

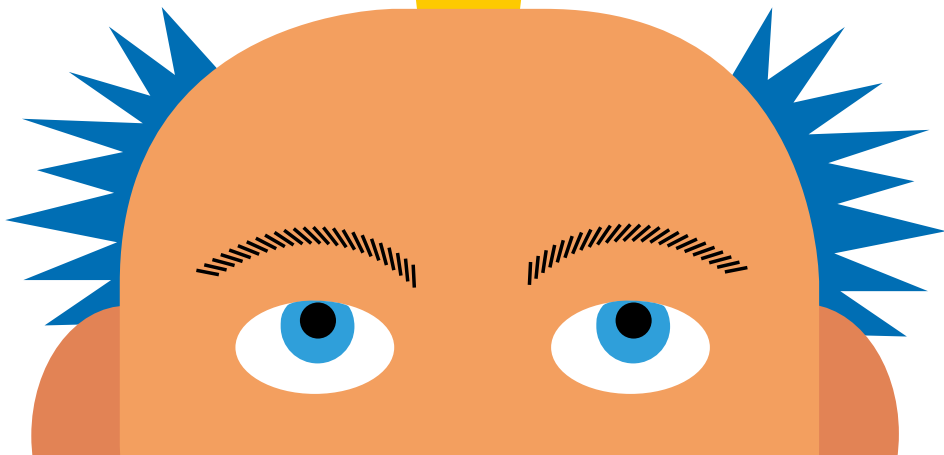
Územní plán

Příručka pro občany



**Mgr.
Vendula
Zahumenská,
Ph. D.**


ARNIKA
2015



Motto:

„Oslovili jsme komunitu domorodců, kteří měli ke své čtvrti vztah, znali její příběh a měli svou představu o tom, jak prostředí zlepšit. Pokud s lidmi takto začnete pracovat, velmi přesně vám řeknou, co jim chybí, co jim vadí, co považují za architektonickou hodnotu a tak dál. A pak už je jenom na urbanistovi, jak umí jejich příběh zpracovat, propojit se svojí vizí a převést do charakteru prostředí. Jenom v takovém případě se okamžitě upevní vztah mezi obyvateli a jejich životním prostorem.“¹

¹ NEZBEDA, Ondřej. Památkáře je dobré provokovat. Respekt. 2007, č. 33. Dostupné z: <http://respekt.ihned.cz/c1-36306900-pamatkare-je-dobre-provokovat>

Obsah

1.	Úvod	4
1.1	Otázky a odpovědi	5
1.2	Shrnutí	7
2.	Zadání územního plánu	8
2.1	Otázky a odpovědi:	8
2.2	Shrnutí	9
3.	Návrh územního plánu	11
3.1	Otázky a odpovědi	11
3.2	Shrnutí	14
4.	Schválený územní plán	16
4.1	Otázky a odpovědi	16
4.2	Shrnutí:	17
5.	Špatný územní plán – co s tím	18
5.1	Otázky a odpovědi	18
5.2	Shrnutí	21
6.	Důsledky zrušení územního plánu	22
6.1	Otázky a odpovědi	23
6.2	Shrnutí	23
7.	Výběr z judikatury	24
7.1	Územní plán a zásahy do vlastnictví	24
7.2	Veřejné projednání	25
7.3	Pasivní vlastník a podání žaloby	26
7.4	Řádné odůvodnění územního plánu	27
7.5	Žaloba proti rozhodnutí o námitce (zástupce veřejnosti)	27
7.6	Vyvěšení územního plánu na úřední desce	28
7.7	Kdo může navrhopvat zrušení územního plánu soudem	28
7.8	Územní plán a vydané územní rozhodnutí	29
7.9	Po zrušení územního plánu starý plán neobživne	30
7.10	Zmařené investice	31

1. Úvod

V každém městě nebo obci se může stavět jedině tam, kde to dovolí územní plán. Právě ten je zcela zásadním dokumentem, který rozhoduje o tom, jak bude každé místo vypadat za dvacet let – jestli tam vyroste hobby market nebo satelitní městečko nebo jestli to bude park s dětským hřištěm. Územní plán se nepořizuje jen na úřadě, naopak, stavební zákon přikazuje, aby se do jeho přípravy zapojili občané.

Považujeme za potřebné pomoci aktivním občanům, kteří se rozhodnou zapojit se do rozhodování o své obci nebo městě, a co nejvíce jim usnadnit hledání informací a nalézání těch nejlepších řešení. Stejně tak chceme podpořit úředníky, kteří se chtějí ptát obyvatel na to, jak by se jim dobře žilo. Proto jsme se rozhodli připravit tuto publikaci o územním plánování. Je určena spíše pro ty, kdo se teprve začínají zajímat o veřejné dění. Najdete v ní základní informace o tom, jak se pořizuje územní plán a jak do tohoto procesu může vstoupit veřejnost. Publikaci jsme se rozhodli postavit poněkud netradičně – s vědomím toho, že texty zákonů jsou mnohdy nezáživné a příliš suché. Proto jsme zařadili také řadu příkladů z praxe, texty důležitých soudních rozhodnutí a především průvodce územním plánováním, který každému odpoví na složité otázky obyvatel Žabonos, kde má vzniknout nové golfové hřiště.

Územní plánování má především vytvářet vhodné a vyvážené podmínky v území tak, aby mohly být uspokojeny různé potřeby obyvatel – od požadavku na místa pro bydlení, přes potřeby využívat nejrůznější zařízení jako jsou nemocnice, školy a školky nebo domovy pro seniory či sportoviště až po potřebu mít dostatek prostoru pro rekreaci a odpočinek.

Územní plánování má několik úrovní – na celorepublikové se pořizuje obecný dokument Politika územního rozvoje, kraje pořizují pro své území zásady územního rozvoje a obce a města pak územní plány a pro jednotlivé části měst a obcí regulační plány. Jednotlivé stupně územního plánování jsou vzájemně provázaná a vyšší stupeň je vždy závazný pro nižší – to znamená, že zásady územního rozvoje určují úkoly pro města a obce při jejich územním plánování. Na přípravě Politiky i zásad se občané mohou podílet, pro rozvoj města však bývá zásadní územní plán, protože se pořizuje v mnohem podrobnější podobě.

1.1 Otázky a odpovědi

1) Kde najdeme informace o územním plánu?

Pro územní plánování obecně platí, že se všechny písemnosti doručují písemně přes úřední desku (veřejnou vyhláškou). Také občané s úřadem komunikují především písemně.

Každá obec musí mít na svém obecním úřadu územní plán k nahlédnutí. Obvykle také bývá na webových stránkách obce jeho textová i grafická část.

Pokud jde o zveřejňování informací o přípravě nového územního plánu nebo jeho změn, musí být veřejné vyhlášky, kterými se doručuje návrh zadání i samotný návrh veřejného plánu a oznamuje zahájení veřejného jednání, vyvěšeny na úřední desce (15 dnů je třeba proto, aby byla vyhláška doručena a pak je třeba je vyvěsit na dobu 15 dní u zadání a 30 dní u návrhu). Během doby, kdy jsou vyvěšeny, je možno k nim podávat připomínky nebo námítky.

Další informace o územním plánu je možné zjistit přímým dotazem na státní úřad, který územní plán pořizuje, nebo na obci, které se územní plán týká.

2) Kdo je pořizovatel územního plánu?

Pořizovatel územního plánu je stavební úřad. Pokud malé obce nemají dostatečné odborné zázemí, pořizuje pro ně územní plán obecní úřad jiné

obce (s rozšířenou působností), do jejíhož obvodu menší obec spadá. Menší obce (i obce s pověřeným obecním úřadem) však mohou prokázat, že jejich zaměstnanci odborné znalosti mají.

3) Kdo to zaplatí?

Územní plánování je značně nákladná činnost. Na úrovni krajů a velkých měst se částky vynaložené na přípravu územního plánu pohybují v milionech, u menších obcí i ve stovkách tisíc. Obecně platí, že tyto náklady (na zpracování územního plánu projektantem a na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) hradí obec, která rozhodla o pořízení.

Z tohoto pravidla existuje několik výjimek:

- pokud pořízení změny územního plánu vyplývá ze zásad územního rozvoje nebo z jejich aktualizace, hradí takto vyvolané náklady kraj;
- pokud je pořízení změny územního plánu vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele, může obec podmínit její pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů na její zpracování, na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a na mapové podklady navrhovatelem. Tuto možnost však obce nevyužívají často, ačkoli k tomu bývají oprávněné důvody.

4) Co to je změna územního plánu?

Územní plány se pořizují buď kompletně nové (pokud obec územní plánu nemá vůbec, což už dnes nebude tak častý případ, nebo pokud má územní plán zastaralý a je třeba řešit rozsáhlejší část území nově) nebo se pořizuje jen změna části územního plánu – např. se dosavadní zemědělské plochy mění na plochy stavební. Pak se jedná o změnu územního plánu. Při pořizování změny se postupuje úplně stejně jako při pořizování celého územního plánu, včetně postupů určených pro účast občanů.

5) Co to je návrh na pořízení územního plánu nebo jeho změny?

Územní plánování bývá zahájeno na základě nějakého návrhu, podnětu na to, aby se územní plán obnovil nebo změnil. O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce:

- z vlastního podnětu;
- na návrh orgánu veřejné správy;
- na návrh občana obce;

- na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce;
- na návrh oprávněného investora.

6) Kdo rozhoduje o pořízení nového územního plánu nebo jeho změny?

Návrh se podává u obce, pro jejíž území se plán pořizuje. O tom, jestli se na základě návrhu na pořízení začne či nezačne návrh zadání územního plánu pořizovat, rozhodují zastupitelé.

7) Můžeme se nějak zapojit do rozhodování už v této fázi?

V této fázi se občané přímo nezapojují. Mohou ale jít na zasedání zastupitelstva a vyjádřit se v rámci projednávání konkrétního bodu k otázce změny územního plánu.

8) Co se bude dít dál?

Pokud zastupitelé návrh na pořízení územního plánu nebo jeho změny schválí, začne se pořizovat návrh zadání. Pokud jej neschválí, nic nebrání tomu, kdo podal návrh na pořízení územního plánu nebo změny, aby to za čas zkusil znovu.

1.2 Shrnutí:

Územní plánování je upraveno zákonem 183/2006 Sb., stavební zákon. Kromě územních plánů, které se pořizují pro jednotlivá města a obce. Územní plán je závazný podklad pro další rozhodování o výstavbě. Pokud má v obci vyrůst ať už nový rodinný dům nebo nákupní centrum, musí to být jedině na pozemcích, které jsou k tomu územním plánem určeny.

2. Zadání územního plánu

Pořizování územního plánu probíhá v několika fázích, není to jen jedno rozhodnutí. Když zastupitelé schválí návrh na pořízení územního plánu nebo jeho změny, musí se začít pořizovat **NÁVRH ZADÁNÍ**. Je to první krok, ve kterém se stanoví velmi obecný rámec pro to, jak bude v budoucnosti území využito a stanoví základní pravidla a požadavky, kterých se bude muset ten, kdo bude územní plán pořizovat, držet.

2.1 Otázky a odpovědi

1) Kdo pořizuje zadání? Naše obec?

Návrh zadání územního plánu připravuje pořizovatel.

2) Jak se můžeme vyjádřit k návrhu zadání územního plánu?

Návrh zadání územního plánu musí být zveřejněný na úřední desce (na té před úřadem – tabulí, i na té internetové). Návrh zadání se doručuje veřejnou vyhláškou, doručeno je 15. den po vyvěšení. Další 15 dnů musí být návrh zadání na úřední desce zveřejněn a během této doby může každý podávat úřadu písemné připomínky. Pozor – připomínky se uplatňují u pořizovatele (což nemusí být obec shodná s obcí, které se územní plán týká!).

3) Kdo další se k němu bude vyjadřovat?

K návrhu zadání se vyjadřují i tzv. dotčené orgány – z hlediska ochrany lesa, půdy, vodních zdrojů, ovzduší, přírody a krajiny, hygienických předpisů a podobně. Vyjadřuje se i krajský úřad. Podnět mohou zaslat i sousední obce. Krajský úřad také musí říci, zda má či nemá být návrh plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí nebo n soustavu NATURA 2000.

4) Co se stane s našimi připomínkami?

Na základě připomínek a vyjádření dotčených orgánů by měl pořizovatel návrh zadání upravit. Pořizovatel však připomínky, které mohou být navíc protichůdné, zohlednit nemusí.

5) Jak můžu zjistit více informací?

Více informací je možné zjistit přímým dotazem na obci nebo u pořizovatele. Ptá se můžete písemně, mailem, telefonem, osobně...

6) A co spolek (občanské sdružení)? Má nějaké silnější postavení?

Ne, spolky nemají žádné „silnější“ postavení během územního plánování. V pozdější fázi mohou vystupovat jako zástupce veřejnosti (viz níže).

7) Co se bude dít dál?

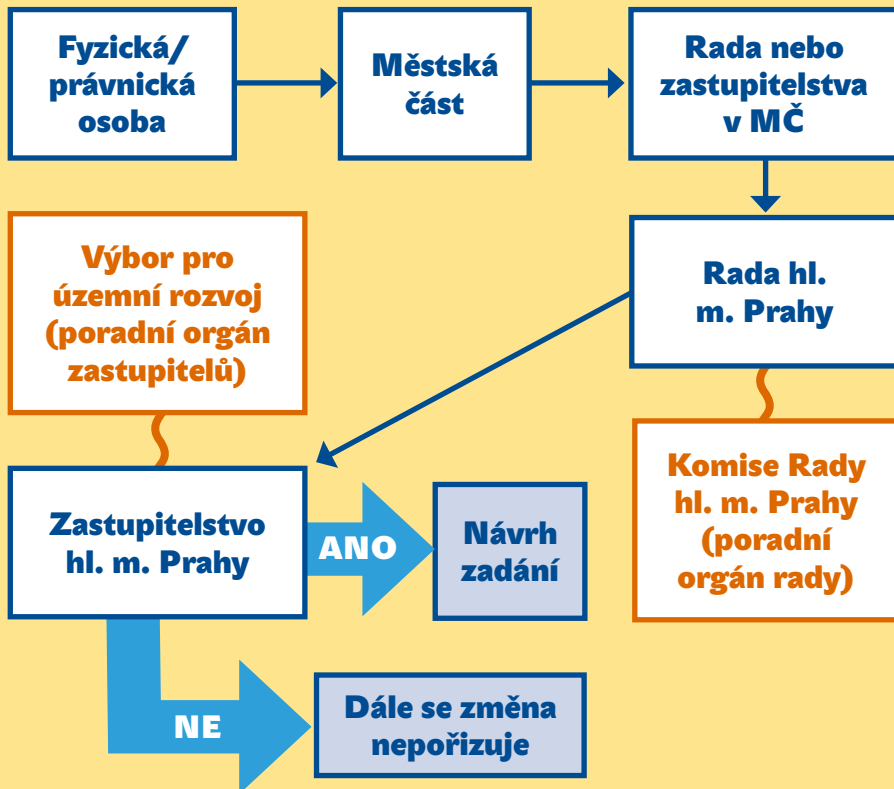
Pořizovatel předloží zastupitelstvu obce, pro kterou se plán pořizuje, upravený návrh zadání. Zastupitelé jej buď schválí, nebo ne. Pokud to požadují dotčené orgány nebo pokud je k tomu nějaký jiný důvod, uloží zastupitelé i zpracování variantního řešení návrhu územního plánu.

2.2 Shrnutí

Každý územní plán i jeho změna se musí pořizovat v několika fázích. Po schválení návrhu na pořízení územního plánu nebo jeho změny se pokračuje přípravou návrhu zadání. Za tu je odpovědný tzv. pořizovatel – samotný obecní úřad (zpravidla odbor stavení) obce, pro kterou se územní plán má pořídit. V malých obcích, které k takové práci nemají odborníky, pořizuje územní plán obecní úřad větší obce s úředníky, kteří tyto odborné znalosti mají. Vždy ale územní plány schvalují zastupitelé obce, ve které bude územní plán platit.

Obce k pořízení územních plánů přibírají také odborně způsobilé osoby – odborníky na územní plánování, kteří připraví samotný text návrhu územního plánu nebo zajišťují jeho vyhodnocení na trvale udržitelný rozvoj (a na životní prostředí).

Grafické znázornění pořizování změn územního plánu



3. Návrh územního plánu

Po schválení zadání se začíná připravovat návrh územního plánu, tedy už konkrétní podoba toho, jak bude územní plán vypadat. V návrhu územního plánu by mělo být uvedeno, kterých pozemků se dotýká, jaké funkční využití budou pozemky mít (např. Jestli půjde o plochy čistě obytné nebo třeba smíšené či plochy zeleně), návrh by měl být řádně odůvodněný – mělo by z něj být jasně rozpoznatelné, proč se dané ploše dává ten a ten účel. Návrh se zpracovává ve dvou postupných verzích. V obou fázích se přitom vyjadřuje veřejnost i dotčené orgány. O druhé verzi návrhu, do které by měly být zapracovány připomínky z předchozího kola, se vede veřejné projednání. Poté se návrh opět upraví a o této finální verzi hlasují zastupitelé.

3.1 Otázky a odpovědi

1) Kde najdeme informace o návrhu územního plánu?

O informacích o návrhu územního plánu platí totéž jako o informacích o návrhu zadání. Návrh musí být zveřejněn veřejnou vyhláškou na úřední desce obce. Veřejná vyhláška nabude účinnosti 15. Den po vyvěšení. Návrh pak musí být na úřední desce ještě nejméně 30 dnů.

2) Zvažují se při pořizování územního plánu nějaké varianty u závažných záměrů, například silnic nebo velkých továren či rozsáhlých bytových komplexů?

Varianty jsou posuzovány, pokud to zastupitelstvo stanoví při schválení zadání (viz výše).

3) Zpracovává se k návrhu územního plánu vyhodnocení vlivů?

Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, jehož součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí, se zpracovává, pokud si takovou podmínku stanoví krajský úřad při vyjádření k návrhu zadání. V tomto případě se spolu s návrhem doručuje veřejnou vyhláškou i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Občané se mohou vyjadřovat i k tomuto vyhodnocení.

4) Jak se může veřejnost k návrhu vyjádřit?

Veřejnost, včetně vlastníků nemovitostí, které jsou nějakým způsobem

územním plánem dotčeny, může v této fázi uplatňovat u pořizovatele opět písemné připomínky. Pokud je zpracováno vyhodnocení vlivů, může se vyjádřit i k tomuto vyhodnocení.

5) Co se děje dál?

Pořizovatel opět vyhodnotí všechny připomínky a stanoviska dotčených orgánů. Pokud byly zpracovány varianty, vybere nejvhodnější variantu. Pořizovatele může dokonce dojít k názoru, že návrh je natolik problematický, že je třeba zpracovat nový návrh.

Dalším krokem v procesu pořizování územního plánu je zveřejnění upraveného a posouzeného návrhu. Opět se tento návrh doručí dotčeným orgánům, kraji a sousedním obcím a zveřejní se na úřední desce na dobu nejméně 45 dnů celkem. Současně se zveřejní pozvánka k veřejnému projednání.

6) Co pro nás znamená veřejné projednání?

Veřejné projednání musí pořizovatel oznámit alespoň 15 dní předem. Může se tak stát až po zveřejnění druhé, finální verze návrhu územního plánu. Veřejného projednání se může zúčastnit každý a občané mají možnost zde vystoupit. Na veřejném projednání by měl být územní plán představena mělo by být laicky vysvětleno, proč je navrhováno konkrétní řešení.

Z veřejného projednání se pořizuje zápis a úřad by měl pokud možno pořídit i zvukový záznam.

Připomínky i námítky je třeba podat do 7 dnů od konání veřejného projednání. Mohou být samozřejmě uplatněny i během veřejného projednání. Vždy je však třeba myslet na to, že musí být písemné.

7) Má veřejnost ještě jiné možnosti než podat připomínky?

K návrhu územního plánu může sice každý podat připomínku, ale námítky mají větší váhu – zastupitelé o nich musí rozhodnout, zatímco námítky se jen „zohledňují“. Námítku sice mohou podat i vlastníci nemovitostí v obci, ale občané také mohou zmocnit zástupce veřejnosti.

Může jím být fyzická osoba – některý z občanů například, nebo právnická osoba – nejčastěji asi spolek. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli

obce na území kraje s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.

Ke zmocnění musí být připojena podpisová listina, kde je uvedeno jméno a příjmení, trvalý pobyt a podpis osob s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k jejímu projednání. Zástupce pak musí písemně prohlásit, že zmocnění přijímá. Toto prohlášení obsahuje jméno a příjmení zástupce veřejnosti, jeho trvalý pobyt nebo pobyt a podpis.

Pokud by se stalo, že by úřad nesouhlasil se zmocněním zástupce (a tvrdil by, že nesplnil všechny podmínky, musí o tom vydat usnesení. Až do pravomocného rozhodnutí o této věci má tato osoba všechna procesní práva zástupce veřejnosti.

8) A co vlastníci nemovitostí, kterých se územní plán dotýká?

Vlastníci nemovitostí mohou podat písemné odůvodněné námítky.

9) Jaký je rozdíl mezi námítkou a připomínkou?

10) Musí být námítky a připomínky písemné nebo stačí zajít na úřad?

Stavební zákon požaduje, aby námítky a připomínky byly vždy písemné a aby byly opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje. Připomínky i námítky mohou být úřadu zaslány písemně nebo podány přes podatelnu, pokud by byly uplatněny na veřejném projednání, připojí se k záznamu o průběhu veřejného projednání.

Námítky musí být navíc odůvodněny a musí v nich být uvedeny údaje podle katastru nemovitostí k doložení dotčených práv a vymezeno území dotčené námítkou (jde o to, jak konkrétní část územního plánu zasahuje do vlastnických práv).

11) Vyjadřují se opět nějaké jiné orgány třeba k ochraně ovzduší, vod nebo veřejného zdraví?

K návrhu územního plánu uplatňují opět dotčené orgány svá stanoviska. Krajský úřad může také uplatnit svoje stanovisko.

12) Můžeme se účastnit zastupitelstva, které bude o územním plánu hlasovat?

Ano, jedná se o zastupitelstvo jako každé jiné. Občané mají právo na tomto zastupitelstvu vystoupit k danému bodu programu (projednávání návrhu územního plánu). Zastupitelé nemusejí územní plán tak, jak je předložen, schválit.

13) Kde zjistím, že už mají zastupitelé územní plán na programu?

Každé zasedání zastupitelů musí být včas ohlášeno. Zákon o obcích, č. 128/2000 Sb., požaduje, aby datum zasedání bylo zveřejněno na úřední desce (internetové o klasické) nejméně sedm dní předem. Je tedy zapotřebí sledovat úřední desku.

14) Co se bude dít dál?

Jestliže zastupitelé územní plán schválí, musí být opatření obecné povahy (územní plán) vyvěšeno na úřední desce. Po uplynutí 15 dnů je územní plán platný a musí se podle něj postupovat při rozhodování v území. Žádné územní rozhodnutí, které bude vydáno, s ním nesmí být v rozporu.

3.2 Shrnutí

Návrh územního plánu je už konkrétní podobou budoucího územního plánu. K návrhu se může vyjadřovat každý, nejen občan dané obce – podání připomínky není nijak omezeno. Občané také mohou svoji vůli vyjádřit prostřednictvím zástupce veřejnosti. Musí ho zmocnit dostatečný počet občanů, kteří se shodnou na tom, co je v územním plánu hlavním problémem. Vlastníci nemovitostí, ať už pozemků nebo bytů či domů, mohou k územnímu plánu podat námitky (k té části, která se jejich nemovitosti dotýká).

Úřad je povinen se všemi těmito námitkami i připomínkami zabývat. O námitkách musí zastupitelé při schvalování návrhu dokonce rozhodnout. O návrhu územního plánu se koná veřejné projednání, na kterém mohou občané vystupovat a dotazovat se zúčastněných projektantů a úředníků. Poté je zpracován definitivní návrh územního plánu, o kterém hlasují zastupitelé).

Grafické znázornění tvorby územního plánu



4. Schválený územní plán

Když zastupitelé schválí územní plán, musí být na úřední desce vyvěšena veřejná vyhláška, kterou se schválení územního plánu oznámí. Tato vyhláška nabývá účinnosti 15. den po vyvěšení a tímto datem se také územní plán (vydaný ve formě opatření obecné povahy) stává účinný a každý se podle něj musí řídit. To, že územní plán existuje, neznamena, že by se o konkrétním pozemku nemohlo rozhodnout jinak – vždy je možno schválit buď celý nový územní plán, nebo třeba jen jeho dílčí změnu. Vlastníci pozemků nemají v případě územního plánování jistotu, že jejich pozemek bude navždy stavební, stejně tak se nemůže žádný soused spoléhat na to, že vedle jeho domu už nikdy nemůže vyrůst nová stavba. K těmto změnám by však v ideálním případě nemělo docházet nahodile, podle akutních požadavků investorů a vlastníků. Přesto platí, že vlastníci musí snést určitou míru zásahu do svého vlastnického práva a musí strpět omezení např. v tom, že na svém pozemku nebudou moci stavět. Neexistuje žádný nárok na to, aby právě ten a ten pozemek byl územním plánem určený ke stavbě rodinného domu.

4.1 Otázky a odpovědi

1) **Může se vlastník, kterému územní plán znemožnil stavět, domáhat nějaké náhrady?**

Územní plány mohou zasahovat do vlastnického práva. Může se stát, že pozemek, který byl doposud určený k výstavbě, se do budoucna stane pozemkem nezastavitelným. Nebo že naopak pozemek, který doposud územní plán měl za pozemek určený k zemědělské výrobě, přejde na plochy určené k budování obytných domků. To, že je pozemek vymezený určitým využitím ještě neznamena, že vlastník skutečně musí stavět nové řadovky. Znamená to však, že na pozemku Enží dělat nic jiného, než mu územní plán umožňuje.

Pokud jsou tyto zásahy v souladu s právem, a pokud obec skutečně hledá řešení, které by co nejméně zasáhlo do vlastnického práva a které by současně primárně hledalo jiné řešení, je takový zásah v pořádku a vlastníkov dokonce ani nemusí příslušet žádná náhrada.

Vlastníci nemovitostí by se měli vždy včas zajímat, co se v obci děje a měli by se procesu územního plánování účastnit.

Pokud vlastník nesouhlasí s tím, jak pořizování územního plánu dopadlo, může podat žalobu.

Stavební zákon dokonce zná způsob, jak nahradit vlastníkovu škodu, pokud měl pozemek určený k výstavbě a po změně územního plánu už stavět nemůže.

2) Existuje mechanismus pro pravidelnou kontrolu územního plánu a jeho případné změny?

Územní plány by měly být podle stavebního zákona každé čtyři roky aktualizovány. Nejdříve je třeba zpracovat tzv. zprávu o uplatňování územního plánu, ze které by mělo vyplynout, co je třeba změnit. Na ni pak naváže proces pořízení aktualizace územního plánu.

Územní plány se však mění i během této doby. Ne vždy se jedná o změny přínosné, mnohdy sledují spíše soukromé zájmy developerů než rozvoje obce a zájmy občanů. Stavební zákon k tomu alespoň uvádí, že vymezovat nové zastavitelné území v obci je možné až tehdy, když úřad jasně prokáže, že už nelze stavět jinde. (§ 55 odst. 4 stavebního zákona).

3) Co se stane s neskončeným územním řízením, když se vydá nový územní plán a ten neumožňuje stavět?

Nedokončená územní řízení nelze po vydání územního plánu dokončit vydáním územního rozhodnutí, pokud by takové rozhodnutí bylo v rozporu s územním plánem.

4) Může se na základě nového územního plánu nebo jeho změny zrušit pravomocné územní rozhodnutí nebo dokonce odstranit již existující stavba?

Naopak již vydaná (a zejm. pravomocná územní rozhodnutí) jsou limitem pořizování nového územního plánu. Tím, že se vydá nový územní plán, se dosavadní rozhodnutí neruší. Stejně tak není možné odstranit již existující stavby.

4.2 Shrnutí:

Schválený územní plán má formu opatření obecné povahy. Je závazný pro rozhodování v území – každá stavba musí být v souladu s územním plánem. Územní plán musí být na obecním úřadu přístupný k nahlédnutí, častokrát jej obce mají i na svých webových stránkách. Územní plán má svoji část textovou a grafickou. Ta se skládá z několika vrstevných mapových podkladů, které barevně vyznačují jednotlivé pozemky a jejich funkční využití.

5. Špatný územní plán – co s tím

Územní plány (stejně jako zásady územního rozvoje) mohou přezkoumávat krajské soudy² podle § 101a soudního řádu správního.³ „Žalobu“ proti územnímu plánu může podat dotčený vlastník pozemku nebo stavby anebo spolek (občanské sdružení), které v obci nebo městě působí. Pokud soud uzná, že byl územní plán (nebo častěji jeho změna) nezákonný, zruší jej. Podle takového územního plánu už není možné rozhodovat.

5.1 Otázky a odpovědi

1) Proti komu se žaloba podává?

Návrh na zrušení územního plánu nebo jeho části („žaloba“) se podává vždy proti obci, která územní plán schválila, nikoli proti pořizovateli. To by mohla být odlišná obec od té, pro kterou se územní plán pořizuje a která o jeho uvedení v život rozhoduje. Žaloba se nepodává ani proti zastupitelstvu jako orgánu, ale přímo proti obci jako samosprávě.

2) Může proti územnímu plánu žalovat jen nejbližší soused?

Návrh na zrušení územního plánu nebo jeho části může podat dotčený vlastník. Nemusí to být nejbližší soused, který má s parcelou, jejíž využití se územním plánem mění, společnou hranici. Naopak – jde-li o velký záměr, může být tímto vlastníkem třeba 500 metrů vzdálený soused, na kterého by nová výstavba mohla mít vliv.

3) Můžeme žalovat jen proti jedné změně územního plánu nebo proti celému územnímu plánu?

Je možné napadnout jen část územního plánu nebo i celý plán. Je však mnohem reálnější, že dotčený vlastník prokáže dotčení jen jednou konkrétní částí územního plánu, která se jeho nemovitosti skutečně dotýká. To, že bude mít na jeho vlastnictví vliv stavba realizovaná v opačné části města je spíše nepředstavitelné.

² Krajské soudy přezkoumávají opatření obecné povahy od 1. 1. 2012, do té doby byl k přezkumu příslušný Nejvyšší správní soud.

³ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, www.portal.gov.cz

4) Jaké podmínky musí splnit spolek, aby mohl žalovat proti územnímu plánu?

V půlce června 2014 však Ústavní soud svým nálezem změnil pohled na možnost žalovat územní plány. Soudci prvního senátu se shodli, že je třeba dostát mezinárodním závazkům a závazkům, které České republice vyplývají z evropského práva a Aarhuské úmluvy. Proto přiznali aktivní legitimaci spolkům (občanským sdružením). Znamená to, že občanská sdružení mají právo na soudní ochranu a mohou se domoci zrušení územního plánu.

Nález Ústavního soudu však neznamená, že od nynějška mohou spolky žalovat každý územní plán nebo zásady územního rozvoje bez splnění dalších podmínek. Občanské sdružení (spolek) vždy musí vyhovět těmto požadavkům:

- 1) Občanská sdružení (spolky) musí především stejně jako jiní navrhovatelé prokazatelně tvrdit, že byla příslušným opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech. Nestačí, aby tvrdila pouze to, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdila, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit,
- 2) Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřeními plynoucími z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu.

V některých případech ani nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.

V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vážícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži.

Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož

účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.⁴

5) Může podat žalobu i zástupce veřejnosti?

Zástupce veřejnosti zatím nemůže napadnout žalobou územní plán ani jednotlivou změnu, ačkoli se účastnil procesu přijímání a zastupoval řadu občanů. Může však podat jinou žalobu – proti rozhodnutí o své námitce. Pokud soud takou žalobu uzná jako oprávněnou, rozhodnutí o námitce zruší a podle dané části územního plánu se nesmí postupovat a úřad ji musí projednat znovu.

6) Musí se dotčený vlastník účastnit procesu pořizování územního plánu nebo může podat žalobu bez toho, že by podal námitky?

Správní soudy sice připustily, že mohou nastat okolnosti, kdy se vlastník procesu pořizování účastnit nemohl, a neupřely takovým vlastníkům právo domáhat se přezkumu územního plánu. Není to tedy nezbytná podmínka. Přesto doporučujeme, aby se vlastníci procesu pořizování územního plánu účastnili a včas podali své námitky.

7) Je zapotřebí se nechat zastoupit advokátem?

Při podání žaloby ke krajskému soudu zastoupení zapotřebí není. Pokud by soud v prvním stupni nevyhověl, je možné se obrátit na Nejvyšší správní soud s kasační stížností. Zde už každý musí mít advokáta.

Využití služeb zkušeného advokáta však lze více než doporučit. Územní plánování je komplikované, judikatura k soudnímu přezkumu košatá a dobrý advokát může předejít některým chybám.

8) Jaká je lhůta pro podání žaloby?

Žalobu je možné podat do tří let od schválení opatření obecné povahy – územního plánu. Je však vždy lepší neotálet. Pokud by totiž bylo na základě územního plánu vydáno územní rozhodnutí, může být pozdě.

Takový územní plán už by bylo možné žalovat jen společně se žalobou proti územnímu rozhodnutí.

.....
⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 9. 6. 2014.

9) V jaké lhůtě musí soud rozhodnout?

Soud má na vydání rozhodnutí 90 dnů.

5.2 Shrnutí

Proti schválenému územnímu plánu nebo jen jedné změně je možné podat „žalobu“ (návrh na zrušení opatření obecné povahy). Žalovat může buď dotčený vlastník blízké nemovitosti nebo spolek, který ve městě či obci dlouhodobě působí. Žalobu je nutné podat do tří let od doby, kdy byl územní plán schválený a soud musí rozhodnout do 90 dnů od podání žaloby. O těchto žalobách rozhodují krajské soudy.

Zástupce veřejnosti zatím nemůže podávat žaloby proti územním plánům, může žalovat jen proti rozhodnutí o své námitce.

6. Důsledky zrušení územního plánu

Zrušení územního plánu nebo změny územního plánu může mít značné důsledky. Především to znamená, že v obci buď vůbec není územní plán (to když by se zrušil územní plán celý – mohlo by se to stát, kdyby se při jeho přípravě vyskytla řada skutečně vážných procesních chyb) anebo je zrušena jednotlivá změna územního plánu. Územní plány, jakmile jsou zrušeny, nemohou „obživnout“. Místo nich existuje jakési „bílé místo“. Proto je třeba je co nejdříve nahradit. Stavební zákon k tomu říká (§ 55 odst. 3), 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. Nezpracovává se zadání, ale jinak se postupuje podobně jako u pořizování původní změny. (Podobně se postupuje, pokud bylo zrušeno rozhodnutí o námitkách dotčených vlastníků nebo zástupce veřejnosti).

Při zrušení části nebo celého územního plánu může vzniknout otázka, zda se může investor domáhat náhrady škody (např. za zpracovanou dokumentaci nebo nějaké územní studie apod.) za vydání nezákonného rozhodnutí. Nejčastěji si to lze představit v situaci, kdy investor nakoupí např. zemědělské pozemky, které nový územní plán určí jako stavební. Následně se ale např. dotčený soused ohradí a u soudu vyhraje – změna územního plánu je zrušena.

V tomto případě platí, že na změnu územního plánu neexistuje žádný právní nárok a navíc je třeba vycházet z toho, že samotná změna územního plánu neumožňuje území zastavět! Po změně musí následovat územní řízení, kde je teprve dáno, zda je či není možné stavět (ani změna neznamena, že se stavět bude moci).

Nejvyšší soud navíc opakovaně potvrdil (a praxi potvrdil i Ústavní soud), že v situaci, kdy je změně územní plán ve prospěch investora a taková změna je následně zrušena soudem, nevznikla škoda samotným rozhodnutím (změnou územního plánu), ale až jeho zrušením. Zrušení rozhodnutí však bylo v souladu se zákonem, a proto soudy investorům náhrady škod v těchto případech nepřiznávají.

6.1 Otázky a odpovědi

1) Jak se v území rozhoduje do doby vydání „náhradního“ územního plánu?

Do té doby se na území pohlíží jako na lokalitu bez územního plánu. Pokud bude zrušen celý územní plán, je třeba na území obce pohlížet jako na území bez územního plánu a zastavěným územím bude pouze intravilán. Pokud bude zrušena jen změna, dílčí část územního plánu, je to složitější. Podle metodiky Ústavu územního rozvoje (Metodická doporučení k vybraným problémům územního plánu z roku 2015) musí se na tuto část území nahlížet jako na území bez územního plánu. Platí § 188a stavebního zákona, podle kterého lze na území obce nebo části území obce, která nemá platný územní plán, do doby vydání územního plánu, umísťovat pouze vybrané stavby. Nejvyšší správní soud však tvrdí, že v případě, kdy je zrušena jen změna, starý územní plán může „oživnout“.

2) Když je pro stavbu vydáno územní rozhodnutí, je ještě možné napadnout územní plán žalobou?

Soudní řád správní stanoví, že žaloba musí být podána nejpozději se žalobou proti územnímu rozhodnutí. Jestliže bylo vydáno územní rozhodnutí, nabylo právní moci a teprve poté by byl územní plán napaden žalobou, soudy by takovou žalobu s největší pravděpodobností odmítly.

6.2 Shrnutí

Zrušením územního plánu se nevrací zpět starý územní plán. U změny to je složitější. Je však vhodné, aby se co nejdříve pořídila nová změna územního plánu, která bude v souladu se zákonem.

Pokud je zrušena např. změna územního plánu, která umožňovala novou výstavbu, nevzniká investorovi nárok na náhradu škody od obce. Na změnu územního plánu není žádný nárok. Navíc škoda nevznikla ze samotného schválení změny územního plánu (tam naopak byla pro investora přínosná), ale z jejího zrušení soudem. Rozhodnutí soudu však není nezákonné, ale naopak dosud nezákonný stav napravuje.

7. Výběr z judikatury

Nejvyšší správní soud řešil několik stovek žalob na územní plány nebo zásady územního rozvoje. Díky tomu dnes můžeme čerpat z velmi rozsáhlé judikatury. Soudy už samozřejmě řadu otázek řešily a daly pořizovatelům územních plánů i obcím, které územní plány schvalují mnoho vodítek, jak postupovat správně. Na tomto místě jsme pro vás vybrali několik zajímavých rozhodnutí, která doplňují předchozí text.

7.1 Územní plán a zásahy do vlastnictví

„Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona...“

Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. 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...“

V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanove-

ných cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánu regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsoucí zásah).⁵

7.2 Veřejné projednání

„K významu veřejného projednání nástrojů územního plánování se vyjádřil Nejvyšší správní soud při rozhodování o zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje.⁶ Jihomoravský krajský úřad se domníval, že „smyslem veřejného projednání je informování veřejnosti o procesu tvorby ZÚR, nikoliv ‚bezbréhá veřejná diskuse‘ o písemně podaných námítkách a připomínkách oprávněných osob“.⁷ Proto diskusi předcházelo několik hodin prezentací a během diskuse byl každému přítomnému, včetně zástupců veřejnosti a představitelů obcí, omezen časový limit na pouhé tři minuty bez možnosti prodloužení. Nejvyšší správní soud shledal takový způsob vedení veřejného projednání nepřijatelným a zdůraznil, že Krajský úřad měl „přikládat větší význam veřejné diskusi nad přijímaným opatřením obecné povahy a vymezit srovnatelný časový pro-

⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009

⁶ K průběhu procesu přijímání zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje podrobněji také viz ZAHUMENSKÁ, Vendula. Zapojení veřejnosti do přípravy Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje – Příležitost, jak zohlednit požadavky starostů a občanů. Správní právo. 2011, č. 1–2. ISSN 0139-6005. ZAHUMENSKÁ, Vendula. Zástupce veřejnosti v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Právní rádce. 2011, č. 8. ISSN 1210-4817. Dostupné z: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-52649940-zastupce-verejnosti-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>

⁷ Viz bod [623] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

stor pro výklad pořizovatele... a pro následnou veřejnou debatu spojenou s ústním shrnutím podaných námitek a připomínek.⁸ Nejvyšší správní soud ještě připomenul, 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“.⁹ Veřejné projednání by mělo sloužit „racionálnímu diskursu a slyšení jak pořizovatele (resp. zpracovatele a dotčených orgánů), tak veřejnosti“. Navíc soudci upozornili na to, 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“.¹⁰

7.3 Pasivní vlastník a podání žaloby

„I. Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimize.

II. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“¹¹

.....

⁸ Viz bod [628] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

⁹ Viz bod [630] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

¹⁰ Viz bod [632] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

¹¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010

7.4 Řádné odůvodnění územního plánu

„Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Protože ve vztahu k výše uvedeným otázkám podmínek pro vymezení zastavěného území samostatným postupem odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá způsobilé.“¹²

7.5 Žaloba proti rozhodnutí o námitce (zástupce veřejnosti)

„Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze po stránce formální považovat za správní rozhodnutí. Nejen že jej tak explicitně označuje správní řád v ustanovení § 172 odst. 5 in fine a stavební zákon v ustanoveních § 53 odst. 1 a § 54 odst. 4, ale z prvně citovaného ustanovení je též zřejmé, že materializovaný výstup vypořádání uplatněné námítky splňuje formální náležitosti spojované se správními rozhodnutími – musí obsahovat především výrok (v intencích uplatněné námítky) a odůvodnění. Samotný fakt, že vydání rozhodnutí o námitce nepředchází standardní správní řízení, tomuto závěru nikterak nepřekáží. Jakkoli tedy vypořádání uplatněné námítky není předmětem řízení (byť s jeho vyústěním – opatřením obecné povahy – je imanentně spojeno) a ten, kdo námitku uplatnil nedisponuje procesními možnostmi odpovídajícími právům účastníků řízení dle části druhé hlavy čtvrté

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. 1 Ao 3/2008

správního řádu (nejde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), nelze nalézt argumenty pro závěr, že by jen z tohoto důvodu nemělo být rozhodnutí o námitce považováno za rozhodnutí (po formální stránce). V typově obdobných případech se Nejvyšší správní soud v minulosti již vyslovil dokonce i ve prospěch soudního přezkumu takových aktů (o tom viz dále), a to právě s ohledem na fakt, že adresát takového rozhodnutí je ve svých možnostech obrany proti němu v rámci prostředků správního práva značně omezen (k tomu srov. rozsudek ze dne 18. 3. 2010, č. j. 3 Ads 128/2009 – 71; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Rozhodnutí o námitkách je tedy samostatným výstupem orgánu veřejné správy a nelze jej ztotožňovat s opatřením obecné povahy. Opatření obecné povahy je fakticky nástrojem publikace tohoto rozhodnutí; zahrnutí rozhodnutí o námitce do odůvodnění opatření obecné povahy je dáno specifickým postupem předcházejícím vydání tohoto opatření, v jehož rámci (tedy mimo standardní správní řízení) jsou námitky vypořádávány... Ze skutečností shora uvedených lze tedy učinit další dílčí závěr, a sice, že rozhodnutí o námitkách, pojaté do odůvodnění opatření obecné povahy, je z materiálního hlediska samostatným správním rozhodnutím, jehož soudní přezkum není a priori vyloučen.“¹³

7.6 Vyvěšení územního plánu na úřední desce

„Opatření obecné povahy je účinné teprve po jeho platném vyhlášení (§ 173 odst. 1 správního řádu). Pokud však bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo sňato, předepsaných 15 dnů, jedná se o vyvěšení řádné. Smyslem a účelem této publikace je totiž jednak poskytnutí informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem.“¹⁴

7.7 Kdo může navrhopvat zrušení územního plánu soudem

„Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že přípustný je „ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné pova-

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 2 Ao 5/2010

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007

hy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry“. Osobou oprávněnou podat návrh na zrušení je podle daného usnesení „zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovité věci – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.).“¹⁵

7.8 Územní plán a vydané územní rozhodnutí

„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.“¹⁶

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

¹⁶ Nejvyšší správní soud 1 As 107/2012 – 139, www.nssoud.cz

7.9 Po zrušení územního plánu starý plán neobživne?

„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 (intravilánu) obce povolit a dále lze pro rozhodování v území využít ust. § 18 odst. a § 188a stavebního zákona 5 (umísťování 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 regulační menší inten-

zity 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 regulace celého území obce.“¹⁷

7.10 Zmařené investice

„Nad rámec je možno uvést, že podstatou stěžovatelovy stížnosti je skutečnost, že zrušením územního plánu již není jeho pozemek stavebním, čímž mělo být zasaženo do jeho legitimního očekávání (evidentně na určitou hodnotu pozemku), a tím i vlastnictví. Není však zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje subjektivní veřejné (natož ústavní) právo na to, aby jeho pozemek měl režim stavebního pozemku, tedy na to, že pokud byl územním plánem pozemek určen jako stavební, musí stavebním (zřejmě navzdory možným pochybením, vadám, nezákonnostem či protiústavnostem při přijímání územního plánu) navždy zůstat. Z tohoto pohledu by pak bylo zakotvení soudního přezkumu územních plánů zcela zbytečné, neboť vyhovění jakémukoliv takovému návrhu Nejvyšším správním soudem by představovalo protiústavní zásah do „legitimního očekávání“ vlastníků pozemků (odlišných od navrhovatele) pokud se týká určení druhu pozemku. Ostatně neexistuje ani subjektivní právo na to, aby pozemku byl „určen“ územním plánem stěžovatelem zamýšlený režim. Ústavní soud již opakovaně judikoval, že vlastnické právo není absolutní, neboť toto lze při dodržení ústavních a zákonných mezí omezit (či dokonce za dodržení takových limitů lze přistoupit k vyvlastnění). Pokud stěžovatel zmiňuje „legitimní očekávání“, tak je možno uvést, že sám poukázal na § 101d soudního řádu správního, dle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena, a uvedl, že to se týká např. situací, kdy již dojde v mezidobí (tj. před zrušením opatření obecné povahy – územního plánu) k vydání rozhodnutí o umístění stavby. Je tedy zřejmé, že ochrana již konkrétních legitimních očekávání vlastníků založených rozhodnutími v individuálních případech je soudním řádem správním zajištěna.“¹⁸

¹⁷ Viz rozsudek NSS ze 23. 5. 2013, sp. zn. 7 Aos 4/2012, dostupný na

www.nssoud.cz

¹⁸ Usnesení Ústavního soudu III.ÚS 3108/09 ze dne 18. 3. 2010



Územní plán pro občany

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

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