a způsobu poskytnutí kompenzace; tato otázka by ostatně vyvstala teprve za situace, kdy by odpůrce v nově schválené části územního plánu opětovně stanovil funkční využití nemovitostí navrhovatelky způsobem, který by výkon jejich vlastnických práv omezoval nad shora popsanou míru, kterou by jinak byla povinna snášet bez poskytnutí kompenzace. Konkrétnímu rozsahu tohoto omezení by pak musela proporcionálně odpovídat i poskytnutá náhrada, což již samo o sobě vylučuje za současné situace jakékoli úvahy soudu na toto téma. **Lze tedy pouze v rovině obecné uvést, že nově schválená část územního plánu buď nesmí navrhovatelku omezit v rozsahu shora popsaném, nebo musí být takové omezení přijato až po dohodě s navrhovatelkou, jejíž součástí může být i dohoda o poskytnutí oboustranně akceptovatelné náhrady.***

Riziko přiznání majetkové újmy ze strany soudů tedy nelze za uvedených okolností plně vyloučit. Soud zde vyjádřil úvahu, která byla mnohem širší, než znění zákona; opřel se přitom pouze o obecné ustanovení Listiny základních práv a svobod. Citovaný názor soudu přitom není ojedinělý, obdobně se vyjádřil např. sedmý senát NSS v rozsudku č.j. 7 Ao 4/2011 – 126: „Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou - samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny - vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení (...) z čl. 11 LZPS, zejména z jeho odstavce 4, vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu „de minimis“ (viz implicitní omezení vlastnického práva vyplývající z odst. 3 zmíněného článku LZPS) musí být kompenzován. Pojem „nuceného zásahu do vlastnického práva“ je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. (...)“.

V obou případech se dovozuje nárok na majetkovou kompenzaci z ústavních předpisů (Listiny základních práv a svobod) a z obecné ochrany investic, bez ohledu na přímou dikci stavebního zákona.

Lze uzavřít s tím, že konkrétní případ řešení náhrady majetkové újmy v případě snížení stavební využitelnosti pozemku změnou územního plánu není dosud znám, z obecných úvah soudu na dané téma plyne tendence spíše k extenzivnějšímu výkladu zákona (tedy k širšímu výkladu ve prospěch poškozených subjektů); riziko náhrady majetkové újmy způsobené případným snížením IPP oproti stavu, kdy investor pozemky kupoval, nelze za těchto právních okolností vyloučit.

S pozdravem

Ing. arch. Dušan Novotník
vedoucí odboru

Na vědomí:

OÚPR MMB – Ing. Pelikánová, Mgr. Ing. Leopoldová, Ing. arch. Humpolíková, Ing. arch. Jašková,
Mgr. Fischerová, Mgr. Doležalová, Mgr. Poledník, sektor, spis – změny ÚPmB