

POZNATKY ZE SOUDNÍHO PŘEZKUMU ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE¹⁾

Martin Tunka

Úvodem

Soudní přezkum územně plánovací dokumentace (ÚPD) prošel určitým vývojem. Před rokem 2006 přezkoumával Ústavní soud obecně závazné vyhlášky, kterými obce nebo kraje v samostatné působnosti vyhlášovaly část ÚPD, závaznou pro zpracování a schvalování navazující ÚPD a pro rozhodování v území. Přezkum těchto vyhlášek (závazných částí ÚPD) byl ojedinělý, dovolání se soudní ochrany před jejich důsledky bylo prakticky nedostupné.

Při přípravě nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) bylo použití obecně závazných vyhlášek na úseku územního plánování předmětem výhrad Ministerstva vnitra, spolupředkladatele návrhu zákona. Byl uváděn argumentem neslučitelnost jejich použití pro tento účel s ústavním pořádkem. Jako jediné možné řešení se nabízkou využít opatření obecné povahy (OOP), které bylo od 1. 1. 2006 do českého práva zavedeno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Soudní přezkum opatření obecné povahy upravil od 1. 5. 2005 zákon č. 127/2005 Sb., kterým bylo do soudního řádu správního (SŘS, zákon č. 150/2002 Sb.), vloženo ustanovení § 101a.

Od 1. 1. 2007 stavební zákon č. 183/2006 Sb. stanovil, že územně plánovací dokumentace se vydává opatřením obecné povahy a je závazná pro rozhodování veřejné správy o změnách v území, a že obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy, přičemž je nelze přezkoumávat podle správního řádu.

Proč bylo ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb. zvoleno použití opatření

obecné povahy pro územně plánovací dokumentaci? Důvodů bylo více. Kromě výhrad proti použití obecně závazné vyhlášky bylo hlavním a rozhodujícím důvodem zachovat dosavadní závaznost ÚPD při výkonu veřejné správy.

Této volbě předcházely diskuse a střety často protichůdných názorů. Jeden z nich představovalo tvrzení, že územně plánovací dokumentace, především územní plány, jsou, výrazem vrchnostního práva územní samosprávy stanovovat koncepci rozvoje území města/obce, která by neměla být omezována tzv. diktátem dotčených orgánů s jejich požadavky na ochranu veřejného zájmu. Opustit nutnosti dohody s dotčenými orgány při pořizování ÚPD by bylo jistě možné, ovšem za cenu, že by tato dokumentace nemohla být závazná pro navazující (správní) rozhodování veřejné správy. Teprve v něm by se totiž mohly uplatnit veřejné zájmy, řešení jejich vzájemných střetů a jejich střetů se zájmy soukromými. Posouzení výhod a problémů modelu ryze „samosprávné“ ÚPD (ta by pak byla spíše programem rozvoje obce nebo kraje) a „vrchnostenského“ územního plánování prováděného pouze státní správou (viz např. dřívější pořizování územní plánů velkých územních celků ministerstvem a jejich schvalování vládou) nakonec prokázalo, že pro přípravu závazné územně plánovací dokumentace je nejvhodnější dosavadní tzv. „smíšený“ model, ve kterém se prolíná výkon státní správy s rozhodováním samosprávy. Tento model umožňuje koordinaci veřejných zájmů, zájmů územních samospráv i zájmů soukromých, při zajištění práv všech účastníků tohoto náročného hledání kompromisů.

Od roku 2006 vstoupila do debaty o povaze, účelu i obsahu ÚPD významně moc soudní. Nejdříve prováděl soudní přezkumy ÚPD pouze Nejvyšší správní soud, v roce 2006 jen ve 4

případech. Od 1. 1. 2012, s účinností novely SŘS zákonem č. 303/2011 Sb., provádějí přezkumy ÚPD krajské soudy, NSS rozhoduje o kasačních stížnostech. Rovněž bylo stanoveno, že návrh na soudní přezkum lze podat nejpozději do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Dosud bylo provedeno téměř 500 soudních přezkumů ÚPD i související politiky územního rozvoje. V letech 2012, 2013 a 2015 to bylo téměř 80 přezkumů ročně.

Zejména zpočátku soudní přezkumy vyvolávaly velkou pozornost veřejné správy, především pořizovatelů ale i projektantů, staly se trvalým předmětem odborných seminářů. Informace o nových soudních přezkumech jsou součástí porad veřejné správy i metodických školení, tvoří přílohu „Pořizovatelská praxe“ časopisu Urbanismus a územní rozvoj, vydávaného Ústavem územního rozvoje. Česká společnost pro stavební právo (ČSPSP) vede evidenci rozsudků a zpracovává jejich rešerše. V Sekci pro územní rozhodování a stavební řád ČSPSP bylo z oblasti územního plánování diskutováno víc jak 84 judikátů správních soudů, včetně vybraných nálezů Ústavního soudu.

Jaká významná témata přinesly soudní přezkumy pro územní plánování?

Soudní přezkumy zdůraznily požadavky, které se sice daly dovodit z právních předpisů, ale které přitom nebyly příliš brány v potaz. Jejich opomíjení nebylo z hlediska činnosti pořizovatelů ÚPD i projektantů považováno za zásadní. Převládalo obecné povědomí, že vlastnická práva obecně a jejich ochrana speciálně při územně plánovací činnosti je dostatečně zajištěna vypořádáním námitek vlastníků dotče-

1) Tento článek zveřejňujeme se souhlasem redakce bulletinu Stavební právo, na jehož stránkách vyšel v čísle 1/2017 (pozn. red.)

ných nemovitostí. Soudní přezkum důvodnosti zásahu do vlastnických práv přinesl nový pohled na toto téma. Dále je uveden výběr určitých témat judikatury, který lze považovat za významný pro územně plánovací činnost:

K ochraně soukromých a veřejných zájmů

K vážení různých veřejných a soukromých zájmů; podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu použitelného pro řízení o opatření obecné povahy podle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu platí, že „*správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“ Tato obecná zásada správního řízení je však modifikována speciálními zásadami a cíli územního plánování vymezenými v ustanoveních § 18 a 19 stavebního zákona a samotnou povahou daného řízení, neboť na rozdíl od správního řízení, v němž se rozhoduje o konkrétní věci konkrétního subjektu, se v případě opatření obecné povahy jedná sice o akt s konkrétně určeným předmětem, ale s obecně vymezeným okruhem adresátů. Pořizovatel územního plánu proto musí chránit veřejný zájem ve všech jeho možných souvislostech a dbát ochrany jednotlivých soukromých zájmů, které však nezřídka bývají v rozporu nejen mezi sebou, ale i s veřejným zájmem. Jak bylo výše Nejvyšším správním soudem zřejmého, při přijímání opatření obecné povahy (zde územního plánu) vyhovění zájmu jedné osoby (jednoho vlastníka pozemků) znamená zásah do práv jiné osoby (jiného vlastníka pozemků). Vyhovění požadavku jednoho subjektu však samo o sobě nemůže znamenat vznik nedůvodné diskriminace třetích osob, neboť vždy je nutné zvážit komplexnost a složitost vztahů řešených opatřením obecné povahy (zde územním plánem) a danou skutkovou situaci.“

Otázka zásahu do vlastnických práv; Odůvodnění OOP nemůže obsahovat jen obecné proklamace (...). Musí

ve svém souhrnu odpovědět na otázku, z jakého důvodu měla být právě část pozemku určena jako součást plocha určitého funkčního využití. Podle NSS musí být možné seznat, zda zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytné nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

I když územní plán není „rozhodnutím“ o změně funkčního zařazení konkrétního pozemku, je-li tento zařazen do určité plochy a plyne-li z územního plánu, že tato plocha s ním počítá jinak, než byl doposud zařazen, jedná se fakticky o změnu funkčního zařazení pozemku, která musí být náležitě odůvodněna, neboť představuje zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny). Územní plán totiž představuje nepřímý zásah do vlastnického práva těch, o jejichž nemovitostech pojednává, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Vymezil-li totiž územní plán plochu určitého způsobu využití, nutno toto respektovat při následném rozhodování v území. Pokud dojde k radikální změně funkčního využití, vyžaduje to náležitě zdůvodnění. Takový zásah do vlastnického práva nemůže být odůvodněn obecnými proklamacemi týkajícími se celé lokality. Takové odůvodnění je pak zároveň v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, neboť, nedošlo k náležitému vyhodnocení zájmů ostatních (soukromých) subjektů včetně hlediska harmonie mezi podmínkami a potřebami generací současných a budoucích a nebyl posuzován veřejný zájem na potřebě změn v území dle § 18 odst. 1 a 2 a § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

Požadavky na způsob zpracování a obsah ÚPD

Požadavek srozumitelnosti opatření obecné povahy; v obecné rovině se k ní vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130. Uvedl, že opatření obecné povahy tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím

a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaném jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt. Abstraktnost takového aktu spočívá v neurčitém okruhu adresátů, čímž se de facto přibližuje právnímu předpisu. Pro právní předpisy však je charakteristický další znak, a to obecnost co do předmětu úpravy. Zde se naopak projevuje zásadní odlišnost opatření obecné povahy od právního předpisu, neboť opatření obecné povahy řeší jednotlivou věc, jeho předmět je tedy konkrétní, podobně jako v případech správního rozhodnutí.

Ačkoliv opatření obecné povahy samo nemůže stanovit exekučně vynutitelné povinnosti, ale může pouze u povinností stanovených zákonem stanovit jejich rozsah, je třeba je považovat za regulativní akt. Požadavek srozumitelnosti opatření obecné povahy vyplývá právě z jeho povahy regulativního aktu jako součásti systému práva. „*Právo by jako normativní ani jako regulativní systém nemohlo působit, kdyby nebylo sdělné. Aby se lidé mohli chovat podle práva, musejí vědět, jak se mají chovat.*“ (Knappp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 49). Pod sdělností přitom nelze rozumět jen dostupnost práva jeho adresátům, ale též jeho srozumitelnost. Srozumitelnost v tomto smyslu by bylo lze označit za základní zásadu tvorby a vydávání právních aktů.

Nutnost dodržení srozumitelnosti právních předpisů pak opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje především Ústavní soud: „*[v] teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty (...). Podle názoru Ústavního soudu mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti*“ (náleze ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, bod 20). „*[Z]ákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak*

vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými“ (nález ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, publikovaný pod č. 37/2007 Sb., bod 70, ve věci ústavnosti legislativních přílepků). Jestliže je tedy srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí i právních předpisů, je třeba trvat na srozumitelnosti i opatření obecné povahy, jako jejich mezičlátku.

Nejvyšší správní soud vycházel rovněž z obecnějších závěrů Ústavního soudu, který opakovaně konstatuje, a to nejen ve vztahu k interpretaci právních předpisů, že „naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ (z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publ. pod č. 30/1998 Sb.).

Nutnost náležitého odůvodnění změn funkčního využití (vztah původního územního plánu (ÚP) a jeho změny nebo nového a původního ÚP), tzv. „skokové změny“ – nevyplývá, že by skokové změny ve využití území nebylo možné vůbec provést, ale že tyto musí být náležitým způsobem odůvodněny a nepostačí pouze obecná prohlášení a proklamace o naplnění cílů územního plánování.

Kontinuita s předchozím územním plánem; Přestože nový územní plán s sebou ze své podstaty přináší změny v území oproti dosavadnímu stavu, nelze zcela a bez řádného odůvodnění narušit kontinuitu s předchozím územním plánem (a faktickou situací v území). Takovouto změnu je nutné náležitě odůvodnit.

Vymezování zastavitelných ploch – nezbytnost řádného zdůvodnění jejich potřeby ve vazbě na vyhodnocení účelného využití zastavěného území.

Úpravy směrné části územního plánu, otázka data nabytí její účinnosti; k otázce retroaktivity a retrospektivy se vztahují závěry rozšířeného senátu NSS (usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOS 2/2013 – 116): „[d]ůležitou a související otázkou je problém časové působnosti nově vysloveného právního názoru, tedy zda má nový právní názor vyslovený v novém rozhodnutí účinky retrospektivní nebo prospektivní. Je nepochybné, že v českém systému existuje v zásadě pouze incidentní retrospektiva, tedy aplikace nové soudem utvořené (dotvořené) normy na všechny kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru. Incidentní retrospektiva současně vylučuje mimořádné opravné prostředky typu obnovy řízení proti pravomocným rozhodnutím jen z důvodu změny judikatury, a to jak v řízení před obecnými soudy, tak v řízení správním.“. Soud vyložil, že v případě změny judikatury nedochází k vytváření nových právních norem, ale toliko ke změně jejich interpretace; nelze proto hovořit o pravé či nepravé retroaktivitě, ale pouze o retrospektivě. Otázkou, zda lze ve vztahu k soudnímu rozhodnutí uplatit zákaz retroaktivity, se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11.

Meze soudní ochrany

K soudní ochraně ve spojení s možností podat návrh na zrušení OOP; ta je zákonem od samotného počátku této právní úpravy koncipována jako nástroj k ochraně subjektivních práv navrhovatele. Řízení o takovém návrhu je potom meritorně zaměřováno na to, zda k tvrzenému zkrácení na subjektivních právech navrhovatele skutečně došlo. Posláním tohoto soudního přezkoumání tak není obecná ochrana či náprava navrhovatelem dovozovaných nezákonností, které se nedotýkají jeho subjektivních práv. Návrh na přezkoumání opatření obecné povahy podaný vlastníkem dotčených nemovitostí není současně „žalobou ve veřejném zájmu“.

Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116 „soud ve správním soudnictví nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (a contr. práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudem prosazující věcně jiné, subjektivně 'správnější' řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícím proti 'nesprávnosti' přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.“ Nejvyšší správní soud v tomto usnesení také uvedl, že pokud účastník brojící proti neproporčním důsledkům plynoucím z opatření obecné povahy mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky proti právnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují; „mohlo by tím docházet k situacím, kdy by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili“.

Aktivita / pasivita navrhovatele přezkoumu; Významná byla usnesení rozšířeného senátu NSS. V otázce rozšíření aktivní legitimace navrhovatelů, napadajících opatření obecné povahy – (OOP) bylo konstatováno v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 – 116, že nepodání příslušných námitek navrhovatelů a důvody jejich pasivity je třeba zkou-

mat přísně podle okolností konkrétního případu a nelze z tohoto důvodu návrh na přezkum paušálně bez dalšího zamítnout. Pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat příslušné námitky a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemohou soudy rozhodující ve správním soudnictví porušit právní jistotu ostatních. Rozšířený senát NSS však současně dovodil, že tehdy, když soud shledá, že navrhovatel námitky nebo připomínky podat mohl a neučinil tak, musí se soud dále zabývat tím, zda existují závažné důvody pro vyhovění některému z bodů návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy jej nezbavuje práva podat návrh na zrušení OOP. Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval otázkou možné úspěšnosti navrhovatele před soudem v případě, kdy v procesu přijímání opatření obecné povahy svá práva nijak nehájil. Navrhovatel může být v takovém případě úspěšný pouze výjimečně, a to pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy. Ke zrušení opatření obecné povahy by tedy mohlo dojít i přes pasivitu navrhovatele v předcházejícím řízení, ale pouze převážily-li by důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v (územním plánem) přijaté změny; za tyto vážné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy

Otázka pasivity navrhovatele; Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29 (a na něj následně v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013 – 33), konstatoval, že „pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu“. Navrhovatel se tak v podstatě sám zbavil možnosti konkrétního vypořádání svých námitek ve vztahu ke svému pozemku.

Přestože se tedy postupným vývojem judikatury standard přezkumu vůči pasivním navrhovatelům relativně zpřísnil, rozhodovací praxe (včetně všech v předchozím odstavci zmíněných rozsudků kasačního soudu) nadále setrvává na závěru, že bez ohledu na to, zda navrhovatel podal námitky či připomínky, soud napadené opatření obecné povahy zruší pro porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.

Otázka aktivní procesní legitimace navrhovatele; usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 „(...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“.

Tzv. „přepjatý formalismus“; Viz např. Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze 7. 5. 2013, dle kterého jsou přehnané požadavky NSS výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost ÚP a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právní jistoty. Tomuto názoru oponoval soudce JUDr. Kůrka s tím, že nepovažuje rozsudky NSS za zásah do práva na samosprávu, která má možnost ovlivňovat průběh procesu pořizování ÚPD určeným zastupitelem. Požadavek, aby se soud řídil zásadou zdrženlivosti při hodnocení zákonnosti ÚPD je obsažen např. v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, dle kterého by ke zrušení ÚPD/OOP měl proto soud přistoupit jen tehdy, kdy došlo k poruše-

ní zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Okruh navrhovatelů soudního přezkumu

Oprávnění podat námitku k jakékoliv části návrhu územního plánu; NSS v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, dospěl k závěru, že „vlastník pozemku či stavby dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, je oprávněn podat námitku k návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Tyto námitky však nejsou omezeny pouze na části týkající se uvedených nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, nýbrž se mohou týkat jakékoli části návrhu územního plánu, nebo i postupu při jeho zadání či zpracování.“.

Námitka městské části; Rozšířený senát NSS [viz NSS 3 Ao 9/2011 ze dne 11. 6. 2013] se vyjádřil ke způsobilosti městské části hlavního města Prahy podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části. Rozšířený senát NSS [1 Aos 2/2013-116 ze dne 17. 9. 2013] došel k názoru, že index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné a vyjádřil se k otázce úpravy otázky úpravy směrné části ÚPD, pořízené podle předcházejícího stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Z tohoto Usnesení vycházela řada dalších rozsudků, ve kterých byla s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11 vysvětlena otázka retrospektivy a retroaktivity [„Jestliže tedy soudní rozhodnutí z podstaty věci působí zpětně (retrospektivně), nemůže se na ně uplatit ani obecný zákaz retroaktivity.“]. Názor rozšířeného senátu byl potvrzen i nálezem Ústavního soudu ÚS 56/13 z 14. 10. 2014, ve kterém „Ústavní soud konstatuje, že Nejvyšší správní soud v předmětné věci rozhodoval v souladu s principy hlavy páté Listiny, jeho rozhodnutí nelze označit jako rozhodnutí svévolné, ale toto rozhodnutí je

výrazem nezávislého soudního rozhodování, které nevybočilo z mezí ústavnosti. Z pohledu Ústavního soudu zde není prostor pro zásah do rozhodovací činnosti nezávislého soudu.“

Námítka zástupce veřejnosti; Rozšířený senát usnesením ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182 konstatoval, že zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. s. ř. s. Pro mnohé bylo překvapením i usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 5 As 194/2014 z 13.9. 2016, dle kterého je incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., oprávněn podat ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito.

Námítka občanského sdružení; Ve vztahu k problematice aktivní legitimace spolků ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí) prošla judikatura Ústavního soudu značnými posuny. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 59/14 z 10.6. 2014 vyplynulo, že nelze občanským sdružením pausálně odepřít právo aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (OOP) v podobě územního plánu, a že soudy musí posoudit v konkrétním případě tvrzenou dotčenost práv. K otázce aktivní žalobní legitimace spolku k napadení opatření obecné povahy se vyjádřil i Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3572/14 z 13.10. 2015.

Incidenční přezkum ÚPD; usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 5 As 194/2014 z 13.9. 2016 Soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné po-

vahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Viz též rozsudek NSS č.j. 6 As 54/2016 z 12.10. 2016.

Závěrem

Stavební zákon uvádí subjekty oprávněné podat námitku při pořizování ÚPD, protože jejich práva mohou být dotčena řešením ÚPD, která je závazná pro navazující rozhodování v území. Pouze z předpisů stavebního práva, které upravují proces pořizování a vydání ÚPD/OOP, nelze vždy jednoznačně dovést práva účastníků územně plánovací činnosti a těch, na které má dopad. Z řady dosavadních judikátů je patrné, že soudní moc dbá o to, aby nebyla bez zákonných důvodů omezena aktivní procesní legitimace k podání návrhu na přezkumu opatření obecné povahy OOP. Postupně se přesněji vymezuje a rozšiřuje okruh těch, jejichž názory by měli brát v potaz pořizovatelé územně plánovací dokumentace i odpůrci, kteří tato opatření obecné povahy vydávají. V nedávných rozsudcích byla objasněna i možnost incidenčního přezkumu opatření obecné povahy, který není omezen zákonnou lhůtou od nabytí jeho účinnosti (do tří let) a ke kterému může dojít až při projednávání žaloby ve věci, ve které bylo OOP použito. Jedná se o zohlednění toho, že vada předpisu, která nemusí být patrná při jeho přípravě a vydání, se může projevit až při jeho uplatnění, bez ohledu, jaká doba uběhla od nabytí jeho účinnosti. V těchto souvislostech je zřejmá nevhodnost neustálého prodlužování termínu, uvedeného v § 188 odst. 1 stavebního zákona, jehož uplynutím pozbyde platnost územně plánovací dokumentace schválené obcemi podle dřívějšího zákona č. 50/1976 Sb. Ze zákona č. 183/2006 Sb. vyplýval termín do konce roku 2011, odsunutý zákonem č. 191/2008 Sb. do konce roku 2015, dále prodloužený zákonem

č. 350/2012 Sb., na nyní platný termín do konce roku 2020. Předvídatelnost správního rozhodování činí značně problematické stáří ÚPD řady obcí, navíc „opravené“ celým řetězcem jejich změn bez vyznačeného právního stavu.

Vnímání soudních přezkumů a jejich důsledků pro územní plánování prošlo určitým vývojem, stejně jako i náhled soudů na tuto specifickou oblast činnosti veřejné správy. Díky soudním přezkumům se ozřejmil dopad a důležitost některých činností spojených s územním plánováním, které před tím nebyly vnímané jako příliš významné. Jedná se např. požadavek srozumitelnosti ÚPD, požadavek náležitě zdůvodnit navržené řešení, srozumitelněji komunikovat s účastníky komplikovaného procesu pořizování ÚPD, nutnost náležitě obhájit nezbytnost zásahu do vlastnických práv, přesně a přezkoumatelným způsobem konkretizovat veřejný zájem vyplývající ze zákona a odlišovat jej od skupinových zájmů, které v zákonech nemají oporu. Územní plánování se pohybuje ve velmi citlivém terénu, k prosazení představ o vhodném rozvoji území je někdy využíván soukromý majetek, aniž je přesvědčivě prokázána nezbytnost tohoto kroku. Respektování těchto požadavků je někdy náročné, někdy vyvolává i emotivní reakce, vyjádřené např. názorem, že z územního plánování se stala právníčina a přestává být tvůrčí činností.

Deset let soudních přezkumů vyvolává řadu otázek, např. jak dalece může ÚPD zasáhnout do vlastnických práv s ohledem na rozdíly v míře obecnosti a podrobnosti zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu, zda je účelné, aby zásady územního rozvoje byly opatřením obecné povahy, zda se v tomto případě nejedná spíše o interní směrnici pro výkon veřejné správy. Otázkou je, zda vše, co je nyní podle předpisů zahrnuto do výroku ÚPD, který především určuje rozsah zásahu do soukromých práv, může mít skutečně dopad na tato práva a zda by nebylo vhodné obsah výroku přehodnotit z tohoto hlediska. Některé jeho části (např. popis jednotlivých koncepcí) jsou spíše návodem a vysvětlením (doporučením), jak výrok OOP uplatňovat a čím se řídit v rozhodování o změnách v území.

Snad jen na okraj lze upozornit na to, že návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy nebo jeho části, vydané krajem, může podat též obec. Předmětem debat může být např. také to, jak dalece je obec, odpůrce vydávající opatření obecné povahy, schopna posoudit např. návrh na rozhodnutí o námitkách připravený pořizovatelem, řešení střetu veřejných zájmů, jak dalece je zastupitelstvo obce schopno posoudit odbornou činnost pořizovatele a projektanta.

Přes možné výhrady vůči soudním přezkumům ÚPD je zde jeden závažný argument v jejich prospěch. Tento přezkum je prováděn soudní mocí, která není součástí moci výkonné. Zde je na místě zmínit úskalí účinnosti přezkumu podle správního řádu, prováděného jedním ze zúčastněných subjektů procesu pořizování územně plánovací dokumentace. V případě územního plánu se krajský úřad jako nadřízený orgán územního plánování opakovaně vyjadřuje v procesu jeho pořizování.

Jestliže krajskému úřadu v jeho průběhu některé vady unikly, pravděpodobně je bude obtížně resp. „ochotně“ nalézat při přezkumu podle správního řádu. Totéž se vztahuje na přezkum zásad územního rozvoje Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR), které se opakovaně vyjadřuje v procesu jejich pořizování. Z tohoto hlediska se jeví jako žádoucí a účelné, aby územně plánovací dokumentace byla přezkoumávána správními soudy stojícími mimo proces územního plánování.

Ing. arch. Martin Tunka, CSc.

ENGLISH ABSTRACT

Findings of the judicial review of spatial planning documents, by Martin Tunka

The judicial review of spatial planning documents has been developed. Prior to 2006, the Constitutional Court reviewed municipal ordinances through which municipalities and Regions announced spatial planning documents that were binding for spatial decision-making. However, reviewed regulations (mandatory spatial planning documents) used to be rare and legal protection from their consequences was more or less impossible to obtain.