23. 2. 2018

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

Platí pro významné stavby územní plán?

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném od 1. 1. 2018, tj. po novelizaci zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále jen „SZ“ a „novela SZ“) má za cíl zrychlit povolování staveb. Ambicí tohoto článku je poukázat na problém, který může nastávat po zavedení institutu závazného stanoviska orgánu územního plánování u staveb, pro něž se zavádí možnost nepřihlížet k části územního plánu, která realizaci stavby znemožňuje, neboli možnost tzv. vybočení z koridoru [1], [2].

Klíčovým je ustanovení § 54 odst. 5 SZ, podle kterého se při rozhodování nepoužije část územního plánu, která v území znemožňuje realizaci záměru obsaženého v politice územního rozvoje nebo zásadách územního rozvoje.

Historie § 54 odst. 5 SZ

Aniž bych zamýšlel podrobně popisovat znění vládního návrhu novely SZ a pozměňovací návrhy, stručný popis stojí bezesporu za zmínku. Vládní návrh novely SZ [3] původně navrhoval očividně sofistikovanější znění § 54 odst. 5 SZ:

„Krajský úřad opatřením obecné povahy zruší část územního plánu, která v nezastavěném území znemožňuje realizaci záměru obsaženého v politice územního rozvoje nebo záměru, pro který je vymezen koridor v zásadách územního rozvoje. Obec je povinna bez zbytečného odkladu pořídit změnu územního plánu nebo nový územní plán respektující umístění záměru, který vyvolal zrušení části územního plánu; do té doby se při rozhodování o změnách v území postupuje podle zásad územního rozvoje, § 18 odst. 5 se použije přiměřeně. Změnu územního plánu je v tomto případě povinen uhradit ten, jehož výhradní potřebou bylo zrušení části územního plánu vyvoláno.“

Důvodová zpráva byla poměrně rozsáhlá, proto jen stručně. Cílem bylo zamezit tomu, aby u koridorů vymezených zásadami územního rozvoje došlo územním plánem k takovému zúžení koridoru, že se při další přípravě stavby objektivně ukázala nemožnost umístit stavbu v zúženém koridoru nebo byly stanoveny takové podmínky využití koridoru, že je nebylo možné objektivně splnit (např. na území obce vést dálnici v tunelu).

Koridory pro nerealizaci staveb?

Jako neobvyklé vnímám, a to bylo zamýšleno i v původním znění vládního návrhu novely SZ, že tento nový institut vychází z toho, že existují (mohou existovat) územní plány, které **znemožňují** realizaci záměru, přestože pro jeho umístění vymezují koridor [4]. Je přitom bezesporu oprávněné domnívat se, že územní plán, vymezuje-li koridor, pak způsobem, aby v něm infrastrukturu bylo možno umístit a realizovat (srov. § 43 odst. 1 SZ).

Jak bylo uvedeno výše, ustanovení § 54 odst. 5 SZ má umožnit tzv. vybočení z koridoru. Nenechával bych se ovšem tímto zjednodušením zmást. Je jasně stanoveno, že se nepoužije část územního plánu, která v území znemožňuje realizaci záměru, tj. *jakákoliv* „nevyhovující“ část územního plánu, nejen grafická část znázorňující koridor a ustanovení textové části o vymezení jeho šířky.

Jako nepříliš podařené se jeví schválené znění § 54 odst. 5 SZ proto, že tato formulace připouští jakési „reciproční vyloučení“ použití částí územního plánu u kolidujících záměrů (např. obvyklé křížení koridorů dálnice a nadregionálního biokoridoru). Jaká část územního plánu se nepoužije, bude-li realizace dálnice znemožněna přísnými podmínkami stanovenými pro realizaci staveb v nadregionálním biokoridoru (cílový typ, průchodnost atd.), a naopak, bude-li realizace téhož nadregionálního biokoridoru znemožněna benevolentními podmínkami pro realizaci téže stavby dálnice? Podle § 54 odst. 5 SZ se nepřihlíží **k jakékoliv** části územního plánu obsahující regulaci vztahující se na místo takové kolize. Jak má tento přístup přinést zrychlení, když zásady územního rozvoje buď obsahují obecné podmínky pro místo kolize (např. přemostění), které má zohlednit orgán ochrany přírody, nebo neobsahují podmínky, protože předpokládaly podrobnější řešení územním plánem?

Jistou nelogičnost této situace dokreslí i čl. 76 věta poslední Politiky územního rozvoje, ve znění aktualizace č. 1, závazné podle § 31 odst. 4 SZ: *„Dojde-li k překryvu plochy nebo koridoru pro záměr vymezený v Politice územního rozvoje ČR s jiným záměrem, který v Politice územního rozvoje ČR není vymezený nebo se záměrem, pro který je vymezena územní rezerva, nesmí být v územně plánovací dokumentaci stanoveny podmínky, které by znemožnily nebo podstatně ztížily realizaci záměru vymezeného v Politice územního rozvoje ČR, pokud tyto podmínky nevyplývají ze stavu nebo limitů využití území.“* I záměr vymezený v Politice územního rozvoje ČR proto dokonce **může být znemožněn kvůli limitu využití území**. Nadregionální biokoridor tuto podmínku splňuje (ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem, tj. limitem využití území).

Vybočení z koridoru vymezeného územním plánem aneb Může z bezpráví povstat právo?

Vedle výše uvedené situace, která se s většími či menšími problémy dá vyřešit přinejhorším dotčenými orgány, spočívá podle mého názoru hlavní nebezpečí § 54 odst. 5 SZ v kombinaci s další novinkou novely SZ, kterou je, že soulad záměru s územně plánovací dokumentací bude posouzen závazným stanoviskem orgánu územního plánování.

Ustanovení § 96b odst. 1 SZ stanoví, že závisí-li vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 nebo podle zvláštního zákona na posouzení jím vyvolané změny v území, je podkladem tohoto rozhodnutí nebo jiného úkonu závazné stanovisko orgánu územního plánování. Závazné stanovisko se nevydává pro stavební záměry v zastavěném území nebo zastavitelné ploše uvedené v § 103 odst. 1.

U diskutovaných záměrů vymezených alespoň zásadami územního rozvoje ze zřejmých důvodů bez dalšího předpokládám vydání závazného stanoviska (srov. § 96b odst. 1 věta druhá SZ).

Ustanovení § 96b odst. 3 SZ stanoví, že v závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv. Jestliže shledá záměr přípustným, stanoví podmínky jeho uskutečnění.

Kdo však bude prokazovat splnění podmínky podle § 54 odst. 5 SZ? Učiní tak orgán územního plánování z moci úřední nebo žadatel o vydání rozhodnutí?

Z § 149 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2018, (dále jen „**správní řád**“) vyplývá, že dotčený orgán vydává závazné stanovisko na základě podkladů a úvah, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, které uvede v jeho odůvodnění. Ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Tím je podle § 4 odst. 2 SZ i zájem chráněný SZ.

Podstatná část staveb, kterých se toto pojednání týká, bude veřejně prospěšnou stavbou. Nebylo by tedy zjevným excesem, jestliže orgán územního plánování využije úlevy § 54 odst. 5 SZ z moci úřední. Je však otázkou, zda to může být smyslem SZ v kontextu celé novelizované právní úpravy a zda to až příliš nezvýhodňuje žadatele o vydání rozhodnutí. Uvedená úleva je totiž výrazně v jeho prospěch a žadatel o vydání rozhodnutí jako tzv. oprávněný investor má velmi dobrou možnost participovat na schvalování územně plánovací dokumentace a ovlivnit její obsah.

Žadatel v postavení tzv. oprávněného investora projde postupy od pořízení politiky územního rozvoje, schválení zásad územního rozvoje a územního plánu, že si je nutné klást otázku: Jak by se mohlo stát, že se např. až v územním řízení zjistí, že jeho záměr je ne ztížen, ne omezen, **ale znemožněn** územním plánem? Je zvláštní, že územní plán, který prošel námitkami, připomínkami, stanovisky orgánů státní správy, může **znemožňovat** záměry s nadmístním, republikovým nebo i mezinárodním významem. Tzv. oprávněný investor má tu nejlepší možnost ze všech participujících subjektů bránit se proti návrhu územnímu plánu, kdyby z něj snad vyplývalo znemožnění jeho záměru. Pokud se takto nebránil, je sanace této pasivity přes institut „nepřihlížení se k nehodící se části územního plánu“ nesymetrická vzhledem k ostatním subjektům v území (nezřídka „běžným“ občanům). Každý může oprávněně očekávat, že se území bude rozvíjet podle pravidel nastavených územně plánovací dokumentací, ke které se měl každý možnost vyjádřit a kterou žádný orgán nezrušil. Rozhodně pokládám tento předpoklad za legitimnější, než očekávat, že k nějaké části schváleného územního plánu nebude ***ad hoc*** přihlíženo. K tomuto nepřihlédnutí by přitom nedošlo ve správním řízení, jak tomu bylo podle § 90 písm. a) SZ účinného do 31. 12. 2017, ale v závazném stanovisku orgánu územního plánování, proti němuž často nebude přípustný žádný opravný (dozorčí) prostředek (k tomu dále), jen žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.

Pro ilustraci předpokládejme: Zásady územního rozvoje vymezí koridor veřejně prospěšné stavby o šířce 500 m s úkolem pro územní plánování obcí, aby jej zpřesnily podle konkrétních územních podmínek. Územní plán v souladu s tímto úkolem zpřesní šířku koridoru na 250 m a stanoví podrobnější podmínky pro jeho využití. Vlastník pozemku nacházejícího se ve vymezeném koridoru zásadami územního rozvoje, ale **nikoliv již ve zpřesněném koridoru územním plánem**, logicky proti tomuto zpřesnění nebude nic namítat. Jak jinak by měla postupovat svéprávná osoba průměrného rozumu [5], jestliže se jejích pozemků **zpřesněný koridor netýká**? Předpokládejme dále, že tzv. oprávněný investor při projektové přípravě stavby zjistí, že stavba v koridoru vymezeném územním plánem umístit nejde (důvody mohou být všelijaké, SZ sám žádné ani demonstrativně neuvádí). Obrátí se tedy na orgán územního plánování, nechť vydá závazné stanovisko a aplikuje § 54 odst. 5 SZ. Onen vlastník pozemku, který oprávněně „byl v klidu“ při schvalování územního plánu, jako účastník územního řízení najednou zjistí, že na jeho pozemku je stavba navržena, protože k územnímu plánu, **který žádný orgán nezrušil, se ad hoc nepřihlíží** a platí širší koridor vymezený zásadami územního rozvoje. Situace takového vlastníka pozemku se stane o to více nezáviděníhodnou v kontextu dalších nových ustanovení § 4 odst. 9 až 11 SZ [6], podle kterých by tomuto vlastníku **bez jeho zavinění** propadly veškeré lhůty pro přezkumné řízení a pro odvolací přezkum závazného stanoviska orgánu územního plánování. I kdyby teoreticky dosáhl změny nebo zrušení tohoto závazného stanoviska po právní moci rozhodnutí, jako bonus by měl vyloučenou obnovu řízení. Zákonodárce tedy dá našemu vlastníkovi pozemku možnost účastnit se územního řízení s doručováním do vlastních rukou [7], do řízení ho ale uvrhne s tím, že na jeho pozemku je stavba ***prostě bez dalšího navržena*** v souladu s územně plánovací dokumentací, a má-li nějaké námitky, nechť se týkají něčeho jiného. Na závazné stanovisko orgánu územního plánování bude moci stavební úřad jen odkazovat jako na závazný podklad pro vydání rozhodnutí (§ 50 odst. 4, § 149 odst. 1 správního řádu). Náš myšlený vlastník pozemku tedy v případě nesouhlasu bude muset trpělivě vyčkat na právní moc rozhodnutí a napadnout ho s podkladovým závazným stanoviskem správní žalobou.

Délka přípravy liniových infrastrukturních staveb a lhůta platnosti závazného stanoviska podle § 96b odst. 5 SZ jsou výrazně delší než lhůty stanovené v § 4 odst. 9 a 10 SZ. I kdyby příprava objektivně tak dlouho trvat nemusela, bude stát za jistotu nenapadnutelnosti důležitého závazného stanoviska i nějaké prodloužení přípravy stavby v rámci lhůty jeho platnosti. Podle mého názoru přitom pro právní jistotu investora také není úplně nejpříhodnější, aby první možnost přezkumu byla až po právní moci rozhodnutí v rámci správního soudnictví, které je založeno na kasačním principu.

Závěr

Ustanovení § 54 odst. 5 SZ se jeví z hlediska gramatického výkladu jako vcelku jasné. Soudy ovšem ne vždy vyloží zákonné ustanovení podle zákonodárcových představ. Takovým příkladem, byť nejspíš nejde o příliš známý rozsudek (nenapaden kasační stížností ani nebyl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), byl výklad ustanovení § 109 písm. e) SZ, ve znění zákona č. 350/2012 Sb., které bylo také z hlediska gramatického výkladu dost jasné. Jde o rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 67/2014 – 53 ze dne 3. 12. 2014 (veřejně dostupný z <www.nssoud.cz>), jenž toto ustanovení, **aby zachoval ústavní konformitu**, vyložil s východiskem, že nelze *„připustit, aby v právním státě občanské společnosti byla ochrana vlastnických práv občanů zužována oproti letité úpravě chránící vlastnická práva sousedů, platné dokonce i v předchozím totalitním systému.“*

Soudy bývá často zmiňována zásada racionálního zákonodárce. *Cum grano salis* lze říci, že v případě ustanovení § 54 odst. 5 SZ v kontextu § 4 odst. 9 až 11 a § 96b SZ tato zásada doznává modifikace v zásadu *příliš* racionálního zákonodárce. Snad si za tuto evoluci stavebního práva (nebo revoluci?) zákonodárce nevyslouží i od Ústavního soudu v plenární věci projednávané pod spis. zn. Pl. ÚS 22/17 podobnou kritiku, jaké se mu dostalo od Krajského soudu v Hradci Králové.

Mgr. Filip Danko

---

[1] Dostupné na www, k dispozici >>> zde.
[2] Dostupné na www, k dispozici >>> zde.
[3] Dostupné na www, k dispozici >>> zde.
[4] Podle § 2 odst. 1 písm. i) SZ je koridorem plocha vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy.
[5] § 4 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
[6] Napadeny ústavní stížností, spis. zn. Pl. ÚS 22/17.
[7] § 87 odst. 1 věta poslední SZ ve spojení s § 144 odst. 6 větou druhou správního řádu.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů , judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?

- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení
- Spolehlivost osoby v civilním letectví