

**Procedurální chyby při schvalování  
územních a regulačních plánů  
z pohledu judikatury NSS  
(z pohledu judikatury NSS)**

Karel Šimka

Praha, 31. 3. 2016

# Témata

- Základní typy územních regulací
- Problematické momenty procedury schvalování/změny
- Subsidiarita a minimalizace zásahu do práv jednotlivce
- Kdo do schvalování může „mluvit“?
- Soudní ochrana a její dopady

# Územní regulace

Územně plánovací podklady (nezávazné, ale mající právní význam; nelze je soudně napadnout jako OOP):

- Územně analytické podklady
- Územní studie
- Politika územního rozvoje

# Územní regulace

Nástroje územního plánování (závazné, jde o OOP, lze napadnout soudně jako OOP):

- Zásady územního rozvoje
- Územní plány
- Vymezení zastavěného území
- Regulační plány

Jde o hierarchický systém (nižší či konkrétnější musí být v souladu s vyšším/obecnějším).

# Územní regulace

Územní opatření:

- Územní opatření o stavební uzávěře
- Územní opatření o asanaci území

Dočasnost resp. jednorázovost.

Stavební uzávěra nemůže trvale suplovat územní plán jako regulace omezující využití území; „dočasnost“ musí být opravdu dočasná!

# Územní regulace

NSS, 23. 10. 2013, 4 A<sub>o</sub> 9/2011-191:

Stejně jako v případě nařízení obce podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, i stavební uzávěry vydané ve formě územního rozhodnutí podle § 32 odst. 1 písm. d) téhož zákona je třeba pojímat jako opatření obecné povahy, neboť i na územní rozhodnutí o stavební uzávěře je po materiální stránce třeba nahlížet jako na opatření obecné povahy, přičemž materiální stránka je pro připuštění soudního přezkumu rozhodující.

# Územní regulace

NSS, 23. 10. 2013, 4 A<sub>o</sub> 9/2011-191:

Opatření obecné povahy vydané podle stavebního zákona z roku 1976 nemusí z procesního hlediska odpovídat požadavkům stavebního zákona z roku 2006; postačuje, pokud bylo vydáno v souladu s požadavky tehdy účinné právní úpravy.

Časový rozsah stavební uzávěry nelze navázat na vydání kolaudačních rozhodnutí na stavby, které mají být v předmětném území realizovány, jakož ani na (případnou) budoucí územně plánovací dokumentaci, která není žádným způsobem blíže vymezena a o jejímž pořízení nebylo dosud rozhodnuto.

# Územní regulace

NSS, 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011 – 103:

Časová rovina působení územního opatření o stavební uzávěře (§ 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), tedy doba mezi jeho vydáním a zrušením, po kterou územní opatření o stavební uzávěře zasahuje do práv dotčených subjektů tím, že omezuje, resp. zakazuje stavební činnost ve vymezeném území, představuje jeden z jeho zákonných definičních znaků. Doba působení stavební uzávěry jako pojmově dočasného (přechodného) územního opatření proto představuje jeden z přezkumných bodů posouzení souladu územního opatření o stavební uzávěře se zákonem.

# Územní regulace

NSS, 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011 – 103:

Za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, lze považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlédnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno.

# Územní regulace

NSS, 20. 7. 2009, 8 A<sub>o</sub> 1/2009-142:

Při posuzování otázky, zda při přípravě územního plánu je třeba vydat územní opatření o stavební uzávěře (§ 97 stavebního zákona z roku 2006), tedy při úvaze, zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územní plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze).

# Procedura schvalování

- Rozčleněno většinou na určité fáze, pozdější fáze musí navazovat na výsledky fáze předchozí (nepřekvapivost!!!)
- Lze uplatňovat námitky a připomínky – oboje musí být přezkoumatelně vypořádány!
- Konkrétní procesní práva – veřejné projednání.
- Někdy nutno zpracovat variantní řešení, analyzovat dopady, jinak problém (obchvat Prahy – Běchovice, NSS, 27. 11. 2011, 7 Ao 7/2010 – 133).
- „Kumulativní a synergické vlivy“ – nutno komplexně popsat a vyhodnotit, jinak problém (ZÚR JMK – NSS 21. 6. 2012, 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb.NSS)

# Subsidiarita a minimalizace zásahu

NSS, 16. 6. 2011, 7 A<sub>o</sub> 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb.NSS

V moderních západních společnostech dochází k dynamickému střetu a zároveň souhře dvou v zásadě protichůdných tendencí. Na jedné straně autonomie jedince projevující se v jeho svobodné vůli a v tom, že má sféru základních práv, kterou jiní jedinci či stát zásadně nemají právo narušit, a na straně druhé rozhodováním většiny, projevujícím se v tom, že v jisté míře může být autonomie jednotlivce potlačena v důsledku rozhodnutí většiny zasahující do jeho právní sféry. Všechny nástroje právní regulace, od ústavních pravidel přes zákony, podzákonné právní předpisy, hybridní akty typu opatření obecné povahy až po rozhodnutí či jiné individuální akty aplikace práva, v sobě tento střet svobody jednotlivce a demokraticky vyjádřené vůle většiny implicitně obsahují.

# Subsidiarita a minimalizace zásahu

NSS, 16. 6. 2011, 7 A<sub>o</sub> 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb.NSS

Právě proto je jedním ze základních ústavních požadavků na právní regulaci to, aby byla prováděna podle zásad subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce, tedy tak, aby omezení svobody jednotlivce rozhodnutími většiny byla pokud možno zdrženlivá a založená na vážných a racionálních důvodech, a pokud již je k nim přikročeno, aby byla provedena tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem.

# Subsidiarita a minimalizace zásahu

RS NSS, 21. 7. 2009, 1 A<sub>o</sub> 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb.NSS

Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj.

# Subsidiarita a minimalizace zásahu

RS NSS, 21. 7. 2009, 1 A<sub>o</sub> 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb.NSS

Zásahy do vlastnického práva proto musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden.

# Subsidiarita a minimalizace zásahu

Praktické dopady:

- Pro jakékoli omezení vlastnického práva územním plánem musí existovat vážný důvod ve veřejném zájmu, tento musí být jasně vyjádřen v územním plánu a odůvodněn. Muí jít přitom o nejmírnější omezení ještě umožňující dosáhnout sledovaného cíle.
- Žádná „obecní despotie“! Obec/kraj není pánem na životy a majetkem občanů.
- Zásadně má být zachován jednotný právní prostor ČR, tj. nemají existovat velké regionální rozdíly v tom, co je legální a co ne (kauzy: větrné elektrárny, spalovna, krematorium pro malá zvířata).

# Kdo do schvalování může mluvit?

NSS, 18. 12. 2008, 1 Ač 4/2008 - 110

Vlastník pozemku dotčený veřejně prospěšnou stavbou může uplatnit ve fázi zpracování zadání územního plánu připomínky, o kterých se však nerozhoduje, ani nemusí být zapracovány do zadání územního plánu (§ 47 odst. 4 nového stavebního zákona a contrario, který hovoří o úpravě zadání územního plánu dle uplatněných požadavků a podnětů). Dále může vznést námitky ke konceptu územního plánu. Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, které se vypracovávají na podkladě výsledků veřejného projednání konceptu, však neobsahují rozhodnutí o námitkách, nýbrž se k nim pouze připojí odůvodnění s vyhodnocením, jak byly zohledněny námitky a připomínky (§ 49 odst. 2 písm. d/ nového stavebního zákona).

# Kdo do schvalování může mluvit?

NSS, 18. 12. 2008, 1 Ač 4/2008 – 110

Námitky a připomínky vznesené ke konceptu mají shodný procesní režim, nerozhoduje se o nich, režim tedy odpovídá pouhému projednání připomínky k návrhu územního plánu. Námitky mohou být konečně vzneseny i k návrhu územního plánu. Dle § 53 odst. 1 nového stavebního zákona pořizovatel územního plánu zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu. Teprve v této fázi se rozhodne o námitkách ke konceptu a námitkách k návrhu územního plánu.

# Kdo do schvalování může mluvit?

NSS, 18. 12. 2008, 1 Ač 4/2008 – 110

Dle § 53 odst. 1 nového stavebního zákona pořizovatel územního plánu zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu. Teprve v této fázi se rozhodne o námitkách ke konceptu a námitkách k návrhu územního plánu. Spojka „i“ je v případě § 53 odst. 1, věty první, nového stavebního zákona užitá v poměru slučovací a jako taková je tedy plně synonymní se spojkou „a“. Na druhou stranu, v kontextu s dalšími ustanoveními a se zřetelem na funkci námitek, není a priori vyloučen ani odlišný význam tohoto ustanovení, kde se k oběma typům námitek nepřistupuje kumulativně, ale alternativně.

# Kdo do schvalování může mluvit?

NSS, 18. 12. 2008, 1 Ač 4/2008 – 110

Gramatickým výkladem lze proto dospět k dvojímu výsledku: buď 1) se rozhoduje pouze o takových námitkách, které byly uplatněny ke konceptu a současně též k návrhu, anebo 2) se rozhoduje o všech námitkách, jež byly vzneseny ať již ke konceptu, či jen k návrhu. Jakkoliv je první alternativa dle gramatického výkladu vzhledem k užití spojky „i“ pravděpodobnější, takovýto výklad by byl nebyvalým formalismem, zpochybnil by smysl námitkového práva v tomto řízení, a v každém případě by ztížil rozumné bránění práv ze strany vlastníků nemovitostí. Takovouto doslovnou a ke kontextu a smyslu námitek vůbec nepřihlížející jazykovou interpretaci považuje soud za výraz neúcty k jedinci a jeho právům.

# Kdo do schvalování může mluvit?

NSS, 18. 12. 2008, 1 Ač 4/2008 – 110

Jeví se totiž zcela absurdním, pokud by námitka musela být opakovaně vznesena poprvé ke konceptu a následně ve fázi projednání návrhu územního plánu, a to jen proto, aby bylo učiněno za dost mechanicky pojatému doslovnému výkladu textu zákona. Proto soud považuje za správnou druhou výkladovou alternativu, jakkoliv je z hlediska gramatického méně pravděpodobným smyslem textu. Gramatický výklad nevylučuje, že se musí rozhodnout též o námitce, která byla uplatněna pouze k návrhu územního plánu, nikoliv již dříve ke konceptu. Je proto nutno dospět k závěru, že dle § 53 odst. 1 nového stavebního zákona je třeba rozhodnout i o námitce, která byla poprvé uplatněna až k návrhu územního plánu, a nikoliv již ke konceptu.

# Kdo do schvalování může mluvit?

Praktické dopady:

- Je-li něco namítáno, je třeba to vypořádat; nemá smysl hledat procesní klíčky, proč námitky ignorovat.
- Vypořádání námitek má být věcné, nikoli formální.
- Nevypořádaná námitka „dožene“ pořizovatele u soudu.

# Soudní ochrana

- Žalovat může proti OOP kdokoli, kdo plausibilně tvrdí nezákonné dotčení na svých právech.
- Zdaleka ne jen občané obce, ale i majitelé nemovitostí, lidé jinak dotčení (např. právo na zdravé životní prostředí), městské části hl. m. Prahy, ekologické spolky, nově i zástupce veřejnosti (RS z úterý 29. 3., 4 As 217/2015)
- Žalobní lhůta 3 roky od vydání; co potom? Dvě varianty: 1) jako podkladový akt kdykoli (dosavadní judikatura, sporné), 2) nikdy – lhůta je striktní (ústavně problematické).

Děkuji za pozornost!