

MOŽNÉ DŮSLEDKY ÚZEMNÍHO ROZHODNUTÍ A STAVEBNÍHO POVOLENÍ VYDANÉHO V ROZPORU S ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACÍ

Na žádost odboru územního plánování MMR vypracoval JUDr. Ivan Svoboda příspěvek, týkající se možných důsledků územního rozhodnutí a stavebního povolení vydaného v rozporu s územně plánovací dokumentací. Tento materiál byl posouzen a projednán na zasedání poradního sboru pro pořizovatelskou praxi, který je zřízen při odboru územního plánování MMR. Na základě všech připomínek byl text upraven a jeho výsledné znění zde otiskujeme.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) v platném znění stanoví v ustanovení § 29 odst. 1, že územně plánovací dokumentace (dále jen ÚPD) obsahuje závazné a směrné části řešení. Podle odstavce 2 téhož ustanovení, závaznou část schváleného územního plánu vyhlásí obecně závazným právním předpisem příslušná obec, resp. vláda svým nařízením, schválila-li územní plán velkého územního celku. Konečně odstavec 3 tohoto ustanovení stanoví, že schválená územně plánovací dokumentace je ve stanoveném rozsahu závazným nebo směrným podkladem mimo jiné pro územní rozhodování. § 37 odst. 1 konkretizuje, že podkladem pro vydání územního rozhodnutí jsou územní plány a územní projekty. Podle odstavce 2 téhož ustanovení, stavební úřad v územním řízení přezkoumá mimo jiné soulad návrhu s podklady, tedy i se schválenou ÚPD. V územním rozhodnutí pak stavební úřad ve smyslu § 39 zabezpečí zájmy společnosti v území, zejména soulad s cíli a záměry územního plánování, které jsou dány především schválenou ÚPD.

Z těchto ustanovení jednoznačně vyplývá, že územní rozhodnutí, které je vydáno v rozporu s ÚPD, porušuje tato zákonná ustanovení a je tedy nezákonné.

Nelze souhlasit s názorem, že z ustanovení § 37 odst. 1 a 2 stavebního zákona lze sice dovést povinnost stavebního úřadu přezkoumat soulad návrhu s územním plánem, ne však nezákonnost územního rozhodnutí při zjištěném nesouladu. Podle tohoto názoru stavební úřad sice musí přezkoumat soulad návrhu s územním plánem, ale zjistí-li nesoulad, nemusí z toho vyvodit žádné důsledky a může vydat územní rozhodnutí i podle návrhu v rozporu s územním plánem. Absurdnost tohoto názoru je zřejmá. K čemu by tedy vlastně přezkoumávání souladu návrhu s územním plánem bylo, kdyby bylo možno vydat územní rozhodnutí i podle návrhu, který v souladu s územním plánem není. Vycházejí z citovaných ustanovení stavebního zákona, nutno mít zato, že vydal-li stavební úřad územní rozhodnutí v rozporu s územním plánem, nesplnil svou zákonnou povinnost a soulad návrhu s územním plánem nepřezkoumal a porušil tak § 37 odst. 2 stavebního zákona nebo při tomto přezkoumávání existující nesoulad nezjistil a rozhodl tak na podkladě nedostatečně zjištěného stavu věci, tedy navíc v rozporu s § 3 odst. 4 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

Územní rozhodnutí je nezákonné i tehdy, jestliže je v rozporu pouze se směrnou částí ÚPD. Ustanovení § 37 a 39 stavebního zákona totiž nerozlišuje závaznou a směrnou část ÚPD, ale hovoří pouze o územních plánech, územních projektech a cílech a záměrech územního plánování. Mimo to stavební zákon upravuje v § 31 odst. 3 i provádění změn směrné části ÚPD, z čehož vyplývá, že v přípa-

dech, kdy je důvodně třeba rozhodnout odchylně od řešení, uvedeného ve směrné části ÚPD, nutno provést nejprve její úpravu a pak teprve vydat územní rozhodnutí v souladu s touto upravenou směrnou částí ÚPD.

Nezákonnost územního rozhodnutí nezpůsobuje sama o sobě automaticky jeho neplatnost. Zásadou je, že pravomocné správní rozhodnutí by vadné a nezákonné, je platné dokud není zrušeno způsobem stanoveným zákonem, především správním řádem.

Tato zásada je dána potřebou právní jistoty, která by byla narušena, kdyby si kdokoliv mohl činit závěry o neplatnosti správního rozhodnutí, v daném případě o neplatnosti územního rozhodnutí, u něhož byl zjištěn rozpor s ÚPD.

Tato zásada však také znamená, že podle platného územního rozhodnutí, byť nezákonného, je možno dále zpracovávat projektovou dokumentaci a dokonce je možno na jeho podkladě vydat i stavební povolení (a následně zahájit stavbu), které by nebylo nezákonné, i když by bylo v rozporu s ÚPD. Ve stavebním zákoně není totiž v žádném ustanovení konstruována přímá vazba stavebního povolení na ÚPD, ale pouze na územní rozhodnutí. Zejména § 60 odst. 1 a 2 a § 62 odst. 1 písm. a) požadují, aby žádost o stavební povolení a dokumentace dodržovala podmínky územního rozhodnutí. Tyto otázky je povinen přezkoumat stavební úřad ve stavebním řízení a zjistí-li rozpor s územním rozhodnutím, stavební řízení zastaví (podle § 60) nebo žádost zamítne (podle § 62 odst. 4). Stavební povolení vydané v rozporu s územním rozhodnutím je nezákonné. Stavební povolení vydané v souladu s územním rozhodnutím platným, byť nezákonným, samo nezákonné není.

Územní rozhodnutí, které je v rozporu s ÚPD, tedy nezákonné, je možno zrušit v odvolacím řízení, podal-li proti němu některý účastník odvolání. Nebylo-li odvolání podáno a územní rozhodnutí nabylo právní moci, může je zrušit v řízení mimo odvolání podle § 65 a násl. správního řádu správní orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený stavebnímu úřadu, který nezákonné územní rozhodnutí vydal. Po uplynutí tří let od právní moci rozhodnutí je již nelze v mimoodvolacím řízení zrušit ani změnit. Podnětu účastníka řízení k přezkoumání rozhodnutí může v plném rozsahu vyhovět i sám stavební úřad, který nezákonné rozhodnutí vydal, netýká-li se rozhodnutí jiného účastníka nebo souhlasí-li s tím ostatní účastníci řízení. Nutno ještě dodat, že v mimoodvolacím řízení nebude zřejmě možné ve většině případů provést změnu územního rozhodnutí tak, aby bylo uvedeno do souladu s ÚPD, protože by se tím obvykle rozhodlo o jiné stavbě nebo o jiném jejím umístění, než požadoval návrh, což nelze. Prakticky bude přicházet v úvahu zrušení územního rozhodnutí.

Správní orgán přezkoumávající územní rozhodnutí v mimoodvolacím řízení musí podle ustanovení § 65 odst. 2 druhá věta správního řádu dbát na to, aby práva nabytá z územního rozhodnutí v dobré víře, zejména jeho navrhovatelem, byla co nejméně dotčena. Rozsah práv nabytých v dobré víře navrhovatelem roste v závislosti na postupující přípravě stavby. První situace je, bylo-li teprve vydáno územní rozhodnutí, druhá situace, když na jeho podkladě již bylo vydáno stavební povolení a konečně třetí situace, když již byla stavba zahájena a je v různém stupni rozestavěnosti. S tím samozřejmě stoupá i intenzita ochrany práv nabytých v dobré víře. Přezkoumávající správní orgán musí vážit, zda v jednotlivých konkrétních případech převažuje zájem na dodržení ÚPD nad právy nabytými v dobré víře a rozhodnout s vědomím, že důsledky zrušení územního rozhodnutí budou tím závažnější, čím příprava stavby případně její provádění více postoupilo. Důsledky zrušení územního rozhodnutí při tom mohou postihnout jak stavebníka, který se ani nemusel dopustit žádné chyby, tak i stavební úřad, který nezákonně rozhodnutí vydal. O tom blíže v části o náhradě škody v závěru tohoto článku.

Stavební povolení, které je v rozporu s ÚPD, ale v souladu s územním rozhodnutím, nelze pro nezákonnost zrušit, pokud je územní rozhodnutí platné. Nutno tedy nejprve zrušit územní rozhodnutí, které je v rozporu s ÚPD a po právní moci zrušovacího rozhodnutí zrušit i stavební povolení, jehož nezákonnost lze dovodit z toho, že se neopírá o platné územní rozhodnutí, které bylo zrušeno s platností od samého počátku ("ex tunc"), tedy se na ně hledí, jako by nebylo vydáno. Jinak pro platnost vadného stavebního povolení a pro jeho zrušení v mimoodvolacím řízení platí totéž, co bylo uvedeno u územního rozhodnutí.

Pro úplnost nutno dodat, že nezákonné územní rozhodnutí i stavební povolení může být zrušeno i soudem na podkladě žaloby, podané některým účastníkem.

Došlo-li ke zrušení územního rozhodnutí nebo stavebního povolení pro nezákonnost, má účastník řízení, který tím utrpěl škodu, nárok na její náhradu podle zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Při zrušení územního rozhodnutí je škoda obvykle způsobena vynaložením nákladů na další zpracování projektové dokumentace a na přípravu stavby za platnosti územního rozhodnutí, při zrušení stavebního povolení může jít i o náklady na provádění stavby za platnosti stavebního povolení.

Nárok na náhradu škody může uplatnit účastník u Ministerstva pro místní rozvoj, které může nárok uspokojit do šesti měsíců. Pokud tak neučiní, může se poškozený domáhat přiznání nároku nebo jeho neuspokojené části u soudu. V soudním řízení je žalovanou stranou Česká republika, zastoupená Ministerstvem pro místní rozvoj.

Nahradilo-li ministerstvo, buď dobrovolně nebo na podkladě soudního rozsudku škodu, má právo požadovat úhradu na správním orgánu, který nezákonně rozhodnutí vydal, to je na příslušném okresním nebo obecním (městském a obecním) úřadě. Tento úřad má právo požadovat úhradu na tom, kdo se na vydání nezákonného rozhodnutí podílel, jestliže jeho vina byla zjištěna v trestním nebo kárném řízení.

Z toho, co bylo uvedeno, plyne, že vydání územního rozhodnutí v rozporu s ÚPD může mít značné a nepříjemné právní i finanční komplikace. Je tedy nezbytné přísně dodržovat schválenou ÚPD a tam, kde by z návrhu na vydání územního rozhodnutí byla důvodně zřejmá potřeba jiného řešení než obsažené ve schválené ÚPD, přistoupit nejprve ke změně ÚPD podle § 31 stavebního zákona a to i tam, kde by šlo pouze o změnu směrné části ÚPD.

JUDr. Ivan SVOBODA

VÝZVA

K podávání námětů na zpracování odborných témat územního plánování

K plnění úkolů ministerstva pro místní rozvoj - ústředního orgánu územního plánování - zadává odbor územního plánování (OÚP MMR) i Ústav územního rozvoje (ÚÚR - rozpočtová organizace MMR) zakázky, jejichž cílem je řešení řady odborných otázek. Jedná se o témata, významná nejen pro vlastní činnost OÚP MMR, ale i pro zkvalitňování územně plánovací činnosti veřejné správy vůbec, včetně otázek usměrňování rozvoje obcí, či ochrany hodnot území. OÚP MMR i ÚÚR přitom postupují dle zákona č. 199/1994 Sb. (ve znění pozdějších úprav) a není-li zakázka svou velikostí předmětem veřejné obchodní soutěže volí cestu "výzvy více zájemcům k podání nabídky".

S cílem maximálně otevřít přístup odborné veřejnosti k zakázkám a získat nové podněty pro jejich co nejkvalitnější zpracování, opírající se o konkrétní zkušenosti s obecně platnou využitelností, jsou dále uvedeny tematické okruhy, které budou řešeny zakázkami, zadávanými v roce 1998:

1. Koordinace celorepublikové infrastruktury
2. Regenerace městských památkových rezervací a zón (MPR a MPZ)
3. Podpora zpracování ÚPD v problémových regionech a rizikových územích
4. Zpracování odborně metodických podkladů pro orgány ÚP
5. Aplikace novely stavebního zákona do praxe veřejné správy
6. Příprava podkladů pro legislativní předpisy na úseku ÚP

V této fázi, která ještě nespadá pod režim zákona č. 199/1994 Sb., je snahou OÚP MMR získat zejména náměty zakázek, které lze zahrnout do uvedených tematických okruhů.

V případě Vašeho zájmu o účast na zakázkách OÚP MMR či ÚÚR, zašlete Váš námět, obsahující základní orientační popis předmětu práce včetně osnovy, formy výstupu (přizpůsobené potřebám konečného uživatele - např. orgánům obcí, veřejnosti, pořizovateli či zpracovateli ÚPD/ÚPP, apod.) a jeho časové náročnosti, označený zvoleným názvem tématu na adresu:

Ústav územního rozvoje
Jakubské nám. 3
601 00 BRNO

nebo na e-mail:
navratilova@uur.cz

Vaše náměty, zpracované v rozsahu do 4 strojopisných stran uspořádá a pro OÚP MMR připraví Ústav územního rozvoje Brno jako podklad *pro výběr témat a autorů, kteří budou následně osloveni* v rámci "výzvy více zájemcům k podání nabídky", *dle zákona č. 199/1994 Sb.*

V termínu 1. - 6. 6. 1998 proběhne vyhodnocení obdržených námětů;
později doručené náměty budou využity dle okolností.

OÚP MMR se touto výzvou obrací na odborníky, zabývající se problematikou územního plánování, zpracovatele ÚPD/P i na pracovníky veřejné správy.

Jako příklad uvádíme některá témata možných zakázek, která přísluší do některého z výše uvedených tematických okruhů (1. až 6.):

- Obsahový standard jednotlivých etap zpracování ÚPD
- Přiblížení a vysvětlení procesu územního plánování veřejnosti
- Činnost pořizovatele ÚPD v návaznosti na novelu stavebního zákona
- Součinnost dotčených orgánů státní správy při pořizování ÚPD
- Otázky uspořádání území, pro které není zpracována ÚPD/P, vazba na územní rozhodování
- Analýza potencionálních krizových jevů a problematických území s ohledem na usměrňování rozvoje územně plánovací činnosti