

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH, ČLÁNCÍCH A PUBLIKACÍCH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2023

Částka 48 – čís. 88

Zákon, kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičtví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 47/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičtví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění pozdějších předpisů.

Účinnost od 1. července 2023, s výjimkou ustanovení čl. I bodů 13, 14, 22, 25, 28 a 42, která nabývají účinnosti dnem 1. července 2024.

SERIÁLOVÉ PUBLIKACE

BECK-ONLINE

Vystupování správních orgánů před soudem

Dne 30. 3. 2023 schválil Senát poslanecký návrh novely občanského soudního řádu. Novela podporuje rozšíření práv správních orgánů rozhodujících soukromoprávní spory v soudním řízení. Po podpisu prezidentem má novela nabýt účinnosti 1. 7. 2023.

[Právní zpravodaj 30. 3. 2023]

EPRAVO.CZ

SPOZDILOVÁ, Karolina – PELCLOVÁ, Klára. Možnosti provedení změny dokončené stavby

Autorky rozebírají provedení změny dokončené stavby v souvislosti s právem autorským. Pokud se vlastník stavby rozhodne přistoupit ke změně stavby a nebude si jist, že půjde pouze o změnu provedenou v míře nezbytně nutná (např. oprava malé díry ve střeše, kterou zatéká) a při zachování hodnoty díla, je vhodné si opatřit souhlas autora s provedením změny stavby.

[24. 2. 2023]

DOLEŽALOVÁ, Magdaléna. Rok a půl lze stavět obnovitelné zdroje rychleji. Fotovoltaické elektrárny do tří a tepelná čerpadla do jednoho měsíce

Článek informuje o stanovení lhůt, ve kterých musí správní orgán povolit instalaci vybraných energetických zařízení. Všechna zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů jsou podle nového nařízení Rady EU 2022/2577 považována za projekty převažujícího veřejného zájmu.

[16. 3. 2023]

JELENOVÁ, Markéta – BERÁNEK, Pavel. Vlastník pozemku a změna územního plánu

Autoři se věnují problematice změn územního plánu v kontextu investorských záměrů. Detailněji se věnují aktivnímu zapojení vlastníka pozemku v procesu územního plánování.

[27. 3. 2023]

FRANK BOLD ZPRAVODAJ

Nový návrh novely Lex OZE II přináší tři pozitivní: vyšší energetickou bezpečnost i soběstačnost a posílení práv energetických společenství i spotřebitelů

Informace o návrhu novely energetického zákona (Lex OZE II), která přinese velmi podrobnou právní úpravu komunitní energetiky.

[27. 2. 2023]

NEZHYBA, Jiří – PRAIS, Jiří. Nové nařízení EU má urychlit modernizaci větrných elektráren

Článek je věnován problematice urychlení povolování stavebního povolení při modernizaci dosluhujícího zdroje energie (repowering). Na konci roku 2022 vydala Rada EU nové dočasné povolení, které stanovuje, že povolovací proces v případě repoweringu větrných elektráren nesmí trvat déle než 6 měsíců.

[13. 4. 2023]

PRÁVNÍ PROSTOR

Číslo 8/2023

ROSINOVÁ, Alžběta. Sousední budova zastíňuje solární panely. Jak lze situaci řešit?

Autorka se v článku věnuje problematice zastínění FVE sousední stavbou a zmiňuje rozsudek Krajského soudu v Ostravě, který tuto problematiku řešil.

PRÁVNÍ ROZHLEDY

Číslo 4/2023

KORBEL, František – PRUDÍKOVÁ, Dana – HRADILEK, Šimon – ŠIDLO, Jan. Velká novela zákona o svobodném přístupu k informacím

Autoři se v článku věnují změnám vyvolaným potřebou urychlené transpozice evropské směrnice o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru, které přináší novela SvInf.

STAVEBNÍ PRÁVO. BULLETIN

Číslo 1/2023

SZENTESIOVÁ, Kateřina. Příběh o incidenčním přezkumu a územním pánu – zatím bez konce

Analýza rizik a důsledků incidenčního přezkumu územního plánu na příkladu konkrétního rozsudku.

HANÁK, Jakub. *Spekulativní potenciál pozemku při stanovení náhrady za vyvlastnění*

Stanovení ceny pozemku nebo stavby pro účely stanovení náhrady – konkrétní příklad z praxe, příklady ze zahraničí, úvahy de lege ferenda.

STUDNIČKA, Martin – VÁVRA, David. *Označování garáží číslem popisným/evidenčním*

Autoři se v článku zaměřují na problematiku označování garáží číslem popisným a evidenčním a uvádějí příklady z praxe.

STRAKOŠ, Jan. *Poznámky k „trvajícimu“ přestupku z pohledu stavebního zákona*

Autor shrnuje klíčovou judikaturu vztahující se k povaze trvajícího deliktu a uvádí konkrétní příklad z praxe.

PAVELKOVÁ, Martina – BALNEROVÁ, Barbora. *Digitální technická mapa a evidence připravovaných staveb – zamýšlení nad legislativním vývojem*

Článek poukazuje na rizika legislativních změn schválených ve formě tzv. „přílepků“ v souvislosti s nedávno uplatněným pozměňovacím návrhem projednávané novely zákona o elektronických komunikacích.

MONOGRAFIE

ŠIKOLA, Luděk – STEHLÍK, Vít – OBŮRKA, Jakub. *Zákon o podporovaných zdrojích energie. Komentář*

Komentář zpracoval autorský kolektiv s mnohaletými zkušenostmi ze sektoru podporovaných zdrojů. Jeho autoři přinášejí zasvěcený pohled na problematiku podpory obnovitelných a dalších zdrojů energie.

[C. H. Beck: 2023, 552 s. ISBN 978-80-7400-906-8]

Informace připravila:
Mgr. Tamara Blatová, ÚÚR

**ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ
STANOVISKA A METODIKY ODBORU
ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ MMR**

**Zákon č. 19/2023 Sb.
a nařízení Rady (EU) 2022/2057**

Metodické sdělení se zabývá úpravami stavebního zákona vyvolanými zákonem č. 19/2023 Sb. v oblasti územního plánování a řeší dopady nařízení Rady (EU) 2022/2057 na postupy územního plánování.

Novela stavebního zákona provedla rozšíření definice technické infrastruktury o výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů; výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 1 MW a více jsou veřejnou technickou infrastrukturou. Metodické sdělení se stručně dotýká nového úkolu územního plánování i doplněné definice charakteru území. Věnuje se řešení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů v územně plánovací dokumentaci a objasňuje dopady novely zákona na umístování staveb v nezastavěném území.

Metodické sdělení nahrazuje metodické sdělení č. j. MMR-9135/2023-81, které řešilo dílčí problém uvedený i v tomto metodickém sdělení. Plné znění metodického sdělení MMR je uvedeno na stránkách ministerstva v sekci Ostatní stanoviska a metodiky.

[MMR, 21. 3. 2023]

**ÚZEMNÍ ROZHODOVÁNÍ A STAVEBNÍ ŘÁD
STANOVISKA A METODIKY ODBORU
STAVEBNÍHO ŘÁDU MMR**

**Souhlas vlastníka
podle § 184a stavebního zákona**

§ 184a

(1) *Není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. Není-li žadatel o povolení změny dokončené stavby jejím vlastníkem, dokládá souhlas vlastníka stavby. K žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví vlastník jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo.*

(2) *Souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace.*

(3) *Souhlas se nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem.*

(4) *Odstavce 1 a 2 se použijí obdobně u postupů podle části třetí hlavy III a části čtvrté hlavy I, které nejsou správním řízením.*

Aktualizovaná část:

K žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví vlastník jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo. I když to není výslovně uvedeno, týká se ustanovení případů, kdy má dojít k zásahu do společných částí stavby (nemovitě věci), protože podle ustanovení § 1175 odst. 1 občanského zákoníku má vlastník jednotky právo svobodně spravovat, výlučně užívat a uvnitř stavebně upravovat svůj byt. Společné části vymezuje § 1160 občanského zákoníku a § 4 až 6 nařízení vlády č. 366/2012 Sb., o úpravě některých záležitostí souvisejících s bytovým spoluvlastnictvím; podpis na situačním výkres v případě bytového spoluvlastnictví uvede správce nebo statutární orgán. Potřebné informace o statutárním orgánu, jeho členech s uvedením způsobu, jak za právnickou osobu jednájí, lze ověřit v rejstříku společenství vlastníků jednotek podle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Je třeba dodat, že § 184a odst. 1 stavebního zákona se v bytovém spoluvlastnictví vztahuje pouze k situaci, kdy stavebníkem je vlastník jednotky, nikoliv samotné společenství vlastníků. Zákon explicitně neřeší

situaci, kdy je stavebníkem společenství vlastníků. Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 11. 5. 2022, č. j. 6 As 126/2020-47 dovodil, že není důvod, aby se od společenství vlastníků vyžadoval například souhlas (určité části) vlastníků jednotek a není ani důvod trvat na tom, aby společenství vlastníků jako žadatel o stavební povolení vyznačilo na situační výkres dokumentace nebo projektové dokumentace souhlas se stavbou, jelikož o stavební povolení žádá přímo společenství vlastníků a je tedy zřejmé, že je se stavebním záměrem seznámeno a srozuměno. Z uvedeného vyplývá, že v případě, kdy je stavebníkem společenství vlastníků a jedná se o stavební záměr zasahující do společných částí, není nutné souhlas podle § 184a stavebního zákona dokládat.

Je třeba zdůraznit, že stavební úřad neposuzuje a ani není ze zákona oprávněn posuzovat soukromoprávní vztahy v rámci bytového spoluvlastnictví, tedy ani to, zda usnesení společenství vlastníků bylo přijato řádně. Jak vyplývá z ustanovení § 162 občanského zákoníku, zastupuje-li právnickou osobu člen jejího orgánu způsobem zapsaným do veřejného rejstříku, nelze namítat, že právnická osoba nepřijala potřebné usnesení, že usnesení bylo stíženo vadou, nebo že člen orgánu přijaté usnesení porušil. Stavební úřad ověří pouze to, zda konkrétní společenství vlastníků, které je právnickou osobou (§ 1194 odst. 1 občanského zákoníku) zastupuje statutární orgán, osoba zapsaná v příslušném veřejném rejstříku.

V případech, kdy je pozemek nebo stavba majetkem ve svěřenském fondu, vykonává práva vlastníka svěřenský správce.

[Odbor stavebního řádu, únor 2023]

Společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra k povolování střelnic

Úvod

Při povolení střelnice je nutná součinnost příslušného útvaru policie a stavebního úřadu. Příslušný útvar policie vydává povolení k provozování střelnice, v rámci něhož stanoví podmínky pro bezpečné užívání střelnice a schvaluje provozní řád střelnice. Stavební úřad koordinuje všechny zájmy v území, a to i v případech, kdy nejde o stavební činnost, ale i o změnu využití území (ve smyslu nestavebních záměrů).

Z tohoto důvodu § 52 odst. 5 zákona č. 119/2002 Sb., zákon o zbraních, ve znění pozdějších předpisů, stanoví:

„(5) Příslušný útvar policie si za účelem posouzení žádosti o povolení k provozování střelnice opatří

a) výpis ze živnostenského rejstříku, pokud má být střelnice používána k podnikatelským účelům, a

b) vyjádření příslušného stavebního úřadu, zda lze danou nemovitost podle stavebního zákona užívat jako střelnici; to neplatí, týká-li se žádost povolení dočasné střelnice.“

Z uvedeného ustanovení vyplývá, že střelnici povoluje příslušný útvar policie, přičemž za účelem posouzení žádosti je povinen si opatřit vyjádření příslušného stavebního úřadu. Vzhledem k tomu, že uvedené ustanovení činí výkladové problémy, přistoupilo Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo vnitra k vydání společného stanoviska k této problematice.

Střelnice trvalá x dočasná (příležitostná)¹⁾

Z citovaného ustanovení § 52 odst. 5 zákona o zbraních vyplývá, že stavební úřad se nevyjadřuje k záměrům dočasných střelnic, klíčové je tedy rozdělení na střelnice trvalé a střelnice dočasné (příležitostné).

V případě trvalého provozu střelnice areál slouží převážně střelbě a další činnosti jsou v areálu omezeny (např. provozní doba střelnice je od 8:00 do 22:00 hod. denně). Naopak v případě dočasné (příležitostné) střelnice jde typicky o situaci, kdy je střelba provozována ve volné krajině na zemědělských pozemcích nebo pozemcích lesa apod. a pozemky nadále slouží svému původnímu účelu (zemědělství, lesnická činnost apod.), jejich využití pro odlišný účel (střelba) je omezeno jen dočasně a v ostatní době zůstává zachována zemědělská, lesnická nebo jiná činnost a součástí střelnice nejsou žádné stavby nebo trvalá zařízení. Klíčové je tedy posouzení, zda i přes provoz střelnice mohou pozemky sloužit svému původnímu účelu, ke kterému jsou určeny podle zápisu v katastru nemovitostí.

Posouzení, zda konkrétní střelnice je střelnici trvalou nebo dočasnou (příležitostnou), činí vždy na základě provozního řádu střelnice příslušný útvar policie, který střelnici povoluje. Provozní řád střelnice je povinnou přílohou žádosti o povolení a musí být dostatečně konkrétní, aby mohlo být jednoznačně seznatelné, zda jde o střelnici trvalou či dočasnou (příležitostnou). Pokud nelze z provozního řádu střelnice uvedené zjistit, nelze na základě takového provozního řádu střelnici povolit. V případě, že jde o střelnici dočasnou (příležitostnou), příslušný útvar policie nežádá o vyjádření stavebního úřadu a sám přistoupí k vydání rozhodnutí o povolení střelnice. Pouze pokud na základě provozního řádu střelnice dojde příslušný útvar policie k závěru, že jde o střelnici trvalou, pak je vyjádření stavebního úřadu nutné.

Vyjádření stavebního úřadu

V případě trvalé střelnice stavební úřad ve svém vyjádření hodnotí, zda současný způsob využití pozemku je slučitelný s provozováním střelnice. Jednotlivé způsoby využití pozemku stanoví příloha k vyhlášce č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů a jde o údaj zapisující se do katastru nemovitostí.

1) Pojem „příležitostná střelnice“ upravuje § 61 návrhu nového zákona o zbraních z roku 2022 (viz materiál v elektronické knihovně Úřadu vlády <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCJRBT5UB/>), který má za cíl stávající právní úpravu výslovně upřesnit pro potřeby praxe. Do budoucna by tak měla být za příležitostnou střelnici považována taková střelnice, která není využívána častěji než 26 dnů v kalendářním roce.

STAVEBNĚ SPRÁVNÍ PRAXE

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI STAVEBNÍHO ŘÁDU

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 8. 2. 2023, č. j. 2 As 245/2021-36**

DODATEČNÉ POVOLENÍ STAVBY PLYNOVODU NA CIZÍM POZEMKU

§ 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 59 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy energetických odvětví a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

Katastrální vyhláška jako způsob využití pozemku explicitně neuvádí střelnici, z tohoto důvodu je nutné ji podřadit pod jinou kategorii. Typicky jsou pozemky, na nichž jsou provozovány trvalé střelnice, vedeny jako sportoviště a rekreační plocha nebo jiná plocha. Přitom je třeba zohlednit také konkrétní technickou podobu střelnice, o kterou se v daném případě jedná, neboť odlišné nároky na využití pozemku bude mít např. sportovní broková střelnice pro střelbu na asfaltové holuby a jiné pak zkušební střelnice u výrobce zbraní, která může mít i podobu mobilního technického zařízení (balistického boxu).

V případě, že způsob využití pozemku neumožňuje provozování střelnice, pak stavební úřad v rámci řízení o povolení střelnice poskytne negativní vyjádření, jelikož pozemek nelze jako střelnici užívat.

Rozhodnutí o změně využití území

Pokud stavební úřad poskytl negativní vyjádření, lze situaci řešit tak, že žadatel k věcně a místně příslušnému stavebnímu úřadu podá žádost o změnu využití území podle § 80 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

V rámci tohoto rozhodnutí dojde ke změně způsobu využití pozemku tak, aby jeho nový způsob využití byl slučitelný s provozováním střelnice. Aby mohlo být toto rozhodnutí vydáno, musí být nový způsob využití pozemku v souladu s územně plánovací dokumentací závaznou pro dané území, typicky s územním plánem. Pokud územní plán neumožňuje využití pozemku jako střelnici, je nutné nejprve požádat o změnu územního plánu. Změna územního plánu je v samostatné působnosti dotčené obce a na změnu územního plánu není právní nárok.

Pokud jsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o změně využití území a stavební úřad pravomocně rozhodne o změně využití území, zapíše se nové využití pozemku do katastru nemovitostí a následně v rámci řízení o povolení střelnice v novém vyjádření stavební úřad poskytne kladné vyjádření a střelnici lze povolit.

Závěr:

Příslušný útvar policie povolující střelnici je sám povinen na základě provozního řádu střelnice posoudit, zda má jít o střelnici trvalou nebo dočasnou (příležitostnou). Pouze v případě střelnice trvalé žádá příslušný útvar policie o vyjádření příslušný stavební úřad, zda lze pozemek využívat jako střelnici. V případě, že pozemek nelze jako střelnici využívat, stavební úřad poskytne negativní vyjádření a situaci lze řešit podáním žádosti o změnu využití území ke stavebnímu úřadu. Pokud je následně pravomocně rozhodnuto o změně využití území a nový údaj o využití území je zapsán v katastru nemovitostí, vydá v rámci řízení o povolení střelnice stavební úřad kladné vyjádření, že pozemek lze jako střelnici užívat a příslušný útvar policie následně střelnici povolí, pokud jsou splněny ostatní zákonné náležitosti.

[Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra, únor 2022]

Na pozemku stěžovatele (s přesahem na ostatní pozemky) byla za účinnosti předchozího stavebního zákona a energetického zákona zřízena část stavby STL plynovodu. Podle tehdy účinných právních předpisů podléhala stavba územnímu rozhodnutí, stavebnímu povolení a kolaudačnímu rozhodnutí. Pro stavbu byla vydána zmíněná rozhodnutí v rozsahu, který nezahrnoval pozemek stěžovatele. Podle stěžovatele byla stavba od začátku zřízena protiprávně. Nado v době v řízení o vydání předmětných povolení nebyl stěžovatel účastníkem řízení, neboť v původní trase stavby nemělo dojít k dotčení jeho pozemku. Stěžovatel tak nemohl uplatňovat účinně práva účastníka řízení a nemohl účinně bránit své vlastnické právo. Stavba za účinnosti stavebního zákona v dřívějším znění vyžadovala stavební povolení, jehož součástí byl i souhlas vlastníka ke zřízení části stavby na jeho pozemku. Stavební zákon v rozhodném znění vyžaduje pro stavbu pouze územní rozhodnutí. Pro část stavby, která se měla umístit na pozemek stěžovatele, bylo následně zahájeno dodatečné řízení o povolení stavby, již za účinnosti následujícího znění stavebního zákona, které vyžadovalo pro zřízení stavby pouze územní rozhodnutí. Má-li vlastník stavby předložit pouze doklady postačující k územnímu rozhodnutí, není nutný souhlas vlastníka pozemku, na kterém je stavba umístěna.

Dle stěžovatele měla být aktivována ustanovení stavebního zákona účinného v době realizace stavby. Pro stěžovatele by uplatnění zákona účinného v době realizace stavby mělo odlišný dopad, neboť by mezi požadované dokumenty o dodatečné povolení stavby spadal i souhlas vlastníka a pro povolení stavby by bylo nutné získat nejen územní rozhodnutí, ale i stavební povolení a kolaudační souhlas. Tento právní názor stěžovatele není dle Nejvyššího správního soudu správný a nelze jej opřít o žádné ustanovení rozhodných zákonů. Neplatí ani z ústavních požadavků na ochranu vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), neboť ty jsou naplněny i podle novější, pro věc rozhodné právní úpravy. Nevtažení vlastníka pozemku do řízení o dodatečném povolení stavby vychází z toho, že jde o stavbu, na niž je dán veřejný zájem, jenž by dával příslušnému orgánu oprávnění vyvlastnit kvůli ní dotčený pozemek či jeho část. Právě proto lze vlastníka v tomto řízení opomenout. Zjednodušeně řečeno, pro účely

dodatečného povolení tohoto specifického druhu klíčových infrastrukturálních staveb, jež jsou typově vzato stavbami ve veřejném zájmu, lze vlastníka v tomto řízení opomenout. Řízení o dodatečném povolení stavby je samostatným řízením zahajovaným na žádost. Uplatní se v něm úprava platná a účinná v době vedení tohoto řízení.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 16. 2. 2023, č. j. 8 As 123/2021-43**

ZRUŠENÍ PRVNÍHO ÚKONU V ŘÍZENÍ

*§ 78 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
§ 97, § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*

Povinnost správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí trvá i v případě, že je zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo prvním úkonem v řízení, a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Účinek spočívající v zahájení řízení (ke kterému došlo vydáním rozhodnutí) v takovém případě trvá i přes zrušení takového rozhodnutí a řízení musí být formálně ukončeno některým ze způsobů předvídaných zákonem.

Podle § 78 odst. 4 soudního řádu správního zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému. Vrácení věci žalovanému je obligatorním výrokem rozsudku soudu, který ruší správní rozhodnutí. Není rozhodné, že správní orgán nebude moci ve věci nijak rozhodovat, resp. bude povinen řízení zastavit, či dokonce věc vyřídit jinak, neformálně. Soud tu ponechává v duchu subsidiarity soudního přezkumu rozhodnutí o nutném procesním postupu na žalovaném správním orgánu.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 17. 2. 2023, č. j. 8 As 24/2021-90**

DVOJINSTANČNOST SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

§ 84 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Dvojinstančnost správního řízení nezajišťuje jen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm. V obecné rovině současně platí, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu] představuje až krajní možnost, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení.

Zásadě dvojinstančnosti správního řízení se Nejvyšší správní soud již opakovaně věnoval i ve spojitosti s „opomenutými účastníky“. Je třeba rozlišovat mezi účastníky řízení, s nimiž stavební úřad v řízení jednal, ale pak jim z nějakého důvodu (např. v důsledku opomenutí) rozhodnutí neoznámil, a účastníky, se kterými správní orgán vůbec nejednal, neboť je za účastníky řízení nepokládal. Zatímco v prvním případě je daný účastník opomenut pouze při oznamování rozhodnutí a jinak měl možnost hájit svá práva v řízení před správním orgánem

prvního stupně, v druhém případě trpí prvostupňové rozhodnutí závažnou vadou již jen proto, že bylo zcela znemožněno určitému subjektu se správního řízení účastnit a uplatňovat v něm své námítky, což lze zpravidla jen stěží napravit v odvolacím řízení. Nelze přitom vyloučit, že v konkrétních případech bude na místě i v takových situacích dát přednost dobré víře účastníků v pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu. Tak tomu bude např. tehdy, když opomenutý účastník v odvolání uvede pouze zjevně nedůvodné námítky a je evidentní, že i kdyby účastníkem řízení byl od počátku, tak by to na jeho výsledku nic nezměnilo, případně když je jím činěné úkony možno považovat za šikanózní, představující zneužití práva. Avšak takový postup by měl být spíš výjimečný a pečlivě odůvodněný. Neměl by být nadužíván a zejména by neměl sloužit k obcházení ‚nepohodlných‘ účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast v prvostupňovém správním řízení a následně by byly veškeré jejich námítky paušálně zamítnuty s poukazem na § 84 odst. 3 správního řádu a na dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 23. 2. 2023, č. j. 2 As 283/2021-34**

**DRUHÁ ŽÁDOST O DODATEČNÉ POVOLENÍ
STAVBY**

*§ 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*

Pokud stavební úřad již jednou žádost o dodatečné povolení stavby projednal a následně ji zamítl, není jeho povinností, a ani povinností odvolacího správního orgánu, na základě opakované žádosti (podané po uplynutí k tomu stanovené lhůty) přerušit řízení o odstranění stavby. Stěžovatel má sice pravdu v tom, že stavební úřad mohl řízení o odstranění stavby přerušit podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Toto ustanovení však správní orgán pouze opravňuje zvážit, zda řízení kvůli předběžné otázce přerušit, avšak přerušeni mu pro existenci předběžné otázky neukládá.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 2. 3. 2023, č. j. 2 As 120/2022-40**

PODÁNÍ BEZ PODPISU

§ 37 odst. 3, § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Listinné podání, které trpí podstatnou vadou, jako je např. chybějící vlastnoruční podpis, řízení zahájí. Podání ovšem nemůže bez toho, aniž by byla vada odstraněna, vyvolat projednání věci. V takovémto případě řízení skončí procesním rozhodnutím, zastavením podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Odlišná by byla situace, kdy by se jednalo o podání anonymní, takové podání by řízení nezahájilo.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 6. 3. 2023, č. j. 5 As 25/2021-174**

HODNOCENÍ ARCHITEKTONICKO-URBANISTICKÝCH HODNOT PROSTŘEDÍ

§ 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Hodnocení architektonicko-urbanistických hodnot prostředí je především odbornou úvahou vycházející z určitých obecných kritérií. Stavební úřad na základě odborných znalostí posuzuje kompatibilitu realizace navrhované stavby s urbanisticko-architektonickými hodnotami v území, a to současně s ostatními podmínkami rozhodnými pro povolení umístění stavby. Toto odborné uvážení správního orgánu nemůže správní soud v žádném stadiu řízení nahradit uvážením vlastním, nýbrž vůči němu postupuje obdobně jako vůči správnímu uvážení; tedy posuzuje, zda nebyly překročeny jeho zákonem stanovené meze či zda nedošlo k jeho zneužití. Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.

Urbanistickou strukturu je třeba hodnotit v rámci širšího okolí, nikoli pouze v rámci místa nacházejícího se v bezprostřední blízkosti umístěvané stavby. Nutno dodat, že také posouzení stávající urbanistické struktury území a souladu umístěvaného záměru s ní je otázkou vysoce odbornou, k jejímuž posouzení jsou povolány především příslušné správní orgány.

Závěry přijaté soudem v rozhodnutí o odkladném účinku nemohou soud zavazovat při následném posouzení věci samé a nemohou proto ani vyvolat legitimní očekávání účastníka řízení ohledně toho, jakým způsobem soud finálně posoudí jednotlivé relevantní skutečnosti.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 6. 3. 2023, č. j. 8 As 26/2022-40**

**PŘIPOJENÍ NA KOMUNIKACI FORMOU
SJEZDU**

§ 10 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Silniční správní úřad v řízení o žádosti o vydání rozhodnutí o povolení připojení posuzuje technické parametry, nezbytnost nového připojení a vliv připojení na bezpečnost a plynulost provozu. Sjezdy a nájezdy sloužící k připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikace ale současně nepodléhají žádnému z povolovacích řízení podle stavebního zákona, jedná se o tzv. stavby ve volném režimu [§ 79 odst. 2 písm. i) a § 103 odst. 1 stavebního zákona] a žadatel je proto z veřejnoprávního hlediska oprávněn připojit sousední nemovitost k pozemní komunikaci již na základě rozhodnutí silničního správního úřadu. Jak Nejvyšší správní soud dříve uvedl, v případech

„nepřímého“ připojení zahrnuje povolení k připojení sousední nemovitosti sjezdem zákonitě i veřejnoprávní oprávnění žadatele připojit nemezující nemovitost přes pozemek ležící mezi takovou nemovitostí a tělesem pozemní komunikace. Ochrana vlastníka pozemku, přes který je sjezd veden, by měla být zaručena účastenstvím v tomto řízení.

Jestliže podle správních orgánů předmětný sjezd vyžaduje úřední povolení pouze silničního správního úřadu, nikoli ještě i stavebního úřadu, a z hlediska veřejnoprávního jej lze realizovat, neznamená to, že by k realizaci stavby na cizím pozemku stavebník nepotřeboval souhlas vlastníka stavbou dotčeného pozemku. Stavba, k níž stavební zákon nevyžaduje úřední povolení, může být stavbou neoprávněnou, a k nápravě pak slouží primárně žaloba k civilnímu soudu, nikoliv správnímu. Nemůže se proto stát, že na pozemku (či části) bude existovat stavba, s jejíž realizací vlastník pozemku nesouhlasí, resp. že se mu nedostane proti takovému postupu ochrany před nezavislým a nestranným soudem. Umístí-li stavebník na pozemek sjezd bez souhlasu vlastníka pozemku, bude na soudu v občanském soudním řízení zjednat nápravu. Pokud zákonodárce u určitých staveb nevyžaduje veřejnoprávní povolení k jejich umístění a provedení, pak se dotčené osoby nemohou domáhat ochrany v rámci řízení podle stavebního zákona a musí využít prostředky, na jejichž uplatnění mají nárok.

K výkladu pojmu ‚sousední nemovitost‘ v ust. § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je třeba přistoupit pragmatičticky, neboť v praxi se běžně vyskytují případy, kdy se má nemovitost napojit na pozemní komunikaci přes pozemek veřejnoprávní korporace (např. přes obecní potok) či přes pozemek v rukou soukromého vlastníka, který s tím ale souhlasí za finanční protihodnotu. Pokud by silniční správní úřad trval vždy na tom, aby napojovaná nemovitost s pozemní komunikací či pomocným silničním pozemkem buď bezprostředně sousedila, nebo aby byla napojena na nově zřízenou účelovou komunikaci, vznikaly by obtížné řešitelné situace. I připojení vedoucí přes cizí pozemek je tedy možno povolit ve formě sjezdu nebo nájezdu, jestliže bude přiměřeně krátké. V projednávaném případě shledaly soudy „přiměřeně krátkým“ připojení přes dva pásy zeleně a chodník, v délce 8 m.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 9. 3. 2023, č. j. 9 As 93/2022-28**

VOLIÉRA

§ 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Stavební úřad nařídil odstranění stavby voliéry pro chov exotického ptactva postavené v rozporu se stavebním povolením. Původní stavební povolení z roku 1996 povolilo stavbu „přístřešek pro hospodářské nářadí“. Stěžovatelé poté v rozporu s tímto stavebním povolením změnili stavbu na voliéru pro chov exotického ptactva. Tuto skutečnost stavební úřad zjistil v rámci kolaudačního řízení dané stavby v roce 2004, a proto vyzooměl stěžovatele o možnosti požádat o dodatečné povolení stavby. Tuto možnost stěžovatelé využili. Následně stavební úřad v roce 2005 zahájil řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) tehdy účinného stavebního zákona

z roku 1976. Během tohoto řízení bylo provedeno kontrolní měření hluku, kterým bylo zjištěno, že hluk z voliéry překračuje noční i denní normy hluku. Řízení o odstranění stavby neprobíhalo od roku 2007 do roku 2018, kdy bylo zjištěno, že došlo k navýšení koncové voliéry přibližně o 1 m. Stavební úřad následně v roce 2019 vydal prvostupňové rozhodnutí o odstranění sporné stavby z důvodu jejího rozporu s územním plánem obce, který stanoví, že v dané lokalitě jsou „nepřípustné veškeré stavby a činnosti, jejichž negativní účinky na okolní prostředí překračují nad přípustnou mez limity stanovené v souvisejících právních předpisech, protože funkce bydlení je zde primární, nelze připustit takové funkční využití, které by se mohlo dostat do střetu s bydlením – ať již z důvodu hluku, prašnosti nebo jiné zátěže“.

Krajský soud žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítl, nicméně Nejvyšší správní soud (NSS) jeho rozsudek následně zrušil.

Podle NSS je pro rozhodování správního orgánu rozhodující skutkový a právní stav v době vydání jeho rozhodnutí. Správní orgány proto nemohly v době svého rozhodování založit závěr, že stavba stěžovatelů je v rozporu s územním plánem z důvodu hluku, na tom, že podle zjištění z provedeného měření překračují hlasové projevy papoušek chovaných stěžovateli hlukové limity stanovené v zákoně o ochraně veřejného zdraví, respektive v prováděcím nařízení vlády, neboť tyto hlukové limity byly v době rozhodování stavebního úřadu a žalovaného již neplatné. Hlasové projevy zvířat již nelze podle platné právní úpravy považovat za zájem chráněný orgánem ochrany veřejného zdraví (§ 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví). Skutečnost, že hlasové projevy ptactva překračovaly limity v roce 2006, kdy proběhlo měření zkušební laboratoře, proto nemohla založit rozpor dané stavby s územním plánem obce v roce 2019, kdy rozhodoval stavební úřad.

NSS však připomenul, že územní plán výslovně požaduje, aby byl rozpor s územním plánem založen na překračování limitů stanovených v souvisejících právních předpisech. Těmi nejsou pouze zákon o ochraně veřejného zdraví a jej provádějící nařízení, ale zejména vyhlášky upravující obecné technické požadavky na výstavbu, jimiž však žalovaný správní orgán ani krajský soud neargumentovali, ani na nich nestavěli své závěry ohledně rozporu dané stavby s územním plánem obce. Podle názoru NSS by však měly být zohledněny.

Dle § 14 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb. platí, že stavba musí zajišťovat, aby hluk a vibrace působící na osoby a zvířata byly na takové úrovni, která neohrožuje zdraví, zaručí noční klid a je vyhovující pro prostředí s pobytem osob nebo zvířat, a to i na sousedících pozemcích a stavbách. Uvedená vyhláška sice také odkazuje na nynější zákon o ochraně veřejného zdraví, činí tak nicméně pouze s ohledem na § 14 odst. 2. Pokud určitý hluk vyvolávaný stavbou nedosahuje hlukových limitů vycházejících ze zákona o ochraně veřejného zdraví, neznamená to automaticky, že jsou rovněž splněny podmínky § 14 odst. 1. Úvaha o tom, zda hluk vyvolávaný papoušky chovanými stěžovateli vyvolává dopady uvedené v § 14 odst. 1, již ovšem nyní nemůže být opřena o pouhé konstatování překročení jasně číselně stanovených a obecně platných hlukových limitů. Může být nicméně opřena o individualizovanou úvahu o tom, zda v daném konkrétním místě, s ohledem na povahu zástavby a konkrétní poměry v místě, vyvolává stavba, jež má být dodatečně povolena, hluk, který

by ohrožoval zdraví, porušoval noční klid či byl nevyhovující pro prostředí s pobytem osob nebo zvířat.

Jednoduše řečeno, konstatování, že stavba stěžovatelů odporuje ve smyslu územního plánu limitům stanoveným v souvisejících právních předpisech, již sice podle nynější úpravy nemůže být opřena o prosté konstatování, že při měření hluku byly překročeny obecně číselně stanovené hlukové limity podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Může však být opřena o individualizovanou úvahu, zda hluk způsobovaný chovanými papoušky porušuje vzhledem ke konkrétním poměrům v daném místě požadavky § 14 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., přičemž lze zohlednit i případně uplatněnou námitku podle § 1013 občanského zákoníku.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2023, č. j. 3 As 318/2021-46

ZMĚNA DRUHU POZEMKU

§ 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Stavební úřad zamítl žádost žalobkyně o vydání rozhodnutí o změně využití území spočívající ve změně druhu pozemku „lesní pozemek se způsobem ochrany – pozemek určený k plnění funkcí lesa“, na druh pozemku „trvalý travní porost s funkčním využitím NL“. Stavební úřad své rozhodnutí odůvodnil tím, že ke změně využití území (změně druhu pozemku) bylo vydáno nesouhlasné závazné stanovisko z hlediska ochrany lesů a nesouhlasné závazné stanovisko z hlediska zásahu do významného krajinného prvku. Tato stanoviska byla v odvolacím řízení potvrzena Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství.

Krajský soud podanou žalobu zamítl, ale Nejvyšší správní soud jeho rozsudek následně zrušil. Přisvědčil žalobkyni, že správní orgány vycházely z nedostatečně odůvodněných závazných stanovisek. Dotčené orgány se v nich totiž dostatečně nevyjádřily k dřívějším závazným stanoviskům vydaným v procesu pořizování územního plánu, v nichž souhlasily se zařazením stěžovatelčina pozemku mezi pozemky s funkčním využitím „louky a pastviny“.

Nejvyšší správní soud už opakovaně vyslovil, že souhlas s určitým záměrem, který dotčené orgány udělily při územním plánování, nelze pominout ani v pozdějším územním řízení. Kontinuita závazných stanovisek znamená, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách a měnit jej mohou zpravidla jen při změně poměrů na posuzovaném území. Podle judikatury lze za změnu poměrů považovat jen objektivní skutečnost; bez ní správní orgán nemůže své stanovisko zpřisnit jen proto, že později změnil názor. Pokud se ovšem složky životního prostředí promění, lze vydat taková navazující závazná stanoviska, jejichž závěr se liší od stanoviska původního.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné. Z rozhodnutí žalovaného musí být patrné, proč se dotčené orgány nebránily tomu, aby byl stěžovatelčin pozemek v územním plánu zařazen mezi „lou-

ky a pastviny“, avšak v nynějším územním řízení nesouhlasily se změnou druhu pozemku na „trvalý travní porost“. Pokud tak učinily proto, že zařazení pozemku mezi „louky a pastviny“ nemělo vliv na charakter pozemku jako pozemku určeného k plnění funkcí lesa, zatímco změna druhu pozemku v územním řízení z „lesního pozemku“ na „trvalý travní porost“ by na charakter pozemku ve smyslu lesního zákona vliv měla, měly tuto úvahu uvést v odůvodnění závazného stanoviska. Pokud by dotčené správní orgány přisvědčily stěžovatelce v tom, že již zařazením pozemku v územním plánu mezi „louky a pastviny“ pozbyl tento pozemek charakter pozemku určeného k plnění funkcí lesa, bylo by na nich, aby o to pečlivěji zdůvodnily, proč nevyjádřily svůj nesouhlas již ve fázi pořizování (či změny) územního plánu.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 14. 3. 2023, č. j. 10 As 102/2021-35**

ZÁKAZ UŽÍVÁNÍ STAVBY

§ 119 odst. 2, § 122 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Žalobkyně provozuje síť kaváren, kterou zamýšlela rozšířit o provozovnu pro motoristy na místě původního objektu čerpací stanice. Žalobkyně získala pro svou stavbu společný územní a stavební souhlas. Po dokončení stavby požádala o vydání kolaudačního souhlasu. Stavební úřad však kolaudační souhlas nevydal a namísto toho rozhodl o zákazu užívání stavby. Zákaz užívání stavby byl odůvodněn dodatečným stanoviskem Policie ČR, které si stavební úřad vyžádal v kolaudačním řízení. Policie ČR označila napojení stavby na komunikaci I/35 za nevyhovující z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu. Dalším důvodem pro zákaz užívání stavby pak byla skutečnost, že stavební úřad v průběhu kolaudačního řízení zrušil v přezkumném řízení společný souhlas (právě z důvodu negativního vlivu stavby na bezpečnost a plynulost silničního provozu).

Správní soudy potvrdily správnost postupu stavebního úřadu. Součástí procesu kolaudace je nejen posouzení souladu skutečného provedení stavby s vydaným povolovacím aktem, ale také posouzení souladu stavby s požadavky § 119 odst. 2 stavebního zákona. Stavební úřad nemohl přehlédnout nedostatky stavby související s bezpečností jejího užívání s odůvodněním, že jeho pravomoc se omezuje na posouzení skutečného provedení stavby a způsobu užívání v mezích vydaných povolení. Stavební úřad totiž zahrnuje nejen posuzování souladu stavby s příslušnými povolovacími akty, závaznými i nezávaznými stanovisky a obecnými požadavky na výstavbu, ale stejně tak i vliv skutečného provedení stavby nebo jejího užívání na zákonem chráněné statky. Za tímto účelem si stavební úřad může vyžádat mj. stanoviska jiných správních orgánů, které jsou nadány potřebnou odborností. Jinak řečeno, pravomoc stavebního úřadu v kolaudačním procesu (v širším slova smyslu) se neomezuje na mechanické porovnání skutečného provedení stavby s povolovacími akty.

Stavební úřad ani krajský úřad nepopírají, že stanovisko Policie ČR nemá závaznou povahu. Přesto se jedná o jeden z podkladů pro posouzení věci, který vydal orgán kompetentní

v oblasti, v níž správní orgány na úseku územního plánování a stavebního řádu nedisponují potřebnou odborností. Pro stavební úřad i krajský úřad proto stanovisko představuje zdroj relevantních informací a podklad, který považovali za nutné zohlednit při rozhodování o kolaudaci. Nezávazná povaha stanoviska, stejně jako jeho obstarání až ve fázi kolaudace, nejsou způsobilé zpochybnit věcný závěr, že posuzovaná stavba odporuje požadavku na bezpečnost a plynulost provozu.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 15. 3. 2023, č. j. 9 As 193/2022-35**

ZMĚNA V ÚČASTENSTVÍ SPOLKŮ V ŘÍZENÍ PŘED STAVEBNÍM ÚŘADEM

*§ 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
Čl. II bod 10 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony*

Pokud bylo řízení dle stavebního zákona pravomocně skončeno rozhodnutím do 31. 12. 2017 a po 1. 1. 2018 bylo toto rozhodnutí zrušeno správním soudem, je třeba otázku účastenství občanského sdružení ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v dalším řízení posuzovat dle dosavadních právních předpisů na základě analogické aplikace čl. II bodu 10 zákona č. 225/2017 Sb.

Obecně platí zásada nepravé retroaktivity procesních norem, ale její aplikace není automatická, přičemž nesmí zasáhnout nepřipustným způsobem do chráněných práv. Úvaha o zvoleném řešení při absenci zákonného ustanovení musí zohlednit ústavněprávní limity retroaktivity a práva účastníků řízení. Pokud tedy přechodná ustanovení neupravují konkrétní situaci, jedná se o mezeru v zákoně, kterou je v zásadě nutno vyplnit buď aplikací obecné zásady nepravé retroaktivity procesních norem, nebo dotvořením práva pomocí analogie.

POŘIZOVATELSKÁ PRAXE

**INFORMACE
Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ
Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ**

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 10. 2. 2023, č. j. 5 As 279/2021-30**

ZMĚNA ÚZEMNÍHO PLÁNU MĚSTA PODĚBRADY

§ 46 odst. 1 písm. d), § 50 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud (NSS) dospěl k závěru, že napadená změna územního plánu nebyla vydána zákonem předvídaným způsobem. Proces přijímání změny územního plánu byl v rozporu s § 50 odst. 1 stavebního zákona, jakož i s rozsudkem NSS ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. I Ao 6/2010, v němž se výslovně uvádí: „Stavební zákon neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo.“

NSS dal stěžovateli za pravdu v tom, že předmětná změna územního plánu neodpovídá jejímu zadání. Zastupitelstvo odpůrci rozhodlo o pořízení změny územního plánu za účelem výstavby profesionální hasičské stanice (PHZ). Pouze k této změně se následně vyjadřovaly i dotčené orgány. Až při zpracování upravené verze změny územního plánu došlo k doplnění výškového regulativu budov v zastavěném území a změně definice pojmu koeficient zastavěnosti (tato změna byla poté i předmětem veřejného projednání návrhu změny územního plánu). Jednalo se tedy o změnu oproti původnímu územnímu plánu, která však nebyla předmětem zadání a návrhu, k němuž by se dotčené orgány vůbec vyjadřovaly. NSS se na rozdíl od krajského soudu nedomnívá, že lze hovořit o změně, která by vycházela „z běžného vývoje při pořizování změny územního plánu“.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem předvídaným postupem, neboť změna územního plánu nevycházela ze schváleného návrhu, k němuž by se dotčené orgány vyjádřily. Výškový regulativ je zcela zásadním zásahem do územního plánu, který má umožnit výstavbu vysokých budov na celém území města. Taková úprava má zákonitě zásadní vliv na celé území dotčené územním plánem ať už z hlediska hodnoty a kvality bydlení, či z hlediska urbanistické hodnoty města. Obdobně to platí v případě změny definice koeficientu zastavění. Jak správně krajský soud uvedl, koeficient zastavění je přiřazen pro každou zastavitelnou plochu a plochu přestavby, jedná se přitom o 19 z celkových 37 druhů ploch s rozdílným způsobem využití. Úprava definice, která byla změnou územního plánu provedena, tj. vypuštění zpevněných ploch, podstatně mění možnosti stavebního využití dotčených ploch; v důsledku umožňuje, aby na úkor zpevněných ploch, které se nově do koeficientu nezapočítávají, narostl rozsah zastavěných ploch ve smyslu § 2 odst. 7 stavebního zákona; zjednodušeně řečeno umožňuje vyšší podíl zastavění stavbami, které mají svislé či obvodové konstrukce nebo jsou alespoň zastřešeny. Záměr učinit takto zásadní úpravu územního plánu je dle přesvědčení NSS třeba schválit již ve fázi zadání a řádně projednat rovněž s dotčenými orgány. To se v daném případě nestalo.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 10. 2. 2023, č. j. 6 As 182/2021-54**

**AKTUALIZACE ZÁSAD ÚZEMNÍHO ROZVOJE
OLOMOUCKÉHO KRAJE**

§ 30 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Má-li být do zásad územního rozvoje (nebo jiné územně plánovací regulace) převzata část (zejména konkrétní regulativy) z územní studie, která byla zpracována jako podklad pro územně plánovací činnost, je v zájmu jednoznačnosti obsahu územně plánovací regulace žádoucí, aby části územní studie, které mají být učiněny závaznými, byly do zásad územního

rozvoje převzaty, tedy aby byly učiněny obsahem této územně plánovací dokumentace. Pouhý odkaz na regulativy obsažené v územní studii a jejich prohlášení za závazné, jak tomu bylo v Zásadách územního rozvoje Olomouckého kraje před aktualizací, vyvolává pochybnosti o své vlastní závaznosti. Příkladně ponechává nejasným, co přesně z územní studie je závazné.

Zásady územního rozvoje před aktualizací stanovily, že pro situování větrných elektráren v krajině jsou závazné „regulativy územní studie“. Takový odkaz je značně neurčitý.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 21. 2. 2023, č. j. 8 As 251/2021-91**

STAVEBNÍ UZÁVĚRA OBCE ZDIBY

§ 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Je legitimní, aby obec za splnění zákonných podmínek omezila určitý druh výstavby, který by mohl zabránit budoucímu využití území. Nejvyšší správní soud neshledává nic závadného na tom, že by mělo jít např. o dočasné zabránění výstavby v průmyslových plochách, pakliže by tato výstavba mohla kolidovat s budoucím (chystaným) využitím území. Taktéž není podle okolností věci nezbytně nutné, aby budoucí využití území bylo v době vydání stavební uzávěry již zcela konkrétně definováno. Jde totiž o to, že při úvaze, zda je stavební uzávěra s ohledem na připravovanou územně plánovací dokumentaci zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územní plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu (fáze) této přípravy. V tomto smyslu lze akceptovat méně konkrétní odůvodnění stavební uzávěry, pakliže ještě nedošlo k přesnější formulaci chystané územně plánovací dokumentace.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 24. 2. 2023, č. j. 8 As 98/2020-235**

**AKTUALIZACE ZÁSAD ÚZEMNÍHO ROZVOJE
STŘEDOČESKÉHO KRAJE**

§ 37 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Jestliže vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí jako součást vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zpracovaného společně s návrhem zásad územního rozvoje, respektive jejich aktualizace, vyvolává důležitější nejasnosti a otázky, je třeba, aby dal krajský soud odpůrci dostatečný prostor k tomu, aby sám (či za podpory osob, které pořizovatel zásad územního rozvoje pověřil zpracováním těchto odborných podkladů) mohl tyto podklady v řízení před soudem obhájit. To platí zejména za situace, kdy navrhovatelé v procesu pořizování zásad územního rozvoje nepodalí dostatečně konkrétní námítky proti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, a tato otázka se v dané míře podrobnosti objevila až v řízení před krajským soudem. V tomto případě není na místě zrušit zásady územního rozvoje (jejich aktua-

lizaci) podle § 76 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. bez jednání, tedy bez dalšího vyjít z toho, že se zásady územního rozvoje opírají o neúplné podklady, které vyžadují zásadní doplnění, jež nemůže být provedeno před soudem.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 15. 3. 2023, č. j. 10 As 92/2022-86**

**AKTUALIZACE ZÁSAD ÚZEMNÍHO ROZVOJE
JIHOMORAVSKÉHO KRAJE**

§ 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění (§ 172 odst. 4 správního řádu) může správní orgán splnit též tak, že vícero jednotlivých připomínek rozřídí do tematických bloků a na každý obsahově typový argument reaguje pouze jednou.

Správní orgán zpravidla nesmí publikované odůvodnění takového opatření obecné povahy, jako jsou zásady územního rozvoje, anonymizovat. Uveřejnění jména připomínající osoby v odůvodnění zásad územního rozvoje je nezbytné pro to, aby připomínající i kdokoli jiný mohli posoudit, zda správní orgán splnil zákonnou povinnost vypořádat se v odůvodnění opatření obecné povahy s připomínkami (§ 172 odst. 4 správního řádu). Ztotožnění připomínajících splňuje všechny principy zpracování osobních údajů uvedené v čl. 5 odst. 1 obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR), včetně požadavku v písm. c) na přiměřené, relevantní a omezené zpracování na nezbytný rozsah ve vztahu k účelu, pro který jsou zpracovávány.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 17. 3. 2023, č. j. 4 As 183/2022-48**

**STAVEBNÍ UZÁVĚRA MĚSTA ROKYTNICE
NAD JIZEROU**

§ 136 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Krajský úřad v přezkumném řízení zrušil stavební uzáveřku pro její nezákonnost spočívající zejména v nedostatku odůvodnění, proč byla vydána pro celé území obce, a dále pro nestanovení kritérií, podle kterých mělo být postupováno při udělování výjimek. Krajský soud i Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského úřadu potvrdily.

Nejvyšší správní soud připouští, že zrušení stavební uzáveře v přezkumném řízení se může dotknout právní sféry, resp. i práva na samosprávu stěžovatele, jakožto obce, např. již tím, že nebude ochráněno budoucí využití území dle jím schváleného zadání územního plánu dočasným zastavením stavebních činností. Právo na samosprávu dále zahrnuje mj. i péči o příznivé životní prostředí obyvatel obce či o majetek ve vlastnictví obce, které mohou být zrušením stavební uzáveře rovněž potenciálně dotčeny. Toto dotčení na právech stěžovatele však neznamená, že v procesu přezkumu stavební uzáveře by stě-

žovatel měl mít postavení dotčeného orgánu dle § 136 odst. 2 správního řádu. Stěžovateli v posuzované věci v přezkumném řízení náleželo postavení dotčené osoby. Postavení územního samosprávného celku jako dotčeného orgánu podle § 136 odst. 2 správního řádu pak je subsidiární, tj. uplatní se tehdy, pokud tomuto samosprávnému celku není umožněno uplatňovat jeho práva některou z forem účastenství.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 22. 3. 2023, č. j. 2 As 197/2021-40**

ÚZEMNÍ PLÁN OBCE LELEKOVICE

§ 2 odst. 1 písm. c), § 58 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Při vymezování zastavěného území v územním plánu nelze hodnotit stav pozemku jinak, než porovnáním s dikcí § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. V případě, že pozemek není v katastru nemovitostí zapsán jako stavební parcela, je nutné posoudit, jestli tvoří souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami. Pomocným kritériem pro takové určení je existence společného oplocení. Oplocení samo o sobě však ještě nemůže odůvodnit zahrnutí pozemku do zastavěného území obce.

Vymezení zastavěného území představuje statický pohled na stav území obce v okamžiku přijetí územního plánu (popis stávajícího stavu). Otázka možnosti umístění staveb na tu kterou plochu je naopak pohledem prospektivním na pozemky regulované územním plánem a odpovídá na otázku, zda regulace v územním plánu na daném pozemku připouští výstavbu. Je nutné se vyhnout záměně zastavěného území s územím zastavitelným. Nezařazení pozemku do zastavěného území tak nelze odůvodnit tím, že cílem obce je zabránit zde budoucí výstavbě.

Metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ve věci výkladu definice pojmu „zastavěný stavební pozemek“ není závazné pro obec ani pro soud. Obec vydala územní plán ve své samostatné působnosti, tedy nikoliv jako správní orgán, a neuplatní se na něj přímo závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, podle kterého, pokud ministerstvo vydalo v rámci jemu svěřené pravomoci a v mantinelech zákonné úpravy metodický pokyn, jímž podrobněji upravilo postup správních orgánů včetně hledisek a kritérií, podle kterých mají ve své činnosti postupovat, bylo by v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení, pokud se správní orgán v jednotlivých případech od metodického pokynu odchýlí. Obec se při výkonu samostatné působnosti řídí pouze zákonem a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Přestože formální závaznost metodického sdělení pro obec jednající v samostatné působnosti z ničeho dovodit nelze, stále se při vymezení zastavěného území v územním plánu jedná o výkon veřejné moci, který je způsobilý zasahovat do subjektivních práv osob. Proto lze po odpůrci vyžadovat předvídatelný postup, jakož i dodržení zásady zákazu libovůle a zásady rovného zacházení ve vztahu k subjektům, jichž se regulace dotýká. To prakticky znamená, že se odpůrce musí držet mezi daných zákonnou definicí, oprostí se od prospek-

tivního pohledu na území a v případě, že se hodlá od metodického sdělení odchýlit, měl by své důvody vysvětlit tak, aby bylo zřejmé, že se nejedná o libovůli.

Pokud by však vymezení zastavěného území vydalo podle § 6 odst. 6 písm. a) stavebního zákona zastupitelstvo či rada obce postupem podle § 59 a násl. stavebního zákona, jednalo by v tento okamžik jako správní orgán v rámci přenesené působnosti. Bylo by vázáno výše uvedenými principy a neodůvodněné odchýlení se od metodického pokynu by bylo nutné považovat za libovůli tohoto správního orgánu. Je nicméně nutné podotknout, že zákonodárce stanovil tento postup pro situaci, kdy obec jako územně samosprávný celek není aktivní při tvorbě územního plánu, a proto dává subsidiárně tento nástroj „státní“ větví obce, tedy radě, resp. zastupitelstvu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 7 As 297/2022-34

ÚZEMNÍ PLÁN MĚSTA DOBŘICHOVICE

§ 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Správní soudy posuzovaly, zda po veřejném projednání územního plánu města Dobřichovice došlo k jeho podstatné úpravě, která by si vyžádala opakované veřejné projednání. Z obsahu správního spisu vyplynulo, že na základě výsledků veřejného projednání a zpracovaného návrhu rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek pořizovatel územního plánu stanovil „Pokyny pro nepodstatnou úpravu návrhu ÚP Dobřichovice před vydáním“ k provedení nepodstatné úpravy návrhu územního plánu před vydáním, kterou provedl zhotovitel. Protože se podle pořizovatele nejednalo o podstatnou úpravu návrhu územního plánu po veřejném projednání, ale pouze o zpřesnění textové a grafické části návrhu, nenařídil pořizovatel opakované veřejné projednání. Pokyn pro nepodstatnou úpravu VP*7 stanovil, že z přípustného využití regulativů ploch bydlení B1, B2, B3, B4, B5 a B6 je na místě vypustit „domy s pečovatelskou službou“ a tyto zařadit do podmíněně přípustného využití se stanovením podmínek jejich přípustnosti. Tímto bylo reagováno na námitky/stanoviska/připomínky.

Dle názoru soudů v projednávaném případě o podstatnou úpravu nešlo. Z předmětného územního plánu vyplývá, využití plochy B4 pro domy s pečovatelskou službou je i po provedené úpravě nadále přípustné, byť podmíněně. Oproti návrhu územního plánu pro veřejné projednání územní plán pro využití dané plochy pro tento účel toliko doplnil podmínku, podle které domy s pečovatelskou službou svým hmotovým uspořádáním a provozem nenaruší obytný charakter území. Již samotná skutečnost, že plochu bydlení B4 lze i o změnách provedených po veřejném projednání přípustně využít pro umístění domů s pečovatelskou službou dle názoru soudu jednoznačně svědčí o tom, že o podstatnou změnu nešlo.

Nejvyšší správní soud v minulosti typizoval jednotlivé případy podstatných změn ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona. Tyto formální předpoklady je však nutné porovnávat s materiálním předpokladem, který představuje objektivní změna charakteru řešeného území v podstatných rysech. Po-

žadavek na objektivní posouzení podstatnosti změn v území znamená, že ačkoliv zásah může být citelný pro konkrétního vlastníka, je nutné změnu charakteru území posuzovat globálně; nikoli z pohledu jednoho adresáta regulace.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111

ZMĚNA ÚZEMNÍHO PLÁNU OBCE KUNŽAK

*§ 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 50 odst. 2, § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů*

Stěžovatelé namítali, že nebyl proveden hydrogeologický a biologický průzkum nově vymezené plochy pro stavbu přeložky silnice. Krajský soud souhlasil s odpůrcem (obcí), že dopady stavby silnice na hydrogeologické poměry a chráněné živočichy budou řešeny až v rámci územního řízení. Nejvyšší správní soud (NSS) se s tímto názorem neztotožnil a rozsudek krajského soudu (mimo jiné) pro nepřezkoumatelnost v této otázce zrušil.

Z judikatury NSS vyplývá, že pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. V okamžiku územního řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizovaná či nikoli; v této fázi již otázka nezní „zda“, ale „jak“. Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Rozhodující je, zda záměr vykazuje již ve fázi vymezení v územním plánu takovou míru určitosti svých vlastností, že posouzení vlivů je možné.

Pokud se jedná o dopad do hydrogeologických poměrů, nachází se ve správním spise stanovisko odboru životního prostředí, dle kterého si realizace stavby dopravní komunikace nepochybně vyžádá značný rozsah terénních úprav, a i značný zásah do stávajících odtokových a hydrogeologických poměrů v daném území. Vodní zákon chrání povrchové i podzemní vody, vodní ekosystémy a na ně přímo závislé suchozemské ekosystémy. Z vodohospodářského hlediska bylo proto uzavřeno, že před zahájením přípravných prací bude třeba provést podrobný hydrogeologický průzkum zaměřený na vyhodnocení všech dopadů na odtokové a hydrogeologické poměry v dané lokalitě a jejím okolí. V případě nepříznivého dopadu na zájmy chráněné vodním zákonem by nebylo možné stavbu realizovat. Krajský soud však shodně s odpůrcem dovodil, že průzkumy lze provést až v územním a stavebním řízení. Z výkresové části změny územního plánu je patrné, že koridor pro přeložku silnice je vymezen jako několikanásobně širší, než má být samotné těleso plánované silnice. Námitka stěžovatelů spočívá v tom, že stavba silnice kdekoli v rámci vymezeného koridoru může nepřípustně ovlivnit zájmy chráněné vodním zákonem. Tento jejich názor má i oporu ve zmíněném stanovisku odboru životního prostředí, ze kterého vyplývá, že stavba silnice ovlivní vodní poměry nejen v navrhovaném koridoru, ale i v jeho širokém okolí. V takovém případě však nelze odsouvat posouzení dopadů záměru do hydrogeologických poměrů do navazujících řízení. Již změnou územního plánu bylo totiž rozhodnuto o tom, že silnice povede právě tímto koridorem, a pokud by

v tomto koridoru nebylo možno silnici postavit, skutečně nedává smysl, aby byla v územním plánu plocha koridoru pro stavbu silnice vymezena. V takovém případě by posouzení dopadů do hydrogeologických poměrů nebylo nepřijatelnou podrobností v rozporu s § 43 stavebního zákona, jak uvádí krajský soud. Rozhodování o tom, kudy povede silnice, tedy zda povede právě ve vymezeném koridoru, je úkolem územního plánování, nikoli regulačního plánu či územních rozhodnutí. Krajský soud však tuto část argumentace stěžovatelů doposud nevyhodnotil, a v tomto ohledu je tedy jeho rozsudek nepřezkoumatelný. V novém rozhodnutí se tedy krajský soud bude zabývat tím, zda z podkladů ve správním spisu lze učinit závěr, že v rámci vymezeného koridoru lze silnici trasovat bez dopadů do hydrogeologických poměrů v území. Není-li tomu tak, dále posoudí, zda dopady stavby silnice do hydrogeologických poměrů závisí na přesném trasování silnice v rámci koridoru, či zda z jiného důvodu nelze dopady vyhodnotit bez znalostí přesných parametrů stavby. Pouze v takovém případě může obstát názor odpůrce, že tyto dopady mají být vyhodnoceny až v územním řízení.

Oproti tomu v případě dopadů do zájmů chráněných zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je situace odlišná. Za prvé je nutno konstatovat, že vymezený koridor se nenachází v žádném chráněném území. Pokud se jedná o případný zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů ve smyslu § 50 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a případnou nutnost poskytnutí výjimky podle § 56 téhož zákona, tu je na místě řešit právě až v souvislosti s územním řízením, resp. jako jeho podklad. Podle judikatury NSS právě v územním rozhodnutí se s konečnou platností stanoví mj. stavební pozemek, na němž má být stavba umístěna, jakož i podmínky pro umístění stavby na něm, tedy i požadavky na ochranu životního prostředí. Má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, musí povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny předcházet rozhodnutí o umístění stavby.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2023, č. j. 2 As 332/2021-62

ZMĚNA ÚZEMNÍHO PLÁNU MĚSTA NOVÁ BYSTRICE

§ 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud zrušil část změny územního plánu, a to z důvodu nedostatečného odůvodnění potřebnosti vymezení nové zastavitelné plochy. Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu potvrdil.

V územním plánu bylo uvedeno, že „zastavěné území je účelně využíváno. Dochází k postupnému využívání vymezených zastavitelných ploch. Bylo aktualizováno zastavěné území. Nově vymezená zastavitelná plocha má umožnit rozvoj bydlení v řádu jednoho rodinného domu. Jedná se o využití pozemku souvisejícího s obytnou zástavbou“. Krajský soud označil uvedené odůvodnění potřebnosti vymezení zastavitelných ploch za „cela nedostatečné, neboť se vyjadřuje pouze ke vhodnosti zvoleného řešení“. Nejvyšší správní soud souhlasí s právním závěrem krajského soudu. Zákonný požadavek na posouzení potřebnosti vymezení zastavitelných ploch vyplý-

vá z § 18 odst. 4 stavebního zákona, který upravuje veřejný zájem na ochraně přírody, kultury a civilizační hodnoty území spolu s archeologickým, architektonickým a urbanistickým prostředím. Vymezení potřebnosti není pouhou formalitou, ale poskytuje odůvodnění vymezení nových zastavitelných ploch a představuje i další podklad, který slouží ke komplexnímu posouzení územního plánu a jím prováděných změn.

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Mgr. Naděžda Studenovská*

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2023 č. j. 2 As 86/202-150

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE, POSUZOVÁNÍ VLI- VŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

§ 36 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud přerušil řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2022, č. j. 67 A 10/2021-918 ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje.

Navrhovatelé napadli kasační stížností shora uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, jimž soud zamítl jejich návrh na zrušení opatření obecné povahy – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydaného Zastupitelstvem Jihomoravského kraje dne 17. 9. 2020 usnesením č. 2835/20/Z33, a to v částech vymezujících koridory DS40 „I/43 Troubsko (D1) – Kuřim“, DS41 „I/43 Kuřim – Lysice“, DS45 „Kuřim, jižní obchvat“, DS46 „Silnice I/43h Česká – Lipůvka, úprava s odstraněním bodových závad“, dále v částech vymezujících změnu koridoru DS10 „D1 Kývalka – Slatina, zkapacitnění včetně přestavby mimoúrovňových křižovatek a souvisejících staveb“ (v rozsahu vymezení odpočívky Troubsko, změny týkající se vymezení koridorů DS02 a DS03 jako silnice I. třídy), dále v částech rušících územní rezervy RDS01 „D43 Troubsko/Ostrovačice (D1) – Kuřim“ (v částech RDS01-C + alternativy RDS01-C/Z a RDS01-C/J Varianta „Optimalizovaná MŽP“), RDS34 „D43 Kuřim – Lysice“ (v části RDS34-B Varianta „Optimalizovaná MŽP“), RDS36 „Kuřim, severní obchvat (nekategorizovaná)“, RDS13 „I/43 Česká – Kuřim, zkapacitnění“. Navrhovatelé se domáhají zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Navrhovatelé ve svém návrhu na zrušení části opatření obecné povahy mimo jiné namítali, že k posouzení rozumných variant řešení nedošlo v souladu se zákonem (konkrétně ve vztahu k čl. 5 odst. 1 směrnice 2001/42/ES, o posuzování

vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „Směrnice“). Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že klíčovým problémem dané námítky je územní rozsah, v rámci něhož mohou být jednotlivé rozumné varianty do posouzení vlivů zahrnuty. Je dle něj otázkou, jestli měly být mezi rozumné varianty zahrnuty všechny realizovatelné alternativy na území Jihomoravského kraje, nebo zda bylo naopak namístě preferovat minimalistický přístup, kdy alternativami ve smyslu čl. 5 odst. 1 Směrnice (resp. § 10i zákona o posouzení vlivů na životní prostředí) a také § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny jsou pouze dílčí varianty v rámci zamýšlené stopy. Soud konstatoval, že volba stopy komunikace nadmístního významu v jejích hrubých obrysech je primárně politickým rozhodnutím. Pokud by politickou reprezentací zamýšlená varianta představovala nepřiměřený zásah do životního prostředí, neměl by záměr být schválen z důvodu nesplnění podmínek. Povinnost zohledňovat alternativy a existenci jiného rozumného řešení je dle soudu třeba vykládat spíše minimalisticky. V projednávané věci proto naznal, že byla-li sledovaným účelem přijatého řešení především dopravní účinnost na území města Brna (jemuž má vyhovovat jediné Bystrcká/Německá varianta) a naopak jestliže Optimalizovaná varianta nebyla z hlediska tohoto účelu sledována přijatelnou alternativou naplňující vytyčené cíle (což má oporu v územní studii), pak nelze dovodit, že by bylo chybou vyhodnocení SEA, když s Optimalizovanou variantou již dále nepracovala. Variantní posuzování zahrnující tuto alternativu ve vyhodnocení SEA by bylo pouze formálním a zbytečným posuzováním, jež by ve skutečnosti žádný další význam nemělo. Soud proto naznal, že není důvod dospět k závěru, že by vyhodnocení SEA nemohlo vycházet pouze z dílčích alternativ Bystrcká/Německá varianty.

V kasačních stížnostech navrhovatelé mimo jiné namítají, že celá argumentační konstrukce krajského soudu stojí a padá s jeho (dle nich nesprávným) právním názorem, že nějakou variantu řešení záměru vymezovaného v zásadách územního rozvoje lze vyloučit a neposoudit v procesu SEA pouze z důvodu toho, že ji odpůrce mimo proces jejich pořizování vyhodnotil jako „nerozumnou“. Požadavkům čl. 5 odst. 1 Směrnice dle nich neodpovídá ani názor krajského soudu, že volba stopy komunikace nadmístního významu v jejích hrubých obrysech probíhá primárně jako politické rozhodnutí, neboť to ve svém důsledku zamezí objektivnímu vyhodnocení reálně existujících rozumných variant v rámci vyhodnocení SEA. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že právě takovým postupům má korektní aplikace předmětné Směrnice zamezit. Dospívají proto k závěru, že „minimalistický model“ přístupu k posuzování rozumných variant zvolený krajským soudem je v rozporu s požadavky čl. 5 odst. 1 Směrnice. Podle čl. 5 odst. 1 Směrnice platí, že pokud je podle čl. 3 odst. 1 vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, vypracuje se zpráva o vlivech na životní prostředí, ve které se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumných variant s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Informace vyžadované za tímto účelem jsou uvedeny v příloze I. Při věcném posouzení podaných kasačních stížností bude tedy (mimo jiné) nezbytné přezkoumat restriktivní aplikaci citovaného ustanovení Směrnice krajským soudem spočívající v jeho závěru, že jelikož účelu napadené aktualizace zásad územního rozvoje vyhovovala podle jejího pořizovatele jediné Bystrcká/Německá varianta, bylo proto v pořádku, pokud bylo posouzení SEA provedeno pouze ve vztahu k této variantě.

Nejvyšší správní soud ovšem zjistil, že Nejvyšší soud Irska položil dne 25. 11. 2022 Soudnímu dvoru EU (dále též „SDEU“) předběžnou otázku ve věci Friends of the Irish Environment CLG v. Government of Ireland, C-727/22, která se týká výkladu právě čl. 5 odst. 1 Směrnice. Konkrétně se irský Nejvyšší soud dotázal, zda „musí být článek 5 a příloha 1 směrnice SEA vykládány v tom smyslu, že je-li požadováno posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 1, zpráva o vlivech na životní prostředí, která je v něm stanovena, by měla, jakmile jsou k upřednostňované možnosti identifikovanou rozumné varianty, provést na srovnatelném základě posouzení upřednostňované možnosti a rozumné varianty? Je-li odpověď na otázku (a) kladná, je požadavek směrnice splněn, pokud jsou rozumné varianty posouzeny na srovnatelném základě před výběrem upřednostňované možnosti a poté je posouzen návrh plánu nebo programu a úplnější posouzení vlivů na životní prostředí je následně provedeno pouze s ohledem na upřednostňovanou možnost?“ (srov. Úř. věstník EU, 20. 2. 2023, C 63, str. 20), která se týká i výkladu čl. 5 odst. 1 Směrnice). Podle § 120 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 48 odst. 3 písm. d) téhož zákona, předseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá. Citované ustanovení upravuje jeden z fakultativních důvodů pro přerušeni řízení; dle něj je předsedovi senátu svěřena jistá míra úvahy, zda řízení přeruší, či nikoliv. Předsedkyně senátu měla za to, že zodpovězení předmětné předběžné otázky SDEU může mít vliv na rozhodování soudu o nyní projednávané věci, neboť i v ní je klíčový výklad čl. 5 Směrnice; konkrétně toho, zda z tohoto ustanovení plyne povinnost provádět kompletní posuzování vlivů na životní prostředí u všech variant řešení, či pouze jediné předem upřednostňované možnosti (jak tomu bylo i v řešeném případě).

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2023 č. j. 55 A 91/2022-97

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, ŘEŠENÍ ROZPORŮ, NEZÁKONNÝ ZÁSAH

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

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

§ 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud v Praze rozhodl o žalobě obce P. proti nezákonnému zásahu žalovaného Krajského úřadu Středočeského kraje tak, že výsledek řešení rozporu při pořizování návrhu územního plánu obce P., zachycený v protokolu žalovaného ze dne 19. 9. 2022, č. j. 116591/2022/KUSK, je v části, v níž se týká pozemků, na nichž byly navrženy plochy Z7 a Z8, nezákonným zásahem a žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a příkazuje se mu obnovit stav před nezákonným zásahem tak, že výsledek řešení rozporu při pořizování návrhu územního plánu obce P. zachycený v uvedeném protokolu zruší v části, v níž se týká pozemků, na nichž byly navrženy plochy Z7 a Z8, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku. Z odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Praze mimo jiné vyplývá:

Žalobkyně se žalobou podle § 82 s. ř. s. domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřuje ve výsledku řešení rozporů zachyceném v protokolu ze dne 19. 9. 2022. Řešený rozpor spočíval v nesouhlasu Obecního úřadu P, jakožto pořizovatele územního plánu žalobkyně se stanoviskem Městského úřadu Slaný ze dne 19. 1. 2022, který jakožto dotčený orgán ochrany přírody nesouhlasil s vymezením zastavitelných ploch Z7 (RI) a Z8 (SV) a s návrhem plochy OS na pozemku p. č. 1009/3 v k. ú. P. a požadoval, aby byla z důvodu ochrany významného krajinného prvku údolní nivy Knovízského potoka plocha RZ na pozemku p. č. 47 vymezena nejméně 8 metrů od břehové hrany potoka. K vyřešení rozporu došlo v rámci dohodovacího řízení podle § 136 odst. 6 zákona správního. Podle výsledku řešení rozporů bude pozemek p. č. 1009/3 zařazen do nezastavěného území a bude na něm vymezena funkční plocha odpovídající zajištění funkce lokálního biokoridoru, pro pozemek p. č. 47 bude stanoveno přiměřené omezení využití a umístění staveb, které bude odůvodněno ochranou údolní nivy, a pozemky, na nichž pořizovatel navrhoval zastavitelné plochy Z7 a Z8, budou ponechány v dosavadním stavu jako nezastavěné území – sady a pastviny.

Žalobkyně v žalobě namítala, že nesouhlas s návrhem ploch Z7 a Z8 zasahuje do jejího práva na samosprávu. Zásah do práv ve vztahu k jiným částem výsledku dohodovacího řízení v Protokolu žalobkyně nenamítala. Žalobkyně tvrdila, že obec může v územním plánu určit, jak bude území v obci využíváno. Výsledek řešení rozporů znemožňuje vydat územní plán v podobě, která byla schválena zastupitelstvem. Žalobkyně uvedla, že ze Stanoviska vyplývá generální požadavek na ochranu krajinného rázu, který je legitimní k povolení nových územních plánů počítajících s rozšířením zastavitelné plochy. Ten se však neuplatní v projednávané věci, protože se jedná o území zastavěné nepovolenými stavbami. Požadavek žalobkyně je logický. Již v minulosti získala celá plocha charakter zastavěného území, tudíž by bylo vhodné toto území vyřešit jeho zařazením do zastavěného území. Argumenty cennosti volně a nezastavěné krajiny je lichý, protože se zde volná krajina již delší dobu nenachází. Navrhovaný územní plán by nezměnil charakter těchto ploch, protože se na nich nachází stavby a zahrady.

Krajinný ráz je v § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) chráněn proti snížení a změně jeho přírodních a estetických hodnot. Navrhovanými regulačními územními plány nemůže k takové změně dojít. Změna nebude zasahovat do krajinného rázu, zejména do přírodních hodnot, významného krajinného prvku, zvláště chráněného území či do harmonického měřítka nebo harmonických vztahů. Takové hodnoty zde již nejsou přítomny. Žalobkyně dále uvedla, že stavby v plochách Z7 a Z8 vznikly před více než 30 lety se souhlasem obecního úřadu. Na daném území se nachází i jeden rodinný dům, který vznikl přestavbou z chaty. Obecní úřad domu přidělil číslo popisné. K pochybení došlo na straně vlastníků, kteří stavbu realizovali, aniž k tomu měli potřebná povolení, a stavbu užívali bez kolaudace. Vlastníkům nebyla nikdy udělena pokuta ani nařízeno odstranit stavbu. Vlastníci nemovitost udržují v dobré víře, že změnou územního plánu se jim podaří vše napravit a stavbu legalizovat. Vlastníci nemovitostí o stávající stavby svědomitě a v dobré víře pečují a sami si nepřejí další rozšiřování zastavěné lokality. Snaží se pouze o nápravu pochybení. Chtějí požádat o dodatečné povolení stavby. Stanoviskem byla tato

možnost vyloučena. Žalobkyně doplnila, že územní plán nenavrhuje další rozvoj území. Směřuje pouze k zachování a legalizaci stávajících staveb. Legalizace dle názoru žalobkyně neovlivní krajinný ráz, neboť se jedná pouze o formální postup, aby mohli vlastníci požádat o dodatečné povolení. Změna ploch Z7 a Z8 nevytváří nové zastavitelné plochy oproti stávajícímu stavu. Nejedná se o rozvoj zástavby, ale o uvedení právního stavu do souladu se stavem faktickým.

Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že vydáním Stanoviska ani výsledkem řešení rozporů nedošlo k zásahu do práva na samosprávu. Při pořizování územního plánu se klade důraz na ochranu krajinného rázu podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dotčené orgány ochrany přírody při pořizování územního plánu regulují změny ve využívání krajiny. Smyslem je nalézt průsečík zájmů soukromých (umístění staveb) a veřejných (ochrana krajinného rázu), aniž by byla vydávána stanoviska podle § 12 odst. 2 citovaného zákona ke každé jednotlivé stavbě. Obec má právo na rozhodování o uspořádání krajiny, do jisté míry i o krajinném rázu obce. Obec může nezávisle na orgánech státní správy navrhnout konkrétní řešení a uspořádání funkčních ploch. Může rovněž rozhodovat o rozsahu zastavitelného území. Obec je nicméně vázána § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož obec pečuje o všestranný rozvoj území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem. Obec musí současně postupovat v souladu s § 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších, který stanoví, že územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického rázu dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavěných pozemků. Obec by proto měla spíše bránit nekonceptivnímu umístění staveb do volné krajiny. Snaha o legalizaci nepovolených staveb, které byly po řadu let budovány na nezastavěných pozemcích, je naopak s touto zásadou v rozporu. Územní plán jako koncepční rozvojový nástroj neslouží k legalizaci staveb. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že v lokalitě a jejím okolí nejsou přítomny významné hodnoty krajinného rázu, neboť je již oproti historickému stavu změněn existující zástavbou, a proto k další změně nemůže dojít. Neztotožnil se ani s tvrzením, že změna nebude zasahovat do krajinného rázu s ohledem na významné krajinné prvky či zvláště chráněná území. Konstatoval, že takové závěry neplynou ze Stanoviska ani z výsledku dohodovacího řízení. Ve Stanovisku je zdůrazněna potřeba ochrany nezastavěné krajiny, harmonického měřítka a vztahů v krajině.

Žalobkyně v replice na vyjádření žalovaného uvedla, že návrh územního plánu je třeba chápat v širším kontextu. Zájem obce je mimo jiné náprava stavu, který byt' je stavem protiprávním, trvá již desítky let a dotčení vlastníci nemovitostí disponují povoleními na přípojky sítí apod. Pokud dosud nedošlo k odstranění těchto staveb, je na místě dotčeným vlastníkům pomoci tak, aby bylo možné situaci narovnat. V těchto případech je třeba zvažovat proporcionalitu jednotlivých zákonem chráněných hodnot.

Žalovaný v Protokolu uvedl, že jeho Odbor životního prostředí a zemědělství navrhl ponechat zastavitelné plochy Z7

a Z8 v dosavadním stavu, tedy jako nezastavěné území – sady a pastviny. Konstatoval, že Městský úřad Slaný ve Stanovisku nesouhlasil s návrhem lokalit Z7 a Z8, neboť výstavbou, resp. legalizací nepovolených staveb by došlo k nevhodnému rozšiřování výstavby do volné krajiny a k narušení krajinného rázu. K charakteristikám krajinného územního rázu patří ve smyslu § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny i nezastavěnost, potažmo soustředění zástavby do stávajících sídel. Vytváření nových enkláv narušuje harmonické měřítko a vztahy v krajině. V lokalitách Z7 a Z8 je v současnosti několik budov, které nejsou zapsány v katastru nemovitostí. Vymezení zastavitelných ploch Z7 a Z8 umožní stavby legalizovat a umístit zde další stavby. Tím se narušení krajinného rázu prohloubí. Žalovaný se se Stanoviskem Městského úřadu Slaný ztotožnil a navrhl ponechat pozemky v dosavadním stavu. Nesouhlasil s argumentací pořizovatele, že k negativnímu ovlivnění krajinného rázu nedojde, neboť ten již je poškozen umístěním fotovoltaické elektrárny a bývalým vojenským areálem. Takový závěr by znamenal, že v místě, kde došlo k narušení krajinného rázu, lze bez dalšího rezignovat na ochranu jeho zbytkových hodnot. To by bylo v rozporu s § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, který stanoví, že cílem je mimo jiné přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Ochranou přírody a krajiny se podle § 2 odst. 1 téhož zákona rozumí i péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny. Ochrana přírodních a kulturních hodnot je zakotvena v § 18 odst. 4 stavebního zákona.

Územní plán je vydáván obcí, která v něm stanoví, jak se chce do budoucna rozvíjet. Rozhodování o rozvoji spravovaného území je základním právem obce a jde o výkon práva na územní samosprávu zaručeného v čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky (nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19). Při pořizování územního plánu se prolínají soukromé zájmy obce a jejich obyvatel a veřejné zájmy, na které dohlíží orgány státní správy. Úkolem státní správy je zajistit soulad a zpracování požadavků obce na rozvoj a využití území tak, aby byl v dostatečné míře chráněn veřejný zájem na využití území, včetně ochrany na úseku ochrany přírody a krajiny. Dotčené orgány proto vydávají stanoviska, ve kterých dohlíží na soulad pořizovaného územního plánu s veřejnými zájmy [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. V případě, že dotčený orgán vydá stanovisko, kterým znemožňuje obci vydat územní plán v podobě odpovídající jejím představám o využití území, zasahuje tím do práva obce na samosprávu. Pokud je stanovisko obce reprezentované pořizovatelem územního plánu na konkrétním řešení územního plánu v rozporu se stanoviskem dotčeného orgánu, vzniká rozpor, který je třeba vyřešit v tzv. dohodovacím řízení podle § 4 odst. 8 stavebního zákona, resp. § 136 odst. 6 správního řádu. Pokud výsledek dohodovacího řízení znemožňuje obci vydat územní plán v podobě, jež odpovídá její představě o využití jejího území, dotýká se práva obce na samosprávu. Zda se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu, je třeba v pochybnostech posuzovat ve prospěch tohoto ústavně zaručeného práva (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19). 47. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 16. 7. 2020, č. j. 2 As 223/2018-55, uvedl, že aktem, jenž se projevuje „navenek“ jako výsledek řešení rozporu (§ 4 odst. 8 stavebního zákona, § 136 odst. 6 správního řádu), je dohoda o řešení rozporů.

Stanoviska orgánů, jež byla v rozporu a jejichž rozpor vyvolal potřebu jej řešit, jsou vyřešením rozporu konzumována a na jejich místo nastupuje produkt procedury řešení rozporu. Tím je v posuzovaném případě výsledek řešení rozporů zachycený v protokolu ze dne 19. 9. 2022, č. j. 116591/2022/KUSK, který je způsobilým předmětem soudního přezkumu na základě zásahové žaloby žalobkyně.

Zásah státu do samosprávy obce podle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný pouze tehdy, když to ochrana zákona vyžaduje (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02, a ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Nezbytnost ochrany zákona je třeba posuzovat optikou kritéria potřebnosti v rámci testu proporcionality (srov. nálezy ze dne 14. 5. 2017 sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57). Ústavní soud v tomto nálezu také uvedl, že „zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon... chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu.“ Při rozhodování o zásahu do samosprávy je třeba náležitě vážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů (nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19). Lze tedy shrnout, že ingerence státní moci je přípustná za kumulativního splnění dvou podmínek: 1. zásah státu musí být uskutečněn v souladu s výhradou zákona, tj. na základě zákona s v souladu s ním, 2. zásah státu nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona vyžaduje, a to přiměřeným způsobem.

První z výše formulovaných podmínek lze označit za formální posouzení zákonnosti zásahu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2017, č. j. 6 As 222/2017-26, bod 13). Zásah Městského úřadu Slaný jakožto dotčeného orgánu státu do procesu územního plánování ve formě vydání stanoviska má oporu v § 2 odst. 2 písm. g) a § 77 odst. 1 písm. s) zákona o ochraně přírody a krajiny a v § 4 odst. 2 písm. b) a § 50 odst. 2 stavebního zákona. Zásah žalovaného v podobě řešení rozporů se opírá o § 4 odst. 8 stavebního zákona ve spojení s § 136 odst. 6 správního řádu. Žalovaný postupoval podle těchto ustanovení a žalobkyně porušení zákona v tomto ohledu nenamítá. Pokud se jedná o druhou podmínku, proces územního plánování má ve veřejném zájmu zajistit ochranu a rozvoj přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Zájem na ochraně krajinného rázu je bez jakýchkoli pochyb veřejným zájmem, na jehož ochranu pamatuje § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny (viz rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). V procesu územního plánování se ochrana přírody a krajiny zajišťuje s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny [§ 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny]. Účelem zákona o ochraně přírody a krajiny je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Zákon o ochraně přírody a krajiny chrání krajinu jakožto část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů.

mů a civilizačními prvky a chrání prostřednictvím § 12 též její ráz, který vyjadřuje především estetickou hodnotu krajiny. Krajinným rázem je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Jeho ochrana spočívá v obecné povinnosti provádět zásahy do rázu krajiny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, historického měřítka a vztahů v krajině (§ 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Účelem ochrany krajinného rázu není jen ochrana jeho významných hodnot. Soud souhlasil s žalovaným, že pozitivní hodnoty krajiny včetně krajinného rázu tkví také v tzv. volné krajině, tj. krajině bez souvislého zastavění, se zapojením drobných sídel do přírodního prostředí a soustředění zástavby do stávajících sídel. Soud obecně souhlasil s názorem žalovaného, že je nutné na záměry výstavby v plochách odtržených od existující (legální) zástavby, které nemají důvod v obhospodařování krajiny, pohlížet zdrženlivě, aby se nestalo, že v budoucnu zcela zmizí volná krajina a stavby budou rozesety v celém území bez logického vztahu k okolní zástavbě. Poměry v území nemohou být zpravidla navždy konzervovány a mohou se měnit. Zvláště v urbanizovaných oblastech může být nová výstavba přirozeným a logickým způsobem využití určitého nezastavěného území (viz rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009-227). O takový případ se však v projednávané věci nejedná. Dotčená lokalita (plochy Z7 a Z8) se nachází uprostřed volné krajiny, která se rozprostírá mezi zastavěnou částí obce P., fotovoltaickou elektrárnou a zastavěnou částí obce Z. a nenavazuje na zastavěné území obce. Soud též souhlasí s žalovaným, že předchozí nevhodné umístění staveb do volné krajiny neodůvodňuje další zásahy (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2008, č. j. 6 As 44/2007-64). Ochranu krajinného rázu nelze vyloučit pouze poukazem na to, že fakticky realizované stavby, byť v rozporu s požadavky právního řádu, se stávají jeho součástí. Takový výsledek by byl v rozporu s veřejným zájmem na ochraně krajinného rázu. Nezákonná změna v zásadě nemůže požívat ochrany (přiměřeně viz např. bod 39 rozsudku NSS ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61, či bod 16 rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2020, č. j. 6 As 172/2020-26). Dokud nejsou stavby, které nebyly umístěny a realizovány v souladu s právem, dodatečně povoleny, případně neexistuje pravomocné rozhodnutí, které by vylučovalo nařízení jejich odstranění, není zásah do krajinného rázu nezvratný (srov. § 129 stavebního zákona). Jde proti smyslu a účelu zákona o ochraně přírody a krajiny i stavebního zákona, aby neoprávněně realizované záměry, které zapříčinily nežádoucí zásah do krajiny, byly v novém územním plánu připuštěny z důvodu, že tímto neoprávněným zásahem do krajiny již došlo k jejímu odstranění (potlačení) či znehodnocení. Přijetí nové územně plánovací dokumentace, která oproti stávající umožní legalizovat nelegální výstavbu, tedy není „pouze formální stránkou věci“ bez vlivu na krajinný ráz. Lze tedy shrnout, že navrhované řešení nelze odůvodnit tím, že v lokalitě již došlo k narušení krajiny. Žalobkyně se mýlí, pokud tvrdí, že pozemky v navrhovaných lokalitách Z7 a Z8 spadají do zastavěného území. Samotnou realizací staveb nezískává lokalita status zastavěného území.

Soud se neztotožnil ani s argumentací žalobkyně, že by vlastníků pozemků v navržené lokalitě Z7 a Z8 svědčilo legitim-

ní očekávání, že jim nově přijatá regulace umožní legalizovat stavby, pokud nebyly realizovány v souladu s právem. Vlastník pozemku nemá veřejné subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu tak, aby vyhovovala jeho zájmům (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 7 Ao 5/2010-68, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, či ze dne 24. 8. 2021, č. j. 2 As 320/2020-43). Pouze rozhodnutí o umístění stavby zakládá veřejné subjektivní právo umístit na konkrétním pozemku stavbu o definovaných parametrech. Též Ústavní soud v usnesení ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, potvrdil, že se nelze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu. Legitimní očekávání nemohlo založit ani to, že zastupitelstvo žalobkyně vyjádřilo souhlas s požadavkem na prověření předmětných pozemků pro bydlení a rekreaci v rámci přípravy nového územního plánu. Vlastníkům mohlo vzniknout maximálně legitimní očekávání na to, že se žalobkyně bude lokalitou zabývat, nikoli legitimní očekávání na konkrétní řešení.

Podle soudu bylo třeba poměřovat konkrétní chráněné hodnoty a míru jejich dotčení s právem obce na samosprávu. To však žalovaný neučinil. Sám žalovaný přitom ve vyjádření připouští, že „lze jistě v souladu se zásadou proporcionality diskutovat nad způsobem vypořádání zájmů obce na územním rozvoji a veřejném zájmu na ochraně krajinného rázu.“ Připouští také, že jeho orgán ochrany přírody a krajiny je názoru, že konflikt mezi zájmem obce a zájmem na ochraně krajinného rázu není třeba vyhrocovat tím, že bude znemožněno legalizovat stavby či trvat na jejich odstranění. Má však za to, že musel vycházet pouze z návrhu na vymezení zastavitelného území, přičemž návrh, který by zastavitelné území omezil jen na nejnútnejší rozsah staveb, žalobkyně v procesu pořizování územního plánu nepředložila. Dotčený orgán pouze uplatňuje stanoviska k předloženému řešení a nemůže „projektivat“ jiná řešení, neboť by tím zasáhl do výkonu samosprávy, jelikož možnost předkládat návrhy má pouze obec. Tento názor žalovaného je však třeba korigovat. Je potřeba zdůraznit, že v dané věci je předmětem výsledek dohodovacího řízení, které mělo řešit rozpor mezi pořizovatelem, který pro obec pořizuje návrh územního plánu v přenesené působnosti, a dotčeným orgánem ochrany přírody a krajiny. Současně je nutné vzít v úvahu, že stanovisko dotčeného orgánu, případně výsledek řešení rozporů, představuje závazný podklad pro územní plán, od něhož se nemůže zastupitelstvo odchýlit a územní plán vydat v rozporu s ním (viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2022, č. j. 3 As 89/2020-51). Bylo proto třeba, aby se žalovaný v souladu s požadavkem minimalizace zásahu zabýval i tím, zda není možné kompromisní řešení, které by v konkrétních poměrech respektovalo zájem na ochraně krajiny a současně méně zasáhlo do práva na samosprávu, jakož i do práv vlastníků dotčených pozemků. To odpovídá též judikatuře správních soudů k řešení rozporů v procesu pořizování územního plánu (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2021, č. j. 6 A 205/2015-202, kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 10. 6. 2021, č. j. 6 As 80/2021-35).

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Česká společnost pro stavební právo*