

21. 6. 2016

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Jak Nejvyšší správní soud „oživil“ zástupce veřejnosti v územním plánování

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se v jednom ze svých nejnovějších rozhodnutí, jehož si všimla i „běžná“ média zabýval aktivní legitimací zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, konkrétně územního plánu. K jakým závěrům rozšířený senát dospěl a proč je jeho rozhodnutí významné?

Mališ Nevrkla Legal
Advokátní kancelář / Attorneys At Law

Podle § 23 odst. 1 stavebního zákona může být veřejnost při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti. Tímto zástupcem může být ve smyslu odstavce 2 fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům (svéprávná). Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů větší obce, jejíž území se dokumentace týká, 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 (tohoto) kraje.

Zástupce veřejnosti je v procesu územního plánování oprávněn podat námítky ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu proti návrhu zásad územního rozvoje kraje (§ 39 odst. 2 stavebního zákona), návrhu územního plánu (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) a návrhu územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území (98 odst. 3 stavebního zákona).

Přiznáním práva podat námítky zástupci veřejnosti stavební zákon „povyšuje“ skupinu občanů obce, kteří by jako jednotlivci byli oprávněni podat proti návrhu zásad územního rozvoje kraje či návrhu územního plánu toliko připomínky, na úroveň privilegovaných subjektů oprávněných podat námítky. V případě územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území by tyto osoby nemohly své požadavky na změnu návrhu uplatnit vůbec. V případě návrhu zásad územního rozvoje kraje jde o dotčené obce a oprávněného investora, tedy vlastníka, správce nebo provozovatele veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury a v případě návrhu územního plánu o oprávněného investora a vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, tedy navrhovaného využití území. Konečně i v případě územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území mohou proti návrhu podat námítky s ohledem na odkaz na § 172 odst. 5 správního řádu vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být tímto opatřením dotčeny.

Rozdíl mezi námítkami a připomínkami je přitom zásadní. Připomínkami se pořizovatel, resp. zastupitelstvo vydávající zásady územního rozvoje kraje či územní plán obce ve smyslu § 172 odst. 4 správního řádu **pouze zabývá jako s podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádá se s**

nimi v jeho odůvodnění. Naproti tomu o námitkách musí v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu rozhodnout, byť nejde o „typické“ správní rozhodnutí. Toto rozhodnutí je totiž (včetně jeho vlastního odůvodnění) **součástí odůvodnění opatření obecné povahy a nelze proti němu podat odvolání ani rozklad.** V úvahu sice přichází jeho přezkum v přezkumném řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu, k němu ovšem může osoba, která podala námitky, dát toliko podnět, jímž se toto řízení nezahajuje, jelikož je institutem dozoru ve veřejné správě.

Ostatně ani úspěšné „napadení“ rozhodnutí o námitkách podnětem k přezkumnému řízení nemá v tomto případě důsledky jako u „typického“ správního rozhodnutí. Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je kraj podle § 41 odst. 3 stavebního zákona **povinen uvést zásady územního rozvoje do souladu s tímto rozhodnutím. Do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí zásad územního rozvoje, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.** Obdobně je obec v souladu s § 54 odst. 4 stavebního zákona po změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách k návrhu územního plánu povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím. Do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.

Změna rozhodnutí se tedy přímo nepromítne v územně plánovací dokumentaci a jeho zrušení nemůže vést k vrácení věci do fáze před vydáním územně plánovací dokumentace a promítnutí důvodů zrušení rozhodnutí do ní. To samozřejmě platí i pro případné zrušení tohoto rozhodnutí správním soudem v řízení podle § 65 a násl. soudního řádu správního, když legitimace k podání této žaloby je navíc judikaturou značně omezena na některé případy, kdy žalobce nemůže návrhem podle § 101a a násl. soudního řádu správního napadnout samotnou územně plánovací dokumentaci. Zkrácení práv jakožto podmínku aktivní věcné i procesní legitimace totiž vyvolává právě až územně plánovací dokumentace.

Je-li **napadení samotné územně plánovací dokumentace návrhem správnímu soudu na její zrušení jediným efektivním prostředkem ochrany práv dotčených touto dokumentací,** je nutné posoudit, zda takový návrh může podat také zástupce veřejnosti.

Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního je totiž návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Zástupce veřejnosti přitom sám jakožto zástupce předepsaného počtu občanů obce ve svých právech územně plánovací dokumentací dotčen není (být nelze teoreticky vyloučit, že si občané obce za svého zástupce takto dotčenou osobu vyberou). Soudní řád správní přitom sám institut zástupce veřejnosti neupravuje a na rozdíl od stavebního zákona jej nestaví na roveň s těmi, kteří jsou opatřením obecné povahy přímo na svých právech dotčeni. Úprava návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nezahrnuje obdobu § 65 odst. 2 soudního řádu správního přiznávajícího legitimaci k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí též účastníkovi řízení, který tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na (procesních) právech, která mu přísluší takových způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Navíc postup při vydávání územně plánovací dokumentace není správním řízením a zástupce veřejnosti ani nikdo jiný není jeho účastníkem.

Navíc zastupuje osoby, které pro nedostatek dotčení vlastnického práva nejsou oprávněny podat proti návrhu územního plánu námitky (jinak by je samy podaly), přičemž v případě návrhu na zrušení územního plánu bude zkráceným právem ve smyslu § 101a odst. 1 soudního řádu správního typicky (být nikoli výhradně) právě vlastnické právo.

Z těchto a dalších skutečností vycházela dosavadní judikatura reprezentovaná především rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ve věci spis. zn. 5 Ao 3/2008 ze dne 25. června 2008, publikovaným ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 1679/2008 a zastávající názor, že zástupce veřejnosti

není k podání návrhu aktivně legitimován.

Vzhledem k tomu, že čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu se při projednávání věci spis. zn. 4 As 217/2015 chtěl od tohoto názoru odchýlit, předložil věc rozšířenému senátu (druhým důvodem bylo odstranit rozpory v judikatuře ohledně možnosti přiznat v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy kasační stížnosti odkladný účinek).

Rozšířený senát předně poukázal na **změnu judikatury, k níž od zmíněného rozhodnutí došlo v obdobné otázce aktivní legitimace občanských sdružení (spolků)**. Správní soudy v čele s Nejvyšším správním soudem řadu let vycházely z právního názoru, že občanským sdružením, byť je jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí, nesvědčí legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu (samozřejmě s výjimkou případů, kdy by sdružení samo bylo vlastníkem nemovitých věcí v území řešeném územním plánem). Ústavní soud však nálezenem ve věci spis. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014 tuto praxi ukončil s tím, že **za splnění podmínek v nálezu uvedených je občanské sdružení (spolek) k podání návrhu legitimováno**. Tuto argumentaci pak převzal i Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci spis. zn. 5 AOs 3/2012 ze dne 26. června 2014.

Jak spolky tak zástupce veřejnosti představují určitou podobu účasti veřejnosti na vydávání územně plánovací dokumentace. V tomto ohledu má zástupce veřejnosti nepochybně daleko „lepší“ legitimitu a transparentnost. Zatímco k založení spolku postačí tři osoby, které nemusí mít k území, jehož využití územně plánovací dokumentace řeší, žádný vztah, zástupce veřejnosti musí být zmocněn alespoň 200 občany obce či desetinou občanů obce s méně než 2 000 obyvateli, o jejichž územní plán jde. Obdobně je to se zmocněním v případě zásad územního rozvoje kraje. Jde tedy o osoby, které mají na určitém využití území zájem. Pokud je tedy k podání návrhu legitimován spolek, jehož členové, a potažmo spolek samotný, žádný vlastní skutečný zájem na využití území mít nemusí, pak musí tato legitimace náležet také zástupci veřejnosti. Rozšířený senát proto **neshledal žádný důvod pro jiný přístup k aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části u spolku a zástupce veřejnosti**.

Ve prospěch přiznání aktivní legitimace zástupci veřejnosti hovoří i další argumenty. Jde například o důvodovou zprávu ke stavebnímu zákonu, která hovoří rozšíření přístupu k právní ochraně prostřednictvím podání správní žaloby na zástupce veřejnosti a zmiňuje i právní úpravu soudního přezkumu opatření obecné povahy, kterým je vydávána též územně plánovací dokumentace. Výslovná zmínka o aktivní legitimaci zástupce veřejnosti k podání návrhu podle této úpravy však chybí.

Dalším argumentem je samotný výklad citovaného § 101a odst. 1 soudního řádu správního podaný v jiných rozhodnutích, podle nichž je třeba zkrácení v právech ve smyslu tohoto ustanovení vykládat tak, aby vedle porušení konkrétního hmotného subjektivního veřejného práva zahrnovalo dotčení právní sféry navrhovatele.

Rozšířený senát proto v usnesení spis. zn. 4 As 217/2015 ze dne 29. března 2016 vyslovil závěr, že **zástupce veřejnosti je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části podat** a jelikož rozhodnutí záviselo i na posouzení dalších otázek, vrátil věc k rozhodnutí čtvrtému senátu.

Změnu judikatury ohledně aktivní věcné legitimace zástupce veřejnosti lze přivítat, jelikož bez ní nedává využití tohoto institutu příliš smyslu, což se ukazuje i v praxi, kde se s ním lze setkat spíše ojediněle. Stanoví-li stavební zákon přísné podmínky ohledně počtu osob, které musí společného zástupce zmocnit, měl by být zástupce nejen oprávněn k podání námitek proti návrhu územně

plánovací dokumentace, ale též k jejímu napadení u soudu. Samotné oprávnění k podání námitek je vzhledem k nevalné efektivitě obrany proti rozhodnutí o nich nedostatečné. Lze tedy předpokládat, že rozhodnutí rozšířeného senátu by mohlo institutu zástupce veřejnosti „vdechnout nový život“.



Mgr. Jan Pořízek,
advokát

[Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s. r. o.](#)

Longin Business Center
Na Rybníčku 1329/5
120 00 Praha 2

Tel.: +420 296 368 350

Fax: +420 296 368 351

e-mail: law.office@mn-legal.eu

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Sdílení elektřiny v obecních projektech, změny po 1.8.2026 a zapojení bateriových úložišť](#)
- [Jak naložit s „oznámením“ přestupku soukromých osob? A je to vlastně oznámením ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich?](#)
- [Systémová podjatost ve správním řízení aneb požadavek na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti](#)
- [Bezpilotní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulační požadavky a praktické aspekty](#)
- [Pacht závodu a zákaz přenechání věci třetí osobě](#)
- [Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?](#)
- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)