

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2017

Částka 82 – čís. 225

Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
Účinnost od 1. ledna 2018.

Částka 110 – čís. 323

Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.
Účinnost od 19. října 2017.

Částka 111 – čís. 326

Zákon, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.
Účinnost od 1. listopadu 2017.

Částka 137 – čís. 390

Nářízení vlády o použití peněžních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení na regeneraci veřejných prostranství na sídlištích.
Účinnost od 1. ledna 2018.

Částka 144 – čís. 405

Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb., a vyhláška č. 169/2016 Sb., o stanovení rozsahu dokumentace veřejné zakázky na stavební práce a soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr.
Účinnost od 1. ledna 2018.

Částka 162 – čís. 453

Vyhláška o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí.
Účinnost od 20. prosince 2017.

*Právní předpisy vybral:
Mgr. Pavel Machata, MMR*

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2016 č.j. 46 A 81/2015 – 85

NEZÁKONNÝ ZÁSAH, STAVEBNÍ UZÁVĚRA, NEVYDÁNÍ REGULAČNÍHO PLÁNU

§ 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů § 61 a násl., § 189a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 3. 2016 č.j. 46 A 81/2015 – 85 rozhodl o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu tak, že žalovanému městu R. se zakazuje, aby pokračováním v nezákonném zásahu spočívajícím v nevydání regulačního plánu ve vztahu k pozemkům žalobkyně p. č. x a x, k. ú. R., nadále porušoval práva žalobkyně a přikazuje se mu, aby ve lhůtě 6 měsíců od právní moci tohoto rozsudku vydal regulační plán ve vztahu k těmto pozemkům nebo ve stejné lhůtě zrušil nařízení rady města R. o stavební uzávěře k těmto pozemkům. Z odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Praze vyplývá následující:

Žalobkyně se žalobou domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného, který spatřuje v tom, že žalovaný nepřijal regulační plán pro lokalitu D., v důsledku čehož žalobkyně nemůže na dotčených pozemcích v lokalitě D. od nabytí účinnosti stavební uzávěry v roce 2006 realizovat svůj podnikatelský záměr a nakládat volně se svými pozemky, čímž je zásadním a nezákonným způsobem dotčeno její vlastnické právo a legitimní očekávání ochrany majetku.

Žalobkyně uvedla, že je vlastníkem, mimo jiné, pozemků parc. č. x a parc. č. x v katastrálním území R. Uvedené pozemky jsou součástí lokality D., v níž byla s účinností ke dni 28. 12. 2006 vyhlášena stavební uzávěra. Stavební uzávěra byla vyhlášena „do doby schválení regulačních plánů příslušných lokalit“. Vzhledem k tomu, že doposud žádný regulační plán, jímž se upravuje využití území ve smyslu § 97 odst. 1 zákona

č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, pro lokalitu D. nebyl vydán, trvá stavební uzávěra v rozporu s hmotněprávními podmínkami pro její existenci a v rozporu s povinnostmi obcí sledovat, vyhodnocovat a pořizovat územně plánovací dokumentaci podle § 5 odst. 6 stavebního zákona již téměř 9 let. Na dotčených pozemcích v lokalitě D. plánuje žalobkyně již od roku 2006 realizovat podnikatelský záměr výstavby rodinných a bytových domů a související infrastruktury, a to zcela v souladu s platným územním plánem žalovaného. Tato plánovaná výstavba má navazovat na již zrealizované projekty na území města R. v rozsahu 200 parcel a 300 bytů. Uskutečnění tohoto záměru je však znemožněno tím, že regulační plán ještě nebyl vydán a trvajícím stavební uzávěrou.

Žalobkyně zdůraznila, že se nemohla ochrany svých práv domáhat napadením opatření obecné povahy, jímž byla vyhlášena stavební uzávěra, jelikož v době, kdy žalobu ještě mohla podat, by s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nebyla úspěšná, neboť od vydání stavební uzávěry neuplynula ještě dostatečně dlouhá doba, avšak v době, kdy by návrh na zrušení stavební uzávěry mohl být již meritorně důvodný, by byl odmítnut z procesního důvodu nedodržení zákonné lhůty.

Dále uvedla, že vzhledem k téměř devět let trvajícím stavební uzávěře postupuje žalovaný nezákonně, pokud je nečinný ve věci vydání regulačního plánu týkajícího se jejich pozemků. Zásah, proti němuž se brání touto žalobou, je tudíž nezákonný, neboť je v rozporu s povinností žalovaného podle § 5 odst. 6 stavebního zákona, podle kterého *„dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, jsou [obce a kraje] povinny pořádit změnu příslušné územně plánovací dokumentace“* a se smyslem a účelem stavební uzávěry podle § 97 odst. 1 stavebního zákona. Svým protiprávním postupem ji žalovaný zkrátil ve výkonu vlastnického práva a na veřejném subjektivním právu očekávat, že ze strany orgánů veřejné moci nebude do rozsahu jejího vlastnictví a možností jeho využití protiprávně zasahováno.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, protože se nezákonného zásahu nedopouští. Domnívá se, že žaloba je nepřijatelná, protože žalobkyně se nedomáhala zrušení stavební uzávěry jiným způsobem, a to návrhem na zrušení opatření obecné povahy, který mohla podat ještě 5 let po stanovení stavební uzávěry. Ze samotného návrhu vyplývá, že se ve skutečnosti domáhá zrušení stavební uzávěry. Jeho postup není v rozporu se zákonem, a i kdyby se jednalo o nezákonný zásah, trval by maximálně do doby před dvěma lety, kdy rozhodl o pořízení návrhu regulačního plánu a od té doby činí kroky k jeho přijetí. Dále namítl, že žalobkyně se mnoho let o projekt nezajímala. Území lokality D. je územím rozsáhlým a pro město významným a pro přijetí regulačního plánu je potřeba přijmout řadu dokumentů, celý proces trvá dlouhou dobu, takže v navrhované lhůtě není možné regulační plán přijmout.

Než soud přistoupil k meritornímu posouzení žaloby, musel zabývat tím, zda byla žaloba podána včas a zda je přípustná. Žalovaný ve svém vyjádření zpochybnil jak včasnost, tak přípustnost žaloby. Soud je toho názoru, že jeho argumenty nejsou důvodné.

Pokud jde o otázku včasnosti žaloby, soud souhlasil se žalobcem, že se v projednávané věci jedná o tzv. trvajícím zásah, jelikož regulační plán pro lokalitu D. vydán doposud nebyl a plně se tak uplatní závěry NSS z rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51, podle kterého *„§ 84 odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat tak, že lhůta pro podání žaloby na ochranu před zásahem správního orgánu, a to ani lhůta subjektivní (dvouměsíční), ani lhůta objektivní (dvouletá), nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Jinak řečeno, žaloba proti zásahu, který trvá v okamžiku podání žaloby, z povahy věci nemůže být opožděná“*. Argumentace žalovaného, že od usnesení zastupitelstva města R. ze dne 5. 2. 2014 již žalovaný není nečinný, se míjí s podstatou věci, jelikož zásah je žalobcem vymezen jako „nevydání regulačního plánu“, nikoliv jako „nečinní kroků k vydání regulačního plánu“.

Pokud jde o přípustnost žaloby, soud konstatoval, že žalobce spadá do zásah v nevydání regulačního plánu, nikoliv v nezákonnosti stavební uzávěry (jakkoliv spolu obě otázky věcně souvisí) a proti nevydání regulačního plánu nelze brojit jiným způsobem než žalobou zásahovou (rozhodnutí ve věci vydání nebylo, žaloba na ochranu před nečinností nepřipadá v úvahu, jelikož regulační plán není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a rovněž nelze navrhnout zrušení opatření obecné povahy, jelikož je to právě jeho nevydání, které je předmětem soudního přezkumu). Úvahy účastníků, zda bylo či nebylo možné dosáhnout zrušení stavební uzávěry v řízení podle ustanovení § 101a s. ř. s., tak nejsou pro posouzení přípustnosti žaloby relevantní.

Soud tedy poté, co shledal žalobu včasnou a přípustnou, přistoupil k jejímu meritornímu posouzení a dospěl k závěru, že je důvodná.

Algoritmus přezkumu důvodnosti zásahové žaloby vymezil NSS v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, ve kterém uvedl, že *„Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakovaní „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout“*.

Žalobkyně argumentovala, že v důsledku nevydání regulačního plánu se na její pozemky v lokalitě D. stále vztahuje stavební uzávěra z roku 2006, která jí brání ve využití pozemků, čímž dochází k zásahu do jejího vlastnického práva a rovněž do legitimního očekávání spočívajícím v tom, že jí žalovaný nebude protiprávně bránit ve výkonu vlastnického práva. Soud tento názor sdílí.

Úvodem pokládal soud za nezbytné uvést, že souhlasí s názorem Krajského úřadu Středočeského kraje, pokud jde o nezákonnost stavební uzávěry. NSS v rozsudku ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103 uvedl, že *„Za vybočení z přípustného“*.

časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, lze považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlídnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno“. Závěry tohoto rozsudku je třeba vztáhnout i na stavební uzávěry přijaté za účinnosti stavebního zákona z roku 1976, jak judikoval i NSS v rozsudku ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30. Vzhledem k tomu, že od doby přijetí stavební uzávěry uběhlo již více než 9 let, nemá soud pochybnost o tom, že délka působení stavební uzávěry je nepřiměřená, a to zejména za situace, kdy žalovaný nepodnikl po dobu více než sedmi let (až do února roku 2014) žádné kroky směřující k vydání regulačního plánu pro lokalitu D. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani poukaz žalovaného na pasivitu žalobkyně, jelikož ani touto pasivitou nelze cca sedmiletou nečinnost žalovaného ospravedlnit. Na okraj soud poznamenal, že tato pasivita se netýká jenom lokality D., jelikož z lokalit dotčených stavební uzávěrou nebyly doposud vydány regulační plány ani pro lokality P. I. a S.

Soud dále připoměl, že NSS vydal své rozhodnutí v době, kdy nebyla stanovena zákonná lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, která byla do s. ř. s. vložena později, s účinností od 1. 1. 2012. V důsledku této novely s. ř. s. se situace žalobkyně (a všech osob dotčených stavebními uzávěrami) stala značně komplikovanou, jelikož (a v tom lze se žalobkyní souhlasit) tři roky nebudou zpravidla pokládány za nepřiměřeně dlouhou dobu (čemuž nasvědčuje i výše citovaný rozsudek NSS) a později (tedy v čase, kdy by se stavební uzávěra již stala nezákonnou), nebude její zrušení v řízení podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. možné kvůli uplynutí lhůty pro podání návrhu. Výše popsanou situaci, jež by mohla vést až k rozporu s ústavní zásadou zákazu denegatio justitiae, zakotvenou v čl. 36 Listiny základních práv a svobod, je tedy třeba překlénout ústavně konformním výkladem s. ř. s. a stavebního zákona, který umožní ochranu osob dotčených stavebními uzávěrami, které se plynutím času staly nezákonnými.

Před obdobnou situací byl postaven i NSS v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 132/2015-46, ve kterém dospěl k závěru, že „*Již dříve se Nejvyšší správní soud vyslovil, že existence stavební uzávěry je možná pouze na nezbytně nutnou dobu potřebnou k projednání a vydání této územně plánovací dokumentace (viz judikatura, na jejíž závěry odkazují citované zrušující rozsudky – rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191, ze dne 21. 2. 2012, č. j. 4 Ao 8/2011-69, ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, nebo ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 27/2011-102). Překračuje-li stavební uzávěra tento svůj účel, stává se její užití v konkrétním případě nezákonným, což musí soudy ve správním soudnictví k námitce reflektovat. Nejedná se o samostatné přezkoumání opatření obecné povahy či obecně závazné vyhlášky (která však v tomto případě bezpochyby je opatřením obecné povahy v materiálním smyslu), ale o zohlednění excesů spojených s aplikací podkladových aktů rozhodnutí“.* Překročením účelu je přitom podle názoru soudu nutno

rozumět nejenom situaci, kdy stavební uzávěra není zrušena, ačkoliv je předpokládána územně plánovací dokumentace přijata (jako tomu bylo v případě posuzovaném NSS), nýbrž i situaci, kdy stavební uzávěra, která je ze své povahy opatřením dočasným, trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, aniž by příslušná územně plánovací dokumentace byla vůbec vydána.

Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním orgánů veřejné správy je poskytnout jednotlivci určitý prostředek ochrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, pokud k němu dochází, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má, anebo nezákonné konání odstranit, pokud k němu již došlo (usnesení NSS č.j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. 11. 2010).

Pro důvodnost žaloby je nezbytné prokázat, že žalovaný postupoval nezákonně a svým postupem přímo zasáhl do práv žalobce v rozporu se zákonem v daném konkrétním případě. Ochrana podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.) je důvodná, jsou-li, a to kumulativně, splněny všechny podmínky, citované výše, které vymezil NSS, přičemž zásah musí trvat, nebo musí trvat jeho důsledky, nebo musí hrozit opakování zásahu. Není-li být jedna podmínka splněna, nelze ochranu podle § 82 s. ř. s. poskytnout, jak již bylo výše uvedeno. Žaloba je přitom nepřijatelná, lze-li se ochranu nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky.

Žalobkyně argumentovala, že v důsledku nevydání regulačního plánu se na její pozemky v lokalitě D. stále vztahuje stavební uzávěra z roku 2006, která jí brání ve využití pozemků, čímž dochází k zásahu do jejího vlastnického práva a rovněž do legitimního očekávání spočívajícím v tom, že jí žalovaný nebude protiprávně bránit ve výkonu vlastnického práva. Soud tento názor sdílel a dospěl k závěru, že v projednávané věci jsou splněny všechny podmínky pro aplikaci § 82 s. ř. s. na tento případ. Nevydání regulačního plánu žalovaným po dobu 9 let je s ohledem na vázanost trvání stavební uzávěry na jeho vydání nepochybně nezákonným postupem žalovaného, kterým přímo zasahuje do práv žalobkyně spočívajícím v oprávněném očekávání vydání regulačního plánu, na které odkazuje Nařízení rady města R. Žalobkyně nemá jinou možnost domáhat se svých práv, než touto žalobou. Námitka žalovaného, že se žalobkyně měla domáhat zrušení stavební uzávěry podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy, není důvodná. V období několika let od doby, kdy začala stavební uzávěra platit, nebyly pro její zrušení podmínky, neboť by nebyla splněna podmínka, že trvá po nepřiměřeně dlouhou dobu. Po uplynutí několika let pak nebyla splněna lhůta pro podání návrhu na zrušení obecné povahy. Jak bylo již uvedeno výše v rozsudku NSS, existence stavební uzávěry je možná pouze na nezbytně dlouhou dobu potřebnou k projednání a vydání územně plánovací dokumentace. Překračuje-li stavební uzávěra tento svůj účel, stává se její užití v konkrétním případě nezákonným. Doba 9 let, která uplynula od vyhlášení stavební uzávěry v lokalitě D., nepochybně přesahuje dobu potřebnou k projednání a vydání regulačního plánu. Postup žalovaného v posledních dvou letech nepokládal soud za dostatečný pro přijetí regulačního plánu v dané lokalitě, že pouze je jeho základě nelze učinit závěr, že ke dni rozhodnutí soudu nezákonný zásah již netrvá.

Ze všech výše uvedených důvodů soud s ohledem na skutkový a právní stav v okamžiku rozhodnutí soudu, který je v tomto případě podle § 87 odst. 1, část věty před středníkem, s. ř. s. pro posouzení věci rozhodující, žalobě vyhověl podle § 87 odst. 2 s. ř. s. a přikázal žalovanému, aby ve lhůtě, kterou podkládá za přiměřenou, s ohledem na dobu, po kterou žalovaný činí

přípravy k vydání regulačního plánu, jak sám uvedl, regulační plán ve vztahu k pozemkům žalobkyně v lokalitě D. vydal. Pro případ, že by žalovaný z objektivních důvodů nemohl regulační plán vydat, uložil žalovanému povinnost zrušit stavební uzávěru ve vztahu k těmto pozemkům v lokalitě D. zrušením Nařízení rady města R. o stavební uzávěře, a to ve stejné lhůtě.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*