17. 5. 2019

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

Územní plán z pohledu vlastníka nemovité věci, jeho možnosti obrany a věcný záměr stavebního zákona

Praxe ukazuje, že budoucí vlastníci nemovitých věcí (dále jen „nemovitost“) se před nabytím nemovitosti do svého vlastnictví ne vždy zajímají o podmínky dané územním plánem. Stejně tak někteří vlastníci nemovitostí neví, jak bránit svá práva v procesu pořizování územního plánu nebo jeho změn. Jedna i druhá skupina se tak dostává do složitých a někdy už jen stěží řešitelných situací.

1. Územní plán a platná právní úprava

Problematiku územního plánování upravuje zejm. stavební zákon[1], správní řád[2] a související právní předpisy.[3]

Stavební zákon definuje v § 2 některé pojmy, jako je změna v území, zastavěné území, stavební pozemek, zastavěný stavební pozemek a další. Podle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona jsou územně plánovací dokumentací zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Územní plán je územně plánovací dokumentací[4], která se vydává formou opatření obecné povahy[5] a mj. řeší budoucí využití území a uspořádání ploch v obci. Chrání přitom přírodní, kulturní, architektonické a další hodnoty území. Zjednodušeně se dá říci, že určuje, jaké stavební záměry je možné v obci realizovat. Přitom však nemůže řešit takové podrobnosti, které přísluší řešit regulačnímu plánu.

Územní plán je jedním ze stavebních kamenů celé struktury územního plánování, do které patří také politika územního rozvoje (celorepublikový územní plán) a zásady územního rozvoje (krajský územní plán, tedy plán s nadmístním významem). Územní plán nemůže být v rozporu s krajským územním plánem, který naopak musí respektovat politiku územního rozvoje a záměry v ní obsažené. Podle výkladu § 43 odst. 1 stavebního zákona může obec řešit ve svém územním plánu pro ni relevantní záležitosti republikového významu vyplývající z platné politiky územního rozvoje, které dosud nebyly konkretizovány v zásadách územního rozvoje, pokud krajský úřad takovou možnost nevyloučí ve svém stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce. Pokud se následně dostane řešení v územním plánu do rozporu se zásadami územního rozvoje, je nutné uvést územní plán do souladu s nimi.[6]

V procesu územního plánování se zvažují zájmy soukromé i veřejné, přičemž výsledkem je rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy[7].

Cílem je vyvážit zájmy jednotlivců, zájmy na rozvoji území i na ochraně přírody. *„…Jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává*

vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky….“ [8].

Je důležité upozornit na to, že na schválení konkrétní úpravy územního plánu neexistuje subjektivní právo[9].

V neposlední řadě je třeba uvést, že územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu i pro vydávání územních rozhodnutí. **To znamená, že vydat územní rozhodnutí v rozporu s územním plánem nelze.** Územní plán hlavního města Prahy je závazný též pro územní plán vydaný pro vymezenou část území hlavního města Prahy[10].

2. Na co by neměl zapomenout nabyvatel nemovitosti

Vlastníci nemovitostí mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu.

Ten, kdo nabývá nemovitost do svého vlastnictví, by měl na příslušném úřadě[11] zjistit podrobnější informace k území, ve kterém se nemovitost nachází. Většina úřadů má sice územní plány umístěné v plném znění na webových stránkách, informace však poskytnou i při osobní návštěvě, kdy také umožní nahlédnutí do územního plánu v tištěné podobě. Především ale mohou zodpovědět konkrétní dotazy a případně upozornit na možné budoucí problémy. Otázky ohledně záměrů nadmístního významu zodpoví krajský úřad.

Je potřeba se zajímat o to, co vše může v budoucnu kvalitu bydlení ovlivnit resp. co je možné v okolí nabývané nemovitosti postavit. Hluk nebo prach se nemusí šířit jen ze sousedního pozemku, ale i z velké vzdálenosti, třeba z továrny nebo z dálnice, která zatím existuje jen „na papíře“.

Důležitými informacemi jsou mj. informace o veřejně prospěšných stavbách, o veřejně prospěšných opatřeních, o hranici zastavěného území a vymezení zastavitelných ploch či o limitech využití území (ochranná pásma) apod.

Pokud se jedná o nabytí pozemku za účelem výstavby, nabyvatel pozemku by se měl zajímat, co a jak je možné na pozemku stavět. Seznámit se s těmito informacemi je nezbytné před pořízením projektové dokumentace, neboť tím může nabyvatel ušetřit náklady na zpracování případných změn dokumentace.

Vyplatí se požádat úřad o předběžnou informaci podle stavebního zákona, tzv. **územně plánovací informaci,** ze které bude zřejmé, za jakých podmínek lze stavební záměr realizovat[12]. Zdánlivě levný pozemek se totiž může značně prodražit, zejména pokud se na něm podle územního plánu nedá stavět vůbec nebo jen s vynaložením dalších finančních prostředků. Podle § 21 odst. 2 stavebního zákona musí žadatel o územně plánovací informaci v žádosti uvést konkrétní požadavky na informaci v souvislosti se svým záměrem na změnu v území a k**onkrétní údaje o svém záměru, zejména účel a technické provedení stavby nebo jiného opatření v území.**

3. Práva vlastníka nemovitosti v procesu pořizování územního plánu

Podle stavebního zákona náleží pravomoc vydávat územní plán, včetně jeho změn, do samostatné působnosti zastupitelstva obce. O schválení (vydání) územního plánu a jeho změn tak rozhoduje výlučně zastupitelstvo obce[13] jako orgán obce na základě svého usnesení.

Doporučuje se sledovat úřední desku obecního úřadu, neboť vlastníkům nemovitostí nacházejících se v dotčeném území nejsou informace o pořizování a schvalování územního plánu doručovány

přímo[14]. Nezřídka se pak stává, že se vlastník nemovitosti o této skutečnosti vůbec nedozví a na postup a způsob doručování si poté stěžuje.

3.1 Návrh zadání územního plánu

Pokud zastupitelstvo rozhodne o pořízení územního plánu, je zpracován návrh zadání územního plánu*[15]. Návrh zadání schvaluje zastupitelstvo na svém zasedání. Zasedání zastupitelstva je podle § 93 odst. 3 zákona o obcích[16] přístupné veřejnosti a je možné se zasedání zastupitelstva aktivně zúčastnit.*

*Návrh zadání se vyvěsí na úřední desce a **každý k němu může uplatnit své písemné připomínky**, a to do 15 dnů ode dne doručení. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele **vyjádření**, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. Ve stejné lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele **stanovisko**, sousední obce mohou uplatnit **podněty**. K připomínkám, vyjádřením a podnětům uplatněným po uvedených lhůtách se nepřihlíží.*

Podle výsledků projednání pořizovatel upraví návrh zadání a předloží jej ke schválení. Zadání územního plánu schvaluje zastupitelstvo obce.

3.2 Návrh územního plánu

Na základě schváleného zadání územního plánu pořizovatel zpracuje návrh územního plánu, který obsahuje i mapové podklady.

Místo a dobu konání společného jednání o návrhu územního plánu oznámí pořizovatel nejméně 15 dnů předem jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován a sousedním obcím. Přitom dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání. Ve stejné lhůtě mohou sousední obce uplatnit připomínky. K později uplatněným stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží.

Návrh územního plánu doručí pořizovatel veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží.

Pořizovatel poté ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zajistí řešení případných rozporů (viz § 4 odst. 8 stavebního zákona). Následně zajistí úpravu návrhu. Bližší informace jsou uvedeny v § 51 stavebního zákona.

Upravený a posouzený návrh územního plánu a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou*[17]. Veřejné projednání návrhu se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení. K veřejnému projednání pořizovatel přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce.*

Námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu[18] „představují námitky proti návrhu změny územního plánu podle § 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 (předpokládá je obecně i § 172 odst. 5 správního řádu z roku 2004 proti návrhu opatření obecné povahy) institut veřejnoprávní, byť jeho smyslem je především ochrana vlastnického práva subjektů dotčených napadenou změnou územního

plánu“.

Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby námitky*, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě* ***stanoviska*** *k částem řešení, které byly od společného jednání změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží (dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny).*

Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje ***návrh rozhodnutí o námitkách*** *a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu.*

Rozdíl mezi námitkami a připomínkami tedy spočívá zejména v tom, že o vznesených námitkách se vypracuje písemné rozhodnutí s odůvodněním a o připomínkách návrh jejich vyhodnocení. Součásti odůvodnění upravuje, kromě správního řádu, také § 53 odst. 5 stavebního zákona. „Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné, anebo vyvrácené, popř. proč nejsou účastníkem řízení uváděné skutečnosti pro věc rozhodné. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136).“

Proti rozhodnutí o námitkách však není možno podat odvolání ani rozklad. *Je tak třeba využít podnětu k přezkumu rozhodnutí ze strany krajského úřadu či žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 soudního řádu správního ke krajskému soudu. Na přezkum rozhodnutí ale není právní nárok a není tak možné provedení přezkumu vymáhat.*

3.3 Vydání územního plánu

Pořizovatel následně předkládá zastupitelstvu obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. ***Zastupitelstvo obce vydá územní plán*** *(formou opatření obecné povahy) po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. Stavební zákon však blíže nestanoví, jakým způsobem se územní plán vydá a odkazuje na správní řád.[19]*

„Odůvodnění územního plánu *má mít základní obsahové náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí (srov. § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu). V odůvodnění je tudíž třeba uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Totéž platí i pro odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti územnímu plánu, které je součástí odůvodnění, a proto je třeba je vnímat ve vzájemných souvislostech s ostatními částmi opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169, č. 2266/2011 Sb. NSS)“ [20].*

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17.01.2014, čj. 5 Aos 2/2013 – 83, ***obec není při vydávání územního plánu (§ 54 stavebního zákona z roku 2006) vázána již vydanými územními rozhodnutími ani probíhajícími územními řízeními;*** *naopak územní rozhodnutí musí být vydáváno v souladu s platnou územně plánovací dokumentací. Přípravu územního plánu, resp. jeho změny není možno podřizovat probíhajícímu územnímu řízení.*

3.4 Doporučení

Jak důležité je, bránit svá práva již v procesu pořizování územního plánu, dokazuje také rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 56/2011-133, který se zabýval mj. námitkou snížení tržní hodnoty nemovitosti. Tuto námitku vyhodnotil tak, že pokud má vlastník nemovitosti za to, že by určité využití okolního území (např. zástavbou určitého charakteru) mohlo způsobit snížení hodnoty jeho nemovitostí, **musí si svá práva střežit včas, tj. již v procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace, a snažit se tak zasadit o takovou formu zástavby, kterou považuje pro sebe za přijatelnou**.

Trvající hodnotu věci nezaručuje ani čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Podle usnesení Ústavního soud ze dne 15.01.2019 č. j. I. ÚS 3197/18 rovněž platí, že pokud je povolovaná stavba v souladu s územním plánem, nemůže se jednat o poškození vlastnického práva stěžovatele.

Lze tak jen doporučit, aby námitky, resp. připomínky, byly při pořizování územního plánu obce uplatněny včas. Proti vydanému územnímu plánu není možno podat odvolání, protože výsledkem procesu pořízení územního plánu či jeho změny není správní rozhodnutí, ale opatření obecné povahy. Toto opatření obecné povahy může přezkoumat krajský úřad nebo krajský soud, jak bude dále uvedeno.

4. Územní plán může přezkoumat příslušný krajský úřad

Nesoulad územního plánu s právními předpisy může na základě podnětu posoudit v přezkumném řízení příslušný krajský úřad. Podnět k přezkumu může podat kdokoli, avšak na zahájení přezkumného řízení není právní nárok. To znamená, že záleží na uvážení krajského úřadu, zda řízení zahájí či nikoli. S účinností od 1. 1. 2018 lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat do 1 roku od účinnosti územního plánu. Pokud krajský úřad zjistí, že je územní plán nebo jeho část v rozporu s právními předpisy, může ho (popř. jeho část) zrušit. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci[21].

Platí, že obec je oprávněna podat odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu o zrušení jí vydaného územního plánu.[22]

5. Územní plán může přezkoumat také krajský soud

Územní plán je způsobilý do značné míry ovlivnit práva a povinnosti fyzických a právnických osob, zejména pak vlastnická práva k nemovitostem nacházejícím se v území regulovaném územním plánem.

Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny na základě zákona, z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle[23].

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, www.nssoud.cz, je omezení vlastnických práv vydaným územním plánem přípustné jen tehdy, pokud nepřesáhne spravedlivou míru.

Ústavní soud se v minulosti zabýval otázkou zrušení územního plánu, resp. jeho části, ve správním soudnictví, a to ve spojení s možným porušením práva na samosprávu. Ústavní soud ve svém nálezu[24] obecně konstatoval, že *„ ….I výkon samosprávy je výkon veřejné moci a v právním státě podléhá soudní kontrole. Pokud se orgán samosprávy dopustí při jejím výkonu nezákonnosti, či*

dokonce protiústavnosti, je to právě soudní moc, která bude subjektivní práva osob, dotčených výkonem veřejné moci, chránit…..“.

Jestliže tak má vlastník nemovitosti za to, že byl na svých právech územním plánem zkrácen, může podat žalobu (návrh) na zrušení územního plánu nebo jeho části k příslušnému krajskému soudu. **Právním prostředkem ochrany je tedy žaloba na zrušení územního plánu nebo jeho částí ve smyslu § 101a soudního řádu správního[25]. Žaloba proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. je nepřípustná.**

Odpůrcem v soudním sporu bude ten, kdo územní plán vydal.

Žalobu může vlastník nemovitosti podat do 1 roku ode dne, kdy územní plán nabyl účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout[26]. Dřívější tříletá lhůta tak už neplatí. I s ohledem na zákonem zavedenou roční lhůtu je třeba procesu pořizování a vydávání územního plánu věnovat náležitou pozornost zejm. pokud má vlastník nemovitostí konkrétní investiční záměr.

Po zmeškání této lhůty je možno napadnout územní plán cestou tzv. „incidenčního přezkumu“ (za situace, kdy byl územní plán již aplikován při vydání konkrétního správního rozhodnutí) tj. v rámci žaloby proti správnímu rozhodnutí, kterou žalobce spojí s návrhem na zrušení územního plánu.

Rozsahem a důvody žaloby (skutkovými i právními) je soud při svém rozhodování vázán. Poznamenávám, že tato vázanost soudního přezkumu byla zavedena s účinností od 1.1.2012 novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.; do té doby soud nebyl vázán právními důvody žaloby. Mohl tedy napadený územní plán nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které žalobce vytkl[27].

Při přezkoumání opatření obecné povahy soud vyjde ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

Soud podle § 101 d s. ř. s. rozhodne o žalobě do 90 dnů poté, kdy došla soudu. Pokud žaloba není důvodná, soud ji zamítne. **Pokud dojde krajský soud k závěru, že územní plán nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, územní plán nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí.**

Proti rozhodnutí krajského soudu je možné podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu jako mimořádný opravný prostředek.[28]

6. Ústavní stížnost

„Specifický charakter opatření obecné povahy a přezkumu ve správním soudnictví na základě návrhu na jeho zrušení ve zvláštním řízení upraveném v ustanovení § 101a až § 101d s. ř. s. …… ***vylučuje, aby ústavní stížnost mohla být efektivně podána přímo proti tomuto opatření, ale lze ji uplatnit toliko až proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým bylo opatření obecné povahy přezkoumáno*** *(srov. kupříkladu usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 22/08) …… Ačkoli územní plán - jakožto opatření obecné povahy - je z povahy věci typicky způsobilý zasáhnout do vlastnického práva (čl. 11 Listiny) jím dotčených subjektů, případně práv dalších, včetně práva podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny (což namítá stěžovatel v posuzované ústavní stížnosti), může se v řízení o ústavní stížnosti stěžovatel dovolávat jejich porušení jen prostřednictvím argumentu, že těmto právům neposkytl adekvátní ochranu nikoli orgán, který opatření obecné povahy vydal, nýbrž Nejvyšší správní soud …….“* viz nález Ústavního soudu III. ÚS 456/09 ze dne 21. 1. 2010.

7. Návrh na změnu územního plánu

Vlastník pozemku nacházejícího se na území obce může podat návrh na změnu územního plánu za účelem zařazení svého pozemku do určité plochy např. plochy bydlení aj. Vlastník pozemku ale nemá vůči obci právní nárok na to, aby byl jeho pozemek do vybrané plochy zařazen. O změně územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce.

Novela stavebního zákona s účinností od 1. 1. 2018 upravila možnost zkráceného postupu při pořizování změny územního plánu, který se použije při pořizování změny nevyžadující zpracování variant řešení. Záměrem zákonodárce tak bylo celý poměrně složitý a dlouhý proces pořizování změny zkrátit. Tento zkrácený postup, včetně náležitostí návrhu na pořízení změny územního plánu, je uveden v § 55a až § 55b stavebního zákona.

Je třeba upozornit i na § 55 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého předloží pořizovatel zastupitelstvu obce zprávu o uplatňování územního plánu za uplynulé období. Tato zpráva, která obsahuje vyhodnocení potřebných změn, se předkládá zastupitelstvu minimálně jednou za čtyři roky (do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky). Může být tedy předložena i v kratších časových intervalech.

Tímto způsobem probíhá pravidelné vyhodnocování územního plánu, na základě kterého může obec přistoupit k jeho změně. Tehdy se pro vlastníka nemovitosti otevírá možnost prosadit změnu územního plánu. I v tomto případě však platí výše uvedené, a to, že závisí na rozhodnutí zastupitelstva obce, zda se rozhodne ke změně územního plánu přikročit.

8. Veřejná ochránkyně práv

Podle zákona o veřejném ochránci práv[29] jsou z jeho působnosti vyňaty orgány obce (starosta obce, rada obce nebo zastupitelstvo obce) při výkonu samosprávy (samostatná působnost). Postupem obce při schválení územního plánu nebo jeho změny se tak veřejná ochránkyně práv zabývat nemůže.

Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti vykonává odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra[30].

Bližší informace je možné najít také v informačním letáku umístěném na webových stránkách www.ochrance.cz v části „Životní situace“ [31] vč. náhrady za změnu v území.

9. Věcný záměr stavebního zákona

V Eklepu (Elektronická knihovna legislativního procesu) byl začátkem února, na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2019, zpřístupněn veřejnosti věcný záměr stavebního zákona, jehož předkladatelem je Ministerstvo pro místní rozvoj.

Pro zmíněnou náhradu za změnu v území navrhuje stanovit přesnější pravidla pro určení výše náhrady a způsobu jejího poskytnutí a také zavést povinný proces jednání mezi obcí a oprávněným před tím, než bude možné uplatnit tento nárok u soudu.

Vedle náhrad za změnu v území by měla být nově upravena možnost obce přijmout obecně závaznou vyhlášku, kterou stanoví povinnost vlastníků pozemků nacházejících se na území obce platit **odvody za zvýšení hodnoty pozemku vyvolané změnou územního plánu nebo přijetím nového územního plánu**. Tato povinnost by měla vzniknout, jestliže bude změnou územního plánu (nebo

přijetím nového územního plánu) **pozemek nacházející se v nezastavěném území změněn na zastavitelnou plochu a tato změna bude vyvolaná z podnětu vlastníka pozemku**.

Věcný záměr stavebního zákona také vypočítává problémy současné úpravy vznikající údajně z toho, že se územně plánovací dokumentace vydává formou opatření obecné povahy. Výslovně zmiňuje mj:

- možnost a rozsah správního (přezkumného řízení) a soudního přezkumu,
- tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy, který umožňuje správnímu soudu na základě žaloby proti rozhodnutí, jež vychází z opatření obecné povahy, na návrh v rozsahu aktivní legitimace žalobce přezkoumat a případně v odpovídající části zrušit toto opatření obecné povahy[32].

Upozorňuje na údajně *„neadekvátně široký správní a soudní přezkum opatření obecné povahy, v jehož nastavení nelze spatřovat spravedlivou rovnováhu mezi ochranou práv jednotlivců a právem na územní samosprávu územních samosprávných celků, ze kterého plyne i zájem na stabilitě v území.*“

Snížení úrovně soudní ochrany či správního přezkumu by však mohlo mít negativní dopad jak do individuálních práv jednotlivce, tak do veřejných zájmů.

Věcný záměr stavebního zákona tak navrhuje dvě varianty řešení, a to, že územní plán i regulační plán bude přijímán buď ve formě obecně závazné vyhlášky obce, nebo ve formě upraveného opatření obecné povahy. U obou variant bude tuto územně plánovací dokumentaci schvalovat zastupitelstvo obce. Vzhledem k tomu, že jako první variantu zmiňuje věcný záměr stavebního zákona právě variantu obecně závazné vyhlášky, je zřejmé, k jakému modelu se přiklání.

To ale může do budoucna přinést nemalé problémy ohledně využitelnosti dosavadní judikatury a předvídatelnosti soudního rozhodování.

Dojde-li ke změně formy vydávání územních plánů na obecně závaznou vyhlášku, bude nutné rovněž upravit proces přijímání územního plánu.

Připravovaných změn v oblasti územního plánování obsahuje věcný záměr stavebního zákona více.

Například bude možno regulačním plánem nahradit povolení stavby, přičemž v takovém případě se v regulačním plánu uvede, které povolení stavby regulační plán nahrazuje. Zákonem ale bude omezen okruh staveb, u nichž bude moci dojít k nahrazení povolení stavby regulačním plánem, a to pouze na stavby dopravní a technické infrastruktury.

Na obecní úrovni budou i nadále vznikat územní plány obcí a regulační plány (pro vymezenou část území obce), které budou závazné pro rozhodování v řízení. Jejich pořízení a schválení by nemělo být obligatorní. V souladu se stávající právní úpravou zůstane obcím zachována možnost vymezit zastavěné území samostatným postupem.

Kladně je možno hodnotit snahu o zavedení informačních systémů veřejné správy, kde budou k dispozici informace o území a které umožní dálkový přístup k těmto informacím na jednom místě. Podmínkou ovšem je, že zavedený informační systém bude funkční a stabilní.

Mgr. Marcela Fadrná,
autorka článku je právničkou Kanceláře veřejného ochránce práv, Brno

Tento článek shrnuje osobní názory autorky. Článek nevyjadřuje názor Kanceláře veřejného

ochránce práv nebo veřejné ochránkyně práv

_____

[1] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon). Působnost ve věcech územního plánování podle § 5 odst. 1 tohoto zákona vykonávají orgány obcí a krajů, ministerstvo (Ministerstvo pro místní rozvoj) a na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany.
[2] Zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád).
[3] Např. vyhláška č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, která stanoví obecné požadavky na využívání území při vymezování ploch a pozemků, při stanovování podmínek jejich využití a umisťování staveb na nich a rozhodování o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území.
[4] Nástroje územního plánování jsou uvedeny v ust. § 25 a násl. stavebního zákona, z toho územní plán v § 43 a násl. tohoto zákona.
[5] Opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím, viz šestá část zákona 500/2004 Sb., správního řádu. Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, www.nssoud.cz.
[6] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, čj. 4 As 88/2016 – 35: „Při aplikaci § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona z roku 2006, který umožňuje obcím řešit se souhlasem krajského úřadu v územním plánu záležitosti nadmístního významu neupravené v zásadách územního rozvoje, není důvodu činit rozdílu mezi záležitostmi nadmístního významu, jež nemají zároveň republikový význam, a záležitostmi republikového významu vymezenými v politice územního rozvoje.“
[7] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2016, č. j. 8 As 2/2016-56.
[8] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73.
[9] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 – 151.
[10] Tento článek se nevěnuje tzv. Pražským stavebním předpisům.
[11] Do územního plánu lze nahlédnout v obci nebo na stavebním úřadě, koncepci rozvoje území obce mohou objasnit také na obecním úřadu obce s rozšířenou působností.
[12] Poskytnutá územně plánovací informace platí 1 rok ode dne jejího vydání, pokud v této lhůtě orgán, který ji vydal, žadateli nesdělí, že došlo ke změně podmínek, za kterých byla vydána, zejména na základě provedení aktualizace příslušných územně analytických podkladů, schválení zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje a zprávy o uplatňování územního plánu.
[13] Ustanovení § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona.
[14] Ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu:
Návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklým. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.
Ustanovení § 172 odst. 2 správního řádu:
Není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čích zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.
[15] Ustanovení § 47 stavebního zákona.
[16] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

[17] Ustanovení § 52 stavebního zákona.
[18] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.1.2014, 5 Aos 2/2013-83.
[19] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2012 7, č.j. 7 Ao 5/2011-100: „Ustanovení § 54 odst. 2 téhož zákona lze proto označit za ustanovení toliko kompetenční povahy, které přisuzuje zastupitelstvu obce právo vydat územní plán, přičemž blíže neuvádí, jakým způsobem se tak má dít. Za rozhodující pro výklad toho, jakým způsobem se opatření obecné povahy v těchto případech vydává, je proto třeba považovat ustanovení § 173 správního řádu, podle něhož opatření obecné povahy správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou, a toto nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky.“
[20] Rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 1. 7. 2016, č. j. 8 As 2/2016-56.
[21] Ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu.
[22] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.3.2014, č.j. 7 Aos 1/2013-35: Je-li v přezkumném řízení podle ust. § 98 správního řádu přezkoumáván územní plán vydaný formou opatření obecné povahy v samostatné působnosti, jeho zrušením, a to i částečným, dochází k zásahu do samostatné působnosti, tedy do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na územní samosprávu. Ústavně zaručené právo na samosprávu a přiměřené použití ust. § 94 a násl. správního řádu tak odůvodňuje závěr, že obec je účastníkem přezkumného řízení o územním plánu, a proto je oprávněna podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského úřadu o zrušení jí vydaného územního plánu.
[23] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2016, č.j. 8 As 2/2016-56.
[24] Nález Ústavního soudu, I. ÚS 655/17, ze dne 9. 11. 2017.
[25] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.
Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s.
Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito (v tomto případě se jednalo o dodatečné povolení stavby); tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.
[26] Ustanovení § 101a a § 101b s. ř. s.
[27] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.1.2014, 5 Aos 2/2013-83.
[28] K dispozici >>> zde.
[29] Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
[30] Ustanovení § 123 a § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
[31] K dispozici >>> zde.
[32] Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, může návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy podat ten, kdo je současně oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí či jinému úkonu ve věci, a to ve lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí či jinému úkonu. Ke lhůtě 1 roku uvedené v § 101b odst. 1 soudního řádu správního se nepřihlíží. Tato lhůta se týká pouze možnosti zahájit tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy.

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

Další články:

- Licence LUC v podnikatelské strategii provozovatelů dronů
- Péče rodičů po novele od 1.1.2026
- K ukončování služebního poměru po novele zákona o státní službě
- Aktuality z práva internetu: kybernetická bezpečnost a online řešení sporů
- Zelené standardy pro výstavbu a renovace: jaké povinnosti přinese nová evropská úprava?
- Byznys a paragrafy, díl 25.: Započtení
- Zrušení bytového spoluvlastnictví včetně limitů soudní ingerence
- 2. díl ze série Pravidla a odpovědnost při provozování zimních sportů: Povinnosti provozovatele při závodech a trénincích: zabezpečení tratí a oddělení veřejného a sportovního provozu
- Protokol o předání díla jako podmínka zaplacení jeho ceny a k možné změně soudní praxe
- Rozsáhlá novela rodinného práva účinná od 1.1.2026
- Judikatura: smluvní sjednání prekluzivní lhůty je obecně platné (FIDIC)