

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH, ČLÁNCÍCH A PUBLIKACÍCH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2023

Částka 152 – čís. 325

Zákon, kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
Účinnost od 1. ledna 2024.

SERIÁLOVÉ PUBLIKACE

EPRAVO.CZ

KOLÁŘOVÁ JUSTOVÁ, Kateřina – HUŠEK, Martin. *Nezbytnost souhlasu třetí osoby se změnou veřejnoprávních smluv o umístění stavby a o provedení stavby*

Analýza rozsudku Nejvyššího správního soudu v záležitosti souhlasu třetí osoby se změnou veřejnoprávní smlouvy o umístění a provedení stavby: Okruh osob, jejichž souhlas je třeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy o změně veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, automaticky nesplyvá s okruhem osob, jejichž souhlas byl nezbytný k uzavření původní veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby.

[12. 10. 2023]

JELÍNEK, Kamil – HALML, František. *Plánovací smlouvy – podstata, pojem a právní úprava*

Autoři se v článku věnují problematice plánovacích smluv, jejich současné právní úpravě a upozorňují na požadavek vnesení právní jistoty do těchto právních vztahů.

JELÍNEK, Kamil – HALML, František. *Plánovací smlouvy dle nového stavebního zákona – druhy a obsah*

Plánovací smlouvu chápe zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, jako veřejnoprávní smlouvu, kterou mezi sebou uzavře na jedné straně stavebník a na straně druhé obec, městská část hlavního města Prahy nebo kraj (všichni uvedeni v samostatné působnosti) nebo vlastník veřejné infrastruktury. Autoři se v článku věnují plavacím smlouvám především v souvislosti s obcemi.

[29. 11. 2023]

PRÁVNÍ PROSTOR

ÚSTAVNÍ SOUD. *Územní plán obce a ochrana lesních pozemků*

Nález ÚS, sp. Zn. IV ÚS 938/22

Právní věty:

- I. Rozhodování o rozvoji spravovaného území je základním právem obce a výkonem 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. Obce musí mít reálnou možnost se prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelstev svobodně rozhodnout, jakým způsobem budou v mezích právního řádu spravovat záležitosti místního pořádku a rozhodovat o rozvoji území obce (nejen) prostřednictvím nástrojů územního plánování.
- II. Ochrana funkce lesa, resp. neměnnost využití území plnicího funkci lesa, zvláště pak lesa hospodářského, není absolutní. V každém konkrétním případě je nutno poměřovat zájem na zachování lesa, resp. právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, na straně jedné, a ústavně zaručené právo obce na samosprávu, hospodárné využití a rozvoj vlastního území, uspokojování bytových potřeb a ostatních zájmů občanů obce, na straně druhé. Vždy je přitom nutno vycházet z jedinečných okolností konkrétní věci, včetně zohlednění toho, zda jde v daném případě o les ochranný, zvláštního určení nebo hospodářský [§ 6 až 9 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů], zda byla navržena zmírňující opatření, případně i to, zda se v místě nachází jiný les.
- III. Vnitřní rozpornost nebo nejednoznačnost stanoviska k posouzení vlivů provádění územního plánu na životní prostředí a veřejné zdraví (podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů), vydaného krajským úřadem v přenesené působnosti, nemůže jít bez dalšího k tíži obce vydávající územní plán v samostatné působnosti. Zásah státní moci do samosprávy obce lze ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky připustit až v případě, kdy je jednání obce v příkrém rozporu se zájmy, které zákon chrání, přičemž činnost obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu.

[Právní prostor on-line, 12. 9. 2023. www.pravniprostor.cz]

STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 3/2023

ZÍDEK, Martin. *Změny v zákoně o státní památkové péči po přijetí nového stavebního zákona, verze 2.0*

Článek shrnuje změny zákona o státní památkové péči v souvislosti s přijetím novel nového stavebního zákona přijatých do poloviny roku 2023.

BURYAN, Jiří. *Stavební právo hmotné v novém stavebním zákoně*

Autor analyzuje nejvýznamnější nově definované pojmy nového stavebního zákona a nové pojetí požadavků na výstavbu.

VEDRAL, Josef. *Apelační princip v novém stavebním zákoně*
Článek je věnován apelačnímu principu v odvolacím řízení v rámci řízení o povolení záměru podle nového stavebního zákona.

KUBÍK, Jiří – SLOVÁČEK, David. *K problematickým otázkám řízení o odstranění stavby podle nového stavebního zákona*

Autoři se v článku věnují novým podmínkám, které stanovil nový stavební zákon, a které se týkají řízení o dodatečném povolení stavby.

PAVELKOVÁ, Martina. *Ještě ke správnému přezkumu územně plánovací dokumentace*

Autorka se snaží s využitím vlastní aplikační praxe o nalezení obecného principu pro určení právního režimu správního přezkumu opatření obecné povahy (ÚPD).

PINTOVÁ KRÁLOVÁ, Renáta. *Základní seznámení s obsahem návrhu vyhlášky o požadavcích na výstavbu*

Příspěvek seznamuje s obsahem návrhu vyhlášky o požadavcích na výstavbu, které předložilo Ministerstvo pro místní rozvoj v červnu 2023 do meziresortního připomínkového řízení.

ZPRÁVY A INFORMACE ČKAIT

Číslo 5/2023

ŠUBRT, Roman. *Od ledna 2023 se budovy začaly hodnotit i podle hodinových klimatických dat. Co to znamená v praxi?*

Autor se zamýšlí nad relevancí stávajících klimatických dat a diskusi o vhodnosti jejich zpřesnění.

ZDAŘILOVÁ, Renata. *Novela stavebního zákona přinesla i novou definici přístupnosti staveb*

Nová definice přístupnosti staveb v kontextu nového stavebního zákona. Pojem je nově zakotven přímo na úrovni zákona a je věcně zdůrazněna jeho univerzální hodnota.

MONOGRAFIE

FRANKOVÁ, Martina. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*

Cílem této publikace je analyzovat právní úpravu výstavby obsaženou ve stavebním právu, její limity a možnosti jejího vývoje, s ohledem na princip udržitelného rozvoje při zohlednění klimatických změn, tedy ve světle nezbytnosti adaptačních a mitigačních opatření.

[Wolters Kluwer: 10/2023, 284 s. ISBN 978-80-7676-741-6]

*Informace připravila:
Mgr. Tamara Blatová, ÚÚR*

STANOVISKA A METODIKY ODBORU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍHO ŘÁDU MMR

STANOVISKA A METODIKY K POLITICE ÚZEMNÍHO ROZVOJE ČR

INFORMACE MMR O POLITICE ÚZEMNÍHO ROZVOJE ČR (VE ZNĚNÍ ZÁVAZNÉM OD 1. ZÁŘÍ 2023) PRO STAVEBNÍ ÚŘADY

MMR zveřejňuje za účelem lepší implementace platné Politiky územního rozvoje ČR do činnosti stavebních úřadů informaci, a to s ohledem na ustanovení § 31 odst. 4 stavebního zákona, podle kterého je Politika územního rozvoje ČR závazná mimo jiné i pro rozhodování v území.

Co je Politika územního rozvoje České republiky

Politika územního rozvoje České republiky (dále též „PÚR ČR“) je celostátním nástrojem územního plánování pořizovaným pro celé území ČR Ministerstvem pro místní rozvoj v mezích § 5 odst. 5 a § 31 až 35 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Současně platným zněním dokumentu je **Politika územního rozvoje České republiky (ve znění závazném od 1. 9. 2023), tj. po Aktualizacích č. 1, 2, 3, 4, 5 a 6**, která zahrnuje právní stav po Aktualizaci č. 6 PÚR ČR, schválené Usnesením vlády ČR ze dne 19. července 2023 č. 542 (dále jen „platná PÚR ČR“).

Účel PÚR ČR

Platná PÚR ČR slouží zejména pro koordinaci územního rozvoje na celostátní úrovni a pro koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí. PÚR ČR je zdrojem argumentů při prosazování zájmů ČR v rámci územního rozvoje Evropské unie.

Platná PÚR ČR v mezinárodních, republikových, nadregionálních a přeshraničních souvislostech s ohledem na udržitelný rozvoj území určuje:

- požadavky a rámce pro konkretizaci ve stavebním zákoně obecně uváděných úkolů územního plánování a strategií a základní podmínky pro jejich naplňování,

koordinuje:

- územní rozvoj na celostátní úrovni,
- územně plánovací činnosti krajů a obcí,
- další nástroje veřejné správy ovlivňující územní rozvoj (koncepty, politiky a strategie ministerstev a dalších ústředních správních úřadů),
- záměry na změny v území republikového významu pro dopravní a technickou infrastrukturu,

stanovuje:

- rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost a pro stanovování podmínek pro předpokládané rozvojové záměry,
- republikové priority územního plánování,
- kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách využití vymezených oblastí, koridorů a ploch,

vymezuje:

- rozvojové oblasti a rozvojové osy,
- specifické oblasti,
- koridory a plochy dopravní a technické infrastruktury, které vymezuje schematicky.

Platná PÚR ČR vymezuje oblasti, osy, koridory a plochy s ohledem na prokázané potřeby rozvoje území státu, které odůvodňují zásah do působnosti orgánů krajů a obcí v záležitostech týkajících se jejich územního rozvoje.

Platná PÚR ČR není územně plánovací dokumentací, vymezené záměry proto neumísťuje v území, ale ukládá, aby jejich umístění bylo prověřeno a provedeno v následné územně plánovací dokumentaci.

Obsah PÚR ČR

Platná PÚR ČR obsahuje kapitoly:

- Republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území
- Rozvojové oblasti a rozvojové osy
- Specifické oblasti
- Koridory a plochy dopravní infrastruktury
- Koridory a plochy technické infrastruktury a souvisejících rozvojových záměrů
- Další úkoly pro ministerstva, jiné ústřední správní úřady a úkoly pro územní plánování

grafická schémata:

- Ilustrační schéma vazeb PÚR ČR
- Rozvojové oblasti a rozvojové osy
- Specifické oblasti
- Doprava železniční
- Doprava vodní, letecká a veřejné terminály s vazbou na logistická centra
- Elektroenergetika
- Plynárenství
- Dálkovody
- Vodní hospodářství a ukládání a skladování radioaktivních odpadů a vyhořelého paliva
- Vztah rozvojových oblastí, rozvojových os a specifických oblastí

Závaznost platné PÚR ČR

Dle § 31 odst. 4 stavebního zákona je PÚR ČR závazná pro pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace (dále též „ÚPD“), tj. územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území dnem následujícím po dni zveřejnění sdělení Ministerstva pro místní rozvoj o schválení PÚR ČR ve Sbírce zákonů.

ÚPD a územní rozhodnutí následně vydaná po schválení a po nabytí závaznosti PÚR ČR nebo její aktualizace s ní nesmí být v rozporu. Rovněž platí, že kraje či obce jsou povinny uvést do souladu dříve vydanou ÚPD (zásady územního rozvoje, územní plány, regulační plány z podnětu) s následně schválenou platnou PÚR ČR, do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle částí ÚPD, které jsou s ní v rozporu.

Platná PÚR ČR je nezbytným podkladem zejména pro činnost:

- pořizovatelů územně plánovací dokumentace,
- stavebních úřadů a dalších orgánů vydávajících územní rozhodnutí,
- dotčených orgánů vydávajících stanoviska k ÚPD a v územním řízení,
- členů zastupitelstev krajů a obcí vydávajících ÚPD,
- projektantů ÚPD a dokumentací pro územní rozhodnutí.

V navazujících zásadách územního rozvoje a územních plánech nebo jejich aktualizacích je nutno s ohledem na podrobnost dané dokumentace:

- zohlednit republikové priority územního plánování stanovené v platné PÚR ČR,
- postupovat při pořizování územně plánovací dokumentace v souladu s kritérii a podmínkami pro rozhodování o změnách v území stanovenými v platné PÚR ČR,
- převzít do územně plánovací dokumentace úkoly pro územní plánování stanovené v platné PÚR ČR podle toho, komu jsou uloženy.

V navazujících zásadách územního rozvoje nebo jejich aktualizacích je nutno zpřesnit rozvojové oblasti a rozvojové osy, specifické oblasti a koridory a plochy dopravní a technické infrastruktury vymezené v platné PÚR ČR.

Stavební úřad ve své činnosti postupuje přímo podle platné PÚR ČR v případech, kdy je s ní navazující ÚPD v rozporu. Do navazujících resortních dokumentů a činností resortů je nutno převzít a v jejich rámci řešit úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady stanovené v PÚR ČR.

Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj o schválení Aktualizace č. 6 PÚR ČR bylo zveřejněno dne 31. 8. 2023 ve Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv v částce 121 pod bodem 263/2023.

Dnem 1. 9. 2023 je Aktualizace č. 6 PÚR ČR závazná pro pořizování a vydávání územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území, v souladu s § 31 odst. 4 stavebního zákona.

Dostupnost PÚR ČR a souvisejících dokumentů

Úplné znění platné PÚR ČR (závazné od 1. 9. 2023) je dostupné na internetových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj Ministerstvo > Stavební právo > Koncepce a strategie > Politika územního rozvoje České republiky > Úplné znění Politiky územního rozvoje České republiky a závaznost Aktualizace č. 6 na adrese: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR - Informace MMR o Politice územního rozvoje ČR (ve znění závazném od 1. září 2023) pro stavební úřady (gov.cz).

**POMŮCKA K UPLATŇOVÁNÍ REPUBLIKOVÝCH
PRIORIT PŮR ČR
(VE ZNĚNÍ ZÁVAZNÉM OD 1. ZÁŘÍ 2023)**

V souvislosti se schválením Aktualizace č. 6 Politiky územního rozvoje ČR (viz usnesení vlády ČR č. 542 ze dne 19. července 2023) zveřejňuje MMR Pomůcku k uplatňování republikových priorit PŮR ČR (ve znění závazném od 1. září 2023).

Pomůcka je určena pracovníkům veřejné správy, především pořizovatelům zásad územního rozvoje (ZÚR) a územních plánů (ÚP), projektantům územně plánovacích dokumentací (ÚPD), pracovníkům krajských úřadů, kteří uplatňují stanoviska k návrhu územního plánu, pracovníkům úřadů územního plánování, členům zastupitelstev krajů a obcí, kteří vydávají ÚPD a jejichž povinností je dbát na to, aby byla v souladu s PŮR ČR, a další odborné veřejnosti.

Rovněž by měla sloužit pracovníkům státní správy, kteří se podílejí na zpracování resortních koncepcí, které mají průmět do území.

Pořizovatelé musí zkontrolovat, zda v rámci územně plánovací činnosti je kromě zohlednění jednotlivých priorit v ÚPD také v jejich odůvodnění popsáno, jak byla prioritou zohledněna – jak byla uplatněna v návrhu ÚPD, a to včetně odůvodnění (případně že nebyla zohledněna, pokud řešené území nemá předpoklady pro její uplatnění).

Obsah metodické pomůcky je zveřejněn na stránkách MMR v sekci Stavební právo > Stanoviska metodiky > Územní plánování > 1. Politika územního rozvoje ČR > Pomůcka k uplatňování republikových priorit PŮR ČR (ve znění závazném od 1. září 2023).

[MMR, září 2023]

STAVEBNĚ SPRÁVNÍ PRAXE

VYBRANÁ ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI STAVEBNÍHO ŘÁDU

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 241/2022-46**

ÚČASTENSTVÍ EKOLOGICKÉHO SPOLKU V ŘÍZENÍ O POVOLENÍ ODSTRANĚNÍ STAVBY

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

§ 56 odst. 6, § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Ekologický spolek se domáhal účastenství v řízení o povolení odstranění stavby zahájeného podle § 128 odst. 4 stavebního zákona. Stavební úřad mu účastenství nepřiznal a správní soudy následně potvrdily správnost tohoto postupu

Nejvyšší správní soud ve své aktuální rozhodovací praxi zaujal výklad § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v obecné rovině svědčící účasti environmentálních spolků v řízení, v němž stavební úřad rozhoduje (mimo jiné) o vydání výjimky podle § 56 zákona. Uvedený závěr se však neuplatní pro všechna řízení podle stavebního zákona, nýbrž pouze pro řízení, které výslovně jmenuje § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Řízení o povolení odstranění stavby nelze podřadit pod žádný z typově upravených řízení podle stavebního zákona, v nichž podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny stavební úřad na základě závazného stanoviska rozhoduje o výjimce ze zákazu u zvláště chráněných druhů. Termín „stavební řízení“ použitý v § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny je nutno vykládat nikoli jako (jakékoliv) řízení vedené stavebním úřadem podle stavebního zákona, ale pouze řízení upravené v § 108 až § 115 stavebního zákona (jehož předmětem je vydání stavebního povolení), pro které stavební zákon termín „stavební řízení“ vyhrazuje. Podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny je proto řízení o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů integrováno pouze do řízení podle stavebního zákona, jejichž předmětem je umístění a povolení stavby.

Případnou výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny by tak bylo třeba vydat, je-li tato výjimka nezbytná, v samostatném řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny orgánem ochrany přírody a krajiny. To pochopitelně stavební úřad nezbavuje povinnosti v řízení o povolení odstranění stavby nutnost zajištění takové výjimky předběžně posoudit a případně v souladu s § 128 odst. 4 stavebního zákona stavebníka (žadatele o povolení odstranění stavby) vyzvat k doplnění žádosti o rozhodnutí o této výjimce. Pro otázku účastenství spolku v řízení o povolení odstranění stavby však případná nutnost zajištění výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nemá vliv.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 11. 10. 2023, č. j. 2 As 220/2022-45**

**REKONSTRUKCE CHATY – AKTIVNÍ VĚC-
NÁ LEGITIMACE**

§ 2 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Stavební úřad vydal společně povolení pro záměr „Rekonstrukce chaty“. Vlastník nemovitosti v sousedství namítal, že ve skutečnosti se jedná o záměr novostavby domu, což je v rozporu s územním plánem. Krajský úřad odvolání souseda zamítl, nicméně krajský soud posléze jeho rozhodnutí zrušil (společně s rozhodnutím prvoinstančního stavebního úřadu), neboť dospěl k závěru, že jde skutečně o stavbu novou.

Nejvyšší správní soud (NSS) rozsudek krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost. Krajský soud se sice detailně věnoval otázce, zda šlo v daném případě o změnu stavby, či novou stavbu, ale výslovně se již nevěnoval otázce dotčení právní sféry žalobce (souseda). To je přitom nezbytnou složkou aktivní věcné legitimace žalobce. Pouze ve spojení s dotčením právní sféry žalobce může porušení objektivního práva zakládat jeho aktivní věcnou legitimaci, a tedy důvodnost žaloby. Implicitní vypořádání otázky dotčení právní sféry žalobce lze akceptovat v případech, kdy o něm nelze mít rozumné pochybnosti (např. žalobci byla uložena správní sankce či jiná povinnost, nebyla mu přiznána dávka sociálního zabezpečení apod.). NSS má však za to, že v projednávané věci o takovou situaci nešlo. To, zda se stavební záměr dotkne užívacího práva vlastníka sousedního pozemku či jeho práva na ochranu zdraví, není samozřejmé. Výslovné posouzení této otázky je proto nezbytnou součástí závěru o důvodnosti žaloby. Jelikož napadený rozsudek krajského soudu posouzení dotčení právní sféry žalobce neobsahuje, je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Dobrá víra nemůže sloužit k popření jasného textu zákona. Jde o korektiv takové nespravedlnosti, kterou by nebylo možné řešit a vyřešit běžnými procesními postupy. Ani zájem na ochraně práv nabytých v dobré víře proto nemůže zhojit či vyvážit nezákonnost postupu správních orgánů. Aprobace takového postupu soudem by v podstatě znamenala rezignaci na úlohu správního soudnictví jako jedné z hlavních záruk zákonnosti výkonu veřejné správy.

Legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou zpravidla založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích a nikoli v rozporu se zákonem. Zcela výjimečně může být do určité míry přiznána soudní ochrana i očekávání adresáta veřejné správy, které je založeno jednáním ultra vires, jde-li např. o dlouhodobou a dosud nikým a nijak nezpochybnovanou správní praxi nebo akty, které se zřetelně neprotiví ustanovení zákona nebo soudní judikatuře a které nebyly vyvolány, vydány nebo udržovány korupcí nebo jiným trestným nebo nepoctivým jednáním úředních osob či na základě nepravdivých, nesprávných či neúplných údajů. Zároveň musí být dána absence konkurujícího závažného veřejného zájmu.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 12. 10. 2023, č. j. 2 AS 311/2022-42**

**ODŮVODNĚNÍ SOUHLASU STAVEBNÍHO
ÚŘADU**

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

Souhlasy vydávané stavebním úřadem mj. podle § 106 stavebního zákona jsou rozhodnutími správního orgánu podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Pojem rozhodnutí správního orgánu ve smyslu tohoto ustanovení však není totožný s pojmem rozhodnutí podle § 67 správního řádu. Rozhodnutím podle správního řádu totiž souhlasy podle stavebního zákona nejsou. Na souhlasy nelze, co do jejich odůvodnění, klást stejné nároky jako na rozhodnutí podle správního řádu. To však neznamená, že stavební úřad může při vydání souhlasu zcela rezignovat na odůvodnění. Pokud souhlas není odůvodněn alespoň tak, aby bylo možné přezkoumat, zda byly pro jeho vydání splněny zákonné podmínky, je nepřezkoumatelný.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 12. 10. 2023, č. j. 8 As 373/2021-55**

**ODVOLÁNÍ DOPLNĚNÉ PO LHŮTĚ +
KOLEGIÁLNÍ VZTAH SE STAVEBNÍKEM**

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

§ 14, § 83 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Stěžovatel byl povinen své blanketní odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (novostavba rodinného domu) doplnit nejpozději do konce lhůty určené stavebním úřadem. To však neučinil a odvolání doplnil až po uplynutí stanovené lhůty. Stěžovatelovo podání nazvané odůvodnění odvolání proto nelze považovat za doplnění odvolání. Za to by mohlo být považováno pouze v případě, že by bylo podáno ve lhůtě. Jedná se nicméně o vyjádření ve věci, na které je odvolací orgán povinen adekvátně reagovat. Lhůta k doplnění odvolání je tedy lhůtou prekluzivní, neboť po jejím uplynutí již nelze odvolání účinně doplnit.

Lze považovat za přirozené, pokud se úřední osoba stýká s osobami, které se ve své praxi zabývají shodnými tématy jako úřední osoba. Může se tak dívat na různých školeních, konferencích, ale i na akcích společenského charakteru. Pokud si úřední osoba zachová potřebný odstup a vztahy s těmito osobami udržuje na rovině kolegiální, není žádný důvod vyřazovat úřední osobu ze správních řízení, jichž se tyto osoby účastní. Sama skutečnost, že se úřední osoba zná se zástupcem účastníka řízení nebo se zástupcem osoby, na jejíž podnět bylo řízení zahájeno, či si s nimi dokonce tyká, tedy neznamená, že lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti. Ke vzniku po-

chybností musí přistoupit další skutečnost, která posune tento kolegiální vztah do vztahu nadstandardního, ať už v pozitivním či negativním smyslu (např. společně trávené dovolené nebo vyostřený sousedský spor).

V nyní řešené věci stěžovatel netvrdil, že by úřední osoba Ing. J., která vedla řízení o dodatečném povolení stavby a vyhotovila i prvostupňové rozhodnutí, měla jakýkoli vztah k věci nebo zájem na výsledku daného řízení. Tvrdil toliko poměr úřední osoby ke stavebníkovi. Ze správního spisu vyplynulo, že mezi stavebníkem a úřední osobou Ing. J. existoval běžný kolegiální vztah. Obě pracovaly na stejném odboru magistrátu bez vztahu vzájemné nadřízenosti a podřízenosti. Ing. J. ve svém vyjádření k námitce podjatosti uvedla, že se se stavebníkem vídají jen sporadicky, mimo pracovní dobu se nestýkají. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem v tom, že nedošlo k překročení rámce běžných pracovních kolegiálních vztahů. Stěžovatelova námitka, že pochybnost o nepodjatosti stavebního úřadu zavdává již skutečnost, že jeden ze stavebníků byl v době rozhodování zaměstnancem tohoto správního orgánu, tedy není důvodná.

Stěžovatel se mylí, pokud se domnívá, že ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona umožňuje stavebnímu úřadu zastavit řízení o dodatečném povolení stavby v případě, že stavebníci pokračují v realizaci stavby bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem, a to za situace, kdy jsou jim stavební práce přímo zakázány (resp. nařízeno jejich zastavení). Nic takového z daného ustanovení ani z § 129 odst. 2 stavebního zákona, který upravuje vzájemný vztah řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení, nevyplývá.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 18. 10. 2023, č. j. 4 As 312/2022-37**

VEŘEJNÝ ZÁJEM OBCE

§ 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Obec brojila proti dodatečnému povolení stavby obslužné komunikace pro 25 rodinných domů. Neuspěla ani u odvolacího orgánu, ani následně u správních soudů.

Nejvyšší správní soud uvedl, že veřejný zájem obce se projevuje např. v tom, že obci je svěřena pravomoc vydávat územní plán, popř. oprávnění účastnit se územního řízení. Jedná se však o procesní oprávnění obce, nikoli o veřejný zájem dle § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, který vyplývá primárně z hmotněprávních předpisů. Nelze tak dovozovat, že jakékoli stanovisko vyjádřené orgány obce určuje, co je v posuzované věci veřejným zájmem – zájem obce se realizuje právě tím, že obec má v řízení postavení účastníka, má právo uplatnit své stanovisko k věci a toto stanovisko musí být správními orgány zváženo a vypořádáno, jak se také stalo. Za veřejný zájem ve smyslu § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona nelze ani považovat obecný zájem na dodržování povinností vyplývajících z rozhodnutí stavebního úřadu o povolení daného

záměru a z předpisů veřejného stavebního práva: takový závěr by vedl k začarovanému kruhu, kdy by nebylo možné dodatečně povolit žádnou stavbu, a dané ustanovení stavebního zákona by tak bylo zcela obsoletní.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 25. 10. 2023, č. j. 6 As 155/2023-52**

EXEKUČNÍ PŘÍKAZ POSTIHUJÍCÍ SPOLUVLASTNICKÝ PODÍL VYVLASTŇOVANÉHO

§ 5 odst. 5 písm. b) zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

Ve vyvlastňovacím řízení bylo prokázáno, že spoluvlastnický podíl stěžovatele byl postižen několika exekučními příkazy k prodeji nemovité věci. Správní orgány i krajský soud dospěly ke správnému závěru, že stěžovatel byl omezen ve smluvní volnosti, v důsledku čehož nemohl platně uzavřít smlouvu o zřízení věcného břemene. Tuto situaci lze podřadit pod § 5 odst. 5 písm. b) zákona o vyvlastnění. Správný je rovněž závěr, že s ohledem na § 1132 občanského zákoníku lze věcné břemeno k nemovité věci v podílovém spoluvlastnictví zřídit smlouvou jen tehdy, jestliže s tím souhlasí všichni podíloví spoluvlastníci. Stěžovatel nebyl jediným spoluvlastníkem, jehož podíl byl postižen exekučním příkazem. Již před zahájením vyvlastňovacího řízení byl exekučním příkazem postižen spoluvlastnický podíl dalšího spoluvlastníka, přičemž v průběhu vyvlastňovacího řízení nastala tato situace i u třetího spoluvlastníka. Tedy i jen exekuční příkazy postihující spoluvlastnické podíly jiných spoluvlastníků brání tomu, aby bylo platně zřízeno věcné břemeno smlouvou.

Výše uvedené závěry, které jsou pro posouzení zákonnosti napadených rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu stěžejní, stěžovatel v podstatě nepochybně. Vymezuje se proti tomu, že správní orgány nevyvinuly ve vyvlastňovacím řízení snahu, aby bylo dosaženo ukončení účinků speciálního inhibitoria, a otevřela se tak cesta k vyjednávání o uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene, která představuje mírnější zásah do vlastnického práva. Nejvyšší správní soud nicméně musí přisvědčit krajskému soudu, že úkolem správních orgánů ve vyvlastňovacím řízení není jakkoliv posuzovat zákonnost exekučních příkazů, jejich přiměřenost či potřebnost dalšího trvání jejich právních účinků. I kdyby soudní exekutoři nepřistupovali k vymožení stěžovatelových povinností v souladu s exekučním řádem a principy, na nichž je vystavěn, nelze k tomu ve vyvlastňovacím řízení přihlídnout. Vyvlastňovací úřad je oprávněn posuzovat pouze to, zda je splněna hypotéza právní normy obsažené v § 5 odst. 5 zákona o vyvlastnění. Vyvlastňovací úřad nemůže ani iniciovat jakékoliv změny týkající se účinků exekučních příkazů. Účastníkem exekučních řízení je stěžovatel jakožto povinný, jenž je z toho titulu oprávněn uplatnit výše zmíněné procesní prostředky v režimu exekučního řádu, jimiž lze dosáhnout ukončení speciálního inhibitoria. Bylo tedy výlučně na stěžovateli, aby tyto prostředky využil.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 3. 11. 2023, č. j. 8 As 34/2022-60**

**ŽÁDOST O ROZHODNUTÍ O ZÁNIKU
PLATNOSTI STAVEBNÍHO POVOLENÍ**

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

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

V případě žádosti vlastníka sousední nemovitosti o vydání deklaratorního rozhodnutí, že stavební povolení na stavbu v jeho sousedství pozbylo platnosti podle § 115 odst. 4 stavebního zákona a právo provést stavbu zaniklo, není splněna jedna z podmínek nutných pro aplikaci § 142 odst. 1 správního řádu, neboť vydání takového rozhodnutí není nezbytné pro uplatnění jeho práv.

Podle judikatury NSS je třeba ust. § 142 správního řádu vykládat spíše restriktivně a omezit jeho použití výlučně na situace, kdy žadatel vskutku nemá jiné prostředky, jak dosáhnout autoritativního určení právního vztahu pro uplatnění svých práv. Nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění práv žadatele je předpokladem pro věcné projednání žádosti. Teprve poté, co správní orgán dospěje k závěru, že je tato podmínka splněna, může se věcně zabývat samotným předmětem řízení, kterým je posouzení (ne)existence konkrétního právního vztahu.

Ze všech podání stěžovatele ve správním i v soudním řízení jednoznačně vyplývá, že jeho záměrem bylo zabránit provedení sporné stavby, tj. dosáhnout toho, aby stavebník nestavěl. V tom mu ovšem deklaratorní rozhodnutí, byť by určilo, že platnost stavebního povolení zanikla uplynutím doby, nijak nepomůže. Pokud sám stavebník od realizace sporné stavby neupustí (v takovém případě by deklaratorní rozhodnutí vůbec nebylo potřeba), představuje jediné možné řešení řízení o odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním [srov. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Vydání deklaratorního rozhodnutí o zániku platnosti stavebního povolení přitom není podmínkou pro zahájení řízení o odstranění stavby. Je tedy zřejmé, že ani v tomto případě není vydání deklaratorního rozhodnutí nezbytné k uplatnění stěžovatelových práv.

Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani skutečnost, že v době podání žádosti o vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu nebyla sporná stavba ještě zahájena. Stále totiž mohla nastat pouze jedna ze shora uvedených situací: buď stavebník stavět nezačne, nebo bude třeba provést řízení o odstranění stavby. V žádné z těchto situací však rozhodnutí o určení právního vztahu není nezbytné pro uplatnění stěžovatelových práv. Jeho tvrzení, že kdyby stavební úřad konstatoval, že právo provést stavbu zaniklo, stavebník by stavbu nezahájil, žádné další kroky by nebyly potřeba a přešlo by se řadě negativních dopadů, je podle Nejvyššího správního soudu pouhou spekulací, která nemůže mít pro výklad uvedeného ustanovení žádný význam.

Vydání deklaratorního rozhodnutí se nelze domáhat, pokud bylo nebo mohlo být vedeno řízení, v jehož rámci se existence určitého právního vztahu posuzuje, byť jen jako otázka předběžná. Takovým řízením přitom může být i řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona. Posuzování splnění podmínek § 142 odst. 2 správního řádu se neomezuje jen na řízení probíhající ke dni podání žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí. Z budoucích (dosud neprobíhajících) řízení přitom lze zohlednit i řízení zahajovaná z moci úřední.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 3. 11. 2023, č. j. 8 As 68/2022-52**

**SPOLEČNÉ POVOLENÍ ZÁMĚRU BEZ
VÝROKU O POVOLENÍ KÁČENÍ DŘEVIN**

§ 8 odst. 6, § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

V souladu s dispoziční zásadou orgán ochrany přírody vydává závazné stanovisko ke kácení dřevin na základě žádosti. Rozhodující je tedy to, zda stavebník o závazné stanovisko požádá, či nikoliv. Stavební úřad sám nezkontroluje, zda si stavební záměr kácení dřevin vyžádá, ani nezkontroluje, o jaké dřeviny se případně jedná (povolení vyžaduje jen kácení některých dřevin). Z uvedených důvodů tedy stavební úřad nezatíží své řízení vadou, pokud současně nerozhodne o povolení kácení dřevin. O povolení kácení dřevin stavební úřad rozhoduje jen tehdy, pokud si stavebník o závazné stanovisko požádá. Pokud si o něj nepožádá, není vůbec otázkou kácení dřevin součástí řízení dle stavebního zákona.

V tomto se projevuje zvláštní povaha rozhodování o kácení dřevin v řízeních dle stavebního zákona. Zatímco obvykle závazná stanoviska slouží pro potřeby samotného společného územního a stavebního řízení, a projevují se tak právě ve společném povolení; rozhodnutí o povolení kácení dřevin je stále svým způsobem samostatné. Stavební úřad o něm rozhoduje samostatným výrokem. Pokud o něm samostatným výrokem nerozhodne, není stavebník oprávněn jakékoliv dřeviny kácet. Tato specifická povaha nakonec mj. vedla Nejvyšší správní soud k dovození závěru, že tato řízení dle stavebního zákona jsou rovněž (částečně) řízeními dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Je tedy především v zájmu stavebníka si o toto povolení požádat, díky čemuž může využít integrovaného procesu a nemusí vést dvě samostatná řízení. Pokud si o toto povolení stavebník nepožádá (například i z toho důvodu, že ještě neví, zda a které dřeviny bude třeba kácet), má to ten následek, že ho společné povolení k žádnému kácení dřevin neopravňuje.

Nejvyšší správní soud pro úplnost poukazuje na odlišnost v rozhodování o povolení ke kácení dřevin dle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny – které je řešeno v této věci – a v rozhodování o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Potřebnost výjimky dle § 56 může vyvstat během řízení dle stavebního zákona i bez aktivity stavebníka. Tedy některé stavební záměry nelze bez této výjimky schválit a provést. Před integrací řízení o této výjimce proto muselo být rozhodnutí o výjimce vydáno před vydáním rozhodnutí o umístění

tění stavby. Naopak povolení ke kácení dřevin je samostatné v tom smyslu, že lze schválit stavební záměr bez toho, aby bylo povoleno kácení dřevin. Povolení ke kácení dřevin (před novelou, která zavedla § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny) bylo možné vydat až v okamžiku, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o umístění stavby. Rozhodnutí o povolení kácení dřevin tedy není nezbytným předpokladem pro vydání společného povolení. Pokud není toto povolení součástí společného povolení, není však stavebník oprávněn dřeviny (k jejichž kácení je povolení potřeba) kácet.

POŘIZOVATELSKÁ PRAXE

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2023, č. j. 1 AS 11/2023-52

ÚZEMNÍ PLÁN MNÍŠEK POD BRDY

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

V posuzovaném případě územní plán stanovil podmínky pro zastavění plochy Z62 tak, že již vymezil poměrně konkrétní parametry dopravního napojení (částečně dvoupruhová obousměrná komunikace odpovídající příslušné ČSN, částečně zkapacitnění stávající komunikace dle příslušné ČSN). Územní plán tak již neodpovídá jen na otázku „kam?“, ale také „kudy přesně a s jakými parametry?“. V přijaté podobě tak již nepředstavuje jen koncepční nástroj (což je pro územní plán adekvátní povaha), nýbrž i realizační nástroj (což již územnímu plánu nepřislouží a náleží do úpravy regulačních plánů a územních rozhodnutí).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 234/2022-29

ÚZEMNÍ PLÁN MĚSTA PARDUBICE

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

Absence definice výrazu „proluka“ v územním plánu či v jiných právních předpisech nepředstavuje vadu, kvůli které by měla být část územního plánu nezákonná. Tento výraz v žádném případě není natolik abstraktní, aby aplikujícím orgánům umožňoval ničím neomezenou svévoli. Jedná se o terminus technicus, kterému je přisuzován určitý význam, jenž jeho dosah omezuje. Termín „proluka“ je stále běžně používaným výrazem, který lze předvídatelným a očekávatelným způsobem interpretovat. Takový výklad se provádí za pomoci obecného jazykového významu výrazů, případně významu přisuzovaného jim v odborných kruzích, a s přihlédnutím ke kontextu užití daného pojmu a smyslu a účelu právní úpravy, v níž se objevuje.

Na případný nesprávný výklad výrazu „proluka“ ze strany aplikujících správních orgánů či soudů (nebo jeho nejednotný, respektive nekonzistentní výklad v různých případech), je možné reagovat prostředky ochrany v rámci správního či soudního řízení. Stejným způsobem je možné domoci se ochrany proti případnému zneužití dotčených ustanovení v rámci procesu aplikace, či proti diskriminaci ze strany aplikujících orgánů. Tyto případné vady interpretace či aplikace však nečiní nezákonným samotné opatření obecné povahy. Pokud k nim dojde, lze se v rámci správního soudnictví domoci ochrany v řízení o žalobě proti aplikujícímu aktu, ne však již návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Chybnost výkladu určitého výrazu v opatření obecné povahy obsaženého není a nemůže být vadou, která by způsobovala nezákonnost územního plánu obecně.

Lze proto shrnout, že existence jednoznačné definice výrazu „proluka“ ani jednotnost jeho výkladu aplikujícími orgány nejsou podmínkou zákonnosti či závaznosti těchto ustanovení územního plánu, která tento výraz užívají. Význam nedefinovaných výrazů v územním plánu, jako je i termín „proluka“, je možné získat prostřednictvím výkladu, jehož správnost podléhá přezkumu v rámci opravných prostředků existujících ve správním a soudním řízení.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2023, č. j. 5 As 248/2021-89

ÚZEMNÍ PLÁN POHOŘELICE

*§ 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
§ 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů*

Návrh na tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy (územního plánu) nelze spojit s návrhem na tzv. incidenční přezkum jiného opatření obecné povahy (zásad územního rozvoje).

Územně plánovací dokumentace sice nepochybně musí vykazovat přiměřený stupeň konkrétnosti, to však neznamená, že by silnice II. třídy musela mít vymezen svůj zvláštní koridor v případě, kdy má být doprovodnou komunikací, která má v zásadě kopírovat plánovanou dálnici. Za takové situace nelze vymezení společného koridoru pro tyto komunikace považovat za rozporné s účelem územního plánování.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021-47**

VÝJIMKA ZE STAVEBNÍ UZÁVĚRY

§ 99 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 326 odst. 1, § 335 písm. a) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Navrhovatel se u soudu domáhal zrušení části opatření obecné povahy – stavební uzávěry z roku 1999, a to spolu se žalobou proti rozhodnutí příslušné rady o nepovolení výjimky ze zákazu stavební činnosti stanoveného touto stavební uzávěrou. Nejvyšší správní soud (NSS) návrh odmítl.

Předně NSS konstatoval, že rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry není ve vztahu k účelu, pro nějž bylo o výjimku žádáno, rozhodnutím, které samo o sobě zakládá práva a povinnosti účastníků řízení. Výlučným účelem žádosti o rozhodnutí o této výjimce je totiž dosáhnout výjimky ze stavební uzávěry, díky níž by bylo možno úspěšně žádat o rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby. Samo rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry tak není způsobilé zasáhnout do práv a povinností účastníků řízení, jelikož samo o sobě v dané konkrétní situaci nedává nikomu práva ani povinnosti. Toto rozhodnutí proto není samostatně soudně přezkoumatelné k žalobě podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Je přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě proti na ně navazujícímu rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení či odstranění stavby postupem podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního. Dále NSS uvedl, že skutečnost, že žalobou napadené rozhodnutí nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, takže žalobu je nutno pro její nepřipustnost odmítnout, je důvodem pro odmítnutí návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé soudního řádu správního, který žalobci s nepřipustnou žalobou spojili. Nezbytnou podmínkou pro incidenční přezkum opatření obecné povahy je totiž existence „primárního“ řízení o žalobě směřující do věci, ve které bylo toto opatření obecné povahy užito.

Závěrem se NSS vyjádřil i k otázce dalšího postupu v dané věci a k zajištění soudní ochrany navrhovatele, neboť podle již nyní účinného ust. § 326 odst. 1 nového stavebního zákona pozbyla dotčená stavební uzávěra platnosti.

NSS uvedl, že ustanovení soudního řádu správního i jiných zákonů je nezbytné interpretovat ústavně konformně. V souvislostech nyní projednávané věci to především znamená, že výše uvedený výklad vztahu rozhodnutí ve věci odstranění stavby nebo jejího dodatečného povolení, rozhodnutí ve věci výjimky ze stavební uzávěry (napadeného rozhodnutí) a samotné stavební uzávěry (napadeného opatření) a z něho plynoucí závěr o nepřipustnosti návrhu na zrušení části napadeného opatření lze akceptovat jen a pouze tehdy, bude-li navrhovateli zaručeno, že zákonost napadeného opatření může být k jeho žalobě či jinému návrhu v tom rozsahu, v jakém na jeho věc bude aplikována, přezkoumána spolu s rozhodnutím, jímž k této aplikaci došlo a jež se projeví ve sféře jeho práv a povinností.

Navrhovateli tedy musí být k dispozici soudní přezkum poskytnutý „v jednom balíčku“ v rámci žaloby podle § 65 a násl. soudního řádu správního proti rozhodnutí ve věci odstranění stavby nebo jejího dodatečného povolení. V rámci řízení o této žalobě soud přezkoumá (samozřejmě v mezích žalobních bodů) podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního i rozhodnutí ve věci výjimky ze stavební uzávěry (napadené rozhodnutí). Pokud spolu se žalobou podá žalobce i návrh na zrušení části stavební uzávěry (napadeného opatření) podle § 101a odst. 1 věty druhé soudního řádu správního, bude podroben soudnímu přezkumu i tento akt v rozsahu, v jakém jej bylo při vydání napadeného rozhodnutí a následně rozhodnutí ve věci odstranění stavby nebo jejího dodatečného povolení užito (byť stavební uzávěra v mezích na základě zákona pozbyla platnosti).

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Mgr. Naděžda Studenovská*

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 25. 10. 2023 č. j. 3 As 353/2021-46**

**OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ
PLÁN, PROPORCIONALITA, NEPŘEZKOU-
MATELNOST**

§ 43 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 rozhodl ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu města R. ze dne 18. 6. 2020 o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2021, č. j. 64 A 4/2021-133 tak, že kasační stížnost zamítl

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá zejména:

Navrhovatelé jsou vlastníky pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM a XN v katastrálním území R. (veškeré dále zmíněné pozemky se nachází v tomto katastrálním území – pozn. NSS), nacházejících se v lokalitě K., které byly v předchozím územním plánu součástí plochy Br/2 (bydlení rezidenční) a byly určeny k zastavění rodinnými domy s max. 2 podlažími. Zastupitelstvo města R. vydalo svým usnesením ze dne 18. 6. 2020 opatření obecné povahy č. 1/2020 – Územní plán R. (dále jen „ÚP“), které nabylo účinnosti dne 4. 7. 2020. Novým ÚP byly na pozemcích navrhovatelů (případně na jejich částech) vymezeny jiné plochy s odlišnými funkcemi, a to stabilizovaná plocha L (les), stabilizovaná plocha KZ (krajinná zeleň) a návrhová plocha NR-01 3 As 353/2021 (krajinná plocha smíšená s rekreačním využitím), ve zbytku pak byly vymezeny návrhové plochy BI-Z15 a B-Z8 (bydlení individuál-

ní). Proti přijatému ÚP podali navrhovatelé ke Krajskému soudu v Brně návrh na zrušení části vymezených ploch L, KZ a NR-01 nacházejících se na výše specifikovaných pozemcích.

Na základě doplněného dokazování krajský soud shledal návrh částečně důvodným, a proto výrokem I. v záhlaví specifikovaného rozsudku zrušil ÚP v části, která vymezovala na pozemcích parc. č. XS a XT návrhovou plochu NR-01 (plocha krajinná smíšená s rekreačním využitím). Ve zbytku návrh na zrušení vymezených částí ÚP pro nedůvodnost zamítl (výrok II.). Krajský soud především neshledal ÚP nepřezkoumatelným, naopak konstatoval, že jeho odůvodnění je dostatečné a skýtá podrobné a koherentní odpovědi na námitky navrhovatelů, kteří se aktivně účastnili procesu přijímání ÚP. Neztotožnil se s názorem navrhovatelů, že by bylo odůvodnění ÚP jakkoli rozporné. Rovněž neshledal potřebné zkoumat, zda byly vymezeny jiné nové zastavitelné plochy či zda byly rozšířeny, neboť v posuzovaném území převážil veřejný zájem na ochranu vzrostlé zeleně před zastavením. Z odůvodnění ÚP je zřejmé, že rozvoj ploch zeleně považuje odpůrce za prioritní, a proto byla patrná jeho snaha zachovat stávající zeleň, zejména umístěnou v zájmu města, a dále ji rozvíjet. Je proto pochopitelné, proč dal odpůrce přednost zachování existující vzrostlé zeleni (les a navazující krajinná zeleň), která je schopna okamžitě plnit svůj krajinnotvorný a rekreační účel, oproti dosavadní urbanistické koncepci (zastavitelné ploše umožňující umístění rodinných domů).

Nezbytnou mírou zásahu se odpůrce zabýval na str. 60–61 odůvodnění ÚP. Podle krajského soudu postupoval odpůrce racionálně, vymezil-li plochy KZ – krajinné zeleně, jež tvoří vhodný přechod mezi lesem a obytnou zástavbou a slouží ke stabilizaci lesní plochy a snížení civilizačního tlaku na nevelký les, který je zčásti obklopen urbanizovaným prostředím. Odpůrce se dle krajského soudu také uspokojivě vypořádal s tvrzeným legitimním očekáváním navrhovatelů a údajnou nerovností. Správně poukázal na fakt, že navrhovatelé měli po celou dobu účinnosti předchozího územního plánu (tj. 22 let) možnost své pozemky využít ke stavebním účelům, avšak neucínilí tak. Namísto toho nechali část z nich zalesnit (respektive zalesnění nijak nebránili). Naproti tomu jiní vlastníci získali za účinnosti předchozího územního plánu rozhodnutí dle stavebního zákona, či dokonce již stavbu realizovali; předpokladem pro získání těchto rozhodnutí bylo vynětí pozemků z lesního půdního fondu. Tento stav musel odpůrce při tvorbě ÚP reflektovat. Nový územní plán nemusel podle krajského soudu bez dalšího umožnit zástavbu i vlastníkům srovnatelných pozemků, kteří ovšem nedisponují žádným územním rozhodnutím, ba o něj ani nepožádali. Nadto navrhovatelé nepředložili žádný důkaz o tom, že by se odpůrce dopustil nerovného zacházení, jelikož v předmětném lese nevymezil žádnou novou zastavitelnou plochu, na níž by nebyla výstavba za účinnosti původního územního plánu povolena. Krajský soud dále reflektoval, že odpůrce v minulosti nelogicky prodával své vlastní pozemky k zastavení a přispěl tím ke zmenšení lesa. Samospráva tak nyní na úkor soukromého vlastnictví řeší situaci, k níž v minulosti sama velkou měrou přispěla. Na straně druhé, krajský soud přihlédl k tomu, že k prodeji pozemků došlo v letech 2004 a 2005, existuje zde tedy hledisko velkého časového odstupu, které umožňuje i nový náhled na potřeby obyvatel a veřejné zájmy. Krajský soud závěrem k těmto námitkám uvedl, že odůvodnění ÚP je velice podrobné a snaží se předestřít myšlenkové pochody odpůrce, potažmo pořizovatelů při tvorbě ÚP. Konečně se krajský soud zabýval vymezením plochy NR-01

(krajinná plocha smíšená s rekreačním využitím), kterou rozdělil na dvě části: první část zahrnující pozemky parc. č. XL, XH, a druhou část zahrnující pozemky parc. č. XF a XT. Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud shledal návrh v části upravující pozemky parc. č. XF a XT důvodným (pro nepřezkoumatelnost, jelikož zařazení těchto pozemků do dané plochy nebylo dostatečně odůvodněno). Vymezení plochy NR-01 na pozemcích parc. č. XL a XH shledal krajský soud naopak jako přesvědčivě odůvodněné a vymezené v souladu se zájmem na ochraně lesa, a proto návrh v tomto rozsahu zamítl jako nedůvodný. Zásah do vlastnického práva byl v tomto případě zanedbatelný; odpůrce v této souvislosti uvedl, že není vhodné připouštět zástavbu blíže než 20 m od hranice lesa, a proto vytvořil pás podél lesa o šířce 15 metrů. Úvahy odpůrce tak byly dle krajského soudu transparentní a jeví se jako racionální.

Rozsudek krajského soudu napadli navrhovatelé a), c), e) a f) (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížností, kterou opírají o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s. Kasační stížnost není důvodná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších kasačních námitek v zásadě vyloučené. Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75. Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Je vhodné uvést, že k povaze soudního přezkumu územně plánovací dokumentace se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019-51, v němž (v intencích předcházející judikatury) konstatoval, že přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonu se neprotivících rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 2. 2. 2021, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon (ať již v procesu přijímání územního plánu, či vlastní zvolenou podobou regulace území) porušen v nezanedbatelné míře, tj. intenzitě zpochybňující zákonnost vydaného

opatření obecné povahy. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dovážet či korigovat (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Soudům proto nepřislouží přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob jeho funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v procesu jeho vydání v souladu se zákonem (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že územní plán určuje využití konkrétního území, může zasáhnout i do vlastnických či jiných věcných práv konkrétních osob, a to i způsobem, který jim nevyhovuje. Jsou-li tyto zásahy ústavně legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, pro dotčené osoby co nejvíce šetrné a nezbytné, a vedou-li rozumně k zamýšlenému cíli (nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle), pak není dán prostor pro zásah soudní moci do takto přijatého řešení (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

Optikou výše uvedeného Nejvyšší správní soud námitky stěžovatelů, dle kterých se krajský soud dostatečně nezabýval existencí lesa na předmětných pozemcích, neshledal důvodné. Odpůrce přitom v odůvodnění ÚP uvedl konkrétní veřejné zájmy, které převážily nad ochranou soukromého vlastnictví, a to například na str. 24, 64–66, 69 a 73. Nejvyšší správní soud proto neshledal výsledné řešení ÚP neproporcionální, jelikož odpůrce představil logickou a ucelenou argumentaci a uvedl konkrétní veřejné zájmy, které v posuzovaném případě převážily nad zájmem na ochraně soukromého vlastnictví. Z výše uvedeného je tak patrné, že stěžovatelé nemohli nabýt dostatečně silné legitimní očekávání o způsobu využití svých pozemků (k výstavbě) jen na základě kupních smluv uzavřených s jinými osobami v letech 2004 a 2005.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 17. 10. 2023 č. j. 4 As 254/2021-47**

**OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ
PLÁN, NEPŘEZKOUMATELNOST, ROZ-
HODNUTÍ SOUDU BEZ JEDNÁNÍ**

§ 43 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 rozhodl ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu obce Ú. ze dne 9. 3. 2020 o kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2021, č. j. 55 A 22/2021-78 tak, že kasační stížnost zamítl.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá zejména:

Navrhovatel se návrhem domáhal u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) zrušení opatření obecné povahy

označeného v záhlaví (dále jen „Územní plán“) v části týkající se vymezení plochy PB – přírodní pobytové na části pozemku p. č. XA v k. ú. Ú. (dále jen „Pozemek“). Navrhovatel uvedl, že proti návrhu Územního plánu podal námitky, a to jak v rámci prvního veřejného projednání, tak v rámci opakovaného veřejného projednání. Těmto námitkám bylo vyhověno jen částečně, přičemž přijatým řešením je navrhovatel dotčen na svých právech. Krajský soud po seznámení se s návrhem, vyjádřením odpůrce a replikou navrhovatele k tomuto vyjádření shora nadepsaným rozsudkem návrhu vyhověl a zrušil Územní plán v textové a grafické části vymezující plochu PB – přírodní pobytové na Pozemku.

Nejvyšší správní soud poté ve věci obdržel kasační stížnost odpůrce (dále „stěžovatel“). Ten ji opřel o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost není důvodná.

V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval některými z námitek zmíněných v bodě, které by případně mohly vést ke zrušení napadeného rozsudku z důvodu takových procesních vad, které by činily věcný přezkum rozsudku nadbytečným či předčasným. Takové vady ale neshledal. Kasační soud tak uvádí, že krajský soud skutečně o návrhu rozhodl bez jednání, ačkoli stěžovatel opakovaně vyslovil nesouhlas s projednáním a rozhodnutím věci bez jednání. Je však třeba říci, že se tak zjevně nestalo v důsledku nějakého opomenutí krajského soudu. Naopak šlo o vědomé rozhodnutí soudu, které krajský soud odůvodnil v bodě 32 svého rozsudku. Tam sdělil, že napadené opatření obecné povahy zrušil bez jednání, a to pro nepřezkoumatelnost. V kontextu rozhodovacích důvodů krajského soudu se jednalo o postup přípustný. Dle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s. soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Podle § 51 odst. 2 s. ř. s. pak stanoví-li tak tento zákon, rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech. V případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se přiměřeně použijí i jiná ustanovení s. ř. s., než která spadají do části třetí, hlavy druhé a dílu sedmého s. ř. s., který je označen jako Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a až § 101d s. ř. s.). Podle § 101b odst. 4 s. ř. s. mezi tato ustanovení, která se aplikují přiměřeně, spadá i § 76 s. ř. s. Právě v něm je zakotvena jedna z možností předvidaných v § 51 odst. 2 s. ř. s., tedy rozhodnout bez nařízení jednání. Dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Proto lze akceptovat jeho postup, v jehož rámci o věci rozhodl bez jednání.

Není také samo o sobě žádnou vadou, natož s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku, pokud krajský soud při přezkumu Územního plánu, jakožto opatření obecné povahy, nepostupoval dle tzv. algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ten sice vychází z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu odvíjející se již od rozsudku z 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, nelze jej však považovat za jediný možný a závazný postup při daném přezkumu. To mj. s ohledem na to, že tento algoritmus se odvíjel od tehdy platné právní úpravy, která se však změnila – podle § 101d odst. 1 s. ř. s. (s účinností od 1. 1. 2012) již je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. K tomu uvádí komentářová literatura, že je „[n]jutno mít ovšem na paměti, že v době

„vynalezení“ přezkumného algoritmu nebyly ještě správní soudy omezeny rozsahem a důvody návrhu. V současné době tak představuje citovaný algoritmus spíše jakýsi návod, pomůcku či myšlenkovou mapu. Všemi pěti jeho kroky projde soud pouze v případě, že jej k tomu důvody návrhu opravňují (rozsudky NSS 2 AOs 1/2013-138, část IV.2.b, a 6 As 188/2014-55, bod 32)“ [Černín, K. § 101d Rozsudeka jeho účinky. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha, Wolters Kluwer, 2019, s. 889, b. 7]. Kasační soud tedy konstatoval, že krajský soud tím, že výslovně nepostupoval podle zmíněného algoritmu, nezatížil svůj rozsudek žádnou vadou.

Již dříve Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[j]estliže je rozhodnutí o námitkách minimálně z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). V první řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí“ (rozsudek z 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, bod 154); přitom „[n]edostatek odůvodnění rozhodnutí však nelze nahrazovat podrobnou argumentací uvedenou ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy“ (tamtéž, bod 157). Z toho tedy plyne, že z takového rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. K výše uvedenému kasační soud poznamenal také to, že si uvědomuje jisté „zmírnění“ požadavků na odů-

vodnění rozhodnutí o námitkách, které plynou např. z jeho rozsudku z 12. 9. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, bodu 30, dle nějž „odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena“. I při zohlednění celého obsahu Územního plánu však stále není zřejmé, jak se stěžovatel s námitkami navrhovatele v jejich úplnosti vypořádal. Pokud v takové situaci krajský soud napadené opatření obecné povahy zruší, neporuší tím principy, které vyplývají z rozsudků Nejvyššího správního soudu z 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, z 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, a z 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38. Přitom ze zmíněných rozsudků plyne již dříve vzpomenutý princip zdrženlivosti při přezkumu územních plánů, zahrnující i to, že stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Přitom soudy nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Ke shora popsánému však dlužno dodat, že krajský soud ve svém rozsudku nijak nezvažoval, zda by pro pozemek byl vhodnější jiný způsob funkčního využití a v tomto smyslu do věcného obsahu práva na samosprávu nezasáhl. Krajský soud toliko konstatoval, že stanovený způsob funkčního využití není s ohledem na konkrétní navrhovatelovy námitky, vnesené v rámci prvního i opakovaného veřejného projednání, dostatečně odůvodněný.

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Česká společnost pro stavební právo*