

Metropolitní plán

**§ z pohledu
judikatury**

**ANALÝZA JUDIKATURY NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO SOUDU VZTAHUJÍCÍ SE
K POŽADAVKŮM KLADENÝM
NA ÚZEMNÍ PLÁNY**

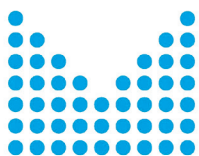
O AUTORKÁCH:

JUDr. Petra Humlíčková, Ph. D.

Pražská advokátka, která se téměř deset let věnuje účasti veřejnosti na rozhodování a právu životního prostředí. Působila řadu let v Zeleném kruhu, kde sledovala přijímání environmentální legislativy. Zájmy klientů úspěšně hájila v řadě případů rušení územních plánů či nezákonných územních rozhodnutí. Ve své disertační práci, za kterou obdržela Cenu Josefa Vavrouška, se zaměřila na právní odpovědnost za škody na životním prostředí. Působí také na Právnické fakultě Karlovy univerzity.

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

Právnička, která se dlouhodobě věnuje územnímu plánování a zejm. otázkám spojeným s participací veřejnosti na rozhodování. V roce 2014 získala doktorský titul na katedře práva životního prostředí na brněnské Právnické fakultě, když úspěšně obhájila disertační práci na téma účasti veřejnosti v územním plánování. Je autorkou řady odborných i populárně naučných textů. Od roku 2007 pracuje v neziskovém sektoru a spolupracuje s Fakultou sociálních studií Masarykovy univerzity.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Podpořeno z dotačního programu Ministerstva vnitra ČR
Prevence korupčního jednání

POUŽITÉ MATERIÁLY:

- Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon (v této analýze dále „stavební zákon“)
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (v této analýze dále „soudní řád správní“)
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (v této analýze dále „správní řád“)
- Vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci způsobu evidence územně plánovací činnosti (v této analýze dále jen „vyhláška“)
- Rozhodnutí Ústavního soudu (dále v této analýze jen „ÚS“), Nejvyššího správního soudu (dále v této analýze také jen „NSS“) a dalších soudů použitá v této analýze
- Použitá literatura uvedená v závěru



Tato analýza byla zpracována na žádost spolku Arnika. Vychází především z rozboru judikatury Nejvyššího správního soudu (a v podstatných otázkách i jiných soudů) týkající se přezkumu územně plánovací dokumentace. Vzhledem k tomu, že se příprava územního plánu v Praze nachází teprve ve fázi schváleného zadání a zveřejnění prvního návrhu, nelze předjímat, jak bude pořizovatel dále postupovat a zda dodrží všechny podmínky právních předpisů. Proto se tato analýza zaměřuje spíše na obecné požadavky vyplývající z judikatury. Pouze tam, kde jsou některé sporné otázky již dnes zřejmé (kupř. dvouvrstevnatost územního plánu) se analýza věnuje i těmto konkrétním záležitostem. Primárně má analýza sloužit k otevření diskuse nad Metropolitním plánem a k hledání takových řešení, která napomohou kvalitnímu územnímu plánu.

OBSAH

1.	POPIS VÝCHOZÍ SITUACE A CÍL ANALÝZY	5
2.	OBECNĚ K POŽADAVKŮM NA ÚZEMNÍ PLÁNY	6
3.	SOUDNÍ PŘEZKUM ÚZEMNÍCH PLÁNŮ - OBECNÝ ÚVOD	9
4.	ALGORITMUS SOUDNÍHO PŘEZKUMU OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY	12
4.1.	Pravomoc k vydání územního plánu a působnost (jednání ultra vires)	13
4.2.	Proces přijímání	14
4.2.1.	Doručování v územním plánování	16
4.2.2.	Připomínky a námítky	16
4.2.2.1.	Připomínky městských částí	19
4.2.3.	Veřejné projednání	19
4.2.3.1.	Opakované veřejné projednání a nový návrh územního plánu	23
4.2.4.	Dotčené správní orgány	24
4.2.5.	Posuzování vlivů na životní prostředí	26
4.3.	Hmotně právní přezkum	28
4.4.	Odůvodnění územního plánu	30
4.5.	Dvě úrovně územního plánu Prahy	31
4.6.	Přiměřenost řešení v územním plánu	34
4.6.1.	Vývoj judikatury ohledně přiměřenosti řešení	34
5.	ZÁVĚR	37
6.	POUŽITÁ LITERATURA A JUDIKATURA	38
6.1.	Odborné publikace a jiné prameny	38
6.2.	Judikatura	38

1. POPIS VÝCHOZÍ SITUACE A CÍL ANALÝZY

Praha připravuje téměř deset let nový územní plán. Původní koncept územního plánu byl odmítnut v roce 2012 a nahrazen zcela novým dokumentem nazvaným Metropolitní plán. Bez ohledu na název budoucího územního plánu se po právní stránce samozřejmě musí jednat o územní plán, který splní veškeré požadavky zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“), jeho prováděcích předpisů, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a dalších právních norem, které upravují územní plánování. Jedině tak může Metropolitní plán obstát u soudního přezkumu, kterému bude bez jakékoli pochyby podroben.¹ Požadavky na obsah územního plánu a proces jeho pořizování nevyplývají jen z doslovného znění právních předpisů, řadu z nich dovodila i judikatura Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“), která je za 10 let účinnosti stavebního zákona poměrně bohatá a neustále řeší nové aspekty této rozmanité a náročné činnosti.

Zrušení územního plánu, ať už jako celku (tyto situace nejsou příliš časté, ale při zjištění zásadních pochybení mohou nastat) nebo podstatné části by pro rozvoje Prahy mělo dalekosáhlé důsledky. Obce totiž musí upravit své územní plány tak, aby byly v souladu s „novým“ stavebním zákonem do konce roku 2020 (viz s § 188 stavebního zákona). Jestliže Praha tento termín nestihne nebo jestliže bude územní plán po jeho přijetí zrušen, a v důsledku toho nebude mít Praha územní plán, bude možné na území Prahy umisťovat stavby jen v tzv. zastavěném území vymezeném tzv. intravilánem k roku 1966 (viz § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona: „zastavěným územím je zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí). V nezastavěném území se bude moci postupovat dle § 18 odst. 5 stavebního zákona, nikoli však § 188a stavebního zákona (tato možnost je totiž také omezena horizontem roku 2020). Toto řešení by bylo nesmírně problematické, jak z hlediska investorů, tak z hlediska ochrany potřebných zájmů v území. Je proto zapotřebí se této varianty pokud možno vyvarovat, nezbytným předpokladem je dobrá znalost a aplikace právních předpisů a dosavadní soudní judikatury, k čemuž se snaží přispět i tato analýza.

¹ Tento názor zastává i Ministerstvo pro místní rozvoj. Viz sdělení č. j. 44437/2014-82 ze dne 13. 1. 2015, sdělení ze dne 3. 3. 2015 č. j. 8029/2015-82 a sdělení MMR ze dne 12. 6. 2015 č. j. MMR-19078/2015-81-1. Obdobný názor je opakovaně vysloven v Posouzení návrhu Metropolitního plánu hl. m. Prahy z věcného, obsahového a metodického hlediska a Příloze č. 1 k tomuto „Posouzení“. Dostupné na www.urbanismus.cz

2. OBECNĚ K POŽADAVKŮM NA ÚZEMNÍ PLÁNY

Územní plánování je jednou z nejvýznamnějších činností² veřejné správy a zásadním nástrojem pro rozhodování o budoucím využití území. Základním cílem územního plánování, který definuje sám stavební zákon,³ je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Takový rozvoj by měl uspokojit potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Územní plánování má také směřovat k ochraně a rozvoji (a to ve veřejném zájmu) přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území,⁴ včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví (územní plán musí plně respektovat všechny tyto složky a musí mezi nimi hledat rovnováhu, není možné dávat prioritu některé z nich – kupř. urbanistickému řešení města). Za tímto účelem má územní plánování stanovit podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťovat ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků, čehož se může dosáhnout především sledováním stavu a vývoje spravovaného území, péčí o rozvoj území a ochranou hodnot, u kterých na tom panuje shoda společenství.⁵

Jedním z úkolů územního plánování by také mělo být spoluvytvářet místní pravidla pro správu území a tím dát občanům právní jistotu a určitost vztahům, do kterých vstupují. Současně má směřovat k podpoře přirozeného vývoje území a snaha co nejméně mu bránit, určovat kritéria pro výstavbu a pro hospodářský rozvoj území, přičemž tato kritéria sice jsou restriktivní, avšak nesmí být pouze omezující – musí být také motivační a musí směřovat k nalézání nových řešení.⁶ Jednoznačně platí, že *„ve srovnání se stavěním je v územním plánování toto úsilí o to komplikovanější, oč je komplikovanější vnitřní život obce, kraje, státu nebo mezinárodního společenství. Všechny tyto území (nebo lépe prostorové) celky se chovají jako pulsující organismus, jako síť tkaná anonymně po dlouhá staletí a jejich budoucí vývoj bývá často záležitostí jen velmi špatně*

2 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. dubna 2008, sp. zn. 4 Ao 2/2008. Veškeré rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz. (To platí pro všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu použitá v této publikaci. Tato informace nebude dále uváděna).

3 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 5. 2016].

4 Krajinu je nezbytné chránit jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti.

5 PLOS, Jiří. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. 1. vyd. Praha: Grada, 2007, s. 31.

6 Tamtéž.

odhadovatelnou. Uspořádávání či usměrňování života takového organismu je mnohem více poučeným nasloucháním, než vštěpováním universálního ideálu a reglementováním každodenních aktivit člověka a společenství, byť zdůvodňovanou dobrými úmysly.“⁷

Územní plánování se přitom dlouhodobě potýká s nebyvalou řadou problémů (nejen v Praze, ale právě v hlavním městě jsou nedostatky mimořádně zřetelné a časté, což je samozřejmě dáno mnoha faktory). *„Nahodilé a předem nepromyšlené zásahy do území jsou přitom trvalou ranou na urbanistické a architektonické tváři měst a obcí, kterou nelze zhojit v krátkém časovém horizontu, ale často až za dobu několika let za trvalého úsilí a vzájemné spolupráce orgánu územního plánování a stavebního úřadu.“⁸*

Právě kvalitní územní plán, zpracovaný ve spolupráci s mnoha odborníky a samozřejmě s veřejností (za využití řady moderních metod participace, nikoli jen nutného standardu stavebního zákona – což ostatně jasně vyplývá i z Metodiky pořizování územních plánů, kterou si nechalo hl. m. Praha zpracovat od ČVUT)⁹, se může stát způsobem, jak předejít zmíněným nedostatkům územních plánů. Samozřejmě s výhradou dobré aplikační praxe – sebekvalitnější územní plán nemůže fungovat, pokud není správně aplikován a používán.

Veškeré požadavky vyplývající z § 18 a 19 stavebního zákona (cíle a úkoly územního plánování) nejsou jen obecnými proklamacemi. Naopak se jedná o instrukce, které by měly výrazně zasahovat do výsledné podoby územního plánu. Pokud územní plán nestanoví skutečně jasné podmínky pro udržitelný rozvoj území, pokud nebude koordinovat zájmy veřejné a soukromé, pokud nebude ve veřejném zájmu chránit vyjmenované hodnoty, pokud nebude plnit úkoly jako je zajištění podmínek pro kvalitu bydlení nebo nestanoví jasné podmínky pro provádění změn v území, je zřejmé, že neplní požadavky stavebního zákona. Nesplnění těchto požadavků je nezákonností, která může vést ke zrušení územního plánu.

Při přípravě Metropolitního plánu musí mít pořizovatel (a samozřejmě zpracovatel) na paměti, že se jedná o správní akt, který bude sloužit jako podklad pro rozhodování v území. Veškerá pravidla, která obsahuje, musí být nejen

⁷ Tamtéž.

⁸ Tamtéž. Obdobně Nejvyšší správní soud: „Regulace využití území otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb.“ Viz rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, sp. zn. 1 Ao 3/2007 – 60

⁹ Viz ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. Principy a pravidla územního plánování, 2006. Dostupné z: <http://www.uur.cz>

v souladu se zákonem, ale navíc musí odpovídat požadavkům na jasnost, srozumitelnost a jednoznačný výklad. Územní plán není pouhým vodítkem, pouhou vágní instrukcí, jak zhruba využívat potenciál území v souladu s jeho charakterem, ale jedná se o podklad, který nesmí při rozhodování o území umožňovat dvojí či vícový výklad. NSS k tomu podotýká: *„Jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné (např. jeho obsah by nedával rozumný smysl, bylo by vnitřně rozporné apod.), jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem. Shledá-li proto soud, že opatření obecné povahy nebo jeho část je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, musí jej bez dalšího v celku nebo v nepřezkoumatelné části zrušit.“*¹⁰

¹⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 16. prosince 2010 sp. zn. 1 Ao 6/2010.)

3. SOUDNÍ PŘEZKUM ÚZEMNÍCH PLÁNŮ – OBECNÝ ÚVOD

Územní plány mají téměř deset let formu opatření obecné povahy (dále také jen „OOP“). Na rozdíl od předchozích obecně závazných vyhlášek, kterými se před účinností stavebního zákona vydávala tzv. závazná část územních plánů, je nyní výslovně a nesporně upraven způsob přezkumu, a to jak soudní,¹¹ tak správní.¹² Soudní přezkum OOP, který upravuje soudní řád správní, se svým charakterem odlišuje od jiných druhů soudních řízení, která směřují k ochraně před nezákonným postupem orgánu veřejné správy, a blíží se spíše řízení o kontrole norem. Kromě jiného je totiž vystavěno na principu ochrany před účinkem OOP na právní sféru navrhovatele (tj. na zásahu do konkrétních subjektivních práv) a k soudnímu zrušení OOP nemůže dojít jen na základě procesních nedostatků, aniž by tyto měly dopad do subjektivních práv fyzické nebo právnické osoby.¹³

Soudní řízení ve věcech návrhů na zrušení OOPv prvním stupni vedou krajské soudy, resp. v Praze Městský soud.¹⁴ Řízení je zahajováno vždy na návrh na zrušení OOP nebo jeho částí, který je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech OOP, vydaným správním orgánem, zkrácen. Návrh na zrušení územního plánu Prahy nebo jeho části může podat také městská část.¹⁵

Jestliže jsou splněny podmínky řízení (tj. existence opatření obecné povahy a je dána aktivní legitimace navrhovatele), což lze v případě návrhu na zrušení celého nebo části Metropolitního plánu bez problémů očekávat, přichází na řadu vlastní přezkum, při kterém je soud v souladu s ustanovením § 101d

11 Blíže PASSER, Jan M. Přezku územních plánů vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb.: www.zelenykruh.cz. In: Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: Sborník z mezinárodní konference [online]. Praha, 2008, 22. 5. 2008 [cit. 2015-01-15], s. 27-31 nebo HEJČ, David. Soudní přezkum územních plánů a právo na spravedlivý proces. In: Dny práva 2011 – Days of Law 2011 [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 2015-01-15].

12 Ačkoli se tato publikace zabývá soudní kontrolou územních plánů, je nepochybně důležité zmínit i druhou možnost, a to správní přezkum. Ten spadá do pravomoci krajských úřadů, pokud jde o územní plány měst a obcí, anebo pod ministerstvo pro místní rozvoj, pokud jde o zásady územního rozvoje a územní plán hl. m. Prahy. Přezkumné řízení je také možné zahájit ve lhůtě tří let od okamžiku, kdy OOP nabylo účinnosti. Stejně jako u ostatních územních řízení se nejedná o řízení, na jehož zahájení by existoval nárok. Příslušný orgán sám rozhodne, zda řízení na základě podnětu zahájí nebo nezahájí. Ten, do jehož práv územně plánovací dokumentace zasáhla, však nemá povinnost takový podnět podávat – nejedná se o opravný prostředek, který by musel být vyčerpán předtím, než se navrhovatel obrátí na soud. Viz kupř. rozsudek NSS ze dne 30. října. 2008, sp. zn. 9 Ao 2/2008.

13 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008.

14 Krajské soudy přezkoumávají OOP od 1. 1. 2012, do té doby byl k přezkumu příslušný Nejvyšší správní soud.

15 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. června 2013, sp. zn. 3 Ao 9/2011.

odst. 1 soudního řádu správního vázán důvody návrhu. Je povinností navrhovatele jasně vymežit, z jakých skutkových a právních důvodů považuje OOP nebo jeho část za nezákonné.¹⁶ Toto pravidlo bylo do zákona zavedeno až novelou¹⁷ k 1. 1. 2012, předtím platilo, že soud mohl napadené OOP nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytknul.¹⁸ Při rozhodování soud posuzuje soulad OOP se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo OOP vydáno zákonem stanoveným způsobem. Na základě těchto požadavků definovaných v soudním řádu správním Nejvyšší správní soud odvodil tzv. algoritmus přezkumu OOP, a to již v roce 2005 (o algoritmu v podrobnostech níže).¹⁹ Od novely soudního řádu správního²⁰ však soudy neprovádí kompletní přezkum OOP bez dalšího; rozsah přezkumunyní vychází z tvrzení navrhovatele – všechny kroky se provádí pouze

-
- 16 V případě změny č. 1 územního plánu obce Heřmanova Huť při posuzování namítaného rozporu s hmotným právem (část VI.) krajský soud odkázal na zvláštní náležitosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tak jak je vymezuje ustanovení § 101b odst. 2 s. ř. s. I v případě tohoto návrhu je dle krajského soudu nutné, aby navrhovatel v zákonem dané lhůtě vymezil rámec požadovaného přezkumu. Tento zákonný požadavek je naplněn i jen zcela obecným a stručným, avšak srozumitelným a jednoznačným vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad tak, aby bylo zřejmé, v jaké části, a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat. K tomuto závěru dospěl rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008. Cestou kasační stížnosti však nemůže být zhojena jakákoli vada, kterou způsobil účastník svou nečinností. Je vhodné sdělit, že důsledné trvání jak na setrvalosti a včasnosti námitek, tak na konkretizaci návrhových bodů (jaké konkrétní ustanovení kterého zákona bylo porušeno a čím) není samoučelné. Ustanovení § 101b odst. 2 o. s. ř. nutno chápat v souvislosti s celou systematikou soudního přezkumu opatření obecné povahy, který je dvoustupňový a je vázán lhůtou, v níž má být rozhodnutí vydáno [§ 101d odst. 2 in fine s. ř. s.]. Náležitá konkretizace žaloby je společně s koncentrací řízení prvkem zajišťujícím efektivnost řízení. Nejde přitom o požadavek, který by byl pro navrhovatelku zastoupenou právní profesionálkou, požadavkem nespravedlivě ukládajícím neúnosné břemeno. Nutno uzavřít, že krajský soud reagoval na námítky rozporu s hmotným právem způsobem plně odpovídajícím tomu, jak (a zda) byly tyto námítky navrhovatelkou vzneseny. Ani zde kasační stížnost důvodná nebyla. Ke zrušení takového opatření by měl soud přistoupit jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Stručně řečeno: i kdyby se soud ztotožnil s tím, že při informování o konání zastupitelstva nebylo důsledně postupováno podle zákona, nemohl by pominout zásadu zdrženlivosti při zásazích do samosprávy (srov. i náleží Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Viz rozsudek NSS ze dne 12. listopadu 2013, sp. zn. 2 AOs 3/2013.
- 17 Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony In: ASPI [právní informační systém]. WoltersKluwer ČR [cit. 20. 11. 2015].
- 18 Rozsudek NSS ze dne 25. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.
- 19 Viz rozsudek NSS ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.
- 20 Novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb.

tehdy, když je navrhovatel do návrhu zahrne.²¹

Dojde-li soud k závěru, že OOP nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, OOP nebo jeho části zruší, a to dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Na obecné úrovni lze říci, že největším úskalím správného (rozuměj zákonného) postupu pořízení a schválení územně plánovací dokumentace je s ohledem na dosavadní judikaturu proces jeho vydání a otázka proporcionality přijatého řešení. Soud samozřejmě při přezkumu nezasahuje do otázky věcné správnosti samosprávou přijatého řešení a omezuje se na přezkum zákonnosti. Pregnantně je úloha soudu popsána v jednom z dřívějších rozsudků Nejvyššího správního soudu: *„Není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“*²²

21 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. června 2015, sp. zn. 6 As 188/2014: „Co se týče samotného vymezení algoritmu přezkumu, odkazoval soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Nutno přitom zdůraznit, že městský soud nepoužil uvedený algoritmus retroaktivně, ba právě naopak. Aplikace tohoto postupu byla již překonána změnou právní úpravy (s účinností od 1. 1. 2012); rozsah přezkumu je vymezen návrhem. Soud při přezkumu opatření obecné povahy algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikuje již pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Městský soud tak podrobně přezkoumal napadenou úpravu nad rámec nutného, a to tím spíše, pakliže k přijetí napadené úpravy územního plánu nedošlo zákonem stanoveným postupem pro takovou změnu. V zásadě se měl městský soud vypořádat toliko a) s povahou napadené úpravy – zda se jedná o opatření obecné povahy, b) s aktivní procesní legitimací navrhovatelů, c) se zákonností procesu a formy přijetí předmětné úpravy. Přezkoumal-li městský soud napadenou úpravu územního plánu nad rámec uvedeného, učinil tak nadbytečně. Nelze to však považovat za důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Podstatné důvody pro zrušení předmětné úpravy byly uvedeny přezkoumatelným způsobem za použití závěrů rozšířeného senátu č. j. 1 AOs 2/2013-116, kterým byl soud vázán.“

22 Dle rozsudku NSS ze dne 24. října 2007 sp. zn. 2 Ao 2/2007.

4. ALGORITMUS SOUDNÍHO PŘEZKUMU OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Algoritmus soudního přezkumu OOP definoval NSS v roce 2005.²³ Tento algoritmus spočívá v pěti na sebe navazujících krocích, z nichž první tři spočívají v přezkumu formálním a zbývající dva v přezkumu materiálním, kdy soud přihlíží k samotnému obsahu přezkoumávaného OOP. Pokud by soud zjistil závažné nedostatky v některém z kroků, k dalšímu už v rámci přezkumu nepřistupuje a územní plán zruší.

Konkrétně se jedná o tyto kroky:

1. Přezkum pravomoci správního orgánu vydat OOP.
2. Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání OOP nepřekročilmeze zákonem vymezené působnosti.
3. Přezkum otázky, zda OOP bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
4. Přezkum obsahu OOP z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem – zde hmotným právem.
5. Přezkum obsahu napadeného OOP z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu.

V rámci materiálního přezkumu územního plánu dokumentace soud může zjistit chyby různé závažnosti. Bylo by jistě nesprávné vzhledem k náročnosti (časové i finanční) procesu územního plánování a vzhledem k následkům, které takové rozhodnutí pro územní samosprávy má, považovat každé, byť drobné, pochybení pořizovatele za důvod pro zrušení daného OOP nebo jeho části. Ke zrušení by měly vést jen ty nedostatky, které mohou mít závažné následky. Soudy musí proto pečlivě zvažovat, zda „*pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení.*“²⁴

²³ Viz tamtéž.

²⁴ Podle rozsudku NSS ze dne 20. května 2010, sp. zn. 8 Ao 2/2010.

4.1. PRAVOMOC K VYDÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU A PŮSOBNOST (JEDNÁNÍ ULTRA VIRES)

Prvním krok soudního přezkumu spočívá v zodpovězení otázky, zda OOP vydal subjekt, který k tomu měl odpovídající pravomoc. Ta obecně spočívá zejména v oprávnění orgánu veřejné správy vykonávat veřejnou moc a na základě zákonného zmocnění vydávat OOP, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.²⁵ Pravomoc je třeba chápat úzce a důsledně odlišovat pravomoc a věcnou působnost.

Zrušení OOP z důvodu nedostatku pravomoci orgánu veřejné správy se v judikatuře NSS téměř neobjevuje (výjimkou jsou kupř. úpravy územních plánů). U Metropolitního plánu zřejmě nelze očekávat, že by jej schválil jiný orgán než Zastupitelstvo hl. m. Prahy. Proto se této otázce dále nebudeme věnovat.

Co se týče působnosti, zkoumá soud především, zda nebyly stanoveny povinnosti nad rámec zákonem stanovených limitů, tj. to, zda územní plán nereguluje více, než je mu zákonem určeno. Připomínáme ale, že dle judikatury NSS nespadá do překročení působnosti situace, kdy územní plán nerespektuje nadřazenou územně plánovací dokumentaci (toto se řeší až ve čtvrtém kroku algoritmu).²⁶

V souvislosti s Metropolitním plánem považujeme otázky spojené s překročením působnosti (tj. regulací nad rámec právních předpisů) za teoreticky možnou. Připomínáme, že obsah územního plánu musí plně respektovat stavební zákon a prováděcí vyhlášku a nesmí regulovat jakkoli nad tyto požadavky a odlišně, než dovoluje stavební zákon. Metropolitní plán by měl bezpodmínečně doložit, jak byly tyto požadavky naplněny. Bude nutné zejm. objasnit veškeré použité regulativy a jejich vzájemné vztahy. Tento bod přezkumu je spjat také s otázkou vzájemného vztahu Metropolitního plánu a Pražských stavebních předpisů. Upozorňujeme, že územní plán nemůže nenechávat regulaci, kterou má obsahovat sám, Pražským stavebním předpisům, které jsou zcela odlišným typem předpisu (včetně formy) a schvaluje jej jiný orgán, než zastupitelstvo.

25 V případě územně plánovací dokumentace jsou těmito orgány veřejné správy, jak už bylo řečeno, zastupitelstva územních samosprávných celků.

26 Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009 ze dne 23. 9. 2009. Shodně viz JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. Správní právo. 2014, (5): 29. ISSN 0139-6005. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/uzemni-plany-a-spravni-soudy.aspx>.

4.2. PROCES PŘIJÍMÁNÍ

Druhým krokem algoritmu soudního přezkumu územního plánu je kontrola procesu přijímání daného OOP. V tomto bodě již samozřejmě může problém nastat.

Obecně upravuje postup tvorby a schvalování OOP správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.), speciální pravidla pro územní plány stanoví stavební zákon. Kromě těchto norem je třeba věnovat pozornost i předpisům upravujícím obecní zřízení (zde zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze), neboť v určitých fázích přijímání územního plánu leží rozhodnutí na zastupitelstvu obce a k pochybení může dojít kupř. během hlasování nebo zveřejňování informací.

Začněme od prvního kroku – rozhodnutí o pořízení územního plánu, které musí přijmout zastupitelstvo města. Toto usnesení bylo zastupitelstvem přijato dne 7. 6. 2012 pod číslem 2 M/2. Rozhodnutí předcházelo usnesení zastupitelstva o ukončení přípravy předchozího územního plánu, který se v té době nacházel ve fázi konceptu (viz usnesení č. 2 M/1 ze dne 7. 6. 2012). Situace v Praze byla samozřejmě poněkud nestandardní – není obvyklé, že se v okamžiku přípravy konceptu územního plánu práce na něm zastaví a že se téměř ihned rozhodne o pořízení návrhu zadání nového územního plánu. Nicméně se domníváme, že zastupitelé měli možnost koncept neschválit a tím jej fakticky ukončit. Proto mohli rozhodnout i o ukončení přípravy konceptu přímo. Zastupitelé současně zrušili i usnesení č. 7/1 ze dne 31. 5. 2007, kterým schválili pořízení původního územního plánu. Vzhledem k tomu, že poté bylo znovu rozhodnuto o pořízení územního plánu, nenastává zde zřejmě vážnější pochybení z hlediska zákonnosti postupu. Z hlediska dobrého a hospodárného výkonu veřejné správy by samozřejmě měly být podklady, které sloužily k přípravě konceptu, včetně několika tisíc připomínek, využity k přípravě Metropolitního plánu. To, jak byly tyto materiály využity, však není zřejmé (a nemá to samo o sobě vliv na zákonnost územního plánu – pokud bude dostatečně odůvodněno, na základě jakých dokumentů byl Metropolitní plán připraven).

Postupem vyžadovaným dle stavebního zákona se začal pořizovat návrh zadání Metropolitního plánu. Ten byl předložen veřejnosti a městským částem k připomínkování v březnu roku 2013 (konec lhůty k podání připomínek byl dne 18. 4. 2013). Připomínky byly vypořádány o několik měsíců později. Řada připomínek městských částí ani veřejnosti nebyla zohledněna, odmítnutí bylo v některých případech (šlo kupř. o požadavky městských částí na vý-

raznější zapojení do procesu pořizování Metropolitního plánu) zdůvodněno pouze tím, že postup pořizování upravuje stavební zákon (k požadavkům na vypořádání námitek a připomínek níže). Na tomto místě zdůrazňujeme, že mnohé městské části požadovaly, aby byly do procesu pořizování Metropolitního plánu více zapojeny (míru jejich zapojení sice upravuje stavební zákon a zákon o hl. m Praze a Statut (obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, dále jen „Statut“), ale jedná se pouze o dolní limity zapojení, pořizovatelé nebrání žádné zákonné ustanovení v tom, aby městské části i veřejnost zapojil pomocí moderních participačních metod (z nichž nebyly využity téměř žádné, jako jediná lze zmínit setkání s městskými částmi a přípravy tzv. rozvah o území městských částí. Naopak z Manuálu participace, jehož návrh předložil Institut plánování a rozvoje ke konzultacím v září roku 2015 jasně vyplývá, že územní plán považuje tato příspěvková organizace Magistrátu za materiál nevhodný k participaci.²⁷ K participaci veřejnosti blíže v dalších částech analýzy). Zadání Metropolitního plánu schválilo zastupitelstvo dne 19. 9. 2013 usnesením č. 31/6.

Datum předložení návrhu Metropolitního plánu a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území se neustále odsouvá. V současnosti dle dostupných zpráv probíhají další práce na návrhu Metropolitního plánu a odstranění zjištěných závažných nedostatků.²⁸ Připomínky jak k návrhu, tak k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (musí být zpracováno dle požadavků § 19 odst. 2 stavebního zákona a prováděcí vyhlášky č. 500/2006 Sb.²⁹ – příloha 5) může v této fázi podávat kdokoli. Po zveřejnění a vypořádání připomínek začne zpracovatel (Institut plánování a rozvoje) pracovat na tzv. upravené verzi návrhu, a to podle toho, jak výsledky projednání návrhu vyhodnotí pořizovatel.

Výstupem bude tzv. upravený návrh územního plánu; o tomto upraveném návrhu proběhne veřejné jednání a každý může uplatnit připomínky, dotčení vlastníci, oprávněný investor a zástupci veřejnosti námítka a dotčené orgány svá stanoviska, to vše do 7 dnů od konání zmíněného veřejného projednání.

27 Stejně jako v dalších plánovacích procesech platí, že ačkoliv zapojení veřejnosti a klíčových aktérů v území umožňuje získat nenahraditelné podklady pro řešení rozvoje území, návrh koncepce jeho rozvoje zůstává v rukou odborných zpracovatelů. Ti zodpovídají za jeho správnost, celistvost, úplnost a zejména za respektování požadavků z hlediska ochrany veřejných zájmů.“ Obecně lze říci, že Manuál participace počítá s účastí jen velmi úzce pojaté skupiny tzv. odborné veřejnosti.

28 Viz www.iprpraha.cz

29 Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

Po úpravě návrhu územního plánu je tento společně s návrhem rozhodnutí o námitkách předložen zastupitelům. Ti mohou návrh územního plánu buď schválit, nebo odmítnout, měnit ho nemohou.³⁰

4.2.1. DORUČOVÁNÍ V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

V procesu pořizování územního plánu je jedním z klíčových okamžiků zveřejnění informací. Písemnosti ve věcech územního plánování se často doručují pouze veřejnou vyhláškou (takový postup stanoví přímo stavební zákon), případně se může zveřejnit i jiným způsobem v místě obvyklém.³¹ Stavební zákon ukládá příslušnému správnímu orgánu povinnost zajistit veřejnosti a dotčeným orgánům možnost seznámit se s návrhem zadání územního plánu (veřejnosti prostřednictvím vyvěšení veřejné vyhlášky). Samotný způsob doručování veřejné vyhlášky je nadále upraven jen § 25 správního řádu. Veřejná vyhláška, která se týká písemností v územním plánování, musí být samozřejmě zveřejněna po určitou dobu.

Právě v doručování písemností a komunikaci s veřejností má Praha mnoho rezerv. Existuje řada způsobů, jak veřejnosti představit obsah územního plánu, mj. by mohly být mnohem více v komunikaci zapojeny městské části, které mají k občanům mnohem blíže než Magistrát.

Z hlediska zákonnosti samozřejmě není problematické, pokud je ke zveřejňování materiálů využívána jen úřední deska, jakýkoli jiný způsob (tj. úřední deska a další způsob) je však vstřícným krokem, který nebude se zákonným procesem pořizování v rozporu.

4.2.2. PŘIPOMÍNKY A NÁMITKY

Veřejnost může do procesu přípravy územního plánu zasáhnout dvěma nástroji, a to písemnými připomínkami a námitkami. Tyto mohou být uplatněny kdy-

30 Z § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2006 plyne, že zastupitelstvo obce je oprávněno o předloženém návrhu územního plánu (jeho změny) rozhodnout třemi taxativně vymezenými způsoby: může návrh schválit – tj. vydat územní plán nebo jeho změnu, může jej vrátit pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání, nebo může návrh zamítnout. Stavební zákon však neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 1 Ao 6/2010.)

31 Zveřejňování písemností až do účinnosti novely řešil stavební zákon duplicitně ve vztahu ke správnímu řádu.

koli od zveřejnění návrhu územního plánu, i při veřejném projednání,³² a do 7 dnů po jeho skončení, a musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje. Námitky musí navíc obsahovat odůvodnění a vymezení dotčeného území.

Rozdíl mezi námitkou a připomínkou je značný.³³ Zatímco o námitce musí být v rámci vydaného OOP rozhodnuto, připomínky jsou v zásadě pouze vypořádány. Z toho však podle názoru NSS nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a odmítnout je toliko obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.³⁴ V praxi se občas stává, že občané označí svoji námitku/připomínku nesprávně, což je logicky dáno složitostí procesu pořizování územního plánu. To samozřejmě není a nemůže být překážka pro řádné nakládání s nimi. Při posuzování toho, zda se jedná o připomínku či námitku, se pořizovatel nesmí řídit pouze jejich formálním označením, tj. tím, jak občan nebo právnická osoba svoje podání nazve, ale jeho obsahem, což je ostatně zásada platná v celém správním právu procesním. Pokud jsou výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem dotčených pozemků a staveb, musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám. Pokud by ale pořizovatel k této zásadě nepřihlédl nebo by dokonce i námitky správně formálně označené bral za pouhé připomínky, nebude to mít žádný vliv na možnost dotčeného subjektu obrátit se na správní soud s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Aktivní legitimace se totiž neodvívá od toho, jak bylo s dotyčným nakládáno během pořizování územního plánu, ale od jeho vlastnického práva, které je územním plánem dotčeno.³⁵

32 Takto uplatněné námitky, připomínky a stanoviska se připojí k záznamu o průběhu veřejného projednání. Písemně musí být uplatněny samozřejmě i ta stanoviska, námitky a připomínky, které jsou podané mimo veřejné projednání; v záznamu z veřejného projednání se pak uvedou s odkazem na jejich znění, které se k záznamu připojí.

33 VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 1361-1369 a dále podle rozsudku NSS ze dne 24. Října 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007 a podle rozsudku NSS ze dne 28. Března 2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008.

34 Rozsudek NSS ze dne 15. září 2010, sp. zn. 4 Ao 5/2010.

35 Rozsudek NSS ze dne 28. března 2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008.

NSS se ve své judikatuře opakovaně zabýval požadavky na vypořádání námitek, které způsobují velice často velké problémy.³⁶ Rozhodnutí o námitkách, které je podle § 172 odst. 5 správního řádu součástí odůvodnění samotného opatření obecné povahy, musí splňovat náležitosti kladené správním řádem na odůvodnění rozhodnutí (§ 68 odst. 3). V praxi se stávalo a stává, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách je velmi stručné a dokonce nebylo výjimkou, že některé námitky nebyly ani řešeny.³⁷ To je samozřejmě chybný postup. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je totiž zapotřebí klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Musí z něho 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.³⁸

Vzhledem k tomu, že často bývají podkladem pro rozhodnutí o námitkách stanoviska dotčených orgánů, která nejsou samostatně přezkoumatelná, je třeba se i proti těmto stanoviskům bránit v rámci přezkumu územního plánu. Obsah stanoviska (nebo vyjádření dotčeného orgánu) musí být uveden v odůvodnění rozhodnutí, pouhý odkaz na ně je zcela nedostatečný.³⁹ Pokud by se stalo, že stanovisko dotčeného orgánu se obsahem námítky nezabývá (kupř. dotčený orgán daný problém neřešil), platí, že se k námitkám musí před rozhodnutím o nich dotčený orgán vyjádřit. Také z tohoto důvodu došlo k posunutí lhůty pro uplatnění námitek a stanovisek na sedm dní po veřejném projednání, na kterém většinou řada námitek zazní. Pokud by pořizovatel nevyžádal stanovisko dotčeného orgánu k námitce, chyběly by v odůvodnění rozhodnutí o námitce způsobilé rozhodovací důvody a takové rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné⁴⁰ (k dotčeným orgánům více níže).

36 V případě ZÚR JMK navrhovatelé namítali také nedostatečné a nepřezkoumatelné vypořádání námitek a připomínek. Podle navrhovatelů není možné tyto vypořádat formálně a s pouhým odkazem na pozdější stadia rozhodování. Vedle toho navrhovatelé zpochybnili hromadné zamítnutí více námitek zástupce veřejnosti jedním výrokem. Navrhovatelé se domnívali, že by o každé námitce mělo být rozhodnuto samostatně. NSS nakonec dospěl k závěru, že hromadné vypořádání námitek není nezákonné, pokud byly všechny podané námitky po materiální stránce řádně vypořádány. „Volba způsobu, jakým bude o námitkách rozhodnuto, je plně v diskreci rozhodujícího správního orgánu.“ NSS však zmínil, že s „ohledem na zásadu vstřícnosti...je žádoucí vyhovět případnému požadavku oprávněného subjektu na vypořádání námitek odděleně po jednotlivých bodech a vypracovat odůvodnění rozhodnutí o námitkách jednotlivě“. Nerespektování požadavku však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Viz rozsudek NSS ze dne 21. června 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011.

37 Rozsudek 22. června 2011, sp. zn. 9 Ao 3/2011.

38 Podle rozsudku NSS ze dne 24. 11.2010, čj. 1 Ao 5/2010.

39 Rozsudek NSS ze dne 24. července 2013, sp. zn. 2 AOs 1/2013.

40 Rozsudek NSS ze dne 21. dubna 2010, sp. zn. 8 Ao 1/2010

4.2.2.1. PŘIPOMÍNKY MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ

Městské části mohou podat připomínky, z nichž některé mohou označit za připomínky zásadní⁴¹ proti návrhu územního plánu hlavního města Prahy nejpozději při veřejném projednání (v tomto bodě Statut nereaguje na poslední změnu stavebního zákona, který obecně tuto lhůtu prodloužil na sedm dní po skončení veřejného projednání. Domníváme se, že v praxi by městským částem nebylo v podání připomínky bráněno, ovšem bylo by žádoucí, aby Statut byl uveden do souladu se stavebním zákonem). Městské části, která podala zásadní připomínky, sdělí pořizovatel do 30 dnů od vydání územního plánu, zda jim bylo vyhověno, nebo sdělí důvody, pro které jim vyhověno nebylo.

4.2.3. VEŘEJNÉ PROJEDNÁNÍ

Důležitou součástí procesu územního plánování by mělo být veřejné projednání, na kterém by mělo dojít k diskuzi nad návrhy plánů a také by měla být veřejnost seznámena s jejich obsahem „přijatelnějším“ laickým výkladem, neboť přílišná technická náročnost dokumentace může být jedním z důvodů pro nízké zapojení občanů. Veřejnost se samozřejmě může účastnit i společného jednání, které probíhá nad první „verzí“ návrhu územního plánu, ačkoli tuto možnost stavební zákon vysloveně nepřipouští (ale neodmítá ji).

Veřejná projednání jsou jedním z nejčastějších (a také ze zákona povinných) způsobů zapojení veřejnosti do environmentálních plánovacích procesů, ačkoli se jedná o velice neefektivní prostředek komunikace s veřejností. Při pořizování moderního územního plánu, za který se Metropolitní plán má dle tvrzení zpracovatele i pořizovatele považovat, je však více než žádoucí (ne-li nezbytné), aby se v hojné míře a včas používaly alternativní způsoby komunikace s veřejností. V současném stadiu pořizování Metropolitního plánu je však na tyto metody v podstatě pozdě a nelze již očekávat, že by byly dostatečně efektivní. Tuto sku-

41 Pořizovatel pak v rámci vyhodnocení zpracuje návrh rozhodnutí o zásadní připomínce městské části proti návrhu územního plánu hlavního města Prahy, které bude za účasti městské části projednáno ve výboru územního rozvoje zastupitelstva hlavního města Prahy a následně předloženo včetně návrhu na vydání územního plánu hlavního města Prahy zastupitelstvu hlavního města Prahy. Konečné rozhodnutí o zásadní připomínce městské části proti návrhu územního plánu hlavního města Prahy náleží zastupitelstvu hlavního města Prahy. Rozhodne-li zastupitelstvo hlavního města Prahy o změně nebo zrušení rozhodnutí o zásadní připomínce městské části proti návrhu územního plánu hlavního města Prahy, zajistí pořizovatel uvedení územního plánu hlavního města Prahy do souladu se zněním rozhodnutí. Do té doby nelze podle územního plánu hlavního města Prahy v dotčeném území rozhodovat.

tečnost lze považovat za výrazný nedostatek pořizování Metropolitního plánu, byť to neznamená samo o sobě rozpor se zákonem.⁴²

Veřejné projednání při pořizování územního plánu nařizuje pořizovatel. Je-li to účelné nebo vyžaduje-li to rozsah řešeného území, měl by pořizovatel nařídit více veřejných projednání na jím určených místech. S tímto postupem se však nesetkáváme příliš často, dokonce ani tehdy, když byl předem očekáván velký zájem občanů. V Praze by přitom takový způsob projednání, kupř. po jednotlivých městských částech nebo dokonce problematických lokalitách měl být samozřejmostí. O průběhu veřejného projednání vede pořizovatel písemný záznam. Během veřejného projednání je možno uplatňovat stanoviska, námitky a připomínky, přičemž veřejné projednání není posledním časovým okamžikem, kdy tak lze učinit. Námitky, připomínky i stanoviska musí mít písemnou formu a musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje. Požadavek písemnosti samozřejmě může vést ke snadnější orientaci v došlých námitkách a připomínkách a průkaznosti, na druhé straně by stejnou funkci plnil úřední záznam během veřejného projednání, do kterého by mohli všichni nahlížet a ten, kdo by vznesl námitku či připomínku, kterou by chtěl takto „zaprotokolovat“, by mohl tento úkon stvrdit podpisem zápisu.

K otázce zapojení veřejnosti do územního plánování, resp. veřejných projednání se zatím české soudy příliš nevyjadřovaly, ačkoli je to problematika více než aktuální. Výjimkou je zejm. rozsudek NSS o zrušení Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále „ZÚR JMK“) ze sklonku června 2012.⁴³ Toto rozhodnutí alespoň v některých ohledech důrazněji vymezilo povinnosti veřejné správy vůči občanům. Nedostatečné zapojení veřejnosti sice nebylo důvodem⁴⁴, kvůli kterému byly ZÚR JMK kraje zrušeny, avšak závěry NSS jsou

42 V případě Metropolitního plánu je však pro takové postupy z řady hledisek spíše pozdě (řada z metod je totiž využitelná spíše ve fázi pořizování územně analytických podkladů). Přípravě Metropolitního plánu mělo také předcházet důsledné prokomunikování a schválení Strategického plánu. Současná příprava obou dokumentů – bez výraznější účasti veřejnosti v rané fázi strategického plánování, je nesystematická a znamená, že výstupy, které by vzešly z veřejné přípravy Strategického plánu, nebudou moci být využity pro přípravu Metropolitního plánu – je-li už připraven jeho návrh, není už prakticky možné do jeho podoby výrazněji zasáhnout. Pravdou je, že se připravené návrhy od schválených územních plánů výrazněji neliší a už vůbec ne v základních otázkách a principech. K nepřístupnosti podkladů pro přípravu Metropolitního plánu je nutné připočítat i neochotu Institutu plánování a rozvoje poskytovat jakékoli bližší informace kupř. o metodice, na jejímž základě je Metropolitní plán připravován, ačkoli se jedná o dokument, který vychází z veřejné zakázky pro České vysoké učení technické. Metodika ČVUT je dostupná online.

43 Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011.

44 Hlavním důvodem zrušení ZÚR JMK byla skutečnost, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území neodpovídá požadavkům bodu 5 přílohy stavebního zákona, neboť neobsahuje dostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. V důsledku toho bylo vadné také kladné stanovisko MŽP k posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí.

minimálně z hlediska korektního chování vykonavatelů veřejné správy vůči adresátům jejího působení aplikovatelné nejen pro pořizovatele ZÚR JMK, ale také pro obce a další kraje při územním plánování. Stále totiž není výjimkou, že participace v územním plánování trpí nekonstruktivním, ba i negativním přístupem úředníků k diskusi s občany, jak ostatně dokázal právě případ Krajského úřadu Jihomoravského kraje.⁴⁵

NSS vyšel z názoru, že cílem veřejného projednání není ani vzájemná interakce veřejnosti a pořizovatele zásad územního rozvoje (jak tvrdili navrhovatelé), ale ani pouhé informování veřejnosti o přijímaném OOP (jak tvrdil odpůrce). Podstata veřejného projednání totiž spočívá v syntéze obou výše zmíněných přístupů. Obě fáze veřejného projednání jsou stejně důležité, a proto by jim měl být dán stejný časový prostor. Podle NSS měl „*odpůrce přikládat větší význam veřejné diskusi nad přijímaným opatřením obecné povahy a vymezit srovnatelný časový prostor pro výklad pořizovatele...a pro následnou veřejnou debatu spojenou s ústním shrnutím podaných námitek a připomínek.*“⁴⁶ NSS také zmínil, že by v případě přijímání dokumentu s takovým významem, jaký mají zásady územního rozvoje, měl pořizovatel zvážit, zda nevyužije možnosti stavebního zákona a neuspořádá více veřejných projednání (viz výše). „*Poskytnutí prostoru veřejnosti pro vyjádření k tomuto dokumentu nabývá na významu hlavně v souvislosti s obligatorním hodnocením SEA při pořizování zásad. Ani zcela bezvadné posouzení SEA, které by pořizovatel zásad v rozporu se zákonem nezpřístupnil veřejnosti a neumožnil tak jeho řádné veřejné projednání, by nemohlo obstát z důvodu procesní vady vzniklé při procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí.*“⁴⁷

Nelze zcela přijmout ani tvrzení Krajského úřadu Jihomoravského kraje, že průběh jednání byl odpovídající, neboť námítka a připomínky se v procesu územního plánování podávají písemně a autorům námitek a připomínek nenáleží právo na jejich ústní přednes. NSS k tomu podotýká, že právě místní orgány mohou zajistit výkon státní správy, který bude efektivní a blízký občanům, a „*transparentní slyšení osob reprezentujících veřejnost přispívá k identifikaci veřejnosti s produktem rozhodovacího procesu.*“⁴⁸ Veřejné projednání by mělo sloužit „*racionálnímu diskursu a slyšení jak pořizovatele (resp. zpracovatele*

45 ZAHUMENSKÁ, Vendula. Zapojení veřejnosti do přípravy Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje: Příležitost, jak zohlednit požadavky starostů a občanů. Správní právo. 2011, roč. 44, 1-2.

46 Bod [628] rozsudku NSS ze dne 21. června 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011.

47 Bod [629] rozsudku NSS ze dne 21. června 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011.

48 Bod [630] rozsudku NSS ze dne 21. června 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011.

a dotčených orgánů), tak veřejnosti“.⁴⁹ Soud shrnuje, že by „neměla být práva veřejnosti na účast v této veřejné debatě potlačována, jedná-li se o konstruktivní kritiku směřovanou vůči pořizovateli...a jsou-li práva veřejnosti uplatňována odpovědným způsobem nepopírajícím samu podstatu veřejného projednání.“

50

NSS dospěl k závěru, že v případě veřejného projednání zásad územního rozvoje byl skutečně veřejnosti poskytnut značně omezený časový prostor pro diskusi o námitkách a připomínkách. Také snaha o dodržování stanoveného časového limitu⁵¹ pro připomínku dle soudců NSS „*nenasvědčuje velké vstřícnosti a ochotě k dialogu*“.⁵² Proto NSS shrnul, že pořizovatel jednal v rozporu se zásadami činnosti správních orgánů a dopustil se procesního pochybení. Soud ještě doplnil, že zásady činnosti správních orgánů nejsou „*ploché a bezobsažné vyjádření hodnotových východisek, jimiž by se v ideálním případě měl řídit personální aparát správních orgánů*“.⁵³ Naopak jde o požadavky na „*přiměřené, slušné a vstřícné chování oprávněných úředních osob*“.⁵⁴ NSS poskytl krajům i obcím několik cenných vodítek, jak provádět veřejná projednání. Potvrdil, že veřejné projednání má svoje pevné místo v procesu pořizování územně plánovací dokumentace a že jej nelze podceňovat. Je potřeba umožnit veřejnosti skutečně vyjádřit všechny připomínky a námitky, a pokud lze očekávat vyšší zájem, musí na to úřad pružně reagovat – kupř. provedením dvou a více veřejných projednání. Samozřejmostí by při veřejných projednáních mělo být profesionální a slušné chování všech zúčastněných a úředníků zvláště.⁵⁵

49 Bod [631] rozsudku NSS ze dne 21. června 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011.

50 Bod [632] rozsudku NSS ze dne 21. června 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011.

51 Původní rozvrh veřejného projednání nebyl dodržen – došlo k ukončení debaty moderátorem již v 19:11 namísto původně slibované 22. hodiny, přestože občané jevíli zájem pokračovat a došlo skutečně k omezení možnosti opakovaně vystoupit.

52 Bod [635] rozsudku NSS ze dne 21. června 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011.

53 Bod [636] rozsudku NSS ze dne 21. června 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011.

54 Tamtéž.

55 Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje jsou v další fázi přípravy. V roce 2015 byl zveřejněn jejich návrh. Více informací viz Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje. Portál Jihomoravského kraje [online]. Brno, 2015 [cit. 2015-11-22]. Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=246347&TypeID=2>

4.2.3.1. OPAKOVANÉ VEŘEJNÉ PROJEDNÁNÍ A NOVÝ NÁVRH ÚZEMNÍHO PLÁNU

Obvykle po skončení veřejného projednání a uplynutí sedmidenní lhůty pro zaslání stanovisek, připomínek a námitek pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska; pokud tak neučiní, má se za to, že s návrhy souhlasí. Někdy je ale zapotřebí na základě veřejného projednání návrh územního plánu ještě upravit. Když by šlo jen o drobné úpravy, neznamená to žádné podstatné zdržení územně plánovacího procesu.⁵⁶ Může se však stát, že je na základě námitek, připomínek či stanovisek zapotřebí upravit návrh podstatně.⁵⁷

Otázkou zůstává, co je podstatná změna územního plánu. Jednalo by se nepochybně o situace, kdy by došlo ke změnám v jednotlivých plochách s rozdílným způsobem využití – ve smyslu Metropolitního plánu zřejmě v lokalitách, resp. jednotlivých krycích listech, nebo kdyby došlo k výrazné změně v rozsahu zastavitelného území na úkor nezastavitelného území či změnám v rozvrstvení výškových hladin nebo kdyby se změny týkaly jiných ploch než původně; podstatné změny by se samozřejmě mohly týkat jak textové, tak grafické části územního plánu.

Takovou situaci (tj. podstatné změny návrhu po veřejném projednání) lze vzhledem k experimentálnímu řešení území, které Metropolitní plán přináší, očekávat. Pokud by k takové situaci skutečně došlo, musí si pořizovatel znovu vyžádat stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny s ohledem na požadavek opětovného posouzení upraveného návrhu z hlediska vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v rozsahu těchto úprav musí být projednán na opakovaném veřejném projednání.

56 Ve vztahu k § 22 starého stavebního zákona z roku 1976 to výslovně judikoval NSS v roce 2009. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2009, sp. zn. 6 Ao 3/2007, stavební zákon už výslovně hovoří o podstatných úpravách návrhu územního plánu.

57 Kromě podstatné změny návrhu se dokonce může stát, že se po veřejném projednání ukáže potřeba návrh přepracovat nebo pořídit nový.

4.2.4. DOTČENÉ SPRÁVNÍ ORGÁNY

V procesu územního plánování mají důležitou roli tzv. dotčené správní orgány, jejichž úkolem je zajišťovat ochranu konkrétních zájmů, ať už jde o ochranu ovzduší, vod, lidského zdraví nebo přírody a krajiny obecně. Tyto zájmy hájí prostřednictvím stanovisek (resp. pro Prahu tzv. koordinovaného závazného stanoviska⁵⁸), která uplatňují k návrhu územního plánu (k návrhu zadání⁵⁹ dávají podněty) podle § 4 odst. 2 stavebního zákona. Obsah stanovisek je pro územní plány závazný. Před vydáním územního plánu musí pořizovatel přezkoumat soulad územního plánu se stanovisky dotčených orgánů, popř. s výsledkem řešení rozporů. Stanoviska mají formu úkonů podle části čtvrté správního řádu⁶⁰ a správní řád je nijak zvlášť, na rozdíl od závazných stanovisek (§ 149), neupravuje. Pokud by se stalo, že by jednotlivá stanoviska byla protichůdná, musí být tato projednána a pokud by nedošlo k dohodě, musí se postupovat podle správního řádu a jeho ustanovení pro řešení sporů (viz postup podle § 136 odst. 6 správního řádu).

Stanoviska⁶¹ mají na územní plánování významný dopad.⁶² Pokud by totiž dotčené orgány nevydaly stanovisko a pořizovatel by přes tuto skutečnost pokračoval dále s procesem pořizování územního plánu, aniž by dotčené orgány státní správy znovu vyzval ke sdělení (či zpřesnění) jejich stanoviska podle § 22 odst. 5 stavebního zákona, anebo aniž by se v případě rozporných stanovisek pokusil o dohodu s dotčenými orgány státní správy anebo

58 Koordinované stanovisko musí zahrnovat požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které hájí a které současně nesmí být ve vzájemném rozporu. Na vydávání koordinovaného stanoviska se přiměřeně použijí ustanovení o společném řízení, která obsahuje správní řád. Dojde-li k rozporu mezi příslušnými orgány podle tohoto zákona a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se taktéž podle správního řádu.

59 Pořízení návrhu zadání je v podstatě první fází územně plánovacího procesu. Neplatí, že by návrh územního plánu musel zadání zcela respektovat. První senát NSS v rozsudku ze dne 24. listopadu 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010 uvedl, že je tomu tak proto, že se jedná o ranou fázi procesu a práva veřejnosti nemohou být ještě zkrácena. Tomu lze samozřejmě odporovat, protože naopak kupř. Aarhuská úmluva klade důraz na zapojení veřejnosti právě v nejranější fázi, kdy jsou možnosti řešení ještě otevřeny, což se rozhodně nedá říci o návrhu územního plánu při veřejném projednání.

60 Pokud by bylo stanovisko v rozporu s právními předpisy, může se postupovat podle § 156 odst. 2 správního řádu.

61 Význam stanovisek lze demonstrovat i na tom, že pokud by dotčený orgán požadoval ve svém stanovisku například pořízení územní studie, je třeba tuto studii pořídit před samotným schválením územního plánu, nikoli schválit OOP a se studií počkat na pozdější dobu. Pouhé usnesení zastupitelstva o tom, že studie bude pořízena v budoucnu, je nedostatečné (Podle rozsudku NSS ze dne 20. ledna 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2009).

62 Stanoví-li dotčené orgány ve svém stanovisku nebo závazném stanovisku podmínky, a stanou-li se tyto podmínky součástí výrokové části rozhodnutí, nebo součástí opatření obecné povahy nebo jiného úkonu orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, mohou dotčené orgány kontrolovat jejich dodržování.

zahájil dohádovací řízení podle § 136 stavebního zákona, byl by jeho postup nezákonný.⁶³

Pokud se stane, že pořizovatel opomene některý z dotčených orgánů vyzvat, aby uplatnil stanovisko k návrhu územního plánu, nejedná se o neřešitelný problém. Dokonce i tehdy, když už je dané opatření obecné povahy schváleno, může dotčený orgán vydat jakési „zpětné stanovisko“. Pokud se schváleným územním plánem souhlasí, jedná se pouze o nepodstatnou procesní vadu.⁶⁴ Jestliže ale dojde k soudnímu přezkumu a stanovisko chybí (v praxi například stanovisko k zásahu do krajinného rázu), je to zpravidla též důvodem ke zrušení napadeného opatření obecné povahy.

Pro uplatnění požadavků k návrhu zadání i k návrhu územního plánu mají dotčené orgány stanovené lhůty přímo ve stavebním zákonu. Ten říká, že se k později uplatněným stanoviskům (stejně jako připomínkám dalších subjektů podílejících se na pořizování územního plánu), nepřihlíží. Je ale na samotném pořizovateli, jak se k později zaslaným požadavkům postaví – jejich nerespektování by totiž mohlo vést až k vydání negativního stanoviska k návrhu územního plánu.⁶⁵

Činnost dotčených orgánů se při územním plánování nevyčerpává jen vydáním stanovisek nebo uplatněním požadavků. Mají možnost se vyjadřovat i k námitkám, které byly uplatněny k návrhu územního plánu. Pořizovatel si sice nemusí k vypracování návrhu rozhodnutí o námitkách obstarat nové stanovisko dotčeného orgánu, musí však námitku tomuto orgánu předložit.⁶⁶ To platí zejména tehdy, pokud tato stanoviska byla důvodem změn, proti nimž námitky směřují. Jestliže jsou stanoviska dotčených orgánů důvodem nevyhovění námitkám, musí být jejich podstatný obsah uveden v důvodech rozhodnutí o námitkách.⁶⁷

Co se týče přezkumu stanovisek, platí, že tato stanoviska nejsou samostatně přezkoumatelná podle § 149 správního řádu, avšak mohou být v řízení o návrhu na zrušení OOP.⁶⁸ Nejvyšší správní soud k tomu uvádí: „*Stanoviska dotčených orgánů jsou pro odpůrce závazná, ovšem nejde o stanoviska vydávaná formou rozhodnutí, proti nimž by měli navrhovatelé přímou zákonnou cestu*

63 Rozsudek NSS ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

64 Podle rozsudku NSS ze dne 02. září 2010, sp. zn. 1 Ao 3/2010.

65 Rozsudek NSS ze dne 24. listopadu 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010.

66 Viz rozsudek NSS ze dne 7. ledna 2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008.

67 Rozsudek NSS ze dne 31. ledna 2013, sp. zn. 4 AOs 1/2012.

68 Rozsudek NSS ze dne 6. dubna 2011, sp. zn. 9 Ao 1/2011.

obraný. Teprve v rozhodnutí o námitce se tak mají možnost seznámit s tím, jaká stanoviska byla podkladem pro nevyhovění jejich námitce, co bylo jejich obsahem a zda byla skutečně promítnuta do územního plánu. V daném případě to není zjištělé.“⁶⁹

4.2.5. POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Jednou z častých vad procesu pořizování územně plánovací dokumentace bývají nedostatky spojené s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území, resp. s posouzením vlivů dokumentace na životní prostředí.⁷⁰ Zásadním nedostatkem bývá neposouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů, které se v územně plánovací dokumentaci objevují. Jestliže má Metropolitní plán představovat zcela nový způsob uvažování o území, je naprosto nezbytné, aby byly plně vyhodnoceny veškeré možné vlivy této koncepce na životní prostředí.

V Praze došlo už dříve ke zrušení částí Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy z důvodu nedostatků v posouzení vlivů na životní prostředí.⁷¹ V jednom z řízení ve věci Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy⁷² soud konstatoval, že smyslem posuzování vlivů na životní prostředí je mimo jiné poskytnout dotčeným subjektům dostatek odborných informací o možných vlivech koncepce na životní prostředí. Současně je třeba i v případě vyhodnocení vlivů na životní prostředí trvat na jeho přezkoumatelnosti. Obsahové nároky sice nemohou z podstaty věci odpovídat požadavkům stanoveným pro přezkoumatelnost rozhodnutí, ale přesto je nutno požadovat, aby z vyhodnocení byly zřejmé závěry a způsob, jakým bylo těchto závěrů dosaženo.

K otázce posouzení kumulativních a synergických vlivů se NSS vyjádřil v jiném rozsudku.⁷³ Připomněl, že hodnocení CEA (Cumulative Environmental Assessment, posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí) je podle bodu 5 přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006 součástí hodnocení SEA (Strategic Environmental Assessment, posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí). Obsah tohoto hodnocení musí zahrnovat alespoň:

⁶⁹ Rozsudek NSS ze dne 24. července 2013, sp. zn. 2 AOs 1/2013.

⁷⁰ V případě Metropolitního plánu byl samozřejmě uplatněn požadavek na jeho vyhodnocení z hlediska vlivů na životní prostředí a z hlediska vlivů na soustavu lokalit NATURA 2000.

⁷¹ Kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 2/2010 ze dne 20. května 2010.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. září 2011, sp.zn. 9 Ao 4/2011

⁷³ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21.června.2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

- 1) popis vhodné metodologie,
- 2) zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny,
- 3) identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů,
- 4) posouzení těchto vlivů,
- 5) vymezení kompenzačních opatření a
- 6) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů.⁷⁴

Kromě těchto obecných požadavků na provedení SEA je třeba zdůraznit, že součástí SEA musí být rovněž posouzení vlivů na lidské zdraví. Dostačující přitom je, pokud bylo posouzení vlivů na lidské zdraví provedeno nikoli samostatně, nýbrž v rámci vyhodnocení jiných složek životního prostředí, např. vlivů na obyvatelstvo, půdu, vodu, ovzduší či vlivů na krajinu.⁷⁵

Ačkoli se tyto závěry NSS vztahují především na zásady územního rozvoje, ve kterých se kupř. stanovují koridory a plochy nadmístního významu, bude třeba postupovat při zpracování posouzení vlivů na životní prostředí u Metropolitního plánu pečlivěji než jako u zásad. Metropolitní plán nemůže nerespektovat záměry obsažené v zásadách, může však specifikovat další podmínky rozvoje území, které nebyly v zásadách pro svoji podrobnost zohledněny (současně je třeba toto vyhodnocení provést kvalitně už vzhledem k problémům spojeným se zásadami územního rozvoje a jejich vyhodnocením).

To, že je každý stupeň územně plánovací dokumentace zcela autonomní a že musí mít své vlastní nezávislé posouzení SEA splňující veškeré požadavky, vyplývá z jednoho z dalších rozsudků NSS: *„Jakékoli „navazování“ nepřipadá v úvahu ani u procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Každý takový proces je totiž „existenčně“ svázán s určitou konkrétní územně plánovací dokumentací, jinými slovy jedná se o proces akcesorický k procesu pořizování té které územně plánovací dokumentace... Jakési „vyčlenění“ části výsledků posuzování realizovaného k jedné koncepci při přijímání koncepce jiné a její převzetí bez předepsané procedury proto nelze akceptovat, neboť odporuje samotné podstatě a smyslu posuzování vlivů na životní prostředí tak, jak je koncipován právní úpravou.“* Soud současně zdůraznil, že *„je nutno odlišit možnost využití výstupů SEA provedené v rámci zpracování jedné koncepce při pořizování koncepce jiné. Uvedené rozlišení přitom není pouze akademické či formální. Zatímco „převzetí“ SEA již jednou provedené k odlišné koncepci bez dalšího je*

74 Tamtéž.

75 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. dubna 2014, sp. zn. 4 AOs 1/2013.

svou podstatou protiprávní (postrádá oporu v zákoně), pro využití takové SEA předvídá zákon podrobně upravenou proceduru.“⁷⁶ Samozřejmě, že se tento závěr opět vztahoval ke staré právní úpravě posuzování vlivů, je ovšem logické, že obecné závěry platí i dnes a vztahují se na pořízení Metropolitního plánu.

Nezbytnost důsledného posouzení návrhu Metropolitního plánu z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj vyplývá také ze stanoviska Ministerstva životního prostředí k návrhu Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy ze dne 2. 8. 2013, č. j. 54485/ENV/13, kde se uvádí: „Nový územní plán hl. m. Prahy a všechny větší investiční záměry v průmyslu, dopravě, obchodu a další vybavenosti, vyvolávající dopravní nároky, budou důsledně posuzovány z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA, EIA), závěry a doporučení z nich budou převzata do správních řízení a do správních rozhodnutí o jejich umístění a povolení.“

4.3. HMOTNĚ PRÁVNÍ PŘEZKUM

Čtvrtým krokem přezkumu OOP je otázka souladu územního plánu s hmotným právem. Samozřejmě se jedná zejm. o rozpor se stavebním zákonem. Velmi častým nedostatkem je nerespektování nadřazeného nástroje územního plánování.⁷⁷ Není v možnostech této analýzy věnovat se jednotlivým hypotetickým hmotně právním nedostatkům Metropolitního plánu. Tyto otázky bude možné rozebírat až v konkrétních souvislostech po zveřejnění upravené verze návrhu. Uvedeme proto jen ty nejčastější problémy, které lze v rozhodovací praxi NSS vysledovat.

Jedním z důvodů pro rušení územních plánů je rozpor s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Také Metropolitní plán by měl samozřejmě plně respektovat zásady územního rozvoje, ačkoli v případě Prahy jsou dány určité objektivní překážky spočívající v totožnosti pořizovatele zásad i územního plánu. NSS k tomu řekl: „Hlavní město Praha pořizuje územní plán obce i zásady územního rozvoje. Zásady územního rozvoje kraje hlavního města Prahy, jakožto nadřa-

⁷⁶ Rozsudek NSS ze dne 25. listopadu 2009, sp. zn. 3 Ao 1/2007.

⁷⁷ Viz obdobně JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. Správní právo. 2014, (5): 29. ISSN 0139-6005. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/uzemni-plany-a-spravni-soudy.aspx>
NSS v této souvislosti připomíná, že „vymezení těchto ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojnásobném smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou.“ Viz rozsudek NSS ze dne 23. září 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

zenou územně plánovací dokumentaci územnímu plánu obce, pořizuje stejný správní orgán (Magistrát hl. města Prahy) a pro totožné území (území hl. města Prahy), jako u územního plánu obce. Ověření souladu územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy s nadřazenou územně plánovací dokumentací není možno vzhledem k totožnosti pořizovatele a obsahu účelně provést. V případě pořizování územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy tak nelze beze zbytku vyhovět povinnostem stanoveným např. v § 48 odst. 5, § 49 odst. 2 písm. b), § 51, § 53 odst. 4 písm. a), § 54 odst. 2, 5 stavebního zákona. Na základě výše uvedeného však nelze dospět k závěru, že územní plán hlavního města Prahy musí být shledán vždy nezákonným pro neporovnání (případně neúčinné porovnání) jeho obsahu se zásadami územního rozvoje.“⁷⁸

Pro případ Metropolitního plánu, který se snaží být inovativním územně plánovacím dokumentem, upozorňujeme na to, že obsah (textová i grafická část, včetně odůvodnění) územního plánu je stanoven taxativně v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Tento obsah nesmí být zúžen ani rozšířen. Jestliže by Metropolitní plán neobsahoval požadované náležitosti, byl by to nepochybně důvod pro jeho zrušení soudem. Je známo, že na tuto skutečnost byl Magistrát hl. m. Prahy upozorněn Ministerstvem pro místní rozvoj ve sdělení č.j. 44437/2014-82 ze dne 13. 1. 2015, sdělení ze dne 3. 3. 2015 č. j. 8029/2015-82 a sdělení MMR ze dne 12. 6. 2015 č. j. MMR-19078/2015-81-1.

V souvislosti s obsahem územního plánu je třeba upozornit na skutečnost, že jedním z častých důvodů rušení územního plánu je rozpor grafické části územně plánovací dokumentace s částí textovou, rozpor zadání s dalšími fázemi pořizování či jiné formy vnitřního nesouladu územního plánu.

Na závěr této části analýzy připomínáme, že územní plán neřeší jen architektonické či urbanistické otázky. Musí se zabývat všemi třemi základními pilíři – ekonomickým, ekologickým i sociálním, a hledat vyvážený vztah mezi nimi. V konkrétním případě to znamená právě vyvážený vztah mezi zástavbou a ochranou životního prostředí nebo životních podmínek obyvatel Prahy. I na tuto skutečnost byla Praha výslovně upozorněna ze strany Ministerstva pro místní rozvoj (viz sdělení č. j. 44437/2014-82 ze dne 13. 1. 2015, sdělení ze dne 3. 3. 2015 č. j. 8029/2015-82 a sdělení MMR ze dne 12. 6. 2015 č. j. MMR-19078/2015-81-1.). Je nepochybné, že právě do této oblasti bude směřovat (a směřovala už ve fázi návrhu zadání) podstatná část připomínek a později námitek.

⁷⁸ Viz rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2008, sp. zn. 9 Ao 2/2008.

4.4. ODŮVODNĚNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU

Každý územní plán musí mít odůvodnění, které je součástí textové části i grafické části.⁷⁹ Požadavky na ně vyplývají ze správního řádu (§ 68 odst. 4 a dále z § 174 odst. 1) a dále samozřejmě ze stavebního zákona (§ 53 odst. 5) a z vyhlášky č. 500/2006 Sb., Ministerstva pro místní rozvoj, o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (příloha č. 7 této vyhlášky). Součástí odůvodnění územního plánu je zejména (§ 68 stavebního zákona):

- výsledek přezkoumání územního plánu podle odstavce 4,
- zpráva o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahující základní informace o výsledcích tohoto vyhodnocení včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí,
- stanovisko krajského úřadu k posuzování vlivů na životní prostředí,
- sdělení, jak bylo stanovisko podle předchozího bodu zohledněno, s uvedením závažných důvodů, pokud některé požadavky nebo podmínky zohledněny nebyly,
- komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty,
- vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

Nároky kladené na odůvodnění územního plánu jsou poměrně velké a pořizovatelé územních plánů je v řadě případů nejsou schopni splnit. Proto soudy upozorňují opakovaně i na to, že požadavky kladené na odůvodnění nesmí být přehnané, a to dokonce i tehdy, když byly uplatněny námitky. Připomínáme však, že tento fakt se týká zcela jistě menších obcí, které nedisponují dostatečným aparátem, ani finančními prostředky.⁸⁰ Praha, která má svůj vlastní Institut plánování a rozvoje (a od roku 2012, kdy se plán začal připravovat i dostatečně dlouhý časový rámec na zajištění všech potřebných náležitostí) musí naplnit veškeré požadavky, které se na odůvodnění územního plánu vztahují. Odůvodnění Metropolitního plánu musí být komplexní, musí reagovat na všechny ná-

⁷⁹ Pokud jde o požadavky kladené na odůvodnění změny územního plánu, je soud toho názoru, že odůvodnění je třeba hledat nejen v textové a grafické části odůvodnění územního plánu, nýbrž jej lze dovodit i z obsahu správního spisu. Přitom je třeba vzít do úvahy i chronologický vývoj návrhu územního plánu. Viz Rozsudek NSS sp. zn. 1 AOs 5/2013 ze dne 15. října 2013.

⁸⁰ „Požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřijatelný zásah do práva na samosprávu.“ Nález ÚS ze dne 7. větna 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

mitky a připomínky a musí zodpovědně zdůvodnit navrhované řešení, aby bylo zcela jasné, z jakých skutečností se vycházelo.

Nekvalitní odůvodnění může způsobit nepřezkoumatelnost územního plánu.⁸¹ Za takové odůvodnění se přitom považuje i odůvodnění příliš obecné.⁸² Obecnost odůvodnění, která totiž může představovat závažné porušení procesních práv vlastníků, by byla důvodem pro zrušení územního plánu. Je totiž zapotřebí, aby každý bez problémů mohl z odůvodnění seznat důvody, proč bylo o konkrétní lokalitě rozhodnuto určitým způsobem a proč bylo kupř. změněno její účelové určení (resp. jakými úvahami se pořizovatel řídil, když pozemek zařadil do určité plochy, v Metropolitním plánu lokality) a proč byly zvoleny konkrétní podmínky využití dané lokality.

V některých případech (jde ale spíše o dílčí změny územního plánu) může být míra obecnosti odůvodnění ovlivněna i procesní aktivitou dotčeného vlastníka. Jestliže vlastník neuplatnil v procesu přijímání územního plánu námitky, může to být důvod mnohem obecnějšího odůvodnění, než kdyby se tak stalo.⁸³ Pořizovatel totiž musí dostat možnost na základě podané námítky zdůvodnit určitou míru odlišnosti. Jestliže námitka podána nebyla, není možné z pouhé existence odlišnosti bez dalšího dovozovat libovůli či nerovné zacházení s vlastníky pozemků.⁸⁴ Tuto judikaturu NSS připomínáme spíše pro pořádek – Metropolitní plán nesmí mít odůvodnění obecné z žádného obdobného důvodu.

Součástí odůvodnění územního plánu je i odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Této otázce se věnuje samostatná kapitola analýzy.

4.5. DVĚ ÚROVNĚ ÚZEMNÍHO PLÁNU PRAHY

Je nepochybné, že podle § 43 stavebního zákona se územní plán pro hl. m. Prahu pořizuje a vydává jednak pro celé území hlavního města Prahy a jednak pro vymezenou část území hlavního města Prahy. V souladu s § 8 stavebního zákona pořizuje územní plán pro celé území hl. m. Prahy magistrát, tomu odpovídá

81 JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. Správní právo. 2014, (5): 29. ISSN 0139-6005. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/uzemni-plany-a-spravni-soudy.aspx>

82 Územní plán nebo jeho část by mohly být zrušeny tehdy, „pokud by soud dovodil závažnou nezákonnost územního plánu spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. výše citovanou judikaturu). Sama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti nepředstavuje. Odlišný náhled by snad byl možný v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech jeho zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak zcela chybělo.“ Viz rozsudek NSS ze dne 13. května 2014, sp. zn. 6 Aos 3/2013.

83 Rozsudek NSS ze dne 7. října 2011, sp. zn. 6 Ao 5/2011.

84 Rozsudek NSS ze dne 26. června 2014, sp. zn. 5 Aos 3/2013.

i § 59 odst. 1 písm. c) zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, podle kterého vydává zastupitelstvo hl. m. Prahy územně plánovací dokumentaci pro celé území hlavního města Prahy a zastupitelstva městských částí se mají v souladu s § 89 odst. 1 písm. d) tohoto zákona za úkol vyjadřovat k návrhu územně plánovací dokumentace hlavního města (tj. k návrhu územně plánovací dokumentace hl. města – tj. zásad územního rozvoje a územního plánu pro celé území hl. m. Prahy).

Územní plán pro vymezenou část území Prahy ale pořizuje úřad městské části; magistrát jen vykonává působnost krajského úřadu (pravomoc vydávat územní plán pro vymezenou část Prahy mu svěřena není). Současně však zákon o hl. m. Praze nesvěřuje pravomoc vydávat územní plán pro část Prahy výslovně ani zastupitelstvu městské části, ačkoli by to bylo logické, je-li městská část pořizovatelem takového plánu. Statut v § 25c hovoří o územním plánu hlavního města Prahy,⁸⁵ o jehož pořízení rozhodují zastupitelé hl. m. Prahy. Z toho je taktéž zřejmé, že Statut počítá jen se situací, kdy se pořizuje územní plán pro celé území Prahy. Neřeší situaci, kdy se pořizuje územní plán jen pro část města. Za současného stavu legislativy je proto sporné, kdo má vydávat územní plán pro vymezenou část území Prahy. V důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu nelze najít dostatečné vysvětlení.

Domníváme se tedy, že v případě územních plánů pro vymezenou část území Prahy je pořizovatelem městská část a její zastupitelstvo má také tento územní plán vydávat.

Tento náš názor podporuje i fakt, že v případě malých obcí, které nemohou pořizovat územní plán samy, se postupuje tak, že pořizovatelem sice je příslušná obec s rozšířenou působností, ale územní plán vždy schvaluje obec sama. Jestliže stavební zákon umožňuje tento postup, pak by bylo nelogické, aby sice dal městským částem pravomoc pořizovat územní plán, ale už jej neschválit. Pokud by mělo územní plán schvalovat zastupitelstvo hlavního města, není zřejmé, proč by vůbec stavební zákon hovořil o tom, že pořizovatelem je městská část.

Na závěr doplňujeme, že i na webových stránkách magistrátu hl. m. Prahy se uvádí:

„Zvláštní působnost na území hlavního města Prahy

Hlavní město Praha je spravováno na základě samostatného zákona. Zastupitelstvu hlavního města Prahy je vyhrazeno vydávat územně plánovací

⁸⁵ Upravit tento postup Statutem ukládá Praze § 17 odst. 1 písm. g)) zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze. „*Hlavní město Praha upraví své vnitřní poměry ve věcech správy města Statutem. Ve Statutu stanoví zejména způsob projednání územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy a strategie rozvoje hlavního města Prahy s městskými částmi.*“

dokumentaci pro celé území hlavního města Prahy. Působnost krajského úřadu vykonává v tomto případě Ministerstvo. Zastupitelstvu městské části je pak vyhrazeno vydávat územní plán pro vymezenou část hlavního města Prahy. Působnost krajského úřadu v tomto případě vykonává Magistrát hlavního města Prahy.” Z této citace je zřejmé, že rozdělení pravomocí v územním plánování chápe hl. m. Praha obdobně a dokonce potvrzuje, že územní plán pro vymezenou část Prahy vydává zastupitelstvo městské části.

Nesouhlasíme v tomto s názorem uvedeným v Metodice zadávání územních plánů (zpracovalo ČVUT pro hl. m. Prahu, dostupné na <https://vp.fa.cvut.cz/>), že hl. m. Praha „*je zmocněno pořizovat ve specifickém režimu dvě úrovně územního plánu, tj. územní plán pro celé správní území města a územní plán pro jinak vymezené části správního území.*” Ze stavebního zákona i ze zákona o hl. m. Praze vyplývá spíše opak.

Domníváme se, že se magistrát jako pořizovatel musí dostatečně vypořádat s tím, že Metropolitní plán nebude dostatečně konkrétní, aby fungoval jako podklad pro rozhodování v území. Pokud totiž bude existovat Metropolitní plán samostatně bez přijetí „druhostupňových“ územních plánů na úrovni městských částí, není zřejmé, zda budou podmínky dostatečně konkrétní na to, aby mohly být dodržovány při rozhodování v území – taková situace by mohla mimo jiné způsobovat právní nejistotu pro dotčené vlastníky, resp. pro všechny obyvatele. To souvisí i s výše uvedenou skutečností, že hl. m. Praha, resp. magistrát, nemá pravomoc pořídit ani vydat územní plány pro vymezené území hl. m. Prahy. Přitom právě včasné navázání vydání obou stupňů územních plánů je podmínkou pro zákonné rozhodování.

Uzavíráme, že je třeba vycházet ze skutečnosti, že územní plán ani v Praze nenahrazuje zásady územního rozvoje (v tomto bodě taktéž nesouhlasíme s názorem uvedeným v Metodice – i podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj⁸⁶ neplní zásady územního rozvoje a územní plán v žádném případě duplicitní roli). Není tedy důvod pro to, aby se uchyloval k přílišné obecnosti. Právně čistším řešením je přijmout územní plán, který bude splňovat veškeré požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů a který bude sám o sobě fungovat jako podklad pro rozhodování stavebních úřadů. Na něj samozřejmě mohou navazovat další regulace, ať už územní plány pro vymezené území Prahy nebo v některých částech regulační plány. Na závěr dodáváme, že bychom v problematických lokalitách považovali za nejlepší řešení právě

⁸⁶ Viz sdělení č. j. 44437/2014-82 ze dne 13. 1. 2015, sdělení ze dne 3. 3. 2015 č. j. 8029/2015-82 a sdělení MMR ze dne 12. 6. 2015 č. j. MMR-19078/2015-81-1.

zpracování jednotlivých regulačních plánů (popř. územních studií) pro tyto konkrétní lokality.

4.6. PŘIMĚŘENOST ŘEŠENÍ V ÚZEMNÍM PLÁNU

Územní plány, jak už bylo opakovaně uvedeno, zasahují výrazně do vlastnických práv, platí však, že vlastníci musejí snést bez náhrady takové zásahy, které nepřekračují určitou míru a které především respektují zásady subsidiarity a minimalizace – tj. zásahy, které jsou přiměřené.

Podle názoru rozšířeného senátu NSS platí, že územní plán zasahuje byť nepřímou do vlastnických práv, protože vlastníci mohou svá práva vykonávat jen v rozsahu, který jim územní plán umožní. Proto musí mít veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv, ke kterým může při pořizování územního plánu dojít, „ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle ... Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem; není věcí rozšířeného senátu, aby na tomto místě podrobněji formuloval hlediska pro určení takové ještě přípustné míry, neboť to je v projednávané věci již otázkou v působnosti tříčlenného senátu.“⁸⁷ Je proto namístě vždy zvažovat, zda je navrhovaná změna územního plánu potřebná a odůvodnitelná, a zda není možné dojít ke sledovanému cíli jinou cestou.

4.6.1. VÝVOJ JUDIKATURY OHLEDNĚ PŘIMĚŘENOSTI ŘEŠENÍ

Poprvé se NSS podrobněji věnoval otázce přiměřenosti začátkem roku 2009, kdy rozhodoval o zrušení části územního plánu obce Štěnovice.⁸⁸ Tehdy soudci konstatovali, že soudy nesmí posuzovat otázku, zda měla či neměla obec při-

⁸⁷ Tamtéž.

⁸⁸ Rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. 2 Ao 4/2008.

stoupit ke zpracování územního plánu a že také nemají řešit, zda je či není přijaté řešení pro danou lokalitu vhodné a zda by nemělo být zvoleno jiné funkční využití daných ploch. Co soudu ale řešit přísluší, je otázka, zda nejde o řešení zákonné a zda není ve vztahu ke konkrétní osobě zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, tedy nejde-li o zjevný exces, šikanu apod.

Vzhledem k tomu, že se otázka zákonnosti územního plánu posuzuje už v předchozím kroku algoritmu přezkumu, v tomto posledním bodě se zkoumá, zda i přes formální dodržení pravidel nedochází k takovému omezení vlastníka, jaké nelze zdůvodnit ani veřejným zájmem na určitém využití území obce. Soudci konstatovali, že *„vlastnické právo patří mezi tzv. práva absolutní a zcela určitě je v katalogu lidských práv (vedle práva na život, práva na osobní svobodu, práva na lidskou důstojnost atp.) jedním z nejvýznamnějších. Zásahy do těchto práv lze proto připouštět toliko ve výjimečných a racionálně velmi přesvědčivě podložených případech a na podmínky takových zásahů musí být kladeny přísné restriktivní požadavky.“*⁸⁹ V tomto rozhodnutí tedy nebylo řečeno, že územní plán nemůže vlastníky omezit, naopak, to možné je a děje se to zpravidla vždy, když se přijímá územní plán, avšak toto omezení musí mít své limity.

Při rozhodování o územním plánu Štěnovic byla otevřena ještě další otázka, a to náhrady za změny území. V řešené kauze nebylo možno použít § 102 stavebního zákona (viz níže), neboť se z dosud zastavitelného pozemku nestal nezastavitelný. Dotčený vlastník proto neobdržel za omezení vlastnického práva žádnou náhradu. V rozhodnutí se ale uvádí: *„Při provádění změn, které nepřiměřeně zatěžují vlastníka pozemků, má pořizovatel územně plánovací dokumentace poskytnout vlastníkovu přiměřenou náhradu. Protože pro poskytování náhrady chybí v platném právním řádu zákonný podklad, nezbyvá pořizovateli než se s vlastníkem pozemku dohodnout „o poskytnutí oboustranně akceptovatelné náhrady“. Do té doby není změna územního plánu možná.“*⁹⁰

V důsledku tohoto výkladu, se kterým se neztotožnil rozhodně každý, se otázka proporcionality dostala za necelý půlrok k rozšířenému senátu. Podle názoru soudců druhého senátu NSS totiž otázka, zda může být územní plán bez souhlasu vlastníka vůbec schválen, nepatřila do testu proporcionality. Pokud se k ní soud už má vyjadřovat, měla by mít své místo spíše v řešení ústavnosti územního plánování. Při přezkumu proporcionality by se podle druhého senátu mělo přihlížet ke třem bodům, a to intenzitě zájmu na využití konkrétní

89 Tamtéž.

90 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

plochy takovým způsobem, který stanoví územní plán. Dále je třeba posoudit, zda zvolené využití plochy je schopno naplnit sledovaný zájem (účel). V neposlední řadě se posuzuje, zda intenzita omezení práva prostřednictvím územního plánu odpovídá intenzitě sledovaného zájmu. V opačném případě se jedná o exces, jehož důsledkem musí být zrušení územního plánu, resp. jeho části.⁹¹ Jak rozhodl rozšířený senát NSS se dočteme výše.

91 Tamtéž.

5. ZÁVĚR

Tato analýza se nevyjadřuje ke konkrétním bodům návrhu Metropolitního plánu, ale k jeho schopnosti obstát při soudním přezkumu z hlediska požadavků, které jsou na územní plány kladeny judikaturou především NSS.

Domníváme se, že je povinností a odpovědností pořizovatele včas nahlížet na všechny možné důsledky, které může přinést zpracování Metropolitního plánu. Tento přístup je o to důležitější v situaci, kdy Metropolitní plán je experimentem, který dosud nebyl v praxi ověřen. Je přitom velice pravděpodobné, že celý návrh nebo jeho dílčí části budou podrobeny soudnímu přezkumu. Pořizovatel si proto musí včas jasně odpovědět na všechny otázky, které by se případného přezkumu týkaly a měl by odstranit veškeré jemu známé nedostatky, které by mohly být příčinou zrušení Metropolitního plánu nebo jeho části. Dokud návrh Metropolitního plánu nebude odpovídat všem zákonným požadavkům, neměl by být předložen zastupitelům ke schválení. Důsledky pokračování v pořizování Metropolitního plánu přes zjevné nedostatky jsou předem známé – pokud Praha schválí Metropolitní územní plán, který nenaplňuje požadavky analyzované legislativy a judikatury, je velmi pravděpodobné, že tento plán bude soudy zrušen a Praha tak nebude mít k 1. 1. 2021 stabilní územní plán a při svém dalším rozvoji bude pracovat pouze se zastavěným územím, tj. intravilánem vymezeným k 1. září roku 1966. Ignorování zákonných požadavků na proces pořizování a především obsah Metropolitního plánu by tak znamenalo nemalé a zcela zbytečné výdaje pro město a tím i jeho obyvatele.

6. POUŽITÁ LITERATURA A JUDIKATURA

6.1. ODBORNÉ PUBLIKACE A JINÉ PRAMENY

1. HEJČ, David. Soudní přezkum územních plánů a právo na spravedlivý proces. In: Dny práva 2011 – Days of Law 2011 [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 2015-01-15].
2. JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. Správní právo. 2014, (5): 29. ISSN 0139-6005. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/uzemni-plany-a-spravni-soudy.aspx>
3. PASSER, Jan M. Územních plánů vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb.: www.zelenykruh.cz. In: Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: Sborník z mezinárodní konference [online]. Praha, 2008, 22. 5. 2008 [cit. 2015-01-15], s. 27-31
4. PLOS, Jiří. Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. 1. vyd. Praha: Grada, 2007, s. 31.
5. VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 1361-1369
6. ZAHUMENSKÁ, Vendula. Zapojení veřejnosti do přípravy Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje: Příležitost, jak zohlednit požadavky starostů a občanů. Správní právo. 2011, roč. 44, 1-2.
7. Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. j. 44437/2014-82 ze dne 13. 1. 2015, sdělení ze dne 3. 3. 2015 č. j. 8029/2015-82 a sdělení MMR ze dne 12. 6. 2015 č. j. MMR-19078/2015-81-1.
8. ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. Principy a pravidla územního plánování, 2006. Dostupné z: <http://www.uur.cz>
9. Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje. Portál Jihomoravského kraje [online]. Brno, 2015 [cit. 2015-11-22]. Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=246347&TypeID=2>

6.2. JUDIKATURA

1. Nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11
2. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009

3. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. srpna 2010, sp. zn. 4 As 3/2008
4. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. června 2013, sp. zn. 3 Ao 9/2011
5. Rozsudek NSS ze dne 25. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005
6. Rozsudek NSS ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005
7. Rozsudek NSS ze dne 18. července 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006
8. Rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, sp. zn. 1 Ao 3/2007
9. Rozsudek NSS ze dne 24. října 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007
10. Rozsudek NSS ze dne 25. listopadu 2009, sp. zn. 3 Ao 1/2007
11. Rozsudek NSS ze dne 28. března 2008, sp. zn. č. j. 2 Ao 1/2008
12. Rozsudek NSS ze dne 29. dubna 2008, sp. zn. 4 Ao 2/2008
13. Rozsudek NSS ze dne 30. října. 2008, sp. zn. 9 Ao 2/2008
14. Rozsudek NSS ze dne 7. ledna 2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008
15. Rozsudek NSS ze dne 23. září 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009
16. Rozsudek NSS ze dne 20. ledna 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2009
17. Rozsudek NSS ze dne 21. dubna 2010, sp. zn. 8 Ao 1/2010
18. Rozsudek NSS ze dne 20. května 2010, sp. zn. 8 Ao 2/2010
19. Rozsudek NSS ze dne 02. září 2010, sp. zn. 1 Ao 3/2010
20. Rozsudek NSS ze dne 15. září 2010, sp. zn. 4 Ao 5/2010
21. Rozsudek NSS ze dne 24. listopadu 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010
22. Rozsudek NSS ze dne 16. prosince 2010, sp. zn. 1 Ao 6/2010
23. Rozsudek NSS ze dne 6. dubna 2011, sp. zn. 9 Ao 1/2011
24. Rozsudek NSS ze dne 22. června 2011, sp. zn. 9 Ao 3/2011
25. Rozsudek NSS ze dne 8. září 2011, sp.zn. 9 Ao 4/2011
26. Rozsudek NSS ze dne 7. října 2011, sp. zn. 6 Ao 5/2011
27. rozsudek NSS ze dne 21. června 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011
28. Rozsudek NSS ze dne 31. ledna 2013, sp. zn. 4 Aos 1/2012
29. Rozsudek NSS ze dne 24. července 2013, sp. zn. 2 Aos 1/2013
30. Rozsudek NSS ze dne 15. října 2013, sp. zn. 1 Aos 5/2013
31. Rozsudek NSS ze dne 12. listopadu 2013, sp. zn. 2 Aos 3/2013
32. Rozsudek NSS ze dne 24. dubna 2014, sp. zn. 4 Aos 1/2013
33. Rozsudek NSS ze dne 13. května 2014, sp. zn. 6 Aos 3/2013
34. Rozsudek NSS ze dne 26. června 2014, sp. zn. 5 Aos 3/2013
35. Rozsudek NSS ze dne 10. června 2015, sp. zn. 6 As 188/2014