

23. 3. 2011

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

Soudní přezkum územních plánů

Od 1. ledna 2007 došlo v souvislosti s nabytím účinnosti nového stavebního zákona k tomu, že řada úkonů správních činností v územním plánování a rozhodování v území bude schvalována formou opatření obecné povahy. Prohlášení těchto úkonů za opatření obecné povahy s sebou přináší kvalitativně zcela jiné možnosti soudního přezkumu jejich zákonnosti a do určité míry i věcné správnosti. Nejvyšší správní soud do dnešního dne přezkoumal již přes stovku územních plánů a vytvořil k této poměrně aktuální problematice již relativně bohatou judikaturu.



Opatření obecné povahy je nová forma správní činnosti, která je definována ustanovením § 171 správního řádu (za použití negativní definice) Je to forma správní činnosti, která není právním předpisem ani rozhodnutím a zároveň je daný akt správního orgánu právním předpisem takto označen. Opatření obecné povahy mělo dle důvodové zprávy k správnímu řádu vyplnit prázdné místo mezi právními předpisy a rozhodnutími, kdy se neurčitěmu okruhu adresátů ukládají určité (konkrétní) povinnosti.

Územně plánovací dokumentace a další úkony dle stavebního zákona[1] schvalované jako opatření obecné povahy jsou soudně přezkoumatelné dle ustanovení § 101a až 101d soudního řádu správního. Příslušný k rozhodování o žalobách proti opatřením obecné povahy je Nejvyšší správní soud. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněna podat osoba, která tvrdí, že byla zkrácena na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem. Nejvyšší správní soud otázku přípustnosti žaloby (tzv. aktivní procesní legitimace) posuzuje relativně široce a odmítá zpravidla pouze takové návrhy, kdy je zcela zjevné, že navrhovatel nemůže být schváleným opatřením obecné povahy dotčen na svých právech.[2]

Aktivní žalobní legitimace je na české právní poměry značně široká i z toho důvodu, že jako podmínka legitimace není vyžadováno předchozí podávání námitek či připomínek k pořizování územně plánovací dokumentace.[3] Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat také obec. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného obcí nebo krajem, může podat též Ministerstvo vnitra. K podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy soudní řád správní nestanoví žádnou omezující lhůtu.

Naopak, poměrně tvrdou lhůtu má Nejvyšší správní soud na rozhodnutí - pouze třicet dnů ode dne, kdy mu došel návrh na zrušení. Nutno ke cti NSS potvrdit, že ve většině případů je tato lhůta splněna či není překročena o více než pár dní.

Při přezkoumávání zákonnosti územně plánovací dokumentace Nejvyšší správní soud postupuje v tzv. algoritmu pěti kroků, který si sám nastavil v jednom ze svých prvních přezkumů.[4] Pokud územní plán uspěje v tomto pětistupňovém „testu“, Nejvyšší správní soud podanou žalobu zamítne. Pokud naopak v některém z nich neuspěje, soud celý územní plán nebo jeho část zruší.

V prvních dvou krocích NSS zkoumá, zda územní plán byl vydán orgánem, který je k tomu nadán zákonnou pravomocí a působností. Třetím krokem algoritmu je přezkum zákonnosti postupu vydání územního plánu, přičemž většina ze soudem rušených územních plánů neuspěje právě v tomto kroku, kdy NSS zkoumá všechny okolnosti procesu vydání územního plánu od rozhodnutí o jeho pořízení až po jeho vyvěšení na úřední desku. Ve čtvrtém přezkumném kroku soud zkoumá soulad napadeného územního plánu s hmotně právními předpisy, tedy zejména s limity a požadavky stavebního zákona, předpisů na ochranu zdraví lidí a životního prostředí, stavebně technickými předpisy atd. Posledním krokem „soudního testu“ je přezkum z hlediska dodržení zásady proporcionality.[5] Tento poslední krok, který je nejméně zobecnitelný, závislý na konkrétních okolnostech případu a stále ještě předmětem rozvíjející se judikatury, poměřuje zvolený způsob řešení územního plánu k míře zásahu do práv jednotlivců, zejména do práva vlastnického, práva na podnikání a práv na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí. Podle Nejvyššího správního soudu musí mít zásahy do ústavních práv zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, které ještě vedou rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a na základě zákona.

Rozsah soudního přezkumu samozřejmě není neomezený. Úlohu soudu při přezkumu územních plánů popsal NSS v rozsudku ze dne 24. října 2007 č.j. 2 Ao 2/2007[6]. Soud je vázán žalobním návrhem, napadené OOP nad rámec návrhu a v dalším průběhu řízení vznesených žalobních námitek nepřezkoumává. Naopak i v případě, že navrhovatel požaduje zrušení celého opatření obecné povahy, soud může na základě posouzení konkrétních okolností případu dle rozsahu zjištěných nezákonností zrušit pouze jeho část, která představuje nezákonný zásah do práv žalobce.[7]

Ve vztahu k přezkumu procesně právních nezákonností (3. krok algoritmu soudního přezkumu) Nejvyšší správní soud posuzuje míru dotčení hmotných práv žalobce, které to vyvolalo. Podle Nejvyššího správního soudu důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele.[8]

Pro pořizovatele územně plánovací dokumentace může mít dost nepříjemné důsledky skutečnost, že soud v rámci přezkumu žalobou napadeného územního plánu povinně přezkoumává i podkladová stanoviska dotčených orgánů. Je to z toho důvodu, že podle ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona jsou závazným podkladem pro opatření obecné povahy a zároveň tato stanoviska nejsou samostatně přezkoumatelná. Nejvyšší správní soud už tedy například zrušil ÚPD kraje z důvodu, že Ministerstvo životního prostředí v rozporu se zákonem nevyžadovalo provedení posouzení vlivů na životní prostředí - tzv. SEA.[9] Pokud nějaké podkladové stanovisko chybí (v praxi např. stanovisko k zásahu do krajinného rázu), je to zpravidla též důvodem ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. Pořizovatel územního plánu tak ve finále zodpovídá za špatnou práci dotčeného orgánu.

Velké problémy dělá pořizovatelům zejména správný způsob vypořádání námitek vznesených dotčenými osobami. Kdo je oprávněn podávat námítky, zakotvuje ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu. Rozhodnutí o námítkách, 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).[10] Za správné vypořádání námitek či připomínek, například ve vztahu k ochraně životního prostředí, nelze dle Nejvyššího správního soudu považovat pouhý odkaz na stanovisko dotčeného orgánu nebo dohodu pořizovatele s tímto subjektem.[11]

Z dalších nezákonností, pro které dochází k rušení územně plánovací dokumentace, je rozpor grafické části ÚPD s částí textovou, rozpor zadání s dalšími fázemi pořizování či jiné formy vnitřního nesouladu ÚPD.[12]

V rámci čtvrtého kroku algoritmu soudního přezkumu NSS řešil zejména situace, kdy jsou územním plánem obce regulovány plochy nadmístního významu, aniž by tato regulace vycházela z nadřazených zásad územního rozvoje. Podle rozsudku NSS v kauze územního plánu obce Vysoká nad Labem ze dne 23. září 2009 č.j. 1 Ao 1/2009 – 185 je vymezení těchto ploch nadmístního významu pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojnásobném smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou podle argumentace NSS 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 vymežit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymežit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou.

Judikatura Nejvyššího správního soudu ve věci územně plánovací dokumentace je již poměrně bohatá a neustále řeší nové a nové aspekty této rozmanité a náročné činnosti. Případů, kde soud zruší celý územní plán obce nebo zásady územního rozvoje kraje, či jejich části, je poměrně velké množství. Nelze v žádném případě na prostoru vymezeném tímto článkem všechny aspekty a „zrušovací důvody“ popsat a analyzovat. Cílem článku bylo popsat uvedený přezkumný mechanismus a naznačit některé ze základních „prohřešků“ pořizování a schvalování územních plánů, které se poměrně často opakují.

JUDr. Michal Bernard, Ph.D.,
advokátní koncipient

[Advokátní kancelář Mgr. Vítězslava Dohnala](#)
Příběnická 1908
390 01 Tábor

Tel.: +420 381 253 990
Fax: +420 381 253 910
e-mai: bernard@akdohnal.cz

[1] Jako opatření obecné povahy se vydávají zásady územního rozvoje podle ustanovení § 36 odst. 4 StZ, územní plán a jeho změny podle ustanovení § 43 odst. 4 StZ, vymezení zastavěného území podle ustanovení § 59 odst. 2 StZ, regulační plán podle ustanovení § 62 odst. 1 StZ, územní opatření o stavební uzávěře podle ustanovení § 97 odst. 1 StZ a územní opatření o asanaci území podle ustanovení § 97 odst. 2 StZ.

[2] Rozsudek NSS ze dne 21.7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009 – 120: „Splnění podmínek aktivní procesní legitimity bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno. V případě územních plánů musí návrhovátelem především plausibilně tvrdit, že existuje

vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. (...)Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. Konečně pak s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy.“

[3] Rozsudek NSS ze dne 16. listopadu 2010, č.j. 1 Ao 2/2010 - 116.

[4] Rozsudek NSS ze dne 27. září 2005, č.j. 1 Ao 1/2005 - 98.

[5] Rozsudek NSS ze dne 4. srpna 2010, č.j. 4 Ao 3/2010 - 54. „Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby - v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mj. právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“

[6] „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 nedodržení zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

[7] Rozsudek NSS ze dne 15. října 2009, č.j. 6 Ao 1/2009 - 98.

[8] Rozsudek NSS ze dne 2. září 2010, č.j. 1 Ao 3/2010 - 161.

[9] Rozsudek NSS ze dne 25. listopadu 2009, č.j. 3 Ao 1/2007 - 210.

[10] Podle rozsudku NSS ze dne 16.12.2008, č.j. 1 Ao 3/2008-136: „I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“

[11] K tomu NSS ve svém rozsudku ze dne 7. ledna 2009, č.j. 2 Ao 2/2008 - 62 uvádí: „Pouhý odkaz na to, že byl rozsah nezastavitelných ploch dohodnut s dotčenými orgány, je zcela nedostatečný. Jak bylo výše uvedeno, stanoviska dotčených orgánů jsou pro odpůrce závazná, ovšem nejde o stanoviska vydávaná formou rozhodnutí, proti nimž by měli navrhovatelé přímou zákonnou cestu obrany. 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.“

[12] Podle rozsudku NSS ze dne 16. prosince 2010, č.j. 1 Ao 6/2010 – 130: „Nejvyšší správní soud shrnuje, že 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.“

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

Další články:

- [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](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulační přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)