12. 3. 2018

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

Trampoty s úplným znění územních plánů

Poslední novela stavebního zákona[1] zavedla pro obce povinnost zveřejnit jako podmínku účinnosti změny územního plánu také jeho úplné znění. Právě spojení účinnosti změny územního plánu se zveřejněním úplného znění vyvolává obavy, jaké následky může mít to, pokud zveřejněné úplné znění někdo následně zpochybní.

Už jako studenti právnických fakult jsme jako zdroj informací o textu právních předpisů nepoužívali primárně sbírku zákonů, ale edici textů zákonů se zapracovanými pozdějšími změnami. Toto tzv. „úzetko“ se stalo věrným průvodcem a užitečným pomocníkem nejen studentů.

Tedy, nic proti „úzetku“ územních plánů, které je upraveno v § 55 odst. 5 stavebního zákona. Úmysl zákonodárců považuji za chvályhodný. Pro vlastníky i další dotčené osoby bude užitečné, pokud budou moci na jednom místě a v jednom textu najít odpověď na otázku, co se vlastně může kde ve městě stavět. A rozumím i tomu, že tvůrci zákona se snažili prostřednictvím § 55c stavebního zákona dosáhnout toho, aby se úplné znění (na rozdíl od dříve existujícího instrumentu „právního stavu“), přesunulo z textu zákona i do reality. Protože zákonné deklarování povinností, které veřejnoprávní korporace stejně neplní, k respektu k právnímu řádu rozhodně nepřispívá.

Za nešťastné naopak považuji to, že zákon a doposud i prováděcí předpisy mlčí o tom, co má takové úplné znění vlastně obsahovat. To může způsobovat problémy zejména v obcích a městech, ve kterých stále platí územně plánovací dokumentace schválená před účinností dnešního stavebního zákona. A protože tyto územní plány platí již dlouho, často k nim bylo schváleno množství změn, některé z nich nezřídka ještě podle stavebního zákona š. 50/1976 Sb., další pak již podle stavebního zákona 183/2006 Sb. Přitom změny „starých územních plánů“ se po jeho účinnosti již připravovaly a schvalovaly podle nové právní úpravy. Vznikala tak pestrá směsice textů, která dohromady regulují dané území.

Vyjdeme-li z předpokladu, že zákonodárce byl veden snahou zjednodušit uživatelům územního plánu jeho „čtení“, postavil tím obce s různě datovanými změnami územních plánů před náročný úkol, jak skloubit dohromady texty, které mají odlišnou strukturu a i povahu. Musíme si totiž uvědomit, že podle „starého“ stavebního zákona obsahovaly územní plány část závaznou a směrnou[2]. Ovšem část směrnou nelze ztotožnit s tím, co dnes zákon označuje za „odůvodnění“. Část směrná sice v některých pasážích opravdu odůvodňovala obsah části závazné, současně ovšem zahrnovala informace analytické a často i bližší vysvětlení závazné části. A zejména v těchto vysvětlujících pasážích slouží dodnes jako zdroj informací o tom, co lze kde stavět. A zapomenout nesmíme ani na to, že nezřídka se do směrné části (ať již omylem či úmyslně) dostaly texty, které pak soudy zpětně prohlásily za části závazné (opatření obecné povahy v materiálním smyslu) a pro rozpor se zákonem je zrušily.[3]

Pokud jsem správně informován, návrh novelizované vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech a územně plánovací dokumentaci chce otázku obsahu úplného znění vyřešit

pouze v § 2, který definuje pojmy. Zde by se měla objevit formulace: *„Úplné znění územně plánovací dokumentace obsahuje textovou a grafickou část územně plánovací dokumentace, ve znění platném po aktualizaci zásad územního rozvoje, změně územního plánu nebo regulačního plánu, a z odůvodnění koordinační výkres celého území kraje nebo celého území obce anebo celé plochy řešené regulačním plánem, případně celé vymezené části území hlavního města Prahy.“* Osobně se mi nezdá, že by tato jedna věta, byť poměrně dlouhá, nějak zvlášť pomohla. Alespoň pokud jde o textovou část úplného znění, zůstává jeho obsah dost v mlhách.

Pro tvůrce úplného znění v komplikovaných poměrech změn územního plánu podle nové i staré právní úpravy nezbude, než aby si s problémem zatím poradili sami. Doporučuji každý svůj nápad na podobu úplného znění poměřovat tím, jak se na územní plány dívají soudy. Tedy, zda je výsledek jednoznačný a srozumitelný, a to jak pro orgány územního plánování, tak pro dotčené orgány a současně dotčené osoby. A zda je úplný, tedy, zda se uživatel v tomto dokumentu dozví vše potřebné po posouzení, jaké stavby lze daném území umístit či jej jinak využít. Mimořádný důraz je třeba klást na části, které závazně regulují možnosti změn v území – podmínky pro využití ploch, koridorů či konkrétních pozemků. Podstatné je samozřejmě také vymezení veřejně prospěšných staveb či opatření. Současně je třeba mít na paměti i to, že závazná pravidla mohou obsahovat i další části opatření obecné povahy, např. v části stanovení urbanistické koncepce, koncepce infrastruktury či koncepce uspořádání krajiny.

Ať již zvolí pořizovatelé jakýkoliv způsob konstrukce úplného znění, naskýtá se otázka, zda je možné toto úplné znění nějakým způsobem rozporovat. A zda to nakonec může vést ke zpochybnění účinnosti samotné změny. V této části lze dát odpověď konkrétnější a i povzbudivější. Podle mého přesvědčení úplné znění územního plánu není opatřením obecné povahy a jeho úspěšné zpochybnění nebude mít za následek ohrožení účinnosti změny územního plánu.

Vycházím z toho, že úplné znění ÚP se ani nepořizuje, ani neprojednává a ani nevydává. Neprobíhá žádný proces, v rámci kterého by měly možnost se vyjádřit dotčené orgány a dotčené osoby a koneckonců ani samotná obec, pro kterou se změna územního plánu připravuje. Podle § 55c stavebního zákona nabývá účinnosti pouze změna územního plánu jako taková, nikoliv úplné znění[4]. To se pouze zveřejňuje spolu s ní.

Postup je tedy takový, že po pořízení a projednání změny územního plánu a poté, kdy dojde k vypořádání všech stanovisek, připomínek a námitek, zastupitelstvo vydá změnu územního plánu. Tím je dokončena změna, která v sobě obsahuje změnu závazného řešení regulace území. Teprve pak se už „za zavřenými dveřmi“ připraví text úplného znění.

Pokud by se snad stalo, že se objeví rozpor mezi konkrétní vydanou změnou a tím, jak byla tato změna zapracována do úplného znění, přednost bude mít změna samotná. Ta je totiž opatřením obecné povahy a je pro rozhodování o změnách v území závazná. Úplné znění tak má podle mého názoru povahu informativního dokumentu. Z hlediska právní úpravy se jedná o sdělení ve smyslu části čtvrté správního řádu[5]. Z tohoto důvodu nemůže být předmětem soudního přezkumu ani přezkumného řízení u krajského úřadu.[6]

Pokud by se kdokoliv domníval, že úplné znění je v rozporu s některou ze schválených změn, měla by se náprava řídit právě částí čtvrtou správního řádu. To znamená, že by měl tvrzený rozpor nejprve posoudit pořizovatel[7]. A pokud to nepovede k nápravě, bude možné se obrátit na krajský úřad, a to zřejmě prostřednictvím stížnosti[8]. I pokud by ovšem krajský úřad dospěl k závěru, že opravdu existuje rozpor a nařídil zjednání nápravy, nebude mít žádnou možnost zpochybnit účinnost samotné změny a její závaznost pro rozhodování.

I když tedy samotná úprava úplného znění vzbuzuje mnohé otázky a zpracování prvních úplných znění bude velmi náročné časově i finančně, neměly by případné pochybnosti o správnosti finální podoby tohoto dokumentu mít vliv na to, podle jaké podoby územního plánu se bude v konkrétním území rozhodovat. Což by mohlo obcím přinést alespoň nějakou jistotu v jinak nejisté oblasti územního plánování.

Mgr. Vítězslav Dohnal,
advokát

Advokátní kancelář Dohnal & Bernard, s.r.o.

Příběnická 1908
390 01 Tábor

Tel.: +420 776 834 534
e-mail: dohnal@dohnalbernard.cz

_____
[1] zákon 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
[2] § 29 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
[3] např. usnesení, Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2013, č.j. 1 Aos 2/2013 -116, bližší informace dostupné např. na www, k dispozici >>> zde.
[4] viz formulace „dnem doručení změny územního plánu a úplného znění nabývá změna účinnosti."
[5] § 154 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení
[6] a to ani v podobě žaloby o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s., protože úplné znění jako právně nezávazný dokument nezasahuje do práv žádné osoby
[7] viz § 156 správního řádu
[8] § 175 a násl. správního řádu

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

Další články:

- Nejvyšší soud: Mlčení společnosti není odmítnutím žádosti o informace. Významný rozsudek posiluje postavení společníků s.r.o.
- Plánovací smlouvy po velké novele stavebního zákona: pět změn s praktickým dopadem
- Komora má být pro advokáty, ne jejich vrchností

- Když jeden spoluvlastník užívá vše: nezájem druhého o užívání sám o sobě nevylučuje nárok na vydání bezdůvodného obohacení
- Byznys a paragrafy, díl 43.: Smluvní pokuta v obchodních vztazích
- Dark patterns: Jak digitální rozhraní může nenápadně ovlivňovat rozhodování
- Předávací protokol a důkazní břemeno ve sporu o vrácení jistoty
- Když rodiče dělí stovky kilometrů: mezi logistikou a nejlepším zájmem dítěte
- Náklady řízení u sporů o náhradu nemajetkové újmy na zdraví: Ústavní soud definitivně odmítl tarifní hodnotu 50 000 Kč
- Zahraniční subvence v době úpadku: může nařízení EU o zahraničních subvencích ovlivnit českou reorganizaci?
- Předčasná odpovědnost jednatele za škodu při souběhu řízení proti dlužníkovi a jednateli