28. 5. 2015

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

Zamyšlení nad některými praktickými dopady zákonné systematiky územně plánovací dokumentace

Ambicí tohoto článku je poukázat na úskalí, která v praxi přináší výklad právního režimu institutu tzv. ploch nadmístního významu vymezených v zák. č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „stavební zákon“ nebo jako „SZ“).

TOMAN, DEVÁTÝ & PARTNEŘI
ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

Konkrétní plocha neboli území je základním předpokladem pro realizaci jakéhokoliv stavebního záměru.

Plochou nadmístního významu se dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) SZ rozumí plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí.[1] Již ze samotné definice lze odvodit, že plocha nadmístního významu je územím významu krajského. V systematice nástrojů územního plánování přísluší vymezení ploch nadmístního významu územně plánovací dokumentaci, konkrétně zásadám územního rozvoje (dále také jako „**ZÚR**“), které stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití (§ 36 odst. 1 SZ). Podobu ZÚR připravuje příslušný krajský úřad, jehož návrh pak v konečné fázi schvaluje krajské zastupitelstvo.[2] Podrobnou úpravu využití území včetně ploch nadmístního významu pak stavební zákon přenechává územním plánům obcí, které ovšem musí být v souladu se zásadami územního rozvoje příslušného kraje (viz § 43 odst. 3 SZ).

V praxi nastávají situace, kdy určitý druh výstavby (např. spojený s využitím energie z obnovitelných zdrojů) není v zásadách územního rozvoje vůbec zachycen, tzn., že plochy určené pro výstavbu nejsou v ZÚR vymezeny.[3] Stavební zákon ve znění do konce roku 2012 na tuto situaci výslovně nepamatoval. S „řešením“ této otázky přišel Nejvyšší správní soud, který vyslovil v roce 2009 následující právní názor:

„Vymezení těchto ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou 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 vymezit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou. Obec je však oprávněna vymezit ve svém územním plánu rozvojové

plochy místního významu volně dle svého uvážení. Tento závěr plyne ze samotné povahy a hierarchie územního plánování. „Republikové“, tedy celostátní priority územního plánování a plochy a koridory republikového, tedy celostátního a mezinárodního významu [srov. § 32 odst. 1 písm. a) a d) stavebního zákona] vymezuje vláda v politice územního rozvoje. Tyto plochy a koridory jsou závazné pro zásady územního rozvoje vydávané na úrovni krajů (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). Naopak kraj – a jenom kraj - může v zásadách územního rozvoje rozhodovat o vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), které jsou opět závazné pro územní plány obcí (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). To, že o vymezení ploch nadmístního významu, s nimiž nadřazená územně plánovací dokumentace nepočítá, nesmí rozhodovat samostatně obec ve svém územním plánu, vyplývá i z definice plochy nadmístního významu obsažené v § 2 odst. 1 písm. h): plocha, která svým významem, dosahem nebo využitím ovlivní území více obcí. Obec sama nemůže přirozeně svým územním plánem stanovovat plochy, kterými by buď přímo zasáhla do územního obvodu jiných obcí, nebo by je významně ovlivnila. Sousední obce ostatně mohou do schvalování územního plánu obce zasahovat pouze ve velmi omezené míře a jejich výhrady proti návrhu územního plánu spadají do kategorie pouhých připomínek (§ 50 odst. 2 stavebního zákona). Vymezení takových ploch je tedy ve výlučné kompetenci kraje, nebo pokud jde o plochy republikového nebo mezinárodního významu, vlády.“[4]

Dovolím si s citovaným právním názorem vyslovit zásadní nesouhlas. Nenamítám nic proti hierarchii územně plánovací dokumentace a její podřízenosti politice územního rozvoje. Nejvyšší správní soud však vůbec nevzal do úvahy všechny prvky složitého procesu pořizování územního plánu obce. Stavební zákon již od samého počátku (od 1.1.2007) obsahoval ustanovení § 51 odst. 2, který stanovil, že krajský úřad posoudí návrh územního plánu z hlediska zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy, a z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. V ustanovení § 51 odst. 3 SZ v tehdejším znění určoval krajskému úřadu lhůtu 30 dnů pro sdělení svého stanovisko dle § 51 odst. 2 SZ. V případě absence stanoviska krajského úřadu v dané lhůtě stanovil stavební zákon právní fikci souhlasu krajského úřadu s návrhem územního plánu.[5] Přidáme-li hypotézu, že politika územního rozvoje počítá s určitým způsobem využití území našeho státu [6], avšak podrobnosti nejsou prozatím vymezeny v zásadách územnímu rozvoje kraje, znamenala by aplikace názoru Nejvyššího správního soudu tolik, že obec nemůže rozhodnout o využití svého území v daném případě v souladu s politikou územního rozvoje státu do doby, než kraj vymezí obecný rámec, v kterém se má příslušný způsob využití území obce využít. Popis složitého procesu pořizování územního plánu není předmětem tohoto článku, proto se omezím s odkazem na výše uvedená ustanovení SZ v tehdejším znění na konstatování, že v průběhu pořizování územního plánu obce stavební zákon počítal a nadále počítá[7] s krajským úřadem, jako se strážcem všech relevantních hodnot území přesahujícího hranice obce. Neobstojí proto úvaha Nejvyššího správního soudu, že sousední obce se nemohou účinně bránit ingerenci vlivů spojených se způsobem využití území příslušející druhé obci. Zájem těchto sousedních obcí je náležitě chráněn stavebním zákonem prostřednictvím širokých pravomocí krajského úřadu při pořizování územního plánu obce. Bez významu zde není ani právní forma, ve které je územně plánovací dokumentace vydávána. Dle ust. § 36 odst. 4 stavebního zákona se ZÚR vydávají formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.[8] Nezbytnou materiální náležitostí opatření obecné povah, a tedy ZÚR, je tak konkrétně určený předmět a obecně vymezený okruh adresátů. Jestliže zásady územního rozvoje neobsahují konkrétně určený předmět, tedy požadavky využití konkrétní plochy nadmístního významu, není zde pro příslušnou plochu obecná právní regulace. Taková absence ovšem nemůže znamenat bez dalšího zákaz pro vymezení plochy nadmístního významu v územním plánu obce. [9]

Legislativní řešení problému přinesla novela stavebního zákona, zákon. č. 350/2012 Sb. s účinností od 1.1.2013 (dále jako „**Novela**“). Novela doplnila ust. § 43 odst. 1 SZ o větu, že záležitosti

nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí. Jsem přesvědčen, že toto zákonné ustanovení pouze explicitním způsobem, z důvodu zvýšení právní jistoty, vyjadřuje princip, který je ve stavebním zákoně obsažen od samého počátku. Tento princip lze zjednodušeně popsat tak, že pořizování územního plánu musí obecně reflektovat schválené zásady územního rozvoje kraje, avšak v případě absence „instrukcí“ v ZÚR, může (měl by) krajský úřad ve svém stanovisku zhodnotit příslušný „nadmístní“ způsob využití území obce, které má vymezit územní plán. Pro úplnost uvádím, že stavební zákon nadále udržuje případnou právní fikci souhlasu krajského úřadu v případě absence jeho stanoviska ve lhůtě 30 dnů.[10]

Závěrem je možno říci, že investoři mohou kvitovat popsanou změnu, kterou přinesla Novela. Problematická nadále zůstává situace pro ty stavebníky, kteří zažádali o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby na základě územního plánu obce schváleného před 1. lednem 2013, který vymezuje plochy nadmístního významu pro jejich stavební záměr, aniž by tyto plochy pro takový záměr byly vymezeny v zásadách územního rozvoje kraje. V takovém případě se může žadateli o územní rozhodnutí stát, že krajský úřad v odvolacím řízení zpochybní zákonnost územního plánu obce a zrušením územního rozhodnutí zdrží nebo zmaří celý investiční záměr. Zůstává otázkou, jakým způsobem by se k takové situaci postavil Nejvyšší správní soud. Tento článek se pokusil nastínit jisté možnosti pro takový výklad, který by obhájil zákonnost územního plánu obce z období před 1. lednem 2013, který vymezuje plochy nadmístního významu bez „zastřešení“ zásadami územního rozvoje.

Mgr. Tomáš Hasman,
advokát

TOMAN, DEVÁTÝ & PARTNEŘI advokátní kancelář, s. r. o.

Trojanova 12
120 00 Praha 2

Tel.: +420 224 918 490
Fax: +420 224 920 468
e-mail: ak@iustitia.cz

---

[1] „Vyšší kategorií“ jsou pak plochy republikového významu, které ovlivňují území více, popř. všech krajů. Plochy republikového významu jsou vymezeny v politice územního rozvoje, kterou schvaluje vláda. Politika územního rozvoje je stavebním zákonem upravena jako jeden z nástrojů územního plánování.
[2] Pro úplnost je vhodné uvést, že územní plánování na úrovni krajů a obcí, tedy vydávání územně plánovací dokumentace, je součástí ústavního práva obcí a krajů na samosprávu. Příprava návrhů územních plánů obcí a zásad územního rozvoje krajů je ovšem součástí výkonu státní moci v přenesené působnosti.
[3] Je míněn takový druh výstavby, která je v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu považována za výstavbu s vlivem přesahujícím území jedné obce (např. větrné elektrárny).
[4] Bod [65] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.
[5] Krajský úřad sdělí své stanovisko pořizovateli do 30 dnů ode dne předložení všech stanovených podkladů. Pokud nesdělí své stanovisko ve stanovené lhůtě, platí, že s předloženým návrhem

územního plánu souhlasí (§ 51 odst. 3 stavebního zákona v tehdejším znění).
[6] Kupříkladu výroba elektrické energie z větru.
[7] Ustanovení § 50 odst. 7 SZ v stávajícím znění.
[8] Viz rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 27.09.2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.
[9] Jak uvádí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27.09.2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, „z článku 2 odst. 3 Ústavy, z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a do budoucna i z § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb. vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu –, vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona.“ Nejvyšší správní soud se v rozsudku, na který odkazuje bod 4 poznámkového aparátu, ve svém důsledku odchýlil od svého právě citovaného názoru z rozsudku z roku 2005, aniž by k tomu ovšem poskytl dostatečnou argumentaci. Spíše se Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku z roku 2009 při výkladu systematiky územně plánovací dokumentace vůbec nezabýval hlediskem její právní formy v podobě opatření obecné povahy.
[10] Ustanovení § 50 odst. 7 SZ ve stávajícím znění.

© 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