Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Participace soukromých osob na řízení o vydání územního plánu

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské

2012
V. ročník

Autor: Matěj Zýka

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do V. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval(a) samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK.

V …….. dne …….

…… ……

Matěj Zýka

0. Obsah

0. Obsah ……..0
1. Úvod ……...1
2. Charakteristika územního plánu ……1
3. Fáze procesu vydání územního plánu
3.1. Fáze před řízením o územním plánu
3.1.1. Rozhodnutí o pořízení ……2
3.1.2. Návrh zadání ……..2
3.1.3. Koncept a pokyny……...4
3.1.4. Návrh územního plánu a společné projednání ……...5
3.2. Řízení o územním plánu ……..7
4. Participace soukromých osob na obsahu územního plánu před řízením
4.1 Způsoby participace a soukromé osoby legitimované k participaci ……...10
5. Participace soukromých osob na obsahu územního plánu v řízení
5.1. Způsoby participace a soukromé osoby legitimované k participaci ……..12
5.2. Prostředky obrany
5.2.1. Prostředky obrany proti rozhodnutí o námitkách ……18
5.2.2. Subsidiární prostředky obrany ……21
6. Závěr ……25
7. Zdroje
7.1. Právní předpisy ……..26
7.2. Literatura …….……...…....26
7.3. Judikatura
7.3.1. Internetový zdroj……..26
7.3.2. Seznam použitých judikátů Nejvyššího správního soudu ……...…26
7.3.3. Seznam použitých judikátů Ústavního soudu ……27

1. Úvod

Cílem práce je poskytnout stručný, zároveň však plně kompetentní přehled o současné povaze veřejnoprávních vztahů pramenících z práv přiznaných soukromým subjektům v návaznosti na veřejnost vybraných fází tvorby a úpravy územního plánu spadajících pod proces jeho pořizování.

Ohnisko práce zůstává centrováno na možnosti soukromých osob působit na obsah územního plánu - primárně skrze nástroje poskytnuté v řízení samotném, podpůrně pak nelze zcela odhlédnout od dalších institutů vztahujících se k etapám pořizování veřejnému řízení předcházejícím. Pro komplexní orientaci v tématu bylo na místě stručně pojednat o celkovém postupu pořizování i vydávání územního plánu, tedy krokům, jejichž kvalitativní znaky i striktní časová posloupnost tvoří zákonný rámec, po jehož naplnění získává výsledný dokument potřebnou legální autoritu.

Zdrojem práce se stalo jak doslovné znění zákona, tak odborné názory publikované ve vybrané literatuře a aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

Ústavní stížnost jakožto specifický prostředek obrany byla z obsahu práce vynechána

2. Charakteristika územního plánu

Definiční výčet formálních znaků a základní materiální atributy „územního plánu“ stanoví § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Stručně jej lze s odkazem na odst. 1 téhož ustanovení charakterizovat jako urbanistický plán, stanovující závaznou urbanistickou koncepci (tj. základní koncepci rozvoje území obce, zahrnujíce koncepci ochrany jeho hodnot, spolu s koncepcí jejího plošného a prostorového uspořádání), koncepci uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Vymezuje rovněž zastavěné území a plochy přestavby. V odst. 4 je stanovena předepsaná právní forma územního plánu pořizovaného ode dne účinnosti stavebního zákona, tedy od 1.1.2007, jejíž vliv dopadá zejména na postup při jeho tvorbě skrze subsidiární užití odpovídající úpravy zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) – územní plán je opatřením obecné povahy. Z hlediska práv soukromých osob lze jeho význam spatřovat zejména v tom, že je závazný pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí dle § 43 odst. 5 stavebního zákona, eventuálně pro obsah regulačního plánu, je – li pořizován.

3. Fáze procesu vydání územního plánu

3.1. Fáze před řízením o územním plánu

3.1.1. Rozhodnutí o pořízení

Postup související s rozhodováním o pořízení územního plánu je upraven v § 44 až 46 stavebního zákona. Pravomoc učinit takové rozhodnutí je svěřena zastupitelstvu obce, pro níž má být územní plán pořízen, a které tak činí z podnětu vlastního (tedy z podnětu obce), nebo na návrh vlastníka nemovitosti nacházející se na území obce, návrh občana obce, případně na návrh orgánu veřejné správy. Výkon takové pravomoci se řadí do samostatné působnosti obce.

V případě tří „podnětů“ vnějších jsou na návrh kladeny obsahové náležitosti dle § 46 odst. 1 stavebního zákona a tento návrh se podává u obce, pro jejíž území se pořizuje. Pořizovatel, jímž může být obecní úřad odlišný od obce, pro jejíž území je návrh pořizován, návrh po posouzení z hlediska úplnosti a souladu s právními předpisy po marné výzvě k odstranění případných nedostatků odmítne a o této skutečnosti je povinen dle § 46 odst. 2 stavebního zákona vyrozumět navrhovatele a obec příslušnou k vydání územního plánu. V opačném případě, nebo je-li návrh od počátku bezvadný, jej posoudí a se svým stanoviskem předloží zastupitelstvu ke konečnému rozhodnutí. O výsledku jednání je obec povinna informovat navrhovatele a úřad územního plánování (jednoho z možných pořizovatelů).

Žádost o pořízení, smlouvu s fyzickou osobou splňující požadavky pro výkon územně plánovací činnosti dle § 24 stavebního zákona, případně veřejnoprávní smlouvu s jinou „kvalifikovanou“ obcí ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností dle § 6 odst. 2 stavebního zákona schvaluje dle § 63 odst. 1 zákona 128/2000 Sb., o obcích (obecního zřízení) rada obce. V případě schválení zastupitelstvem určí toto na základě § 47 odst. 1 stavebního zákona vybraného zastupitele, který bude dohlížet nad činností pořizovatele a ověřovat jeho jednotlivé kroky.

3.1.2. Návrh zadání

Úprava návrhu zadání je obsažena v § 47 stavebního zákona.

Návrh zadání zpracuje a za pořizovatele dle § 6 odst. 1 písm. c) stavebního zákona lze tedy označit obecní úřad obce s rozšířenou působností, tedy „úřad územního plánování“

(disponující úředníkem splňujícím kvalifikační požadavky), ať již jím je přímo obecní úřad obce, pro níž se pořizuje, nebo se obec nachází v jeho „spádové oblasti“, případně i jiný obecní úřad, splňuje – li požadavky dle § 24 stavebního zákona (disponuje kvalifikovaným úředníkem nebo zajišťuje tuto činnost smlouvou s fyzickou nebo právnickou osobou, jejíž pracovníci kvalifikační požadavky splňují), pořizuje-li pro svou obec, případně obecní úřad obce ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností jako obec, pro niž má být územní plán pořízen, splňuje - li požadavky dle § 24 stavebního zákona, a vykonává – li pro tuto obec působnost na základě koordinační veřejnoprávní smlouvy podle § 6 odst. 2 stavebního zákona.

Rozdělení působnosti mezi pořizovatele a orgán, jenž územně plánovací dokumentaci vydává, souvisí se skutečností, že působnost na úseku územního plánování vykonávají orgány obcí dílem jako působnost přenesenou a dílem jako působnost samostatnou.

V návrhu zadání jsou pořizovatelem determinovány hlavní cíle a obsahové a formální požadavky na zpracování návrhu územního plánu. Zpracování a projednání u pořizovatele probíhá v rámci přenesené působnosti.

Pořizovatel dle § 47 odst. 2 zašle návrh zadání jednotlivě dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu, případně obci, pro kterou se územní plán pořizuje (není – li sama pořizovatelem). Zároveň zajistí zveřejnění návrhu vyvěšením oznámení o projednání na své úřední desce a vystavení k veřejnému nahlédnutí, které je možné 30 dnů ode dne vyvěšení.

Po uvedenou dobu je na základě § 47 odst. 2 stavebního zákona každý oprávněn uplatnit své připomínky.

30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou krajský úřad a dotčené orgány uplatnit u pořizovatele své požadavky na obsah územního plánu dle zvláštních právních předpisů, jež mají povahu stanovisek, která nejsou v této fázi právně závazná[1], a sousední obce své podněty.

Nedodržení uvedených lhůt má za následek uplatnění koncentrační zásady, v rámci níž se k po lhůtě podaným připomínkám, požadavkům a podnětům nepřihlíží.

Návrh zadání je následně dle vznesených požadavků a podnětů (stavební zákon v této části o připomínkách nehovoří, ovšem dle Machaty *„lze je zřejmě považovat za součást „podnětů“ v širším slova smyslu “*[2]), ač nikoliv ve všech případech povinně [3], upraven a předložen ke schválení zastupitelstvu obce, pro jejíž území je územní plán pořizován.

---

[1] Srov. Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 123
[2] Srov. Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 124
[3] Srov. Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 124

3.1.3. Koncept a pokyny

Pokud je zadání zastupitelstvem obce schváleno, může toto s případným souhlasem zároveň spojit rozhodnutí podle § 47 odst. 5 stavebního zákona, na jehož základě bude v zadaní územního plánu uloženo zpracování konceptu územního plánu k ověření jeho variantních řešení. Z vlastního podnětu zastupitelstva může takové rozhodnutí vzejít pouze v odůvodněných případech, z podnětu dotčeného orgánu i bez splnění této podmínky.

Fáze pořízení konceptu územního plánu je čistě fakultativní. Její úprava je obsažena v § 48 a 49 stavebního zákona. Účelem konceptu je posuzování alternativních, variantních řešení lokalit nebo vybraných problémů[4]. Pořizuje se, je – li třeba tato řešení ověřit, posoudit, nebo porovnat, nejčastěji na základě požadavku dotčeného orgánu na posouzení vlivu územního plánu na životní prostředí dle § 47 odst. 3 stavebního zákona.[5]

O konceptu se na základě § 48 odst. 2 stavebního zákona koná veřejné projednání doprovázené výkladem ve spolupráci s projektantem, o jehož místě a čase konání pořizovatel informuje veřejnou vyhláškou doručenou dle § 25 odst. 2 správního řádu nejméně 15 dnů předem. Dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce jsou o veřejném projednání informovány jednotlivě nejméně 30 dnů předem.

Zároveň je koncept po dobu 30 dnů od doručení veřejné vyhlášky vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele, a, je – li odlišná od pořizovatele, rovněž v obci, pro kterou je územní plán pořizován.

Ode dne veřejného projednání běží lhůta 15 dnů k podání připomínek, jež může uplatnit každý, připomínek sousedních obcí k případné koordinaci, či jinému způsobu využití navazujícího území, námitek vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, námitek zástupce veřejnosti a předložení stanovisek dotčených orgánů z hlediska jimi chráněných veřejných zájmů (k jejichž uplatnění musí být tyto dle § 48 odst. 3 stavebního zákona zvlášť vyzvány).

Zároveň počíná dle § 49 odst. 5 stavebního zákona běžet lhůta 30 dnů k podání stanoviska krajského úřadu s podmínkami pro zajištění koordinace využívání území. V této fázi je oproti ostatním fázím dozor krajského úřadu výjimečně dozorem předběžným. Navíc oproti posuzování návrhu územního plánu krajský úřad posuzuje koncept rovněž z hlediska souladu

[4] Srov. Sládeček, V., Pouperová, O., a kolektiv: Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly). Praha : Leges, 2011, str. 222

[5] Srov. Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 126

se stavebním zákonem a prováděcími předpisy (nikoliv pouze z hlediska širších vztahů, souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací kraje).

K později uplatněným připomínkám a námitkám se na základě zásady koncentrace vyjádřené v § 48 odst. 2 stavebního zákona nepřihlíží. Způsob, jakým byly připomínky a námitky zohledněny je uveden v odůvodnění pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. Navíc - o námitkách uplatněných ke konceptu je zastupitelstvem obce rozhodnuto správním rozhodnutím, jež je na základě § 53 odst. 1 stavebního zákona obligatorní součástí odůvodnění samotného územního plánu.

Následně Rada obcí pro udržitelný rozvoj území jakožto zvláštní orgán územního plánování

projedná dle § 47 odst. 6 stavebního zákona vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a vyjádření s pro pořizovatele nezávazným[6] doporučením jedné varianty sdělí pořizovateli do 30 dnů od předložení podkladů. K později uplatněnému vyjádření se na základě zásady koncentrace nepřihlíží.

Na základě veřejného projednání pořizovatel zpracuje návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu s odůvodněním, jehož součástí je mimo jiné dle § 49 odst. 2 písm. a) stavebního zákona (pokud takový požadavek ze zadání vyplýval) vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (pakliže zadání vyhodnocení vlivů ukládá a vypracování konceptu není uloženo, je toto součástí návrhu územního plánu), dále dle § 49 odst. 2 písm. d) stavebního zákona vyhodnocení, jak byly zohledněny námitky a připomínky (tj. jejich posouzení a vyhodnocení pořizovatelem a určeným zastupitelem) a návrh rozhodnutí o výběru výsledné varianty dle § 48 odst. 7 stavebního zákona.

Vybrané pokyny nakonec dle § 49 stavebního zákona v samostatné působnosti schvaluje zastupitelstvo obce, pro niž je územní plán pořizován. Jejich součástí je uvedení vítězné varianty zvolené pro návrh územního plánu, který je sám o sobě vždy invariantní.

3.1.4. Návrh územního plánu a společné projednání

Fáze návrhu územního plánu se řídí § 50 a násl. stavebního zákona

Při vypracování návrhu územního plánu, je pořizovatel vázán schváleným zadáním, případně konceptem územního plánu, byl – li vypracován.

[6] Srov. Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 127

Hotový návrh územního plánu je projednáván ve dvou oddělených etapách, v souvislosti s povahou subjektů, které se k němu mohou vyjadřovat, a formou, jakou mohou své výhrady vznášet.

Prvním v pořadí kroků algoritmu projednání návrhu územního plánu je tzv. společné projednání dle § 50 odst. 2 stavebního zákona. V jeho rámci dochází, obdobně jako u fáze návrhu zadání a konceptu, k uplatnění výtek dotčenými orgány a dalšími vykonavateli veřejné správy hájícími veřejný zájem. Dotčené orgány jsou oprávněny předkládat k návrhu územního plánu svá stanoviska.

Nejméně 15 dnů před plánovaným společným projednáním pořizovatel jednotlivě oznámí místo a dobu jeho konání dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci pro kterou je územní plán pořizován, není – li pořizovatelem, a sousedním obcím.

Do 30 dnů ode dne projednání mohou dotčené orgány předkládat svá stanoviska, k čemuž musí být pořizovatelem na základě § 50 odst. 2 stavebního zákona explicitně vyzvány. Sousední obce mohou v této lhůtě vznášet své připomínky, zejména kvůli návaznosti a kolizi územních plánů. Oběma kategoriím orgánů pak pořizovatel musí po tuto dobu umožnit nahlížet do návrhu územního plánu. Dotčeným orgánům může být za podmínek § 50 odst. 2 stavebního zákona lhůta k podávání námitek prodloužena.

Posuzování vlivů územního plánu na území Natura 2000 se provádí buď při projednání konceptu územního plánu, nebo až ve fázi projednání jeho návrhu, pro obě posouzení platí stejná pravidla.[7]

Pořizovatel dle § 51 odst. 1 stavebního zákona předloží návrh územního plánu krajskému úřadu, který jej posoudí dle kritérií uvedených v § 51 odst. 2 stavebního zákona, tedy z hlediska zajištění koordinace využívání území, souladu s politikou územního rozvoje a nadřazenou územně plánovací dokumentací, a vydá na základě předložené zprávy o projednání a předloženého návrhu územního plánu upraveného dle výsledku projednání do 30 dnů od předložení své stanovisko. Ačkoliv krajský úřad nevykonává pravomoc orgánu chránícího veřejné zájmy, nýbrž orgánu nadřízeného, jsou účinky jeho stanoviska a způsob nakládání s ním obdobné.[8] Jestliže dle § 51 odst. 3 stavebního zákona krajský úřad ve stanovisku upozorní na nedostatky návrhu, musí je pořizovatel odstranit, nebo vyvolat řešení rozporů dle § 136 odst. 6 správního řádu. Zahájit další fázi procesu pořízení, tedy řízení s veřejným projednáním je následně možné pouze na základě výslovného potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků. Nevyjádří – li se v dané lhůtě, platí, že s návrhem souhlasí.

[7] Srov. Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 131
[8] Srov. Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 133

3.2. Řízení o územním plánu

Řízení o územním plánu je klíčovou fází pořizování územního plánu. Teprve v jeho rámci dochází k zpřístupnění finálního návrhu veřejnosti a k případné finální konvergenci soukromých a veřejných zájmů.

Návrh územního plánu je pořizovatelem doručen veřejnou vyhláškou dle § 25 správního řádu modifikovaného speciálním ustanovením § 20 stavebního zákona a zároveň je návrh zveřejněn na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž obvodů se obsahově dotýká, především v obci, pro niž je pořizován. Plně se zde uplatní ustanovení o zveřejnění písemnosti velkého rozsahu dle § 20 odst. 2 stavebního zákona. Pořizovatel je dále dle § 52 odst. 1 stavebního zákona povinen zajistit, aby po dobu 30 dnů od doručení veřejné vyhlášky byl návrh vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro jejíž území je pořizován.

O návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Pořizovatel jednotlivě přizve k veřejnému projednání nejméně 30 dnů před jeho konáním dotčené orgány a sousední obce.

Zákon v ustanovení § 22 odst. 1 stavebního zákona umožňuje konat za naplnění podmínky účelnosti a nutnosti vzhledem k rozsahu řešeného území i více veřejných zasedání na více místech.

Nejpozději při veřejném projednání mohou vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti podat své námitky, každý pak může vznést připomínky. K později vzneseným námitkám a připomínkám se v souladu se zásadou koncentrace nepřihlíží

Při veřejném projednání dle § 22 stavebního zákona, které svolává pořizovatel, tento povinně zajistí výklad územně plánovací dokumentace projektantem a vede o jeho průběhu písemný záznam. Na závěr veřejného projednání uplatní dotčené orgány dle § 52 odst. 3 stavebního zákona svá stanoviska k připomínkám a námitkám.

Pořizovatel následně dle § 53 odst. 1 stavebního zákona ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky společného a veřejného projednání. Je- li to nezbytné, zajistí pro obec úpravu návrhu územního plánu v souladu se stanovisky dotčených orgánů (pořizovatel je vázán jak stanovisky dotčených orgánů, uplatněnými při společném projednání, tak stanovisky k připomínkám a námitkám při projednání veřejném), případně s řešením rozporů.

Na základě vyhodnocení zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách dotčených vlastníků a zástupce veřejnosti, jež byly uplatněny k návrhu, případně konceptu územního plánu. Tato rozhodnutí jsou dle obecné úpravy § 172 odst. 4 správního řádu platné pro řízení o opatření

obecné povahy součástí odůvodnění územního plánu. Zároveň jsou pořizovatel a následně též zastupitelstvo povinni se v odůvodnění územního plánu vypořádat s připomínkami sousedních obcí a veřejnosti

Pakliže dojde podle § 53 odst. 1 stavebního zákona v souvislosti s veřejným projednáním k podstatné změně návrhu, opětovně se tento upravený návrh posoudí přiměřeně dle § 51 stavebního zákona (stavební zákon sice odkazuje na „§ 50“, avšak dle Machaty se jedná o chybu zákonodárce, neboť je na místě odkázat na analogii obdobné úpravy vztahující se k řízení o zásadách územního rozvoje[9]) a koná se opakované veřejné projednání s možností vznesení dodatečných námitek, připomínek a stanovisek dotčených orgánů. I zde se uplatní zásada koncentrace.

Dojde-li však k takové modifikaci obsahu, která excesivně nekoresponduje s obsahem původního záměru, je nutné návrh dle § 53 odst. 3 stavebního zákona přepracovat. Pořizovatel pak zpracuje ve spolupráci s určeným zastupitelem nové pokyny, které předloží ke schválení zastupitelstvu obce, pro níž územní plán pořizuje a celý proces postupuje analogicky dle výše zmíněného algoritmu.

Není – li od počátku, nebo posléze namístě postupovat dle dvou předchozích možností, přezkoumá pořizovatel podle § 53 odst. 4 stavebního zákona soulad návrhu územního plánu se zákonnými náležitostmi, které jsou ve jmenovaném ustanovení reprezentovány demonstrativním výčtem. Obsahem kontroly je například soulad návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje, vyšší územně plánovací dokumentací, s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů a dalšími kritérii. Vzhledem k tomu, že povinností pořizovatele je dbát na dodržení zákonných požadavků napříč celým procesem pořizování, lze toto ustanovení považovat za jakousi ultimativní pojistku proti skrytým vadám návrhu.

Pokud by přesto pořizovatel během řízení, nebo při závěrečném přezkoumání dle § 53 odst. 4 stavebního zákona navzdory veškeré vynaložené pozornosti dospěl k závěru, že návrh územního plánu je v rozporu se zákonem, nebo v rozporu s přezkoumávanými náležitostmi, předloží jej zastupitelstvu obce, pro niž je územní plán pořizován, k zamítnutí. Tato situace by však ve skutečnosti nikdy nastat neměla, neboť dle Machaty: „*pořizovatel územního plánu jako správní orgán je při jeho pořizování vázán základními zásadami činnosti správních orgánů, včetně zásady legality (§ 2 odst. 1 správního řádu) a je tedy povinen postupovat*

[9] Srov. Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 139

„v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.“[10]

Výčet náležitostí odůvodnění územního plánu je tvořen položkami taxativního výčtu obsaženého v § 53 odst. 5 stavebního zákona a demonstrativního výčtu v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Z hlediska zájmů soukromých osob stojí za zmínku zejména tyto: reakce na uplatněné připomínky dle § 171 odst. 4 správního řádu, rozhodnutí o námitkách včetně odůvodnění dle § 171 odst. 5 správního řádu, výsledek přezkoumání souladu s politikou územního rozvoje a vyšší územně plánovací dokumentací, komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkcí lesa, důvody „výroku“ opatření obecné povahy dle § 68 odst. 3 správního řádu, úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních předpisů dle § 68 odst. 3 správního řádu (dvě posledně zmíněné náležitosti vyplývají z přiměřeného použití části druhé správního řádu v souladu s ustanovením § 174 odst. 1 správního řádu).

Nadto rovněž Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 3. června 2011, sp. zn. 5 Ao 3/2011 – 44, kterým odkázal na svůj rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136 potvrdil, že: *„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 s právního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“*

Pořizovatel následně zastupitelstvu v souladu s § 54 odst. 1 stavebního zákona předloží konečný návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. Návrh i odůvodnění mají dvě části, část textovou a část grafickou, přičemž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. listopadu 2009, sp. zn. 9 Ao 2/2009 – 54 apeloval: *„Je nutno zdůraznit, že územní plán má dle zákona dvě části, textovou a grafickou, přičemž se obě navzájem doplňují a žádné z nich nelze přiznat větší význam, nežli druhé.“*

Zastupitelstvo v závěru procesu dle § 54 odst. 2 stavebního zákona ještě samostatně ověří, zda návrh není v rozporu s politikou územního rozvoje, vyšší územně plánovací dokumentací, výsledkem řešení rozporů, stanovisky dotčených orgánů nebo se stanoviskem krajského úřadu.

Konečným postupem zastupitelstva může být zamítnutí, vrácení pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání a, je –li územní plán právně bezvadný a z hlediska ostatních

[10] Srov. Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 139

kritérií vyhovující, jeho schválení a vydání. Zastupitelstvo však nemůže samo návrh územního plánu změnit, doplňovat nebo schválit s výhradou či pokyny k další úpravě, jak vyplývá mimo jiné z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2010 sp. zn. č. j. 1 Ao 6/2010 – 130, neboť by mimo jiné obešlo zákonnou proceduru, včetně vrcholných fází společného a veřejného projednání, jejichž smyslem je umožnit participaci vybraných subjektů veřejného a soukromého práva na výsledném obsahu pro ně závazné územně plánovací dokumentace, nepřípustně prolomilo bariéru mezi pořizováním územního plánu v rámci přenesené a vydáním v rámci samostatné působnosti a porušilo princip odbornosti kladené dle § 24 stavebního zákona na pořizovatele.

Zastupitelstvo vystupuje při vydávání územního plánu jako správní orgán a je povinno respektovat základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu.[11]

Schválený územní plán jako opatření obecné povahy oznámí pořizovatel dle § 173 odst. 1 správního řádu veřejnou vyhláškou a zveřejní jej na úředních deskách obecních úřadů, jejichž správních obvodů se uzemní plán dotýká. Územní plán nabývá účinnosti 15. dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Dnem vyvěšení je den určený dle § 20 odst. 1 stavebního zákona.

Územní plán, včetně dokladů o jeho pořizování, uloží pořizovatel u obce, pro kterou byl pořízen. Současně jej předá stavebnímu úřadu, úřadu územního plánování a krajskému úřadu. Pořizovatel zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup údaje o vydaném územním plánu a místech, kde je možné do této územně plánovací dokumentace a do její dokladové dokumentace nahlédnout.[12]

4. Participace soukromých osob na obsahu územního plánu před řízením

4.1. Způsoby participace a soukromé osoby legitimované k participaci

Ačkoliv k uplatnění výtek soukromých osob ke konkrétním částem územního plánu slouží primárně fáze řízení, konkrétně institut veřejného projednání, mohou subjekty soukromého práva z vlastní iniciativy zasahovat do procedury jeho vzniku ještě před dospěním postupu pořizování k řečenému bodu.

K tomuto účelu zákonodárce vyhradil dva neopomenutelné participační nástroje.

Prvním je možnost podat návrh na samotné pořízení územního plánu a tím za splnění zákonných prerekvizit iniciovat zastupitelstvo k zahájení výše jmenované procedury. Návrh

[11] Srov. Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 141
[12] Srov. Kliková, A. a kol. Stavební právo. Praktická právnická příručka. 3. vydání. Praha: Linde, 2009, str. 140

na pořízení územního plánu je dle § 44 písm. c) stavebního zákona oprávněna podat fyzická osoba, která je občanem obce, pro kterou má být územní plán pořízen, nebo dle § 44 písm. d) stavebního zákona fyzická či právnická osoba, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemkům nebo stavbě na území obce. Náležitosti obsahu návrhu jsou taxativně uvedeny v § 46 odst. 1 stavebního zákona – bezprostředně nutné jsou údaje umožňující identifikaci navrhovatele, včetně uvedení vlastnických, případně jiných práv k nemovitosti na území obce, údaje o návrhu změny využití ploch společně s údaji o současném využití těchto ploch, důvody pro pořízení (případně změnu) územního plánu a návrh na úhradu nákladů na pořízení územního plánu.

Návrh se podává u obce, pro jejíž území má být územní plán pořízen, avšak samotné posouzení provádí pořizovatel, kterým nemusí vždy být obecní úřad této obce (viz 3.1.2. Návrh zadání). Zjistí –li pořizovatel po posouzení návrhu z hlediska úplnosti a souladu s právními předpisy nedostatky, je povinen dle § 46 odst. 2 stavebního zákona vyzvat navrhovatele, aby je v přiměřené lhůtě odstranil, eventuálně určit způsob, jakým má dojít k nápravě. Neodstraní – li pořizovatel vady ve lhůtě požadovaným způsobem, pořizovatel návrh odmítne a tuto informaci sdělí navrhovateli. Splňuje – li návrh po korektuře, nebo bezprostředně bez korektury požadavky, pořizovatel jej odborně posoudí a se stanoviskem předá zastupitelstvu obce, jíž je návrh směřován. Výsledek jednání zastupitelstva o návrhu sdělí předmětná obec navrhovateli.

Pouze, pokud je takto navrhovatelem vyvoláno pořízení změny územního plánu, a taková změna vychází z výhradní potřeby navrhovatele, může obec dle § 45 odst. 4 stavebního zákona podmínit její pořízení úplnou nebo částečnou úhradou nákladů na její zpracování a na mapové podklady navrhovatelem. V jiných případech jsou náklady uhrazeny za podmínek § 45 odst. 1 až 3 stavebního zákona.

Druhým neméně důležitým nástrojem je pak aktivní legitimace podat jako oprávněný subjekt námitky a připomínky během veřejného projednání ve vztahu k fakultativní fázi tvorby konceptu územního plánu. Účelem je projednání obecné problematiky alternativ v daném území s veřejností do té míry, aby na základě jí sdělených výtek bylo možné vypracovat konkrétní návrh pokynů pro zpracování územního plánu obsahující taxativní výčet konkrétních variant řešení, z nichž je nakonec zastupitelstvem vybrána a schválena pouze jedna.

Námitky jsou ve stanovených lhůtách (viz 3.1.3. Koncept a pokyny) oprávněni podat vlastníci pozemků a nemovitostí dotčení návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně

prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti (viz 5.1. Způsoby participace a soukromé osoby legitimované k participaci), připomínky pak může podat každý.

Pro veřejné projednání jako obecný institut aplikovaný napříč všemi pořizovacími procesy a jejich fázemi v rámci stavebního zákona, upravený v jeho § 22, a v něm provedené úkony platí všechny definiční náležitosti uvedené v předmětném ustanovení (podrobněji viz 5.1. Způsoby participace a soukromé osoby legitimované k participaci).

5. Participace soukromých osob na obsahu územního plánu v řízení

5.1. Způsoby participace a soukromé osoby legitimované k participaci

Projednávání s dotčenou veřejností je v rámci řízení o územním plánu zabezpečeno na dvou bezprostředně souvisejících úrovních.

Prvním je zveřejnění dokumentace předepsaným způsobem, tedy doručením veřejnou vyhláškou v souladu s § 172 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 25 odst. 1 správního řádu – písemnost se tedy zveřejní na úřední desce správního orgánu (pořizovatele) a vyznačí se na ní den vyvěšení. Zároveň se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla – li v dané lhůtě zveřejněna zároveň způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Dle § 172 odst. 1 správního řádu se opatření obecné povahy vyvěsí na úřední desce správního orgánu a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Dle § 25 odst. 2 správního řádu, jde –li o řízení, při kterém se veřejnou vyhláškou doručuje ve správních obvodech několika obcí, správní orgán, který písemnost doručuje ji nejpozději v den vyvěšení zašle též příslušným obecním úřadům, které jsou povinny písemnost bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů. K posouzení dne vyvěšení se však v tomto případě uplatní modifikační ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého vyvěšuje – li se písemnost vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději (tedy nikoliv den vyvěšení na úřední desce původního správního orgánu, který písemnost doručuje dle § 25 odst. 3 správního řádu). Tato úprava se zjevně vztahuje na situace, kdy obec, jejíž zastupitelstvo o pořízení územního plánu rozhodlo, není zároveň obcí, jejíž obecní úřad je pořizovatelem územního plánu (viz 3.1.2. Návrh zadání).

Odchylně od obecné úpravy § 172 odst. 2 správního řádu je upravena také povinnost ve vztahu ke zveřejnění opatření obecné povahy velkého rozsahu. Při aplikaci obecné úpravy

platí, že není – li možno zveřejnit opatření obecné povahy 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 tomto případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup. Speciální dikce § 20 odst. 2 stavebního zákona nekompromisní povinnost zveřejnění úplného znění způsobem umožňujícím dálkový přístup neobsahuje. Naopak - stanoví, že pokud vzhledem k obsahu písemnosti není vhodné, nebo účelné zveřejnit na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup celý její obsah, příslušný orgán jak vyvěsí na úřední desce, tak zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup pouze oznámení se základními údaji o jejím obsahu a s uvedením, kde a kdy je možné do písemnosti nahlédnout. Písemností se v § 20 odst. 3 stavebního zákona rozumí též výkresy, schémata a jiná zobrazení.

Pořizovatel je povinen na základě § 52 odst. 1 stavebního zákona zajistit, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí zaprvé u pořizovatele, zadruhé v obci, pro kterou se územní plán pořizuje (z logiky věci opět pouze v případě, není – li její obecní úřad pořizovatelem).

Druhým významným mezníkem v řízení je konání veřejného projednání dle § 52 odst. 1 stavebního zákona. Jedná se o zákonnou výjimkou ze zásady písemnosti řízení o opatření obecné povahy upravené v § 172 odst. 3 správního řádu.

Do konce veřejného projednání, které je dle § 172 odst. 3 správního řádu povinen správní orgán (pořizovatel) oznámit na úřední desce nejméně 15 dnů předem, může zákonem vymezený okruh osob podat námitky a připomínky k návrhu územního plánu. Námitky a připomínky splňující náležitosti dle obecné úpravy § 22 odst. 3 stavebního zákona (platící pro námitky a připomínky podané v rámci celé úpravy stavebního zákona), tedy písemné námitky a připomínky opatřené identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje, lze podat i před konáním veřejného projednání. Takové námitky a připomínky se v písemném záznamu o veřejném projednání uvedou s odkazem na jejich znění, jež se k záznamu taktéž připojí. K později podaným námitkám a připomínkám se však na základě zásady koncentrace stanovené v § 52 odst. 3 stavebního zákona nepřihlíží.

Zatímco Ústavní soud vyslovil ve svém usnesení sp. zn. II.ÚS 2961/10 ze dne 26.05.2011 názor, že následkem zmeškání uvedených lhůt ve vztahu k námitkám je omezení možnosti soudního přezkumu, cituji: „*Vzhledem k technické, organizační a finanční náročnosti celého projektu je ovšem toto oprávnění časově zkoncentrováno. Nutně jsou pak limitovány i možnosti obrany v rámci soudního přezkumu. Takové omezení je nejen přípustné, ale i logické, přičemž opačný přístup, umožňující znovu zpochybnit úkony již odsouhlasené, by*

podle názoru Ústavního soudu svědčil o nekoncepčnosti institutu územního plánování.“, předchozí stanovisko rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřené v usnesení ze dne 16. listopadu 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010 – 116 v téže otázce uvádí: *„Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. …Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu. …Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“*

Mezi výše uvedenými druhy výtek existuje několik podstatných rozdílů vztahujících se k osobám oprávněným je podat, způsobu jejich vypořádání, a zejména dostupným obranným prostředkům. Návod pro jejich praktické rozlišení pořizovatelem autoritativně poskytl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51, jehož předmětnou část zopakoval též významný rozsudek ze dne 23. září 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 – 185, cituji: *„…rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka (§ 172 odst. 5 správního řádu), není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl.“* V pořadí druhé jmenované rozhodnutí tento princip rozvíjí a upřesňuje*: „ Všechny výhrady uplatněné […] privilegovanou osobou ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona, jsou proto námitkami a tak je nutno s nimi naložit. Týká se to i těch námitek […] mířících na proces pořizování územního plánu.“*

Námitky proti návrhu územního plánu jsou oprávněni podat vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Oproti úpravě § 172 odst. 5 správního řádu je tedy úprava osob oprávněných podat námitky k návrhu územního plánu ve stavebním zákoně speciální a užší.[13]

„Veřejně prospěšnou stavbou“ se dle definice § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona rozumí „stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k ochraně, nebo rozvoji území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci“. K bližšímu vymezení vztahů, které je nutné zvážit při posuzování, zda určitý objekt je veřejně prospěšnou stavbou,

[13] Srov. Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 135

Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 9. prosince 2010, sp. zn. 5 Ao 6/2010 – 65, při vztažení dané otázky na spornou stavbu občasné vodoteče, následující: *„Podle § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona se za veřejnou infrastrukturu považuje mj. technická infrastruktura, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, dále následuje pouze demonstrativní výčet takových staveb a zařízení (např. vodovody, vodojemy, kanalizace atd.). Z toho je zřejmé, že mezi technickou infrastrukturu lze řadit i stavbu k odvodnění pozemků, v daném případě stavbu občasné vodoteče, která má k tomuto účelu sloužit. Tato plánovaná stavba tedy může být podle § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona považována za stavbu pro veřejnou infrastrukturu určenou k ochraně území obce, tedy za veřejně prospěšnou stavbu.“*

„Veřejně prospěšným opatřením“ se ve smyslu definice § 2 odst. 1 písm. m) stavebního zákona rozumí „opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci.“

„Zastavitelná plocha“ je v § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona definována jako „plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje.“ K výkladu komplexního pojmu „vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem zastavitelných ploch“ Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 7. ledna 2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008 – 62 upřesnil, že: *„Došlo-li v průběhu procesu přijímání územního plánu k přehodnocení zařazení pozemku, je třeba dikci § 52 odst. 2 stavebního zákona („zastavitelných ploch“) vykládat „obousměrně“, tedy tak, že dotčenost nastane nejen v situaci, kdy z nezastavitelného území má být zastavitelné, ale i naopak. I nemožnost stavět je totiž významným zásahem do vlastnického práva majitele pozemku.“*

Ve dvou prvních definicích se tak snoubí znak materiální, tj. naplnění definičních prvků ve vztahu k porovnávanému objektu, a znak formální, kterým je nutnost, aby byl objekt naplňující stanovená kritéria v územním plánu (a v územně plánovací dokumentaci obecně) vyznačen, zatímco posledně jmenovaná definice vyžaduje pouze znak formální – jedná se o území, které je k zastavění formálně určeno.

„Zástupcem veřejnosti“ se rozumí osoba pověřená uplatněním věcně shodných připomínek za podmínek § 23 odst. 1 stavebního zákona, tedy právnická osoba nebo fyzická osoba plně způsobilá k právním úkonům, kterou k takovému postupu zmocnila nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územního plánu. Kvalitativním dopadem je, že takto uplatněná věcně shodná připomínka se pro účely

posuzování mění v „námitku“, což by však již neplatilo, pokud by takové připomínky (tj. věcně shodné), i při jejich značném počtu byly uplatňovány jednotlivě.[14] Potřebné zmocnění se na základě § 23 odst. 3 stavebního zákona dokládá seznamem občanů obce nebo obyvatel (s verifikovatelností podle úředně vedené evidence obyvatel), kteří uplatňují věcně shodnou připomínku a podpisovou listinou, v níž je uvedeno jméno a příjmení, trvalý pobyt nebo pobyt, popřípadě adresa místa pobytu v zahraničí a podpis osob s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námitky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námitky podle stavebního zákona, a prohlášením zástupce veřejnosti, že toto zmocnění přijímá, jež obsahuje jeho jméno a příjmení, trvalý pobyt, nebo pobyt a podpis. V případě pochybností, zda osoba splňuje pro postavení zástupce veřejnosti zákonem stanovené předpoklady, rozhodne dle § 23 odst. 4 stavebního zákona správní orgán postupem podle správního řádu usnesením (§ 76 správního řádu), které se oznamuje pouze této osobě, přičemž až do pravomocného rozhodnutí má tato osoba všechna práva zástupce veřejnosti. Zástupce veřejnosti jakožto obecný institut vymezený v § 23 stavebního zákona vystupuje v roli nositele zvláštních práv během více zákonem předpokládaných procesů, tedy nejen při projednávání návrhu územního plánu v řízení, ale stejně tak již během projednání konceptu. (viz 4.1. Způsoby participace a soukromé osoby legitimované k participaci)

Námitky všech jmenovaných osob musí být dle § 22 odst. 3 stavebního zákona uplatněny písemně, a dále dle § 52 odst. 3 stavebního zákona musí obsahovat dostatečné odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokládající dotčená práva[15] a exaktní vymezení území dotčeného námitkou.

Podle § 172 odst. 5 správního řádu o námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Tím je dle § 54 odst. 2 stavebního zákona zastupitelstvo obce, pro niž je územní plán pořizován, které tak činí vzhledem k dikci § 52 odst. 1 stavebního zákona na základě návrhu vypracovaného pořizovatelem ve spolupráci s tímto zastupitelstvem (vydavatelem) po skončení veřejného projednání a na jeho základě.

Narozdíl od podaných připomínek má tedy o námitkách vydavatel – zastupitelstvo obce, pro niž je územní plán pořizován) - dle § 172 odst. 5 správního řádu povinnost výslovně rozhodnout. Takové rozhodnutí podléhá možnosti obrany, tedy nápravy. Rozhodnutí i jeho

[14] Srov. Marek, K., Průcha, P.:Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011. str. 41

[15] Dle názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku ze dne 28. března 2008, sp. zn. č. j. 2 Ao 1/2008 – 51: *„Ustanovení § 52 odst. 3, věta první nového stavebního zákona pouze stanoví, že „nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odst. 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokládající dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou“. Z dikce tohoto ustanovení je tedy zcela zřejmé, že zákon nevyžaduje u osoby vznášející námitku povinnost prokazovat svá práva k dotčeným nemovitostem výpisem z katastru nemovitostí…“*

odůvodnění je povinnou součástí odůvodnění územního plánu a jak k dané problematice upřesnil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. září 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 – 185: *„…není třeba vydávat o námitkách každého namítatele samostatné rozhodnutí, které by se této osobě např. i samostatně doručovalo.“*

Součástí tohoto rozhodnutí je odůvodnění námitky samotné. Jak k dané problematice uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. listopadu 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010 – 169: *„Jestliže je rozhodnutí o námitkách minimálně z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu).“* Tuto myšlenku Nejvyšší správní soud rozvedl v usnesení sp. zn. 5 Ao 3/2011 – 44 odkazujícím na výše zmíněný rozsudek: *„Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné, nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedeným důkazy za vyvrácené.“*

Konečně lze též uvézt rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008 – 109, který v obecnější rovině konstatuje, že: *„Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost.“*

Písemné připomínky může podat každý, tedy kterýkoliv soukromý subjekt bez ohledu na svůj vztah k řešenému území. Stavební zákon tak upravuje okruh osob oprávněných podat připomínky oproti ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu nejen jako okruh širší, ba přímo neomezený. O připomínkách pořizovatel nerozhoduje správním rozhodnutím, uplatněné připomínky mají pouze povahu podkladu pro opatření obecné povahy a správní orgán je povinen se jimi v tomto smyslu také zabývat a stejně tak se s nimi vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy. Nelze se tak proti jejich vypořádání přímo bránit.

K námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydávání zásad územního rozvoje se na základě § 52 odst. 4 stavebního zákona nepřihlíží. Důvodem je zejména snaha zabránit situaci, kdy by byl proces pořizování územně plánovací dokumentace zpomalován a zatěžován opakovanými výhradami, které byly vypořádány již na vyšším stupni územního plánování, s jehož výsledkem, tedy vyšší územně plánovací dokumentací, musí být

územní plán bez dalšího v souladu, což takovou výhradu činí a priori bezpředmětnou, a nezohlednitelnou způsobem neodporujícím takovým subordinačním vztahům.

V závěru řízení se koná samotné veřejné projednání, které na základě § 22 odst. 1 nařídí pořizovatel. O průběhu veřejného projednání je pořizovatel povinen vést na základě § 22 odst. 2 stavebního zákona písemný záznam. Při veřejném projednání pořizovatel podle § 22 odst. 3 stavebního zákona.obligatorně zajistí skrze spolupráci s fyzickou osobou oprávněnou podle zvláštního právního předpisu k projektové činnosti ve výstavbě (tj. projektantem) výklad územně plánovací dokumentace.

Na konci veřejného projednání uplatňují dotčené orgány dle § 52 odst. 3 svá stanoviska k připomínkám a námitkám. Přitom platí, že pořizovatel je vázán jak stanovisky dotčených orgánů, uplatněnými při společném projednání, tak stanovisky k připomínkám a námitkám při projednání veřejném.[16]

5.2. Prostředky obrany

5.2.1. Prostředky obrany proti rozhodnutí o námitkách

Stavební zákon zvláštní úpravu možnosti obrany vůči rozhodnutí o námitkách neobsahuje, uplatní se tudíž v plné míře subsidiární úprava správního řádu.

Ve vztahu k rozhodnutí o námitkách je ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu vyloučeno odvolání, i rozklad.

V této souvislosti je možné při obraně proti rozhodnutí o námitkách zvažovat aplikaci 3 institutů správního práva – a sice obnovu řízení (§ 100 a násl. správního řádu), přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu) a správní žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního - dále jen „soudní řád správní“).

Podle Marka a Průchy nelze vzhledem k dikci § 174 odst. 1 správního řádu, dle něhož pro řízení podle části šesté správního řádu o opatření obecné povahy „platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé“ vyloučit mimořádný opravný prostředek v podobě obnovy řízení (§ 100 a násl. správního řádu)[17]. Zejména pak v případě, kdy bylo závazné stanovisko dotčeného orgánu, o něž se rozhodnutí o námitkách rozhodujícím způsobem opíralo, zrušeno. Avšak *„v případě nařízení obnovy řízení z povahy věci přichází v úvahu jen lhůta objektivní*.“[18] Tedy v souladu s § 100 odst. 2 správního řádu lhůta 3 let od

[16] Srov. Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 137
[17] Srov. Marek, K., Průcha, P.:Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011. str. 65
[18] Srov. Marek, K., Průcha, P.:Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011. str. 66

účinnosti územního plánu (jak logicky vyplývá z přiměřeného vztažení jmenované úpravy, která za počátek běhu objektivní lhůty považuje „právní moc rozhodnutí“, na opatření obecné povahy).

V úvahu připadá rovněž podání nezávazného podnětu k přezkumnému řízení. Mezi odbornými kruhy však panují rozpory v tom směru, jakým způsobem jeho úpravu na přezkum námitky vztáhnout.

Někteří autoři, např. Marek a Průcha, aplikují na rozhodnutí o námitce (a nutno podotknout, že nikoliv nelogicky) ustanovení § 158 odst. 2 správního řádu – dle něhož se „ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu přiměřeně použije i na úkony správního orgánu prováděné podle…hlavy šesté, jejichž zrušení není zvlášť upraveno“.[19] Podle § 94 odst. 1 správního řádu: „V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí…“ Marek a Průcha tak považují rozhodnutí o námitce vzhledem k jeho specifickému charakteru odlišnému od klasického rozhodnutí vydaného ve standardním správním řízení spojeném se všemi právy a povinnostmi účastníků řízení, za správní úkon sui generis, na který obecnou úpravu přezkumného řízení určeného ke kontrole zákonnosti „standardních“ správních rozhodnutí vztáhnout nelze. V důsledku aplikace dané úpravy by rozhodnutí o námitkách, jež je v rozporu s právními předpisy a jež nelze opravit opravným usnesením dle § 156 odst. 1 správního řádu, zrušil usnesením správní orgán, který je vydal a to s účinky ode dne, kdy bylo rozhodnutí vydáno, pokud by zákon nestanovil postup jiný, což se však v případě úpravy stavebního zákona neděje. Na tento postup by se použila úprava hlavy IX části druhé správního řádu o přezkumném řízení pouze přiměřeně. Výsledkem by byla suspenze klasického devolutivního účinku přezkumu zakotveného v § 95 odst. 1 správního řádu, a vzhledem k faktické absenci jiné zákonné úpravy, derogace dvojkolejnosti účinků zrušení, či změny přezkoumávaného rozhodnutí dle obecné úpravy § 99 odst. 2 a 3 správního řádu.

Opačně však povahu rozhodnutí o námitkách ve vztahu k možnosti jeho dosazení do klasických vztahů správního práva vážících se na pojem „rozhodnutí“ posoudil Nejvyšší správní soud, který v usnesení ze dne 27. října 2010, sp. zn. 2 Ao 5/2010 – 24 uvedl následující: *„Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze po stránce formální považovat za správní rozhodnutí. […] Jakkoli tedy vypořádání uplatněné námitky není předmětem řízení (byť s jeho vyústěním - opatřením obecné povahy - je imanentně spojeno) a ten, kdo námitku uplatnil nedisponuje procesními*

[19] Srov. Marek, K., Průcha, P.:Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011. str. 66

možnostmi odpovídajícími právům účastníků řízení dle části druhé hlavy čtvrté správního řádu (nejde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), nelze nalézt argumenty pro závěr, že by jen z tohoto důvodu nemělo být rozhodnutí o námitce považováno za rozhodnutí (po formální stránce)."

Výsledkem ať už "kvazipřezkumného" („bezdevolutivního"), nebo „pravého" přezkumného řízení bude alternativně změna, nebo zrušení rozhodnutí podle § 97 odst. 2 správního řádu, která s sebou přinese účinek předpokládaný § 54 odst. 4 stavebního zákona - tedy nemožnost postupovat podle částí územního plánu vymezených v rozhodnutí o zrušení (nebo změně, ač stavební zákon tuto variantu v předmětném ustanovení neopakuje) rozhodnutí o námitkách, a to do doby, než bude územní plán uveden obcí do souladu s tímto rozhodnutím.

Třetím obranným institutem je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. soudního řádu správního. Příslušným k řízení je dle § 7 odst. 1 soudního řádu správního krajský soud. Lze mít za to, že navzdory veškerým specifikům vykazuje rozhodnutí o námitkách znaky uvedené v § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního – tedy že je rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy, a to konkrétně orgánem územního samosprávného celku. Vzhledem k nepřípustnosti řádných opravných prostředků není pro podání žaloby nutné naplnit podmínku subsidiarity dle § 5 soudního řádu správního – tedy tyto řádné opravné prostředky vyčerpat.

Nejvyšší správní soud se ve svém usnesení ze dne 27. října 2010, sp. zn. 2 Ao 5/2010 – 24 vyslovil jak k samotné otázce přípustnosti přezkumu rozhodnutí o námitce, tak vztahu přezkumu rozhodnutí o jednotlivé námitce vůči přezkumu celého územního plánu: *Otázkou, zda konkrétně rozhodnutí o námitkách podaných proti návrhu územního plánu lze podřadit soudnímu přezkumu, se zdejší soud již v minulosti zabýval, a to v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62. Zde připustil, že jde o správní akt, který je samostatným rozhodnutím, kterým by, dle konkrétních okolností věci, mohlo dojít k dotčení práv osoby, která tuto námitku uplatnila. Vždy je však nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námitkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takové osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách; soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy.*" (k obraně proti územnímu plánu viz 5.2.2. Subsidiární obranné prostředky).

Pozornost je třeba věnovat též legitimaci zástupce veřejnosti. Z posledně zmíněného rozhodnutí a dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (viz např.: usnesení Nejvyššího

správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 – 27 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42) vyplývá specificky omezená aktivní žalobní legitimace zástupce veřejnosti k napadení rozhodnutí o námitce, případně územního plánu ve správním soudnictví. Zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona ani osoby, které zastupoval v řízení o vydání územně plánovací dokumentace, nejsou nadáni aktivní legitimací k podání žaloby dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, neboť v řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře. Obdobně nedisponují aktivní legitimací v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy z toho důvodu, že nemohou tvrdit dotčení („zkrácení“) na svých právech dle § 101a odst. 1 soudního řádu správního, neboť typicky oni jsou okruhem osob, které dotčeny nejsou (mimo jiné proto, že samostatně by k podání námitek oprávněni nebyli, avšak to i některé jiné osoby, které dotčení tvrdit mohou). Jedinou možností obrany tak pro ně zůstává § 65 odst. 2 soudního řádu správního, neboť zástupce veřejnosti disponuje právy procesními, což ve spojení s tvrzením jejich porušení natolik intenzivního, že jeho následek mohla být samotná nezákonnost rozhodnutí, zakládá legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí podle uvedeného ustanovení.

Na základě § 75 odst. 5 soudního řádu správního přezkoumá správní soud napadené výroky rozhodnutí o námitkách v mezích žalobních bodů (ve smyslu § 71 odst. písm. d) soudního řádu správního - tedy skutkových, či právních důvodů, ze kterých žalobce usuzuje na nezákonnost, případně nicotnost napadených výroků rozhodnutí). Pakliže byl závazným podkladem pro rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není – li takovým úkonem sám vázán za předpokladu, že soudní řád správní neumožňuje napadnout takové rozhodnutí samostatnou žalobou u soudu. Takovým způsobem je tedy po zvážení všech právních argumentů dle mého názoru bezpochyby možné napadnout zejména stanoviska dotčených orgánů k připomínkám a námitkám uplatněným na konci veřejného projednání návrhu územního plánu.

5.2.2. Subsidiární prostředky obrany

Soukromé osoby, které participovaly na řízení nikoliv námitkami, nýbrž připomínkami, nebo které z různých důvodů nevznesly žádný druh výhrad, možnost obrany proti rozhodnutí o námitce nemají. Stejně tak osoby, u nichž pro ně nepříznivé rozhodnutí o námitce po stránce materiální, formální, i z hlediska procesního postupu včetně podkladů pro takové rozhodnutí žádnou napadnutelnou vadou netrpí, přesto je z uvedených hledisek zatížen vadou samotný územní plán.

Těmto osobám však za splnění zákonných náležitostí právo dodatečné účinné prostředky obrany přiznává. Ve všech níže uvedených případech umožňují napadnout přímo územní plán. Ačkoliv se v těchto případech již nemusí jednat o obranné prostředky se vztahem k přímé participaci na samotném řízení o územním plánu, v mnoha případech jsou pro dané soukromé osoby jedinou linií právní obrany.

Podobně jako v případě rozhodnutí o námitce správní řád v obecném ustanovení § 173 odst. 2 konstatuje, že „proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek“. Oproti rozhodnutí o námitce tak do skupiny pro stěžovatele nedostupných opravných prostředků vedle opravných prostředků řádných, tedy odvolání a rozkladu, zařadil rovněž mimořádný opravný prostředek obnovy řízení. Dikcí „nelze podat“ v předmětném ustanovení však není vyloučena možnost zahájení obnovy řízení z moci úřední dle § 103 odst. 3 a 4 správního řádu.

Zákonná úprava v § 174 odst. 2 správního řádu naopak výslovně deklaruje možnost provézt za účelem posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy standardní přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu), tedy i možnost podat k zahájení takového řízení nezávazný podnět. Nicméně, s jistými praktickými odlišnostmi se vztahem k přezkumu opatření obecné povahy jako takového - usnesení o zahájení přezkumného řízení lze dle § 174 odst. 2 správního řádu vydat do 3 let od účinnosti opatření a účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci. Lze mít za to, že tato úprava je vůči § 96 správního řádu ve vztahu speciality – praktickým následkem bude suspendování aplikace subjektivní 2 měsíční lhůty a prodloužení lhůty objektivní z původního 1 roku (od právní moci) na 3 roky od účinnosti. Rovněž je vyloučena obecná variantní konstrukce účinků rozhodnutí v přezkumném řízení zakotvená v § 99 správního řádu, když účinky tohoto rozhodnutí nastávají obligatorně ex nunc, tedy od právní moci rozhodnutí. Výsledek přezkumného řízení není závislý na skutečnosti, zda a s jakým výsledkem bylo přezkoumáváno rozhodnutí o námitkách.[20] Nadřízený správní orgán může s ohledem na § 54 odst. 6 stavebního zákona územní plán pouze zrušit, nikoliv změnit, a to pro rozpor se zákonem, nebo vady řízení, které mu předcházelo.

Poslední možností, a de facto jedinou, která je v rámci postupu obrany proti územnímu plánu, a opatření obecné povahy vůbec, nároková, je domáhat se nápravy ve správním soudnictví návrhem na zahájení řízení o zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho částí (§ 101a a násl. soudního řádu správního). K řízení je na základě § 7 odst. 1 a zrušení § 101c soudního řádu správního od 1.1.2012 nově příslušný krajský soud.

[20] Srov. Marek, K., Průcha, P.:Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011. str. 69

Aktivně legitimovaný subjekt, dle § 101a odst. 1 soudního řádu správního„ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“, je oprávněn podat návrh na zahájení řízení rovněž nově nejpozději do 3 let od účinnosti opatření obecné povahy (§ 101b odst. 1 soudního řádu správního) a soud je vázán novelizací prodlouženou lhůtou 90 dnů (dříve 30 dnů) od podání návrhu k rozhodnutí (§ 101b odst. 2 soudního řádu správního). K tématu splnění podmínek nutných k přiznání aktivní legitimace pojednal Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120: *„Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.* (…) *Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně 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.* (…) *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 územní 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.“* Dále zdůraznil, že přípustnost návrhu na tvrzeném zkrácení práv přímo závisí, cituji: *„V případě územních plánů musí navrhovatel 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.“* V rozsudku ze dne 24. listopadu 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010 – 169 navíc upřesnil: *„Upřít těmto navrhovatelům aktivní žalobní legitimaci by bylo možné pouze tehdy, pokud by soud již z návrhu samotného bez jakýchkoliv pochyb dovodil, že opatřením obecné povahy zcela jistě nebyli navrhovatelé zkráceni na svých právech.*“ V rozhodovací praxi pak připustil žalobní legitimaci v případech, kdy pozemek ve vlastnictví navrhovatele nedisponoval mezní hranicí s řešeným územím (viz rozsudek ze dne 24. února 2010, sp. zn. 4 Ao 1/2010 – 43), naopak vyloučil aktivní procesní legitimaci nájemců, podnájemců a vypůjčitelů nemovitostí,

byť na území územním plánem regulovaném (viz usnesení ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 - 120).

Ohledně pasivní legitimace konstatoval v již zmíněném usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 – 120: *„… jako odpůrce má v řízení o zrušení územního plánu schváleného zastupitelstvem obce vystupovat obec sama.“*

Dle § 101b odst. 2 soudního řádu správního je navrhovatel v návrhu nově povinen uvézt „návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje […] opatření obecné povahy nebo jeho části za nezákonné.“

V této souvislosti je vhodné zmínit rozsudek ze dne 28. března 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že i přes případné formální pochybení – posouzení námitek jako připomínek – pokud odpůrce námitky navrhovatele v odůvodnění opatření obecné povahy věcně posoudí a po obsahové stránce s nimi naloží jako s námitkami, nelze tuto skutečnost považovat za důvod pro zrušení opatření obecné povahy.

Rozsah „návrhových bodů“ již není možné v dalším řízení rozšiřovat na nenapadené části, pouze jej omezit (§ 101b odst. 2 soudního řádu správního), a soud je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 soudního řádu správního). Pokud již bylo na základě územního plánu v navazujících řízeních dle části čtvrté stavebního zákona (dále jen „stavební řád“) vydáno rozhodnutí, je podle § 101a odst. 2 soudního řádu správního možné domáhat se zrušení opatření obecné povahy pouze společně s návrhem na zrušení rozhodnutí vydaného dle stavebního řádu; soud má povinnost zkoumat zákonnost postupu předcházejícího vydání rozhodnutí napadeného žalobou. V případě rozporu opatření obecné povahy se zákonem, překročení meze působnosti či pravomoci vydavatele, nebo nedodržení zákonem stanoveného způsobu vydání soud opatření obecné povahy nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí (§ 101d odst. 3 soudního řádu správního), přičemž práva a povinnosti ze vztahů vzniklých na základě opaření obecné povahy před jeho zrušením zůstávají dle § 101d odst. 4 soudního řádu správního nedotčena.

Na závěr nutno podotknout, že Nejvyšší správní soud vyslovil důležitou funkci žaloby na zrušení opatření obecné povahy ve svém usnesení ze dne 7. ledna 2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008 – 62, když konstatoval: *„Nejvyšší správní soud však nesdílí názor […], že by bylo možné stanoviska dotčených orgánů k územnímu plánu podrobit přezkumnému řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu. … Nemožností přezkoumání stanoviska podle § 149 správního řádu ovšem navrhovatelé nejsou dotčeni v právu na jeho přezkum, neboť ten je, byť jen nepřímo, vyhrazen […] v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) podle hlavy II. dílu 7 s. ř. s. … V rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy vydáno v souladu se*

zákonem, se pak Nejvyšší správní soud zabývá i správností stanoviska dotčeného orgánu.“ Tato právní věta jistě najde své uplatnění i v situaci nové koncepce žalobních bodů. Individuální napadení stanovisek dotčených orgánů je tedy vyloučeno. Avšak správnost (a zřejmě i zákonnost) závazných stanovisek (včetně stanovisek k námitkám a připomínkám), která není možné napadnout v rámci návrhu na zrušení rozhodnutí o námitkách, nebo v situaci, kdy takové rozhodnutí vůbec nebylo vydáno, je možné zpochybnit skrze napadení územního plánu z hlediska zákonnosti nejpravděpodobněji v té části, která, byť implicitně, vyslovuje postup v souladu s tímto stanoviskem.

6. Závěr

Po výsledném shrnutí všech načerpaných poznatků lze konstatovat, že výčet prostředků, jimiž lze intervenovat, případně korigovat postup pořizování územního plánu z pozice soukromé osoby (ať už fyzické, nebo právnické) nelze ani vzdáleně označit za úzký. Ať již mají oprávněné osoby na mysli zájem vlastní (vztahující se např. k právům majetkovým absolutním, případně k některým právům, jejichž dotčení bylo judikaturou označeno za zásah intenzity dostatečné pro přiznání aktivní legitimace k uplatnění vybraných způsobů obrany), nebo zájem veřejný (zájem na zachování zákonnosti procesu pořizování a vydávání územního plánu), nabízí se jim řada institutů různého stupně faktické účinnosti. Jejich těžištěm i nadále zůstává řízení o vydání územního plánu, přesto nelze opomenout některé prostředky povahy preventivní „konzultace“ různého stupně závaznosti (zejména co se veřejného projednání ve fakultativní fázi konceptu týká), a obdobně prostředky nápravy následné (prvořadě s užitím vybraných žalob ve správním soudnictví, dodatkově pak nezávazných podnětů k přezkumnému řízení).

Ačkoliv se velká část užitého materiálu (judikátů, ale též odkazů odborné literatury) vztahuje k obecné úpravě opatření obecné povahy a dalších institutů správního řádu, v návaznosti na praktické dopady je pro řešené téma vitálně důležitá. Na tomto místě by autor rád podotkl, že v souvislosti s kolekcí podkladů získal množství informací mnohonásobně převyšující rozsahová omezení této práce.

Lze tak závěrem konstatovat, že práce z účelově strategického hlediska tvoří především hutné materiální jádro předestřené problematiky, ze kterého lze později vycházet při řešení konkrétnějších situací vyskytnuvších se v teorií obtížně postižitelné právní praxi.

7. Zdroje

7.1. Právní předpisy

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

7.2. Literatura

Hegenbart , M. , Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 504 s.

Kliková, A. a kol. Stavební právo. Praktická právnická příručka. 3. vydání. Praha: Linde, 2009, 223 s.

Lalík, M. Prováděcí vyhlášky k stavebnímu zákonu. Praha : C.H.Beck, 2011, 801 s.

Malý, S . Nový stavební zákon s komentářem. Praha: ASPI, a.s., 2007, 748 s.

Marek, K., Průcha, P.:Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011, 400 s.

Sládeček, V., Pouperová, O., a kolektiv: Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly). Praha : Leges, 2011, 416 s.

7.3. Judikatura

7.3.1. Internetový zdroj

http://www.uur.cz/default.asp?ID=3897

7.3.2. Seznam použitých judikátů Nejvyššího správního soudu

sp. zn. 6 Ao 25/2002 – 42

sp. zn. 2 Ao 1/2008 – 51

sp. zn. 2 Ao 2/2008 – 62

sp. zn. 5 Ao 3/2008 – 27

sp. zn. 1 Ao 3/2008 – 136

sp. zn. 1 Ao 1/2009 – 120

sp. zn. 1 Ao 1/2009 – 185

sp. zn. 9 Ao 2/2009 – 54

sp. zn. 1 Ao 2/2010 – 116

sp. zn. 1 Ao 5/2010 – 169

sp. zn. 1 Ao 6/2010 – 130

sp. zn. 4 Ao 1/2010 – 43

sp. zn. 5 Ao 3/2011 – 44

sp. zn. 5 Ao 6/2010 – 65

7.3.3. Seznam použitých judikátů Ústavního soudu

sp. zn. II.ÚS 2961/10