

# Analýza problematiky opětovného schvalování úprav územního plánu



## Postup při řešení úprav územního plánu

V současnosti leží před zastupiteli hl. m. Prahy otázka, jak naložit s úpravami, které byly schváleny postupem, který neodpovídá požadavkům stavebního zákona a s dalšími úpravami, o kterých ještě nebylo rozhodnuto. K vyřešení této otázky je třeba rozdělit úpravy do několika kategorií, neboť je s každou jednotlivou úpravou spjat jiný právní problém a každá úprava vykazuje jinou míru složitosti řešení. Navrhujeme proto úpravy rozdělit do několika skupin.

### 1) Úpravy neproblematické

První z nich jsou úpravy s minimálním dopadem na svoje okolí, typicky ty, kde jde o zvyšování koeficientu z A na B, nejčastěji jde o výstavbu jednotlivých rodinných domků a podobných staveb. Tam by mohla proběhnout klasická změna územního plánu a tyto úpravy lze zřejmě bez větších otázek doporučit ke schválení. Samozřejmě pro ně alespoň částečně platí i níže uvedené, zejm. ve vztahu k vydaným územním rozhodnutím.

### 2) Úpravy bez zahájeného územního řízení

Další skupinou jsou úpravy, které umožňují rozsáhlou komerční zástavbu, nebylo pro ně vydáno územní rozhodnutí a zatím nebyly napadeny návrhem na zrušení opatření obecné povahy a zůstávají platné, byť vadné. Nejvyšší správní soud k tomu řekl: „Podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona je k úpravě směrné části územního plánu oprávněn obecní úřad či úřad územního plánování. V projednávané věci zvýšení IPP provedl Magistrát města Brna, v rámci přenesené působnosti, tj. jako samostatný správní orgán. Jím provedenou úpravu směrné části územního plánu proto nelze považovat za jednání přičitatelné obci. Skutečnost, že se zákonem založená pravomoc magistrátu k provedení takové úpravy v projednávané věci odvíjí z nesprávného směrného vymezení IPP v územním plánu, nemá za následek nicotnost takového aktu, ale pouze jeho nezákonnost. Jinými slovy, nedojde-li zákonem stanoveným způsobem ke zrušení či změně nesprávně vymezené směrné části územního plánu, pak tato nadále platí, byť je vadná. Budou-li však hodnoty IPP v budoucnu měněny, musí tak být učiněno pouze formou opatření obecné povahy. S ohledem na skutečnost, že změny regulativů se musí projevit v té části územního plánu, kam jejich vymezení

*po právu náleží, bude na místě současně s jejich změnou hodnoty IPP ze směrné části odstranit.“ (Usnesení rozšířeného senátu NSS, 1 AOS 2/2013 – 116 ze dne 17. 9. 2013).*

Je zřejmé, že je možné tyto úpravy územního plánu znovu projednat, ale současně je třeba vyřešit situaci do schválení změny tak, aby řešení úpravy nebylo už jen čistě teoretickou otázkou a aby ještě v průběhu jednání o úpravě nebylo zahájeno územní řízení či dokonce vydáno územní rozhodnutí. Pak by se totiž z projednávání úprav stalo pouze zpětná legalizace nezákonných procesů bez dalšího. Pokud by mělo dojít ke změně těchto úprav, musí proběhnout celý proces pořízení změny územního plánu – od návrhu na pořízení změny až po schválení jejího návrhu. Jinak není možné dosáhnout toho, aby byly koeficienty v územním plánu změněny. U když je úprava vadná, zůstává součástí územního plánu a rozhoduje se podle ní.

Pokud by tuto situaci chtěl pražský magistrát řešit, musí vydat pro stavební úřady MČ instrukci, jak postupovat. Žádost investora o vydání územního rozhodnutí podle navýšených koeficientů totiž momentálně nebude v rozporu se stávajícím územním plánem. Tento postup navrhuje i Veřejný ochránce práv, který dospěl k závěru, že *„obce mohou předejít masovému rušení změn (úprav) „směrných částí“ územních plánů (přijatých dle § 188 odst. 3 stavebního zákona věty druhé a třetí) jejich projednáním v režimu schvalování změn územního plánu formou opatření obecné povahy a jejich mezitímním neaplikováním při rozhodování v území.“* (Viz vyjádření VOP ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. 1247/2014/VOP, dostupné na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/140>).

Domníváme se, že se jedná především o tyto úpravy územního plánu, na jejichž základě dosud nebylo vydáno územní rozhodnutí, byť už proběhlo minimálně zjišťovací řízení:

- **U 968 centrum Opatov**
- **U 1119 Nástavba a přístavba bytového domu**
- **U 1198 Výstavba objektu „DŮM – BLOK“ – RADLICKÁ**
- **U 920 Výstavba administrativní budovy Trade center Holešovice**
- **U 1125 Výstavba administrativně – obchodního objektu APeK a Railway Karlín**

### 3) Úpravy zrušené rozhodnutím soudu a úpravy dosud neschválené

Další skupinou je několik úprav územního plánu (14), kde územní rozhodnutí vydáno nebylo a úprava byla zrušena soudem, resp. ty úpravy, které budou soudem teprve zrušeny. Jedná se mnohdy o velmi významné zásahy do území, změny kódů míry využití území o několik stupňů. V těchto případech se navíc jedná v podstatě o čistě komerční zástavbu, ať už jde o administrativní budovy, obytné komplexy či polyfunkční domy. V tomto případě je nezbytné každou jednotlivou změnu projednat, vždy odděleně a důsledně zvážit, zda naplňuje skutečně všechny požadavky na změny územního plánu a zda se jedná o úpravy nutné a nezbytné z hlediska fungování města a z hlediska potřeb obyvatel. Připomínáme, že se v řadě případů jedná o výstavbu i několika desítek či stovek bytů v již tak exponovaných lokalitách, je proto vždy nutné zvážit i další dopady těchto úprav na lokalitu, jak z hlediska dopravního, tak z hlediska infrastruktury, občanské vybavenosti. V žádném případě nedoporučujeme úpravy schvalovat jen z toho důvodu, že už jednou byly nezákonně schváleny a že snad může mít investor nějaká legitimní očekávání či že by snad mohl požadovat finanční náhrady. Z judikatury jasně vyplývá, že tyto nároky nejsou opodstatněné a že investoři nemají nárok na náhradu škody za zrušení územního plánu nebo dokonce na neschválení podnětu, na schválení změny územního plánu neexistuje právní nárok (viz níže). To stejné pak platí pro úpravy dosud neschválené, pouze rozpracované. Vzhledem k tomu, že nebyla schválena v minulé vlně podnětů řada podnětů podobného rázu, doporučujeme, aby s těmito podněty bylo naloženo totožně.

Pokud nedojde ke schválení těchto podnětů, které se týkají soudně zrušených úprav, je samozřejmě otázkou, co se stane s územním plánem a jak bude územní plán nadále vypadat. Na tuto otázku odpovídá rozsudek NSS, který řeší otázku podoby územního plánu po zrušení opatření obecné povahy. Pokud je zrušena celý územní plán (to, že by byl zrušen celý územní plán, se nestává tak často), nevstupuje na její místo původní územní plán. Jiná je však situace u změn územního plánu (ačkoli i zde je to sporné). Nejvyšší správní soud k tomu řekl: *„Nedochází-li zásadně k obnově původního právního předpisu, pak nejsou důvody pro zásadní odlišný přístup k opatřením obecné povahy, která nejsou ani právním předpisem a ani rozhodnutím, nicméně v konkrétním případě se svoji povahou právnímu předpisu nebo rozhodnutí blíží, neboť upravují práva a povinnosti*

abstraktně určeného okruhu osob vztahující se k uspořádání určitého konkrétního území. Je pro ně tedy typické, že po celou dobu své platnosti a účinnosti mají normativní účinek vůči abstraktně definovanému okruhu osob majících určitý vztah k území, jehož uspořádání je regulováno, a že tento normativní účinek trvá právě jen za předpokladu platnosti a účinnosti opatření obecné povahy (eventuelně může trvat i po jeho zrušení, pokud by tak stanovila přechodná ustanovení opatření obecné povahy, jímž by bylo zrušené opatření obecné povahy nahrazeno). Ani zrušením opatření obecné povahy proto nedochází k „oživnutí“ předchozího opatření obecné povahy. Územní plán je podle ust. § 43 odst. 4 stavebního zákona vydáván formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Proto se ani neobnovuje územně plánovací dokumentace účinná před vydáním zrušeného územního plánu nebo jeho části. Stavby v území neřešeném územně plánovací dokumentací lze v zastavěném území (intra-vilánu) obce povolit a dále lze pro rozhodování v území využít ust. § 18 odst. a § 188a stavebního zákona 5 (umístování staveb v nezastavěném území). Nejvyšší správní soud se na základě výše uvedeného neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že po zrušení napadené části územního plánu by povinnost zachování průchodu pro stěžovatele plynula z dosavadní územně plánovací dokumentace. Přitom si je vědom toho, že v rozsudku ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011 – 210, bylo k posuzování změny územního plánu vysloveno, že „(z)rušení změny územního plánu (byť např. „jen“ z procesních důvodů) nevede pořizovatele k povinnosti vydat změnu opakovaně (to mj. plyne i z toho, že opatření obecné povahy nelze zrušit a vrátit k dalšímu řízení, ale toliko zrušit – srov. § 78 a § 101d s. ř. s.). Dojde-li ke zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně územního plánu, ať již v soudním či přezkumném řízení, znamená to, že platí územní plán v podobě před zrušenou změnou. To plyne nejen z jazykového výkladu výrazu „změna“, nýbrž také z koncepce stavebního zákona, který stanoví povinnost každé obce mít vlastní územní plán pro celé své území a neumožňuje územní plán pořizovateli bez dalšího zrušit (§ 188, § 43 stavebního zákona).“ Citovaný závěr se však vztahuje pouze na změnu územního plánu, kde má své opodstatnění. Změna územního plánu je totiž regulací menší intenzity v procesu územního plánování a nepředstavuje natolik vážný zásah do právní jistoty obyvatel obce. Pokud nadále platí územní plán v podobě před zrušenou změnou, pak dochází k „návratu“ k logické a vnitřně provázané koncepci územního plánu. Zvolené řešení tak přispívá k větší stabilitě a zohledňuje potřebu souvislé regu-

lace celého území obce.“ Viz rozsudek NSS ze 23. 5. 2013, sp. zn. 7 Aos 4/2012, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Tento názor však může být zpochybněn – jestliže má schválení nového územního plánu (opatřením obecné povahy) účinky zrušení původního územního plánu, proč by schválení stejného aktu, také opatření obecné povahy, nemělo tyto účinky k části územního plánu, kterou mění? Ostatně v Metodickém doporučení k vybraným problémům pořizování územního plánu (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015) se uvádí: **„V případě, že byla zrušena část územního plánu, která byla v rozporu se zákonem, pak je na tuto část území pohlíženo jako na území bez územního plánu, pokud soud v rozsudku nestanovil jinak. Ty části územního plánu, které nebyly zrušeny, zůstávají v platnosti. Pro předmětné území je pak třeba (bezodkladně) pořídit změnu územního plánu, která odstraní nedostatky, vytknuté v rozhodnutí nebo v rozsudku soudu, kvůli kterým byla část územního plánu zrušena.“** Stavební zákon pak říká: „Dojde-li ke zrušení části územního plánu nebo nelze-li podle něj rozhodovat na základě § 54 odst. 4 a 5, zastupitelstvo obce bezodkladně rozhodne o pořízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu. Zpráva o uplatňování územního plánu ani zadání změny územního plánu se v tomto případě nezpracovávají. V rozsahu této změny se dále § 55 odst. 3 SZ postupuje obdobně podle § 43 až 45, § 50 odst. 2 až 8 a § 51 až 54; vyhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj území se při uvedení územního plánu do souladu s územně plánovací dokumentací kraje nezpracovává. ...“

Pro dané lokality by tedy měly být schváleny konkrétní změny územního plánu, avšak nemusí vycházet z podnětů investorů podle původních úprav. Je možné, aby zde došlo k jiné změně územního plánu, např. ke schválení původních kódů míry využití území. Jak bylo řečeno, podle ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona platí, že v případě, kdy dojde ke zrušení části územního plánu, zastupitelstvo musí bezodkladně rozhodnout o pořízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu. Obdobně by to zřejmě mělo platit i pro úpravy, které byly zrušeny soudem.

#### **4) Úpravy s vydaným územním rozhodnutím**

Dále je potřeba vyřešit otázku úprav, na jejichž základě už bylo vydáno územní rozhodnutí. Platí, že územní rozhodnutí nebo stavební povolení jsou limity využití území při územním plánování. K tomu Nejvyšší správní soud řekl (Nejvyšší správní soud 1 As 107/2012 – 139, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)):

*„Z výše uvedeného se také podává, že není správný názor krajského soudu, že záměr stěžovatelů b) a c) je v současné chvíli „nerealizovatelný“, neboť je v rozporu s platným územním plánem. Pro uvedený záměr existuje pravomocné rozhodnutí o umístění stavby, jehož zákonnost nemůže být zpochybněna později vydaným územním plánem. Tento nový územní plán totiž nemá pro posouzení „realizovatelnosti“ předmětné stavby žádnou relevanci. V této souvislosti lze též poznamenat, že územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.“*

Je zřejmé, že se v této situaci jedná poněkud jinou situací, než nezákonné úpravy územního plánu (především soud zdůrazňuje, že jde o řádně umístěné stavby a že se obec změnou územního plánu snažila změnit dopady dříve přijatých územních rozhodnutí), přesto považujeme za důležité na tento závěr soudu upozornit, než přejdeme k dalšímu výkladu.

Současně Nejvyšší správní soud upozorňuje na limity této dobré víry, když v jiné věc soudci poznamenali: *„k námitce stěžovatele, podle níž je předmětná stavba již po kolaudaci a je třeba poskytnout ochranu právům nabytým v dobré víře, lze uvést pouze tolik, že ani zájem na ochraně práv takto nabytých nemůže zhojit (vyvážit) nezákonnost postupu správních orgánů v projednávané věci. Aprobace takového postupu soudem by pak v podstatě znamenala rezignaci na úlohu správního soudnictví jako jedné z hlavních záruk zákonnosti výkonu veřejné správy.“* (NSS, 14. 5. 2008, sp. zn. 3 As 11/2007). Ústavní soud šel dokonce ještě dále a řekl, že *„je pro posuzování*

*důvodů obnovy bezpředmětná otázka dobré víry stavebníka; tento aspekt nelze zohledňovat, neboť v ustanovení § 100 odst. 1 správního řádu upravujícího důvody obnovy pravomocně skončeného řízení není obsažen.“ (usnesení Ústavního soudu II.ÚS 1976/12 ze dne 7. 11. 2012).*

Jak tedy naložit s úpravami, na základě kterých už bylo vydáno územní rozhodnutí (nebo kupř. územní souhlas anebo bylo úpravy jinak užito v „navazujícím řízení“? Musíme si předně uvědomit, že zde vystupují dvě podstatné skutečnosti, jednak ta, zda je vůbec zrušení úpravy územního plánu důvodem pro obnovu řízení a druhá pak ta, zda se lze domoci soudního přezkumu úpravy, pokud už bylo vydáno územní rozhodnutí. <sup>1</sup>

## **Je zrušení úpravy důvodem pro obnovu řízení?**

V žádném případě nedochází zrušením úpravy k automatickému zrušení vydaných územních rozhodnutí. To zcela jasně vyplývá z § 101d soudního řádu správního, podle kterého zrušením opatření obecné povahy zůstávají rozhodnutí na jeho základě vydána, nedotčena (viz níže). Dokonce by z tohoto ustanovení bylo možno dovodit, že vydaná rozhodnutí zůstanou nedotčena bez dalšího a že tedy žádná obnova řízení možná není.<sup>2</sup> To potvrzuje např. i J. Janderová ve svém článku: „Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají dle ustanovení § 101d odst. 4 SŘS nedotčena. Proto zruší-li soud část územního plánu, pak tato skutečnost nebude mít žádný dopad

<sup>1</sup> Viz také <http://www.epravo.cz/top/clanky/k-dusledkum-zruseni-uzemniho-planu-ci-jeho-casti-pro-uzemni-rozhodnuti-95682.html>. Zde autor uvádí: "Soud by však s ohledem na právní názor Nejvyššího správního soudu při přezkumu takového územního rozhodnutí nemusel nezákonnou část územního plánu zohlednit (ať byla mezitím zrušena, či nikoli), bez ohledu na to, že v době nabytí právní moci územního rozhodnutí byla platná a účinná." S tímto názorem se neztotožňujeme, neboť NSS řekl, že územní plan je v části nezákonné úpravy vadný, nikoli však nicotný a právní vztahy na jeho základě vznikly.

<sup>2</sup> Správní řád dokonce uvádí jeden speciální důvod pro obnovu řízení, a to v § 101d odst. 3 (3) Bylo-li na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, nebo bylo-li na základě části opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho části důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu. Toto ustanovení však lze vykládat i takto: je-li v jednom případě obnova řízení obligatorní, je v jiných případech fakultativní. **Současně si musíme všimnout, že i zde je podmínkou obnovy řízení situace, že rozhodnutí dosud nebylo vykonáno!**



na stavebníka, který na základě schváleného územního plánu získal územní rozhodnutí a stavební povolení ke konkrétní stavbě v lokalitě řešené zrušenou částí územního plánu.“<sup>3</sup>

**Níže nastíněný výklad proto považujeme za teoretický doplněk celé analýzy než za reálně použitelný právní postup.**

Důvody obnovy řízení vymezuje § 100 odst. 1 správního řádu takto:

- vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo
- bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno.

Současně musí platit, že tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Co se týče pojmu „neznámé skutečnosti, Nejvyšší správní soud vyložil, že se musí jednat o nové věcné skutečnosti, nikoli třeba o změnu judikatury, jako tomu je právě v případech úprav. Zůstává tedy jenom druhý bod, a to zrušení „podkladového“ rozhodnutí.

Jaké jsou tedy právní názory na možnost obnovy řízení po zrušení opatření obecné povahy? Josef Vedral v komentáři ke správnímu řádu k otázce zrušení části nebo celého opatření obecné povahy a dopadům tohoto kroku na vydaná rozhodnutí uvádí: „Částečné či úplné zrušení opatření obecné povahy není (na rozdíl od zrušení nebo změny rozhodnutí nebo závazného stanoviska – § 100 odst. 1 písm. b) a § 149 odst. 6 správního řádu) ani důvodem pro obnovu řízení vůči rozhodnutí, které bylo na základě opatření obecné povahy vydáno a jemuž tak opatření obecné povahy sloužilo jako (závazný) podklad.“ Současně však právě Vedral k otázce toho, co se rozumí „rozhodnutím“, jehož zrušení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu odůvodňuje obnovu řízení, uvádí: „Účinky rozhodnutí může mít i opatření obecné povahy. Např. v § 61 odst. 2 stavebního zákona je výslovně stanoveno, že regulační plán nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území. Účinky rozhodnutí by mělo rovněž opatření o stavební uzávěře, které by se vztahovalo na relativně malé území, popř. třeba jen na několik pozemků (podle předchozího stavebního zákona měla stavební uzávěra v závislosti na jejím rozsahu a počtu osob, kterých se mohla dotýkat, buď formu nařízení, nebo

<sup>3</sup> J. Janderová, Územní plány a správní soudy, Správní právo 5/2014.

formu rozhodnutí, nový stavební zákon už předpokládá pro všechny případy jen formu opatření obecné povahy). I v takových případech by proto zřejmě změna nebo zrušení takového opatření obecné povahy mající tyto účinky měla být důvodem pro obnovu řízení.“ Je zřejmé, že právě úpravy mají mnohdy právě tento charakter. Nevymezují nové zastavěné území a neurčují nové využití ploch. Jen mnohdy radikálně mění intenzitu výstavby, ale týkají se jen jednoho konkrétního pozemku (nebo u několika málo parcel) a zasahují jen konkrétní počet osob, stejně jako rozhodnutí (kupř. v případě řízení s velkým počtem účastníků).

Ani Nejvyšší správní soud nevyločil, že některá opatření obecné povahy mohou být oním „rozhodnutím“, jejichž zrušení zakládá důvod pro obnovu řízení: „V projednávané věci proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že úvahy o které městský soud opřel své rozhodovací důvody, nejsou správné. Ze shodných premis ovšem v napadeném rozhodnutí vycházel i žalovaný. Městský soud je ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán, avšak nemůže úvahu správního orgánu zcela nahradit úvahou vlastní a vykročit právně zcela jiným směrem než žalovaný a v tomto důsledku předejmut stanovisko, které by v prvním sledu měl zaujmout správní orgán. Takovým postupem by stěžovatel neměl možnost předkládat důkazy a právní argumenty, které se v dosavadním řízení nejevily jako podstatné. S ohledem na výše uvedené je namístě, aby městský soud v dalším řízení napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení bude žalovaný povinen posoudit věc znovu s tím, že nařízení o stavební uzávěře je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy nikoli právním předpisem. V této souvislosti bude nutno, aby žalovaný nejprve posoudil charakter tohoto aktu tzv. smíšené povahy a poté uvážil, zda jeho zrušení lze či nelze podřadit pod ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Dle názoru kasačního soudu bude případnou aplikaci uvedeného ustanovení nutno posuzovat nejen za použití doslovného jazykového výkladu, ale žalovaný bude muset vážit i jiné výkladové metody, jako je např. výklad rozšiřující či výklad za pomoci analogie.“ (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2010 sp. zn. 9 As 2/2010). Na tento rozsudek NSS navázalo rozhodnutí Městského soudu v Praze A 161/2010-146 ze dne 30.11.2010, na jehož základě Ministerstvo pro místní rozvoj dospělo k tomuto právnímu závěru: „opatření obecné povahy může být v materiálním pojetí považováno za rozhodnutí ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, tj. za rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a jehož zrušení či změna je zákonným dů-

*vodem pro obnovu takového správního řízení. Uvedený závěr lze dovodit ze skutečnosti, že opatření obecné povahy sice není výlučně právním aktem normativní povahy (právním předpisem) ani výlučně právním aktem individuální povahy (rozhodnutím), ale je jejich určitou kombinací, tj. aktem smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Vzhledem k Nejvyšším správním soudem judikované nutnosti přednostního materiálního chápání opatření obecné povahy za situace, kdy veřejnoprávní norma nabízí dvojitý možný výklad a jeden ze zvolených výkladů neposkytuje účinnou ochranu právům dotčeného subjektu, se tedy ministerstvo v daném konkrétním případě přiklonilo k názoru, že zrušení nařízení obce o stavební uzávěře, jako opatření obecné povahy, lze v materiálním pojetí považovat za důvod obnovy předmětného správního řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.“ Viz rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj č.j. 6477/2011-83/439, ze dne 13. dubna 2011, ve věci odvolání účastníka řízení obce Dolní Břežany proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje.*

Na závěr je třeba upozornit ještě na skutečnost, že stavební zákon zavádí v § 94 odst. 5 ještě další limit – dojde-li totiž ke zrušení územního rozhodnutí až po povolení stavby, nové územní rozhodnutí se už nevydává. Muselo by tedy dojít k obnově stavebního řízení a následně i k příp. zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. e) a následně k jejímu dodatečnému nepovolení podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. To, že je možno obnovit stavební řízení po zrušení územního rozhodnutí vyplývá kupř. z rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 26. 6. 2013, č.j.: MMR-17985/2013-83/1266.

**Znovu dodáváme, že s ohledem na § 101d nepovažujeme tento postup za reálný.**

## **Přezkum úprav územního plánu po vydání územního rozhodnutí**

Nyní se dostáváme ke druhé shora naznačené otázce – je možné se domoci přezkumu a zrušení úpravy územního plánu, u které bylo vydáno územní rozhodnutí nenapadené žalobou? Zásadní problém při hledání odpovědi na tuto otázku vidíme v tom, že podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního musí být v případě, kdy bylo opatření obecné povahy užito v konkrétní věci (třeba při vydání územního rozhodnutí), podán návrh na zrušení tohoto opatření spolu se žalobou proti rozhodnutí. Nelze si proto běžně představit situaci,

kdy dotčený vlastník podá návrh na zrušení opatření obecné povahy, úpravy územního plánu, až po té, co je pravomocně vydáno územní rozhodnutí anebo dokonce stavební povolení a stavba realizována. Čistě teoreticky by snad mohl návrh podat někdo jiný, např. spolek nebo jiný vlastník, který nebyl účastníkem řízení, pokud by mu svědčila aktivní legitimace, ale jedná se o vysoce teoretickou konstrukci a je nejisté, zda by vůbec soud přikročil ke zrušení úpravy (kupř. by musel hodnotit, proč se dotčený subjekt neúčastnil územního řízení, když by mu s největší pravděpodobností i tam svědčilo účastenství).

Možnost obnovy řízení v důsledku zrušení úpravy znatelně omezil i postoj Ministerstva pro místní rozvoj ve vztahu k otázce přezkumu úprav (ve správním přezkumu by totiž nebylo nezbytné žádat o současný přezkum úpravy a územního rozhodnutí), neboť Ministerstvo pro místní rozvoj odmítlo úpravy územního plánu přezkoumávat. Podle názoru MMR *„existují případy, kdy je určitý správní akt (z materiálního hlediska) opatřením obecné povahy, který je soudně přezkoumatelný podle správního řádu a současně není (z hlediska formálního) opatřením obecné povahy přezkoumatelným podle správního řádu... ve výše uvedených případech, z hlediska aplikace správního řádu a případného nezakumného řízení podle správního řádu, převažuje formální pojetí vydaného správního aktu. Správní orgány nejsou zmocněny, aby určité správní akty pokládaly za opatření obecné povahy, jen pro účely nezakumného řízení podle správního řádu, ačkoli se při jejich vydávání podle části šesté správního řádu nepostupovalo a ani se za opatření obecné povahy nepovažují podle přechodných ustanovení stavebního zákona. Materiální pojetí opatření obecné povahy správní řád (na rozdíl od soudního řádu správního) neumožňuje.“*

Veřejný ochránce práv k tomu dodává: *Je zřejmé, že pokud byly správním soudem (tím spíše, že šlo již o rozšířený senát NSS) označeny úpravy směrné části územního plánu za opatření obecné povahy v materiálním smyslu, nutno k nim takto napříště přistupovat. Nepochybné je dále to, že postup obecního úřadu (resp. magistrátu), který spočíval v přijetí úpravy směrné části konkrétního územního plánu, nezbyvá optikou usnesení NSS ze dne 17. září 2013, sp. zn. 1 Aos 2/2013, hodnotit než jako nezákonný. Diskutovanou naopak zůstává otázka aplikace dozorových mechanismů nápravy ve vztahu k přijatým úpravám směrných částí územních plánů, k níž se NSS ve svém usnesení blíže nevyjádřil. Vedle názorů, které možnost posouzení souladu těchto úprav (jako opatření obecné povahy v materiálním smyslu dle závěrů NSS) s právními předpisy v přezkumném řízení (tj. dle § 94 a násl. správního řádu ve spojení s § 174 odst. 2 správního řádu) připouští, existují i názory opačné. Každopádně zůstává možnost napadnout konkrétní*

*úpravu směrné části územního plánu (tj. opatření obecné povahy) u soudu návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ve smyslu § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „soudní řád správní“), jak potvrdil ve svém usnesení i NSS. Takový návrh lze soudu podat do tří let ode dne, kdy návrhem napa- dené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.“*

**Z výše uvedených důvodů považujeme možnost zrušení úpravy, na je- jíž základě už bylo vydáno územní rozhodnutí a následné obnovení územního i stavebního řízení za velice obtížné a málo pravděpodobné.**

## **5) Úpravy se zahájeným územním řízením**

Jiný problém vyvstává u úprav, kde bylo územní řízení zahájeno a buď neby- lo ještě územní rozhodnutí vydáno nebo bylo třeba řízení přerušeno (to taky bude určitě několik úprav). Tam je možno podat návrh na zrušení úpravy ze strany NNO nebo vlastníků (aktivně legitimovaný subjekt nemusí s napa- dením úpravy čekat až do vydání územního rozhodnutí). Možnost zrušení úpravy v průběhu řízení připouští také I. Průchová: *„S ohledem na součas- nou koncepci soudního přezkumu schválených územních plánů se nabízí rovněž posouzení otázky, nakolik je toto řešení možné a vhodné v průběhu „běžícího“ územního řízení. Vzhledem k absenci časové limitace soudního přezkumu územního plánu jako opatření obecné povahy v úvahu přichází. Soudní přezkum územního plánu v rámci územního řízení není na překážku v pokračování územního řízení. V případě, že by část příp. celý územní plán byl zrušen ještě před vydáním územního rozhodnutí, byla by žádost zamít- nuta.“*<sup>4</sup>

**Domníváme se, že by bylo nejvhodnější, aby až do doby schválení či neschválení úpravy bylo územní řízení přerušeno.** Následně by se postu- povalo až podle výsledku schvalování. To by bylo samozřejmě nejvhodnější řešení z hlediska toho, aby byly úpravy v souladu se zákonem. Uvědomu- jeme si ale limity s tím spojené. Stavební úřady by však měly dostat jasný interní pokyn od pražského magistrátu ve smyslu výše zmíněného doporuče- ní ochránce.

---

<sup>4</sup> Ivana Průchová, Územní rozhodnutí jako prostředek řešení zájmů v území. Dny práva 2009.



## **Analýza problematiky opětovného schvalování úprav územního plánu**

Praha, 2015

Autorka: **Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.**

Vydala Arnika – Centrum podporu občanů  
Chlumova 17, Praha 3, 130 00, tel. 222 781 471

Více informací: [www.zmenyprahy.cz](http://www.zmenyprahy.cz)

*Grafická úprava & sazba: Jakub Němeček*

*Tato publikace odráží právní a faktický stav k 30. 7. 2015  
a může se stát, že v průběhu doby některé informace ztratí platnost.*

Toto dílo podléhá licenci  
Creative Commons

*Uvedte původ – nevyužívejte komerčně*



# **Nepropadejte panice!**

## **[www.zmenyprahy.cz](http://www.zmenyprahy.cz)**