

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE
Přezkum územního plánu

Jan Šlechta

Plzeň

2021

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2020/2021

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení:	Jan ŠLECHTA
Osobní číslo:	R16M0278P
Studijní program:	M6805 Právo a právní věda
Studijní obor:	Právo
Téma práce:	Přezkum územního plánu
Zadávací katedra:	Katedra správního práva

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Územní plán – vývoj institutu
3. Územní plán jako opatření obecné povahy
4. Správní přezkum územního plánu
5. Soudní přezkum územního plánu
6. Incidenční přezkum územního plánu
7. Novela stavebního zákona – dopad na přezkum
8. Závěr

Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:


- Kopecký, Martin. *Správní právo: obecná část*. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2019. xxxii, 536 stran. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9
- Hendrych, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. xxix, 570 stran. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1
- Průcha, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2019*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. 533 stran. Glosátor. ISBN 978-80-7502-355-1
- Marek, Karel a Průcha, Petr. *České stavební právo v evropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 451 s. Spisy Právnícké fakulty Masarykovy univerzity. Řada teoretická = Acta Universitatis Brunensis. Iuridica; 351. ISBN 978-80-210-4958-1
- Macháčková, Jana a kol. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. xvi, 1199 stran. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9
- POTÉŠIL, L., Roztočil, A., Hrošková, K., Lachmann, M.: *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **24. června 2020**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2021**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen, 2021

.....

Jan Šlechta

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Zdeňkovi Horáčkovi, Ph.D., za vedení, připomínky, rady a čas, který mi v průběhu zpracování diplomové práce věnoval.

ÚVOD	1
1. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ.....	3
2. HIERARCHIE NÁSTROJŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ.....	5
2.1 ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ PODKLADY	5
2.1.1 ÚZEMNĚ ANALYTICKÉ PODKLADY	5
2.1.2 ÚZEMNÍ STUDIE.....	6
2.2 POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE	6
2.3 ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE	7
2.3.1 ÚZEMNÍ ROZVOJOVÝ PLÁN	7
2.3.2 ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE	8
2.3.3 ÚZEMNÍ PLÁN	9
2.3.4 REGULAČNÍ PLÁN	9
3. ÚZEMNÍ PLÁN	10
3.1 ÚČEL A OBSAH ÚZEMNÍHO PLÁNU	10
3.2 ZÁVAZNOST	11
3.3 PROCES POŘÍZENÍ A VYDÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU	11
3.3.1 POŘÍZENÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU	12
3.3.2 ZADÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU.....	12
3.3.3 NÁVRH ÚZEMNÍHO PLÁNU.....	13
3.3.4 VEŘEJNÉ PROJEDNÁNÍ.....	15
3.3.5 VYDÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU.....	18
3.4 FORMA ÚZEMNÍHO PLÁNU	18
4. SPRÁVNÍ PŘEZKUM ÚZEMNÍHO PLÁNU	22
4.1 ÚPRAVA PŘEZKUMNÉHO ŘÍZENÍ	22
4.2 ZAHÁJENÍ PŘEZKUMNÉHO ŘÍZENÍ A PROBLEMATIKA ÚČASTENSTVÍ	23
4.2.1 PROBLEMATIKA ÚČASTENSTVÍ.....	24
4.2.1.1 Formální hledisko	26
4.2.1.2 Materiální hledisko	29
4.3 PRŮBĚH PŘEZKUMNÉHO ŘÍZENÍ	30
4.4 PŘEZKUM NÁMITEK A ZÁVAZNÝCH STANOVISEK	33
5. SOUDNÍ PŘEZKUM ÚZEMNÍHO PLÁNU	35
5.1 INCIDENČNÍ PŘEZKUM	36
5.2 PODMÍNKY ŘÍZENÍ	37
5.2.1 EXISTENCE PŘEDMĚTU ŘÍZENÍ.....	38
5.2.2 AKTIVNÍ LEGITIMACE.....	39

5.2.3	PASIVNÍ LEGITIMACE	41
5.2.4	ROZSAH PŘEZKUMU	42
5.3	ALGORITMUS SOUDNÍHO PŘEZKUMU	42
5.3.1	PRAVOMOC VYDAT ÚZEMNÍ PLÁN.....	43
5.3.2	PŮSOBNOST V OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ	44
5.3.3	PROCESNÍ POSTUP PŘI VYDÁVÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU	44
5.3.3.1	Vady spojené s informováním veřejnosti	46
5.3.3.2	Vady spojené s veřejným projednáním	47
5.3.3.3	Vady spojené s námitkami a připomínkami.....	48
5.3.3.4	Vady v odůvodnění územního plánu	50
5.3.4	SOULAD S HMOTNÝM PRÁVEM	51
5.3.5	ZÁSADA PROPORCIONALITY	52
5.4	VYBRANÉ POŽADAVKY NA ÚZEMNÍ PLÁNY.....	54
6.	DŮSLEDKY PŘEZKUMU ÚZEMNÍHO PLÁNU	56
7.	PŘEZKUM ÚZEMNÍCH PLÁNŮ NA SLOVENSKU	59
8.	NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON – DOPAD NA PŘEZKUM	61
ZÁVĚR	64
SUMMARY	67
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	69

ÚVOD

Diplomová práce se věnuje problematice přezkumu územního plánu, a to jak *správnímu* přezkumu, tj. postupem podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, tak i přezkumu *soudnímu*, tedy v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy, které je upraveno v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Územní plány mají zásadní vliv na budoucí rozvoj konkrétního území, ale také bezprostřední význam pro regulaci jeho využití. Při jejich pořizování dochází k nastavování podmínek a limitů, které zásadně ovlivňují, jakým způsobem bude určité území možné využívat, což má dopad zejména vlastnická práva osob, jejichž pozemky jsou územním plánem regulovány. Je proto poměrně časté, že se tyto osoby (ale i jiné subjekty) do procesu pořizování územního plánu zapojují a snaží se prosadit regulace vyhovující jejich vlastním zájmům. O územním plánu rozhoduje zastupitelstvo obce, pro kterou je územní plán pořizován. Ačkoliv by zastupitelstvo mělo hájit zájmy veřejné, může se stát, že rozhodování o podobě územního plánu ovlivní také vůle zájmových skupin. Do střetu se tak dostávají nejen zájmy soukromé a veřejné, ale také zájmy soukromé navzájem. K nalezení optimálního řešení, které bude v souladu se zákonnými požadavky, by mělo docházet v rámci procesu pořizování územního plánu. Jedná se o složitý proces, během kterého nezřídka dochází k řadě vad, pro které může být územní plán nebo postup jeho pořízení nezákonný.

Přezkum územního plánu představuje prostředek, kterým lze takové vady odhalit a napravit. Motivací autora a cílem této práce je vymezit možnosti přezkumu územního plánu, poukázat na problematické otázky přezkumu a pokusit se analyzovat časté vady, ke kterým při pořizování územních plánů dochází. V případě úspěšného naplnění stanoveného cíle by výsledky této práce mohly sloužit jak pro účely procesu pořizování územních plánů, tak pro účely jejich přezkumu.

Text práce je členěn do osmi kapitol. První kapitola se stručně věnuje charakteristice územního plánování, jeho cílům a úkolům. Druhá kapitola pojednává o jednotlivých koncepčních nástrojích územního plánování, pomocí kterých jsou konkrétní cíle naplňovány, jejich hierarchii a vzájemnou provázanost. Třetí kapitola je věnována územnímu plánu, jeho charakteristice, účelu a procesu jeho pořizování. Její součástí je také rozbor problematiky formy územních plánů

jakožto opatření obecné povahy. Čtvrtá kapitola se věnuje možnosti přezkumu územního plánu v rámci přezkumného řízení podle správního řádu. Pátá kapitola pak pojednává o soudním přezkumu územního plánu, podmínkách řízení a algoritmu soudního přezkumu. Podstatná část páté kapitoly je věnována vadám při pořizování územního plánu, a to s ohledem na judikaturu správních soudů. Šestá kapitola se zabývá výsledkem přezkumného řízení a možnými přímými a nepřímými dopady vzniklými v důsledku zrušení územního plánu. V sedmé kapitole je stručně rozebrána úprava přezkumu územních plánů na Slovensku. Osmá kapitola se věnuje dopadu jedné z variant nového stavebního zákona na přezkum územních plánů.

1. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Územní plánování je zákonem upravený proces, kterým jsou zakládána, měněna a rušena práva a povinnosti spojená s územím. Tento proces je odrazem potřeby společnosti usměrňovat nakládání s územím a jeho částmi, chránit při tom veřejné i soukromé¹ zájmy, a to z důvodu, že nejen změny v uspořádání území, ale i na jednotlivých pozemcích, představují citelný zásah do širšího okolí. Tento proces „posuzuje a vyhodnocuje stav a možnosti území, zajišťuje ochranu přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, včetně ochrany architektonického a kulturního dědictví, a především identifikuje problémy v území.“² Územní plánování je komplexní a kontinuální činnost sloužící „k vytváření předpokladů podmínek území pro udržitelný rozvoj území.“³

Základní cíle územního plánování, úkoly, které cíle konkretizují, jakož i nástroje představující nezbytnou součást územního plánování, jsou obsaženy v zákoně č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“ nebo „StavZ“). Stavební zákon dále upravuje „soustavu orgánů územního plánování, nástroje územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, možnosti sloučení postupů podle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, podmínky pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury, evidenci územně plánovací činnosti a kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost.“ (ust. § 1 odst. 1 StavZ).

Cílem územního plánování je vytvářet podmínky pro výstavbu a udržitelný rozvoj. Je proto nutné nacházet taková řešení, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Je třeba dbát na potřeby současné generace, aniž by takovým řešením byly ohroženy podmínky života generace budoucí (ust. § 18 odst. 1 StavZ).

„Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání

¹ „Při územním plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území.“ (Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2011, sp. zn. II. ÚS 2037/10)

²Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz

³Tamtéž

území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.“ (ust. § 18 odst. 2 StavZ)

K významu územního plánování lze dodat, že „regulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb.“⁴

S ohledem na cíle územního plánování se můžeme bavit o takzvaných pilířích udržitelného rozvoje území, a to pilíři ekologickém (environmentálním), ekonomickém a sociálním⁵, které tvoří tři hlavní skupiny předpokladů, na které je třeba při územním plánování klást důraz.

K naplňování cílů pak slouží jednotlivé koncepční nástroje územního plánování, těmi jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje, územní plán a regulační plán (dále též jako „nástroje“), jakož i realizační nástroje, tedy územní rozhodnutí, územní souhlas a veřejnoprávní smlouva, kterou je možné územní rozhodnutí nahradit.⁶

Na územní plánování je třeba nahlížet jako na činnost soustavnou a komplexní, důsledkem čehož vyplývá požadavek na aktivní činnost orgánů veřejné správy, zejména pak orgánů územního plánování a stavebních úřadů, které při výkonu své působnosti dbají na to, aby byly splněny podmínky pro naplňování cílů a úkolů územního plánování.⁷ Stavebním zákonem je i z tohoto důvodu kladen požadavek na pravidelnou aktualizaci některých územně plánovacích nástrojů, kdy například územně analytické podklady se aktualizují pravidelně každé čtyři roky (ust. § 28 StavZ).

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60

⁵ Principy a pravidla územního plánování: Principy udržitelného rozvoje území. In: Ústav územního rozvoje: Pojetí udržitelného rozvoje [online]. Brno: Ústav územního rozvoje, 2010, 15. 11. 2010 [cit. 5. 2. 2021]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

⁶ MACHAČKOVÁ, Jana. § 1 [Předmět úpravy]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, MACHATA, Pavel, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLEDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 1.

⁷ TUNKA, Martin. Obsah územně plánovací dokumentace. Praha: ABFARCH, 2003. Stavební právo. ISBN 80-86165-34-5.

2. HIERARCHIE NÁSTROJŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Jak už bylo zmíněno, cíle územního plánování (§ 18 a § 19 StavZ) jsou prováděny orgány územního plánování prostřednictvím nástrojů územního plánování. Nástroje jsem stručně rozdělil na koncepční a realizační. Vedle nástrojů územního plánování se lze bavit i o jiných nástrojích územního rozvoje, jako jsou například nástroje strategické, finanční nebo metodické. Účelem této části je popsat a vysvětlit vzájemnou provázanost dílčích koncepčních nástrojů územního plánování uvedených v ustanoveních § 25 až § 75 stavebního zákona, tedy územně plánovacích podkladů, politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.

2.1 ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ PODKLADY

Mezi územně plánovací podklady zákon zařazuje územně analytické podklady a územní studie. Oba tyto nástroje představují základ k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, tedy i územního plánu, jejich aktualizace nebo změn a případně také k rozhodování v území.⁸

2.1.1 ÚZEMNĚ ANALYTICKÉ PODKLADY

Územně analytické podklady obsahují informace o území, kdy cílem je zjistit a vyhodnotit stav a vývoj území, hodnotu území, limity využití území, záměry na využití změn v území a rozbor udržitelného rozvoje území, ve kterém se mimo jiné určují problémy, které je třeba v rámci územně plánovací dokumentace řešit.⁹

Jedná se o povinně pořizovaný a pravidelně aktualizovaný nástroj. Rozsah a podrobnost územně analytických podkladů je určován dle toho, jsou-li pořizovány v podrobnostech a rozsahu nutném pro pořizování územních a regulačních plánů obcí nebo pro pořizování zásad územního rozvoje nebo jiné územně plánovací činnosti kraje.¹⁰ V prvním případě jsou analytické podklady pořizovány obecním úřadem obce s rozšířenou působností, jakožto orgánem územního plánování v přenesené působnosti, pro který stavební zákon stanoví legislativní zkratku „úřad

⁸ MACHATA, Pavel. § 25 [Druhy územně plánovacích podkladů]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, MACHATA, Pavel, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLENDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 108.

⁹ FIALOVÁ, Eva. § 26 [Územně analytické podklady]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLENDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 114.

¹⁰ Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, Část druhá

územního plánování“ (ust. § 6 StavZ), a to pro správní obvod obce. Ve druhém případě jsou pořizovány krajským úřadem pro celé území kraje (ust. § 7 StavZ). Pravomoc pořizovat územně analytické podklady má rovněž Ministerstvo pro místní rozvoj a újezdni úřad pro území vojenského újezdu.

Dle důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu průběžné aktualizování územně analytických podkladů vede k rychlejšímu a levnějšímu zpracování územních plánů.¹¹

2.1.2 ÚZEMNÍ STUDIE

Územní studie se od územně analytických podkladů liší po obsahové stránce tak, že zejména navrhuje, ověřuje a posuzuje možnosti a podmínky změn v území (ust. § 25 a § 30 StavZ). Územní studie lze rozdělit na dva typy. Prvním je tzv. iniciační územní studie, která slouží jako „*podklad pro pořízení politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, jejich změnu či aktualizaci.*“¹² Druhým typem je tzv. upřesňující územní studie, která upřesňuje již územně plánovací dokumentací stanovená územní řešení a která slouží jako podklad pro rozhodování v území.

Pořizování územní studie je v působnosti stejných subjektů, jako je tomu u územně analytických podkladů, s tím rozdílem, že tato pravomoc je dána i obecním úřadům ostatních obcí, splňují-li kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost.

Pořízení územní studie může uložit územní plán. Přestože územní studie je právně nezávazná, představuje v případě jejího schválení a vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti neopominutelný územně plánovací podklad.¹³

2.2 POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Ačkoliv politika územního rozvoje představuje koncepční nástroj územního plánování, tvoří mezi nimi svou vlastní kategorii a vyznačuje se „*vysokou obecností*

¹¹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz

¹² FIALOVÁ, Eva. § 30 [Územní studie]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLENDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 126.

¹³ Tamtéž, s. 228.

obsahu a malou podrobností řešení.“¹⁴ To ostatně souvisí s účelem a rozsahem, pro který je tento nástroj pořizován.

„Účelem politiky územního rozvoje je...zajistit koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí, koordinaci odvětvových a meziodvětvových koncepcí, politik a strategií celorepublikového významu...dále koordinuje záměry na změny v území republikového významu pro dopravní a technickou infrastrukturu..., které svým významem, rozsahem nebo předpokládaným využitím ovlivní území více krajů. Přitom zohledňuje i širší přeshraniční souvislosti.“¹⁵

Politika územního rozvoje se pořizuje pro celé území České republiky. Jde o nástroj povinně pořizovaný Ministerstvem pro místní rozvoj a schvalovaný vládou, který musí být, stejně jako jiné povinně pořizované nástroje, pravidelně aktualizován, popřípadě musí být zpracován návrh nový (ust. § 31 StavZ).

„Politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území...“ (ust. § 31 StavZ).

Požadavek na soulad politiky územního rozvoje a na ní navazující územně plánovací činnosti je obsažen na více místech stavebního zákona. Posouzení takového souladu je například součástí stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, jakožto nadřízeného orgánu, k návrhu zásad územního rozvoje pořizovaného krajským úřadem (ust. § 37 StavZ).

2.3 ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE

Do územně plánovací dokumentace řadíme územní rozvojový plán (ust. § 35a-35h StavZ), zásady územního rozvoje (ust. § 36-42b StavZ), územní plán (ust. § 43-60 StavZ) a regulační plán (ust. § 61-74 StavZ). Veškerá územně plánovací dokumentace je pořizována formou opatření obecné povahy.

2.3.1 ÚZEMNÍ ROZVOJOVÝ PLÁN

Novelou č. 403/2020 Sb. s účinností od 1. 1. 2021, byl do zákona přidán nový nástroj územního plánování, územní rozvojový plán. Představuje nový typ

¹⁴ FIALOVÁ, Eva. § 31 [Účel, charakter a závaznost politiky územního rozvoje]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLEDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 132.

¹⁵ Tamtéž

územně plánovací dokumentace, který „lze chápat jako obdobu zásad územního rozvoje v celostátním kontextu.“¹⁶

Zavedení tohoto nástroje má dle důvodové zprávy vyřešit doposud problematické prosazování zájmů státu zejména v oblasti záměrů veřejné dopravní a technické infrastruktury. K podobnému účelu má ovšem sloužit politika územního rozvoje, která představuje závazný nástroj pro na ni navazující územně plánovací dokumentaci. Dle důvodové zprávy však, zejména v případě územního rozhodování, „míra její (politiky územního rozvoje) podrobnosti její závaznost prakticky znemožňuje.“¹⁷

Po obsahové stránce územní rozvojový plán vymezuje plochy a koridory mezinárodního a republikového významu nebo takové plochy a koridory, které svým významem přesahují území jednoho kraje, a to v souladu s politikou územního plánování. Zároveň vymezuje například veřejně prospěšné stavby, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit (ust. § § 35b StavZ).

Územní rozvojový plán je pořizován Ministerstvem pro místní rozvoj povinně „na základě aktualizace politiky územního rozvoje nebo na základě rozhodnutí vlády“ (ust. § 35c StavZ), a to pro celé území České republiky. Spolu s ním je zpracováváno vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území.

Tento nástroj je závazný jak pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje a územních a regulačních plánů, tak i pro rozhodování v území (ust. § 35a StavZ).

2.3.2 ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Zásady územního rozvoje patřily před novelou č. 403/2020 Sb. na potencionální vrchol pyramidy hierarchie územně plánovací dokumentace, na kterém byly vystřídány územně rozvojovým plánem.

Základním účelem zásad územního rozvoje je stanovení koncepce rozvoje území kraje a základních požadavků na účelné a hospodárné uspořádání jeho území. Tím je konkrétně myšleno vymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu a stanovení požadavků na jejich využití zejména v souvislosti s otázkami vymezení

¹⁶ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 403/2020 Dz

¹⁷ Tamtéž.

ploch a koridorů veřejně prospěšných staveb a veřejně prospěšných opatření (ust. § 36 StavZ).

Jedná se o povinně pořizovanou územně plánovací dokumentaci (ust. § 187 odst. 3 StavZ), jejíž návrh je předkládán krajským úřadem zastupitelstvu kraje, které má zákonem danou pravomoc zásady územního rozvoje v samostatné působnosti vydat (ust. § 7 odst. 5 písm. a) StavZ).

Zásady územního rozvoje koordinují a usměrňují územní plánování na úrovni jednotlivých obcí.¹⁸ Jedná se o podklady závazné pro vydávání územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území.

2.3.3 ÚZEMNÍ PLÁN

Územnímu plánu, jeho účelu, obsahu, jakož i procesu přijímání a vydávání se věnuje kapitola č. 3.

2.3.4 REGULAČNÍ PLÁN

Regulační plán stanovuje pro vymezené řešené území „*podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí*“ (ust. § 61 StavZ).

Stavebním zákonem je stanoven i minimální rozsah úpravy, který musí regulační plán naplnit. Regulační plán musí vždy stanovit podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro uspořádání a umístění staveb veřejné infrastruktury a rovněž musí vymezit veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.

Pořízení regulačního plánu není povinné a má ho na starosti podle příslušnosti úřad územního plánování, krajský úřad, nebo újezdni úřad. Jeho vydání připadá v úvahu buď na základě podnětu nebo žádosti. Na základě podnětu může o pořízení rozhodnout zastupitelstvo obce, kraje nebo Ministerstvo obrany, vždy s ohledem na území, pro které je pořizován (ust. § 62 StavZ).

Regulační plán je závazný pro územní rozhodnutí a v případě, že jde o regulační plán kraje, je závazný také pro pořizování a vydávání územního plánu a regulačního plánu obcí.¹⁹

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2009, č. j. 5 Ao 1/2009-186

¹⁹ FIALOVÁ, Eva. § 61 [Účel, obsah a závaznost regulačního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLENDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 341.

3. ÚZEMNÍ PLÁN

Územní plán představuje základní koncepční nástroj v rámci územního plánování obce a jeho význam spočívá v usměrňování rozvoje jejího území.²⁰ Územní plán „stanoví zastavitelné plochy a základní požadavky na plošné a prostorové uspořádání.“²¹

3.1 ÚČEL A OBSAH ÚZEMNÍHO PLÁNU

Jak bylo již v předcházejících kapitolách uvedeno, má pomocí nástrojů územního plánování, tedy i územního plánu, docházet k naplňování cílů a úkolů územního plánování stanovených v ust. § 18 a § 19 StavZ. To je ostatně stanoveno i v ustanoveních věnujících se územním plánům konkrétně: „Územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování....“ (ust. § 43 odst. 3 StavZ).

Účel územního plánu je vymezen ve stavebním zákoně tak, že „Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání..., uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. ...“ (ust. § 43 odst. 1 StavZ). Za určitých podmínek může být součástí územního plánu rovněž řešení otázek nadmístního významu, a to v případě, že to krajský úřad ve stanovisku dle § 50 odst. 7 StavZ z důvodů významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.

Územní plán vymezuje plochy a koridory (ust. § 43 odst. 2 StavZ) pro které následně stanoví podmínky jejich využití. Základní vymezení těchto ploch jsou stanoveny vyhláškou o obecných požadavcích na využívání území vydanou Ministerstvem pro místní rozvoj na základě zákonného zmocnění (ust. § 193 a § 194 písm. a) StavZ), a to v části druhé této vyhlášky.²² Územní plán

²⁰ FIALOVÁ, Eva. § 43 [Charakter, účel a obsah územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLENDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 228.

²¹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz

²² Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

tímto stanoví, zdali je možné určité plochy v konkrétním území využít, případně jakým způsobem a za jakých podmínek.

V územním plánu je také možné vymezit územní rezervu, což je plocha nebo koridor, který je za účelem konkrétního budoucího využití nutné teprve prověřit.²³ Jak už bylo uvedeno, v územním plánu mohou být řešeny otázky nadmístního významu. V takovém případě je možné v územním plánu stanovit plochu nebo koridor pro záležitosti nadmístního významu, pokud nejsou již řešeny v zásadách územního rozvoje (ust. § 43 odst. 1 StavZ).

Dále je možné v územním plánu vymezit plochy a koridory, v nichž je rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu (ust. § 43 odst. 2 StavZ).

V některých případech může být pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu. O tom rozhoduje zastupitelstvo obce a v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu musí být tato skutečnost výslovně uvedena (ust. § 43 odst. 3 StavZ).

3.2 ZÁVAZNOST

Územní plán je závazný pro jemu podřízenou územně plánovací dokumentaci, tedy regulační plán pořizovaný zastupitelstvem obce, ale také pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Závaznost se projevuje rovněž v oblasti financování z veřejných prostředků, kdy: *„Poskytování prostředků z veřejných rozpočtů podle zvláštních právních předpisů na provedení změn v území nesmí být v rozporu s vydaným územním plánem.“* Územní plán hlavního města Prahy je rovněž závazný pro územní plány vydané pro dílčí části hlavního města Prahy (§ 43 odst. 5 StavZ).

3.3 PROCES POŘÍZENÍ A VYDÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU

Územní plán není na rozdíl od územně analytických podkladů, politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje, povinně pořizovaný nástroj územního plánování. Pořizuje se a vydává se pro celé území obce, celou, nebo jen vymezenou část území hlavního města Prahy nebo pro celé území vojenského újezdu (ust. § 43 odst. 3 StavZ).

²³ POLÁCHOVÁ, Martina. *Územní rezerva* [online]. Verlag Dashöfer, nakladatelství, 2015, 23. 7. 2015 [cit. 20. 2. 2021]. www.stavebniklub.cz Dostupné z: https://www.stavebniklub.cz/33/uzemni-rezerva-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox_Z0fuUwzs77JvpI9XW6KQEYI/

3.3.1 POŘÍZENÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU

O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti (ust. § 6 odst. 5 písm. a) StavZ), a to z vlastního podnětu, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce, na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce, nebo na návrh oprávněného investora (ust. § 44 StavZ).

Pořizovatelem je příslušný obecní úřad obce, pokud splňuje kvalifikační požadavky podle ust. § 24 StavZ. Jinak je pořizovatelem obecní úřad obce s rozšířenou působností, kdy tuto pravomoc vykonává v rámci přenesené působnosti (ust. § 2 odst. 2 písm. a), § 6 odst. 1 písm. a) a odst. 2 StavZ).

V případě, že jde o návrh na pořízení nebo změnu územního plánu, podává se u obce, pro kterou je pořizován nebo měněn. Obsahové náležitosti návrhu jsou stanoveny v ust. § 46 StavZ. V návrhu musí být uvedeno, kdo návrh podává, údaje o navrhované změně, důvody k pořízení či změně a případně také návrh týkající se úhrady nákladů spojených s pořízením změny územního plánu, pokud obec podmínila pořízení územního plánu náhradou nákladů na zpracování jeho změny.

Obec návrh na pořízení předá pořizovateli, který posoudí jeho úplnost, soulad s právními předpisy a případně vyzve navrhovatele, aby odstranil nedostatky. Neodmítne-li pořizovatel návrh z důvodu neodstranění nedostatků, návrh posoudí a spolu se svým stanoviskem jej předloží zastupitelstvu obce příslušnému k vydání územního plánu (ust. § 46 StavZ).

Zastupitelstvo obce následně rozhodne, zdali územní plán či jeho změnu pořídí nebo nepořídí. V případě, že rozhodne o pořízení nebo změně územního plánu, určí ze svých řad tzv. určeného zastupitele, zastupujícího zájmy obce při pořizování územního plánu (ust. § 47 StavZ). O výsledku svého rozhodnutí musí zastupitelstvo obce informovat navrhovatele a úřad územního plánování (ust. § 46 odst. 3 StavZ).

3.3.2 ZADÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU

Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhotoví návrh zadání územního plánu, ve kterém stanoví hlavní cíle a požadavky na jeho zpracování. Podkladem pro zadání jsou mimo jiné územně analytické podklady a územní studie, je-li pořízena. Návrh zadání je následně zaslán dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu a případně též obci, pro kterou je návrh pořizován. Návrh

zadání se doručuje veřejnou vyhláškou, ke které může do 15 dnů od jejího doručení každý uplatnit písemné připomínky. Dotčené orgány a krajský úřad může k návrhu do 30 dnů od obdržení návrhu uplatnit u pořizovatele své vyjádření, kterým přednesou své požadavky na obsah územního plánu vyplývající z územně plánovacích podkladů a právních předpisů (ust. § 47 odst. 2 StavZ).

Krajský úřad v této fázi uplatňuje stanovisko k územnímu plánu, kterým stanoví, jestli má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí a případně též podrobnější požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně návrhu zpracování možných variant řešení.²⁴ Příslušný orgán ochrany přírody rovněž doručí pořizovateli a příslušnému úřadu stanovisko podle ust. § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a to nejpozději 7 dnů před uplynutím lhůty 30 dnů od obdržení návrhu územního plánu.

Pořizovatel následně za předpokladu, že má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, nebo nevyloučil-li příslušný orgán ochrany přírody ve stanovisku podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast, doplní do návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (ust. § 47 StavZ).

Návrh zadání územního plánu upravený na základě výše uvedených vyjádření pořizovatel ve spolupráci s určeným zástupcem upraví a předloží příslušnému zastupitelstvu obce ke schválení.

3.3.3 NÁVRH ÚZEMNÍHO PLÁNU

Schválí-li zastupitelstvo návrh zadání územního plánu, zpracuje pořizovatel návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává.

Následuje neveřejné společné jednání, jehož předmětem je projednání územního plánu a případného vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Oznámení o konání tohoto jednání se zasílá nejméně 15 dnů před jeho konáním jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován, újezdnímu úřadu sousedícího vojenského újezdu a sousedním obcím

²⁴ Srov. § 10i odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

(ust. § 50 odst. 2 StavZ). Dotčené orgány k návrhu územního plánu uplatňují ve lhůtě 30 dnů od společného jednání svá stanoviska, která jsou pro pořizovatele územního plánu závazná. Sousední obce se mohou ve stejné lhůtě k návrhu územního plánu vyjádřit svými připomínkami.

Stavebním zákonem je v této fázi rovněž zohledněna s ohledem na Směrnici 2001/42/ES úprava procedury mezistátního posuzování vlivů na životní prostředí.²⁵ V případě, že byl zjištěn významný negativní vliv na území sousedního státu, je pořizovatel povinen, ve spolupráci s Ministerstvem pro zahraniční věci a Ministerstvem pro životní prostředí, zaslat návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území příslušným orgánům dotčeného státu. Tomu jsou v této věci nabídnuty konzultace, kterých může využít. Jejich výsledek však není pro pořizování územního plánu závazný, nestanoví-li mezinárodní smlouvy něco jiného.²⁶

Přestože se veřejnost společného jednání neúčastní, má možnost se k návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj vyjádřit. Může tak učinit pomocí písemných připomínek, které lze uplatnit u pořizovatele územního plánu do 30 dnů od doručení návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, kdy je doručováno veřejnou vyhláškou (ust. § 50 odst. 3 StavZ).

V případě posuzování vlivu územního plánu na udržitelný rozvoj území, je součástí toto posouzení i posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (dále jen „SEA“) včetně posuzování vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. Stanovisko SEA vydává k návrhu územního plánu krajský úřad. Podkladem pro toto stanovisko jsou návrh územního plánu, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska dotčených orgánů, připomínky veřejnosti a obcí a případné výsledky konzultací se sousedními státy. Součástí odůvodnění územního plánu je informace, jak bylo stanovisko SEA zohledněno, případně zdůvodnění, proč určité požadavky nebo podmínky zohledněny nebyly (ust. § 53 odst. 5 StavZ).

Kromě tohoto stanoviska vydává krajský úřad k návrhu územního plánu závazné stanovisko, jehož předmětem je koordinace využívání území s ohledem

²⁵ FIALOVÁ, Eva. § 50 [Společné jednání o návrhu územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLEDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 259.

²⁶ Tamtéž

na širší územní vztahy. Vychází přitom ze stejných podkladů, jako při vydávání stanoviska SEA. Krajský úřad posuzuje soulad návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem a s výjimkou územního plánu pro území hlavního města Prahy s územně plánovací dokumentací kraje. Krajský úřad ve lhůtě 30 dnů ode dne předložení všech potřebných podkladů vydá své stanovisko (ust. § 50 odst. 7 StavZ). Pokud krajský úřad stanovisko ve stanovené lhůtě neuplatní, lze vydat územní plán i bez tohoto stanoviska. Soulad územního plánu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem, zásadami územního rozvoje a regulačním plánem kraje, jakož i koordinace využití území musí být pořizovatelem prokázána v odůvodnění územního plánu.²⁷

Výsledky projednání návrhu jsou pořizovatelem ve spolupráci s určeným zástupcem vyhodnoceny a současně dochází k řešení rozporů mezi dotčenými orgány, které vyplynuly z jejich stanovisek (ust. § 51 odst. 1 StavZ). Nedojde-li pořizovatel na základě výsledků projednání k závěru, že je nutné pořídit nový návrh územního plánu, kdy v takovém případě by se postupovalo podle ust. § 51 odst. 3 StavZ, přistoupí pořizovatel, je-li to nutné, k pouhé úpravě územního plánu. Územní plán je v souladu s vyhodnocením výsledků projednání, výsledků řešení rozporů dotčených orgánů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území upraven tak, aby bylo možné přistoupit k další fázi řízení a k veřejnému projednání územního plánu.

3.3.4 VEŘEJNÉ PROJEDNÁNÍ

Poté, co byl návrh územního plánu upraven a posouzen, doručí ho pořizovatel spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, a s oznámením o konání veřejného projednání, veřejnou vyhláškou (ust. § 52 odst. 1 StavZ). Součástí veřejné vyhlášky je také výzva dotčeným osobám, že mohou k návrhu OOP podávat připomínky nebo námítky.

Doručování se řídí postupem podle ust. § 172 odst. 1 SpŘ. S ohledem na ust. § 25 SpŘ se doručení veřejné vyhlášky provede tak, že se „*uverejní na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje...Písemnost se zveřejní též způsobem umožňující dálkový přístup.*“ Ust. § 26 SpŘ stanoví, že úřední desku

²⁷ FIALOVÁ, Eva. § 50 [Společné jednání o návrhu územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLENDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 259.

má povinnost zřizovat každý správní orgán. Platí, že oznámení se zveřejňuje nejen na úřední desce pořizovatele, ale rovněž na úředních deskách obecních úřadů obcí, jejichž správních obvodů se návrh OOP týká (ust. § 172 odst. 3 SpŘ). Návrh se považuje za doručený patnáctým dnem po vyvěšení.

Veřejné projednání návrhu se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení, tedy nejdříve 30 dnů po vyvěšení. K veřejnému projednání je pořizovatelem přizvána obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány, krajský úřad, újezdni úřad sousedícího vojenského újezdu a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem (ust. § 52 odst. 1 StavZ).

Je přitom významné, aby byla veřejnost řádně vyrozuměna, tedy aby byla veřejná vyhláška doručena v souladu se zákonem. S řádným doručením veřejné vyhlášky je totiž mimo jiné spojena možnost, aby se k návrhu územního plánu vyjádřila veřejnost a dotčené osoby, které mohou uplatnit své připomínky a námitky. Nedostatek vyrozumění o veřejném projednání by pro takovou osobu znamenal nemožnost uplatnění připomínek či námitek, což by představovalo procesní vadu, která by mohla mít za následek nezákonnost vydaného územního plánu.²⁸ Takovou vadou může být, že správní orgán nedoručí veřejnou vyhlášku způsobem, který umožňuje dálkový přístup.²⁹

K návrhu mohou být uplatněny písemné připomínky a námitky nejpozději ve lhůtě 7 dnů od veřejného projednání. Na rozdíl od připomínek, námitky nemůže podat každý. Okruh subjektů oprávněných námitky podat je užší, kdy těmito subjekty jsou mimo vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem územního plánu (dále jen „dotčené osoby“), též oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Z námitky musí být zřejmé, kdo ji podává a co namítá. Vedle toho musí být uvedeny údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva, dále musí být vymezeno území dotčené námitkou a v neposlední řadě musí být námitka odůvodněna (ust. § 52 odst. 3 StavZ).

Dále je dána možnost dotčeným orgánům a krajskému úřadu ve stejné lhůtě uplatnit stanoviska k těm „*částem řešení, které byly od společného jednání změněny*“ (ust. § 52 odst. 3 StavZ).

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 9 Ao 3/2010-43

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 9 Ao 3/2010-43

Lhůta 7 dnů je projevem koncentrační zásady. Platí, že k později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám není přihlíženo.³⁰ Na to však musí být osoby oprávněné k podání námitek upozorněny.

Pořizovatel spolu s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, na základě kterých zpracuje návrh vyhodnocení připomínek a návrh rozhodnutí o námitkách včetně odůvodnění. Pořizovatel musí dotčeným orgánům a krajskému úřadu, jakožto nadřízenému orgánu územního plánování, návrh těchto rozhodnutí zaslat, aby měly možnost se k těmto námitkám a připomínkám vyjádřit, sdělit svá stanoviska.³¹ Rozhodnutí o námitkách spolu s jeho odůvodněním je součástí odůvodnění územního plánu.

V této fázi se nabízí v procesu vydání územního plánu tři možná řešení. První možností je situace, kdy na základě veřejného projednání dojde k podstatné úpravě návrhu územního plánu. V takovém případě dojde v souladu s postupem podle ust. § 53 odst. 2 StavZ k opakovanému veřejnému projednání. Druhá možnost představuje potřebu návrh územního plánu přepracovat, respektive pořídit návrh nový, kdy bude postupováno podle ust. § 51 odst. 3 StavZ. Není-li k takovému postupu vzhledem k rozsahu a významu změn návrhu územního plánu důvod, následuje předložení návrhu územního plánu zastupitelstvu obce k jeho vydání.

Zde zákon před samotným předložením návrhu zastupitelstvu upravuje povinnost přezkoumání návrhu územního plánu pořizovatelem. Pořizovatel přezkoumá soulad návrhu územního plánu s některými jemu nadřízenými koncepčními nástroji územního plánování, s cíli a úkoly územního plánování a s právními předpisy. Konkrétně dle ust. § 53 odst. 4 StavZ: „*Pořizovatel přezkoumá soulad návrhu územního plánu zejména*

a) s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem a územně plánovací dokumentací vydanou krajem,

b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území,

³⁰ ADAMUSOVÁ, Zuzana. Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení. Právní rozhledy, 2018, č. 19, s. 674-678

³¹ FIALOVÁ, Eva. § 53 [Úprava návrhu územního plánu, jeho přezkoumání a odůvodnění]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLEDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 279.

c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů,
d) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů“ (ust. § 53 odst. 4 StavZ).

Projednaný, upravený a odůvodněný návrh územního plánu předkládá pořizovatel zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo obce ověřuje soulad územního plánu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, výsledky řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu (ust. § 54 odst. 2 StavZ).

Zastupitelstvo obce má následně možnost návrh schválit a územní plán vydat. Nesouhlasí-li s návrhem nebo s výsledky jeho projednáním, může jej vrátit pořizovateli k přepracování, nebo návrh zamítnout (ust. § 54 odst. 3 StavZ).

3.3.5 VYDÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU

Územní plán vydává zastupitelstvo obce v samostatné působnosti (ust. § 6 odst. 5 písm. c) StavZ) jako opatření obecné povahy (dále též jen „OOP“). Územní plán se skládá ze dvou částí, a to samotného OOP a odůvodnění. Obě části se dělí na textovou a grafickou část. Územní plán oznámí zastupitelstvo obce veřejnou vyhláškou, kdy účinnosti nabývá patnáctým dnem po vyvěšení na úřední desce (ust. § 173 odst. 1 zákona č. č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „správní řád“ nebo „SpŘ“).

Jak již bylo uvedeno, součástí územního plánu, respektive jeho odůvodnění, je také rozhodnutí o námitkách. V případě, že dojde ke zrušení či změně rozhodnutí o námitkách, musí obec uvést územní plán do souladu s takovým rozhodnutím. Do doby, než tak učiní, nelze rozhodovat a postupovat podle částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách (ust. § 54 odst. 4 StavZ). Zastupitelstvo obce v takovém případě rozhodne o porřízení změny územního plánu. Ke zrušení či změně rozhodnutí o námitkách může například dojít v rámci tzv. přezkumného řízení, kterému se dále věnuje kapitola 4 - Správní přezkum územního plánu.

3.4 FORMA ÚZEMNÍHO PLÁNU

Do konce roku 2006 byl územní plán upraven v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Rozdílem co do formy územního plánu byla skutečnost, že stavební zákon z roku 1976 rozlišoval části

územního plánu na část závaznou a směrnou,³²kdy závazná část byla vydávána formou obecně závazné vyhlášky.

Přijetím zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, byla zákonem zakotvena odlišná forma územního plánu. Vzhledem k poměrně konkrétní úpravě předmětu, územní plány upravují využití určitého území, a obecnému vymezení adresátů, kdy územní plány se mohou dotýkat klidně stovek tisíc osob,³³ jsou územní plány vydávány formou opatření obecné povahy (ust. § 43 odst. 4 StavZ).

K zakotvení institutu OOP do našeho právního řádu došlo správním řádem zákonem, který nabyl účinnosti dne 01. 01. 2006.

Správní řád upravuje institut OOP v části šesté, kdy v ust. § 171 stanoví, že: *„Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“*

Zákon vymezuje OOP negativně. Podle Hendrycha toto negativní vymezení: *„dává malou záruku, aby tento institut byl používán efektivně a ve prospěch adresátů.“*³⁴ Původní návrh správního řádu však počítal s definicí pozitivní, kdy *„opatřením obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.“*³⁵ Podobně definoval OOP Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) ve svém rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 09. 2005, kdy dospěl k závěru, že: *„Opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem.“*³⁶

Rovněž Ústavní soud nabídl vlastní výklad OOP: *„Institut opatření obecné povahy, ...představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů*

³² Srov. § 29 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

³³ HEJČ David. Soudní přezkum územních plánů a právo na spravedlivý proces. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 ISBN 978-80-210-5919-1 (soubor) 9788021047334. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

³⁴ HENDRYCH, Dušan. Oddíl 4. Opatření obecné povahy. In: STAŠA, Josef, PRÁŠKOVÁ, Helena, POMAHÁČ, Richard, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 126.

³⁵ Vládní návrh zákona správní řád, Sněmovní tisk 201/0, část č. 1/3, § 137

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98

na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů.³⁷

Obecně vymezený okruh adresátů je pak důvodem, proč nelze považovat OOP za rozhodnutí, které by mělo účastníky řízení podle ust. § 27 odst. 1 SpŘ, respektive ust. § 68 odst. 2 SpŘ.³⁸

Skutečnost, že správní řád v ust. § 171 ponechává stanovení případů, kdy má být vydáno OOP na zvláštních zákonech představuje jeden z důsledků negativního vymezení tohoto institutu.³⁹ S tím souvisí také problematika vydávání OOP na základě jeho chápání buď v pojetí formálním, nebo materiálním.

Formální pojetí představuje variantu, kdy správní orgány mohou vydávat OOP pouze tehdy, stanoví-li to zvláštní zákon, a to v rozsahu a za podmínek v něm uvedených.⁴⁰ Materiální pojetí vychází z povahy úkonu správního orgánu. Naplňuje-li úkon materiální znaky OOP, tedy úpravu konkrétní věci směřující vůči blíže neurčitému okruhu adresátů, použijí se ustanovení části šesté správního řádu i v případech, kdy zvláštní zákon pro určitý úkon tuto formu výslovně nestanoví.

Jakým z těchto dvou pojetí má být na OOP nahlíženo se věnovala také soudní praxe. K variantě formálního pojetí se přiklonil NSS ve svém rozhodnutí č. j. 3 Ao 1/2007-44: „...opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. Pomocí argumentu á contrario lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu ustanovení § 171 a násl. nového správního řádu.“⁴¹

Ústavní soud toto pojetí odmítl, rozhodnutí NSS zrušil a ve svém nálezu Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 se přiklonil k pojetí materiálnímu: „...zda je určitý

³⁷Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07

³⁸ VEDRAL, Josef. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu: (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). Stavební právo - bulletin. 2009, 2009(3).

³⁹ HENDRYCH, Dušan. Oddíl 4. Opatření obecné povahy. In: STAŠA, Josef, PRÁŠKOVÁ, Helena, POMAHÁČ, Richard, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 126.

⁴⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44

⁴¹ Tamtéž

správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně, tj. zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů).⁴²

⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07

4. SPRÁVNÍ PŘEZKUM ÚZEMNÍHO PLÁNU

První z nabízených možností přezkumu územního plánu je přezkum dle správního řádu. Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem uplatňovaným z moci úřední. Tento institut slouží k nápravě nikoliv skutkových, ale právních vad a omylů.⁴³ V rámci přezkumného řízení se posuzuje soulad územního plánu, jakož i postup jeho přijetí, s právními předpisy, a to dle právního a skutkového stavu v době jeho vydání.⁴⁴

4.1 ÚPRAVA PŘEZKUMNÉHO ŘÍZENÍ

S ohledem na formu, kterou jsou územní plány vydávány, se k přezkumu jejich souladu s právními předpisy použijí ustanovení o přezkumu opatření obecné povahy. Možnost přezkumu OOP v rámci přezkumného řízení je zákonem zakotvena v ust. § 174 odst. 2 SpŘ. Toto ustanovení upravující postup při přezkumu OOP je poměrně strohé. Koneckonců i NSS k této úpravě uvedl, že „tomuto postupu zákonodárce bohužel věnoval pouze čtyři věty.“⁴⁵ Dle ust. § 174 odst. 2 SpŘ je možné soulad OOP s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení. Dále se ustanovení věnuje lhůtě, ve které je možné vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení a také tomu, od kdy nastávají účinky rozhodnutí v přezkumném řízení.

Ustanovení § 174 odst. 1 SpŘ řádu věnující se přezkumu OOP rovněž stanoví, že „pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé.“ Legislativní pravidla vlády přitom použití pojmů „obdobně“ a „přiměřeně“ přímo upravují. Obdobné použití části první, tedy zejména základních zásad činnosti správních orgánů, znamená, že se vztahuje na řízení dle části šesté v plném rozsahu. Přiměřené použití části druhé se projeví tím, že se její ustanovení použijí spíše výjimečně.⁴⁶ Z toho lze dovodit, že se na přezkum OOP přiměřeně použijí mimo jiné ustanovení § 94-99 SpŘ, upravující přezkumné řízení ve vztahu k pravomocným rozhodnutím správních orgánů ve smyslu ust. § 9 a § 67 SpŘ. Nicméně z obecného odkazu na část druhou SpŘ není

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, čj. 6 As 39/2009-74

⁴⁴ HEJČ, David. § 174 [Použitelnost ostatních částí SpŘ a přezkum opatření obecné povahy]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 847.

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36

⁴⁶ Srov. čl. 41 Legislativních pravidel vlády, ve znění usnesení vlády ze dne 11. 1. 2010 č. 36

zřejmý rozsah, v jakém se tato obecná ustanovení o přezkumném řízení na přezkum OOP použijí. Rozšířený senát NSS se k tomuto vyjádřil tak, že „vzhledem ke zvláštní povaze opatření obecné povahy, postupu jeho vydávání a rozsahu části druhé správního řádu měl být zákonodárce při odkazu použití, či naopak vyloučení určitých ustanovení správního řádu konkrétnější.“⁴⁷

Přiměřenost použití části druhé SpŘ tak nechává prostor pro interpretaci. Správní orgán by měl zvážit, v jakých případech lze obecnou úpravu přezkumného řízení aplikovat na přezkum OOP. Pouze přiměřené použití části druhé je přitom dáno rozdílnou povahou a rozdílnými účinky mezi správním rozhodnutím a OOP.⁴⁸

4.2 ZAHÁJENÍ PŘEZKUMNÉHO ŘÍZENÍ A PROBLEMATIKA ÚČASTENSTVÍ

Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem zahajovaným z moci úřední.⁴⁹ V přezkumném řízení dle obecné úpravy rozhoduje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal. Stavební zákon přímo stanovuje, že k přezkoumání OOP vydaného orgány obce, tedy i územního plánu obce, je příslušný krajský úřad (dále též „dozorčí orgán“) (ust. § 192 odst. 2 StavZ). Ten zahájí přezkumné řízení z moci úřední, pokud po předběžném posouzení věci dospěje k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (srov. § 95 odst. 1 SpŘ).

Zákonná úprava platná do 31. 12. 2017 stanovovala možnost vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení ve lhůtě tří let od účinnosti OOP. Tato lhůta byla zákonem č. 225/2017 Sb. změněna na lhůtu jednoletou. Podle důvodové zprávy je jedním z důvodů změny této lhůty skutečnost, že „se v případě opatření obecné povahy vydávaných podle stavebního zákona jeví jako neúměrně dlouhá.“⁵⁰

Obecná úprava v ust. § 96 odst. 1 SpŘ stanoví, že usnesení o zahájení přezkumného řízení je možné vydat ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku od právní moci rozhodnutí ve věci (ust. § 96 odst. 1 SpŘ).

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013-35

⁴⁹ POTĚŠIL, Lukáš. § 94 [Předpoklady pro zahájení a vedení přezkumného řízení]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 533.

⁵⁰ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 225/2017 Dz

Dle ust. § 174 odst. 2 SpŘ začíná běžet jednoletá lhůta od účinnosti OOP. V případě územního plánu tak tato lhůta začíná běžet uplynutím patnáctého dne od vyvěšení územního plánu na úřední desce. Je otázkou, zda se i v případě přezkumu OOP použije subjektivní dvouměsíční lhůta pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení. Dle Vedrala však není důvod, proč by subjektivní dvouměsíční lhůta platit neměla i v případě přezkumu OOP.⁵¹

Se zkrácením lhůty k zahájení přezkumného řízení souvisí také otázka, zdali se přiměřeně použije ust. § 97 odst. 2 SpŘ, které stanoví, že „rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.“ Bylo by možné uvažovat o tom, že by tato lhůta mohla začít běžet ode dne účinnosti OOP. Za předchozí úpravy se tato lhůta na přezkum OOP proto logicky nepoužila, neboť by mohla nastat situace, že lhůta 15 měsíců k vydání rozhodnutí by uplynula před samotným zahájením přezkumného řízení, které bylo možné zahájit do 3 let od účinnosti OOP. Dle autora textu však po novele zákona přiměřené použití ust. § 97 odst. 2 SpŘ připadá v úvahu.

4.2.1 PROBLEMATIKA ÚČASTENSTVÍ

V úvodních ustanoveních věnujících se zahájení přezkumného řízení můžeme narazit na problematiku přiměřeného užití části druhé ve vztahu k OOP.

Podnět k zahájení přezkumného řízení může dle ust. § 94 odst. 1 SpŘ dát účastník. Správní orgán řízení zahájí, pokud k tomu shledá důvody. Na zahájení přezkumného řízení však účastník nemá právní nárok. Obecná úprava přezkumného řízení dále stanoví, že řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy je o tom účastník podle ust. § 27 odst. 1 SpŘ písemně nebo ústně vyrozuměn (ust. § 46 odst. 1 SpŘ). Účastníky přezkumného řízení jsou přitom dle ust. § 95 odst. 4 SpŘ účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Jak už bylo v minulých kapitolách uvedeno, proces vydání územního plánu účastníky řízení ve smyslu ust. § 27 odst. 1 SpŘ nemá, a to vzhledem k formě kterou je vydáván.

⁵¹ VEDRAL, Josef. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu: (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). Stavební právo - bulletin. 2009, 2009(3).

To však nevylučuje možnost, aby kterákoliv osoba podala podnět k zahájení přezkumného řízení podle ust. § 42 SpŘ.⁵² Správní orgán takové osobě ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, sdělí, že přezkumné řízení zahájil nebo že k zahájení z moci úřední neshledal důvody, a to za předpokladu, že tato osoba o takové sdělení správní orgán požádala. Na zahájení přezkumného řízení však ani v takovém případě není právní nárok. Případnému nezahájení přezkumného řízení na podnět se nelze bránit ve správním soudnictví, neboť oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle ust. § 94 odst. 1 SpŘ není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 SŘS.⁵³

Lze se ovšem setkat s názory, které se k otázce účastenství staví tak, že i přezkumné řízení o územním plánu může mít účastníky řízení. NSS v rozsudku ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013-35 dospěl k závěru, že v případě byť i částečného zrušení územního plánu obce, ke kterému může dojít v rámci přezkumného řízení, dochází k zásahu do ústavního práva obce na územní samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR (dále jen „Ústava“)). Dle NSS tato skutečnost a přiměřené použití ust. § 94 a násl. SpŘ „odůvodňuje závěr, že obec je...účastníkem přezkumného řízení“,⁵⁴ s čímž souvisí možnost obce podat odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu, který o územním plánu v přezkumném řízení rozhodoval.

Přístup k otázce postavení obce jako účastníka řízení o přezkumu jí vydaným územním plánem byl v rozhodovací praxi NSS rozdílný. Z toho důvodu se touto otázkou zabýval rozšířený senát NSS ve věci č. j. 5 As 85/2015-36.

Dle rozšířeného senátu NSS je zásadní posoudit povahu rozhodnutí v přezkumném řízení o územním plánu, tedy zda je výsledek přezkumu rozhodnutím ve smyslu ust. § 9 a § 67 SpŘ, nebo zda jde o OOP.⁵⁵ Jak už bylo zmíněno, přiměřené použití části druhé, tedy i ustanovení vztahující se k účastníkům řízení, je dáno rozdílnou povahou a účinky mezi správním rozhodnutím a OOP. I zde lze na danou problematiku nahlížet buď z hlediska formálního, nebo materiálního.

⁵² POTĚŠIL, Lukáš. § 94 [Předpoklady pro zahájení a vedení přezkumného řízení]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 533.

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 -71

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013 - 35

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36

4.2.1.1 Formální hledisko

Formální hledisko zastávají například Mgr. Jana Brothánková a JUDr. Lenka Matyášová v odlišném stanovisku k rozsudku č. j. 5 As 85/2015-36. Dle jejich názoru správní řád upravuje jak závazný postup, tak i formu výsledku řízení, neboť ust. § 174 odst. 2 SpŘ *in fine* stanoví, že „účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají od jeho právní moci.“⁵⁶

V případě, že by výsledkem přezkumného řízení bylo rozhodnutí ve smyslu ust. § 9 a § 67 SpŘ, bylo by možné za účastníka přezkumného řízení považovat osoby podle ust. § 27 odst. 1 písm. b) SpŘ. Těmi jsou osoby, kterým jsou rozhodnutím zakládána, měněna nebo rušena práva a povinnosti. Rovněž by bylo možné za účastníky považovat osoby dle ust. § 27 odst. 2 SpŘ, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech.⁵⁷ Z toho autor textu dovozuje, že účastníky řízení o přezkumu územního plánu by mohli být vlastníci pozemků, kteří mohou být zrušením územního plánu (či jeho části) dotčeni na svých právech nebo povinnostech. Současně za účastníka přezkumného řízení může být v takovém případě považována i obec, které by takovým rozhodnutím bylo zasaženo nejen do Ústavou zaručeného práva na samosprávu, jak bylo uvedeno výše, ale také zpravidla do vlastnických práv vzhledem k pozemkům, které jsou v jejím vlastnictví.⁵⁸ Obdobný závěr lze nalézt i ve zmiňovaném odlišném stanovisku k rozsudku NSS. Otázkou je, zda by takové řízení bylo vzhledem k potencionálně velkému počtu účastníků vůbec možné provést a jaká práva by tito účastníci v daném řízení měli.

Řízení s velkým počtem účastníků správní řád upravuje v ust. § 144 SpŘ. Jde o takové řízení, nestanoví-li zákon něco jiného, které má nejméně 31 účastníků. Lze si představit, že rozhodnutím, kterým by došlo ke zrušení územního plánu, může být na svých právech nebo povinnostech dotčeno tolik osob, že by tato podmínka naplněna byla. Pro srovnání lze uvést, že s velkým počtem účastníků se lze setkat v případě územního řízení. Těmito účastníky jsou mimo jiné vlastníci pozemků nebo staveb, na kterých má být určitý záměr, například umístění liniové stavby, uskutečněn. Ačkoliv se z věcného hlediska jedná o zcela odlišné řízení, než

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, odlišné stanovisko

⁵⁷ Tamtéž

⁵⁸ Tamtéž

je přezkumné řízení územního plánu, má autor textu za to, že lze ve vztahu k otázce velkého počtu účastníků tuto úpravu přiměřeně použít k zodpovězení položené otázky.

V případě územního řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují postupem podle § 144 odst. 6 SpŘ (ust. § 87 odst. 1 StavZ). Podle ust. § 144 odst. 6 SpŘ lze v řízení s velkým počtem účastníků doručovat veřejnou vyhláškou. To neplatí v případě účastníků podle ust. § 27 odst. 1 SpŘ, kteří jsou správnímu orgánu známi, neboť těm musí správní orgán doručovat jednotlivě.

V rámci přezkumu územního plánu lze uvažovat o obdobném postupu, a sice oznámením usnesení o zahájení přezkumného řízení veřejnou vyhláškou. Jednotlivě by za analogického použití ust. § 87 odst. 1 StavZ bylo třeba doručovat obci, pro jejíž území je územní plán pořizován. Postup zahájení přezkumného řízení je podobný variantě přezkumného řízení územního plánu bez účastníků (viz dále). Správní orgán by měl povinnost dle ust. § 47 odst. 1 SpŘ uvědomit všechny jemu známé účastníky řízení. Stanovit okruh účastníků by bylo možné z rozhodnutí o námitkách.⁵⁹ Osoby, které námitky v rámci procesu přijímání územního plánu neuplatnily, by v takovém případě bylo možné označit přiměřeně podle ust. § 87 odst. 3 StavZ, a sice „*označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem záměru.*“ Správní orgán má povinnost před vydáním rozhodnutí ve věci účastníky vyzvat, aby se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřili (ust. § 36 odst. 3 SpŘ). Výzvu lze nahradit v souladu s ust. § 144 odst. 3 SpŘ tak, že zveřejní návrh rozhodnutí spolu s jeho odůvodněním. Správní orgán zároveň uvede, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem je možné proti tomuto návrhu uplatňovat námitky nebo navrhnout doplnění řízení. Účastníkům by tímto způsobem bylo umožněno se do přezkumného řízení aktivně zapojit. Rovněž i samotné rozhodnutí ve věci by bylo zveřejněno veřejnou vyhláškou.

Pokud by výsledkem přezkumného řízení bylo rozhodnutí ve smyslu ust. § 9 a § 67 SpŘ tak, jak bylo uvedeno, v úvahu by také připadala možnost podat proti takovému rozhodnutí odvolání. Lhůta pro podání odvolání činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Platí, že oznámení doručené veřejnou vyhláškou se považuje za doručené patnáctým dnem po vyvěšení. V případě řízení s velkým

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, odlišné stanovisko

počtem účastníků není odvolatel povinen podat odvolání s potřebným počtem stejnopisů podle ust. § 82 odst. 2 SpŘ. Ostatním účastníkům se ostatně vyznění o podaném odvolání nedoručuje jednotlivě, ale opět veřejnou vyhláškou. Správní orgán uvědomí jemu známé účastníky o podaném odvolání na své úřední desce spolu s lhůtou, ve které mohou podat k odvolání své vyjádření (ust. § 144 odst. 5 SpŘ). Odvolání je přitom procesním institutem, kterým disponuje účastník řízení. Tomu rovněž náleží subjektivní procesní právo, aby se odvolací správní orgán s odvoláním vypořádal.⁶⁰

V úvahu by teoreticky připadala také možnost autoremedury, kdy „*správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas*“ (ust. § 87 SpŘ). Nebylo-li by odvolání vyhověno v rámci autoremedury, byla by věc předána odvolacímu správnímu orgánu.

O odvolání proti rozhodnutí, které je výsledkem přezkumného řízení územního plánu, by pak rozhodoval orgán nejbližší nadřízený správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal (ust. § 89 odst. 1 SpŘ). Pokud nadřízený správní orgán není stanovený přímo zvláštním zákonem, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor (ust. § 178 SpŘ). Dle ust. § 11 odst. 1 písm. a) StavZ vykonává státní dozor ve věcech územního plánování Ministerstvo pro místní rozvoj. Autor textu má za to, že odvolacím orgánem by bylo právě Ministerstvo pro místní rozvoj.

Podání odvolání přitom představuje nezbytnou podmínku pro případnou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. V případě, že účastník nevyčerpá řádné opravné prostředky, bude taková žaloba nepřijatelná (ust. § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“)). Účastník by tedy měl zároveň možnost podat proti rozhodnutí správní žalobu. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je upraveno v ust. § 65 a násl. SŘS.

Dle názoru autora by řízení, ve kterém by se s dotčenými osobami jednalo jako s účastníky, teoreticky přineslo vyšší míru ochrany jejich práv, ale pouze v případě, kdy by docházelo k nadstandardnímu způsobu oznamování, tj. jednotlivě

⁶⁰ POTĚŠIL, Lukáš. § 81 [Právo podat odvolání]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 437.

každému účastníkovi, který by byl správnímu orgánu znám. Způsob oznámení těmto účastníkům pomocí veřejné vyhlášky, kdy v určitých případech by byli označeni pomocí parcelních či evidenčních čísel pozemků nebo staveb, by neznamenal, že se informace o probíhajícím řízení dostane k osobě ve vyhlášce takto označené. Významné informace k řízení se totiž vůbec nemusí dostat do právní sféry dotčených osob. Dotčené osoby se tak nejspíš seznámí až s výsledky řízení, a to v momentě, kdy samy budou chtít realizovat záměr závislý na územním plánu. Ačkoliv by tedy dotčeným osobám jako účastníkům náležela řada procesních práv (právo být informován o zahájení řízení, právo nahlížet do spisu, právo vyjádřit se, právo podat proti rozhodnutí opravný prostředek), nedocházelo by k jejich využití. Problematický by ovšem byl i opak, a sice situace, kdyby se do řízení aktivně zapojilo velké množství dotčených osob. Například možnost podat proti rozhodnutí v přezkumném řízení odvolání, by to v rámci procesu vydání územního plánu jako celku znamenalo značné průtahy a zvýšené náklady v již tak časově a ekonomicky náročném procesu přijetí územního plánu a odporovalo by zásadám rychlosti a hospodárnosti.

4.2.1.2 Materiální hledisko

Rozšířený senát NSS se však v otázce formy výsledku přezkumného řízení vyslovil pro materiální pojetí, kdy navázal na řadu soudních rozhodnutí, která se k této otázce stavěla stejně.⁶¹ Dle tohoto názorového proudu musí být výsledkem přezkumného řízení, jehož předmětem je OOP, opět OOP. Tento závěr NSS odůvodňuje tím, že správní orgán má pravomoc zrušit územní plán (nebo jeho část), čímž „při výkonu veřejné moci zasáhne do práv blíže neurčeného počtu osob, který z povahy věci nelze předem určit a nejedná se o zmocnění vydat právní předpis.“⁶² Jinými slovy výsledek přezkumného řízení, tedy např. zrušení územního plánu, je úkon, který naplňuje materiální znaky OOP, tj. úpravu konkrétní věci vůči blíže neurčenému počtu osob.

S otázkou účastenství lze také spojit otázku autoremedury v rámci přezkumného řízení, tedy zdali je možné, aby územní plán přezkoumal sám správní

⁶¹ Viz např. Rozsudek NSS, č. j. 4 Aos 3/2013-33: „*Správní akt, kterým se mění nebo ruší opatření obecné povahy, je třeba rovněž pokládat za opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. a části šesté správního řádu z roku 2004, nevyplývá-li ze zákona výslovně jinak.*“ nebo Rozsudek NSS, č. j. 4 Aos 4/2013-40: „*Rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení představuje z materiálního hlediska opatření obecné povahy, návrh na jeho zrušení je třeba projednat v intencích § 101a a násl. s. ř. s.*“

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36

orgán, který jej vydal. Podmínkou k takovému postupu je dle ust. § 95 odst. 2 SpŘ, skutečnost, že podnět k přezkumnému řízení dal účastník. Pokud však přezkumné řízení účastníky nemá, nemá postup dle ust. § 95 odst. 2 SpŘ oporu v zákoně a není tak možné podle něj postupovat. Takový postup by odporoval zásadě zákazu zneužití pravomoci (ust. § 2 odst. 2 SpŘ). Závěr, že v případě přezkumu OOP k autoremeduře dojít nemůže, sdílají i další autoři.⁶³ Vedral k tomuto názoru dodává, že by za účastníky nejspíš bylo možné pro tento postup považovat vlastníky nemovitostí podle ust. § 172 odst. 5 SpŘ. V takovém případě by však tito „účastníci“ byli také účastníky dle ust. § 95 odst. 4 SpŘ, což by „zřejmě ale znamenalo, že přezkum opatření obecné povahy...by byl mnohem formálnější než samotné vydávání opatření obecné povahy.“⁶⁴

4.3 PRŮBĚH PŘEZKUMNÉHO ŘÍZENÍ

Dozorčím orgánem je v případě přezkumného řízení, jehož předmětem je územní plán obce, krajský úřad. Jestliže dozorčí orgán po předběžném posouzení věci podle ust. § 95 odst. 1 SpŘ dojde k závěru, že existují důvodné pochybnosti o souladu přezkoumávaného územního plánu a jemu předcházejícímu procesnímu postupu s právními předpisy, zahájí přezkumné řízení.

Vyjde-li se ze závěru rozšířeného senátu NSS, že přezkumné řízení nemá účastníky řízení, kterým by mohlo být doručeno usnesení o zahájení přezkumného řízení, je otázkou, zdali existuje povinnost dozorčího orgánu usnesení o zahájení přezkumného řízení zákonným způsobem oznámit. Z judikatury to ovšem dovodit lze, neboť „dozorčí orgán je za analogického použití § 172 správního řádu povinen zveřejnit (oznámit) nejen zahájení „přezkumného řízení“ vyvěšením usnesení o zahájení přezkumného řízení na své úřední desce, ale stejným způsobem zveřejnit též návrh výsledného „rozhodnutí“ formou veřejné vyhlášky.“⁶⁵

Také v rámci přezkumu územního plánu je možné uvažovat o zkráceném přezkumném řízení, tedy přiměřeně použít ust. § 98 SpŘ. Obecnou podmínkou k tomuto postupu je skutečnost, že porušení právního předpisu je zřejmé

⁶³ Srov. KOPECKÝ, Martin. Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy. *Jurisprudence*, 2014, č. 5, s. 14-18

⁶⁴ VEDRAL, Josef. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu: (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). *Stavební právo - bulletin*. 2009, 2009(3).

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36

ze spisového materiálu, jsou splněny další podmínky pro přezkumné řízení a není třeba vysvětlení účastníků. V takovém případě dozorčí orgán po předběžném posouzení věci dle ust. § 95 SpŘ vydá a uveřejní na své úřední desce usnesení o zahájení přezkumného řízení a spolu s ním návrh na zrušení územního plánu, nebo jeho části.⁶⁶ I v tomto případě musí být, podobně jako je tomu u návrhu územního plánu při jeho přijímání, veřejná vyhláška zveřejněna způsobem, který umožňuje dálkový přístup. Příkladem tohoto postupu může být např. Veřejná vyhláška Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 29. 10. 2020, č. j. KUZL 72570/2020.

V přezkumném řízení se tedy dozorčí orgán zabývá otázkou, zdali byl územní plán přijat v rozporu s právními předpisy. Dozorčí orgán může dojít k závěru, že zákon porušen nebyl, kdy v takovém případě přezkumné řízení usnesením zastaví. Své rozhodnutí by měl však odůvodnit.⁶⁷

Dozorčí orgán může rovněž zastavit přezkumné řízení za přiměřeného použití ust. § 94 odst. 4 SpŘ. Jde o případ, kdy dozorčí orgán řízení zastaví, ačkoliv byl územní plán vydán v rozporu s právními předpisy. K tomu dojde zejména z toho důvodu, že by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla dotčené osobě (nebo obci⁶⁸), byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jiné osobě nebo veřejnému zájmu.⁶⁹ V tomto případě by formou zastavení nebylo usnesení, ale rozhodnutí.⁷⁰

Další situace, za které by došlo k zastavení přezkumného řízení, závisí na otázce, zda se na přezkum OOP použije ust. § 97 odst. 2 SpŘ. Pokud by tomu tak bylo, správní orgán usnesením přezkumné řízení zastaví v případě, že dojde k uplynutí lhůty 15 měsíců od účinnosti OOP.

Změna územního plánu dozorčím orgánem nepřipadá v úvahu, kdy toto vylučuje přímo stavební zákon (ust. § 192 odst. 3 StavZ). Účelem tohoto ustanovení ve vztahu k územnímu plánu je snaha předejít tomu, aby byl touto cestou obcházen

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36

⁶⁷ POTĚŠIL, Lukáš. § 97 [Rozhodnutí v přezkumném řízení]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 554.

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36

⁷⁰ Závěr č. 95 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010

proces jeho přijímání.⁷¹ Takový zásah by byl ovšem také nejspíš protiústavní. Je tomu tak vzhledem ke skutečnosti, že dozorčí orgán vykonává v rámci přezkumného řízení přenesenou působnost. Změnou územního plánu dozorčím orgánem by došlo výkonem státní správy k zásahu do Ústavou garantovaného práva na samosprávu obce.⁷² V případě, že nedojde k zastavení přezkumného řízení na základě jednoho z výše uvedených, rozhodne dozorčí orgán o zrušení územního plánu nebo jeho části.

Jedinou procesní obranu a způsob, jak se do přezkumného řízení zapojit, představují v této fázi řízení připomínky a námítky. Autor textu má za to, že zveřejnění veřejné vyhlášky o zahájení přezkumného řízení, popřípadě zveřejnění návrhu „rozhodnutí“, jejíž součástí je výzva k uplatnění připomínek a námitek, je zcela zásadní, a že i v tomto případě platí to, co při nedostatku vyznění o veřejném projednání. V případě, že by nedošlo k uveřejnění, byla by s tím spojená nemožnost uplatnění námitek či připomínek procesní vadou, která může ve svém důsledku znamenat, že zrušení územního plánu by bylo nezákonné.

Na postup související s uplatňováním připomínek a námitek se analogicky uplatní ust. § 172 odst. 4 a odst. 5 SpŘ. Možnost vstoupit do přezkumného řízení mají tak ty osoby, které již měly možnost v rámci procesu přijímání a vydávání územního plánu námítky a připomínky uplatnit. Neuplatnění připomínek a námitek v předcházejícím řízení však není podmínkou k jejich uplatnění v řízení přezkumném. Tyto osoby totiž *„při jeho přijímání nemusely mít proti...územnímu plánu žádné výhrady, a proto ani aktivně v tomto procesu nevystupovaly, zatímco jeho zrušení se jich naopak může negativně dotknout.“*⁷³ Přestože obec neměla při procesu přijímání územního plánu postavení dotčené osoby, musí dle názoru rozšířeného senátu NSS *„mít vzhledem k povaze zásahu výkonné moci do ústavně zaručeného práva na samosprávu možnost aktivně do tohoto (přezkumného) „řízení“ vstoupit a případně se proti tomuto zásahu státní moci bránit.“*⁷⁴

⁷¹ VEDRAL, Josef. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu – II. část: (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). Stavební právo - bulletin. 2009, 2009(4).

⁷² POTĚŠIL, Lukáš. § 147 [Společná ustanovení ve vztahu k jiným předpisům]. In: POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. Zákon o obcích. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 789.

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.07.2016, č.j. 5 As 85/2015-36

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36

Platí tedy to, co bylo již řečeno v kapitole o procesu přijímání a vydávání územního plánu. Písemné připomínky může podat každý, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Dozorčí orgán se musí připomínkami zabývat jako podkladem pro OOP (tedy i pro návrh na zrušení územního plánu) a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění (ust. § 172 odst. 4 SpŘ). O námitkách, které mohou uplatnit dotčené osoby, rozhodne dozorčí orgán jednotlivě a toto odůvodněné rozhodnutí o námitkách je součástí výsledku přezkumu.⁷⁵

Subjekty oprávněné uplatňovat připomínky a námitky tak mohou namítat, že územní plán nebo řízení, které mu předcházelo, je v souladu se zákonem a není tak pro jeho zrušení zákonný důvod, nebo naopak, že pro zrušení územního plánu důvod existuje. Obec či dotčené osoby mohou ovšem také namítat, že ačkoliv byl územní plán vydán v rozporu se zákonem, újma, která by obci či dotčené osobě důsledkem jeho zrušení vznikla, je ve zjevném nepoměru k újmě, která by vznikla osobě jiné nebo veřejnému zájmu.⁷⁶

Výsledek přezkumného řízení, tedy zrušení územního plánu nebo jeho části, oznámí dozorčí orgán veřejnou vyhláškou dle ust. § 173 odst. 1 SpŘ. S ohledem na formu výsledku přezkumného řízení (OOP) proti němu nelze podat odvolání.⁷⁷ Jedinou další možností obrany je tedy podat návrh na zrušení opatření obecné povahy k soudu.

4.4 PŘEZKUM NÁMITEK A ZÁVAZNÝCH STANOVISEK

Vedle přezkumu samotného OOP lze přezkoumat také rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění územního plánu. Proti rozhodnutí není přípustné odvolání ani rozklad (ust. § 172 odst. 5 SpŘ). Na přezkum rozhodnutí o námitkách se použije postup podle části druhé, ust. § 94 a násl. SpŘ.⁷⁸ Ačkoliv návrh rozhodnutí o námitkách zpracovává pořizovatel územního plánu, rozhodnutí o námitkách vydává zastupitelstvo obce. V případě zrušení či změny takového rozhodnutí je s tím spojena povinnost obce změnit územní plán obce tak, aby tomuto rozhodnutí odpovídal (ust. § 54 odst. 4 SpŘ).

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36

⁷⁶ Tamtéž

⁷⁷ Srov. ust. § 173 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁷⁸ FIALOVÁ, Eva. § 54 [Vydání územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLENDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 289.

Odlišný postup by byl v případě zrušení či změny závazného stanoviska dotčeného orgánu. Dle ust. § 149 odst. 8 SpŘ lze nezákonné závazné stanovisko zrušit nebo změnit v přezkumném řízení. K přezkumnému řízení, jehož předmětem je závazné stanovisko, je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který závazné stanovisko vydal. Lhůta pro zahájení přezkumného řízení činí 1 rok od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno. Závazné stanovisko nelze zrušit nebo změnit po uplynutí 15 měsíců od právní moci jím podmíněného rozhodnutí. V případě územního plánu by tato lhůta běžela od účinnosti územního plánu. Dle Průchy by v případě zrušení či změny závazného stanoviska připadala v úvahu obnova řízení (myšleno řízení o vydání územního plánu) jako „*reagence na změnu v podkladových materiálech*.“⁷⁹ S opačným názorem se lze seznámit v Závěru č. 2 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 09. 05. 2005, a sice že řízení o vydání OOP obnovit nelze.⁸⁰ Zrušení závazného stanoviska by však zřejmě znamenalo, že územní plán, pro nějž bylo závazné stanovisko podkladem, by bylo možné v přezkumném řízení zrušit pro rozpor s právními předpisy.

⁷⁹ PRŮCHA, Petr. K přezkoumání aktů územního plánování, vydaných ve formě opatření obecné povahy). *Stavební právo: Bulletin*. Praha: ABF. ISSN issn1211-6386sp.

⁸⁰ Závěr č. 2 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. 5. 2005.

5. SOUDNÍ PŘEZKUM ÚZEMNÍHO PLÁNU

Se změnou formy územního plánu, kdy do 31. 12. 2006 byla závazná část územního plánu vydávána jako obecně závazná vyhláška (dále jen „Vyhláška“ nebo „OZV“), souvisí i změna způsobu přezkumu územního plánu. Vzhledem k tomu, že co do formy šlo o právní předpis, jedinou možností jak se domoci zrušení závazné části územního plánu bylo podat návrh k Ústavnímu soudu. Tímto návrhem byl návrh na zrušení zákona, jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ve spojení s ust. § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

V současné době se lze domoci zrušení územního plánu nebo jeho části ve správním soudnictví v řízení o zrušení OOP nebo jeho části. Soudní řád správní upravuje toto řízení v části třetí, v ust. § 101a – 101d SŘS. Možnost zrušení OOP soudem byla zakotvena novelou SŘS, která byla přijata spolu se zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Původní úprava se od současné lišila v několika bodech. Například úprava v ust. § 101a odst. 2 SŘS připouštěla, aby návrh na zrušení OOP nebo jeho části, vydaného obcí nebo krajem, mohlo podat také Ministerstvo vnitra. Dalším významným rozdílem oproti současné úpravě byla příslušnost NSS k vedení přezkumného řízení (ust. § 101c SŘS). Novelou SŘS zákonem č. 303/2011 Sb., která nabyla účinnosti 01. 01. 2012, došlo ke zrušení obou těchto ustanovení. Navíc byla v ust. § 101b odst. 1 SŘS nově stanovena lhůta 3 roky, ve které bylo možné podat návrh na zrušení OOP k soudu. Nově byla také zavedena koncentrace řízení a povinnost v návrhu vymezit žalobní body (ust. § 101b SŘS). V důsledku zrušení ust. § 101c SŘS se soudem příslušným k rozhodování v tomto řízení se stal krajský soud.

Další změnu znamenala novela zákonem č. 225/2017 Sb., kterou, obdobně jako tomu bylo u správního řádu, došlo ke zkrácení lhůty pro podání návrhu na zrušení OOP k soudu. Stejně jako u správního přezkumu tato lhůta nyní činí jeden rok od účinnosti OOP. Zákonodárce zkrácení lhůty odůvodnil stejně jako v případě zkrácení lhůty pro správní přezkum.

Dle platné právní úpravy se nyní lze u soudu domáhat zrušení územního plánu nebo jeho části návrhem dle ust. § 101a SŘS, tj. návrhem na zrušení OOP. Podle věty první tohoto ustanovení je návrh oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen (dále též „navrhovatel“).

Odpůrcem je dle zákona ten, kdo OOP, které je předmětem návrhu na zrušení nebo zrušení jeho části, vydal (ust. § 101a odst. 3 SŘS). Návrh lze podat ke krajskému soudu ve lhůtě 1 roku ode dne, kdy OOP nabylo účinnosti (ust. § 101b odst. 1 SŘS). Zákon dále stanoví, že kromě obecných náležitostí podání dle ust. § 37 odst. 2 a 3 SŘS, musí návrh obsahovat návrhové body, ve kterých navrhovatel uvede z jakých skutkových a právních důvodů považuje OOP za nezákonné. Soud přitom při rozhodování vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání územního plánu (ust. § 101b odst. 3 SŘS) a je vázán rozsahem a důvody návrhu (ust. § 101d odst. 1 SŘS).

5.1 INCIDENČNÍ PŘEZKUM

Dle judikatury ust. § 101a SŘS upravuje celkem dva možné návrhy na zrušení OOP.⁸¹ Kromě výše uvedeného „abstraktního“ přezkumu existuje možnost podat návrh na zrušení OOP také v rámci tzv. incidenčního přezkumu. Ten je upraven ve větě druhé ust. § 101a odst. 1 SŘS: *„Pokud je (navrhovatel) podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“* Žalobou nebo jiným návrhem se zpravidla myslí buď žaloba proti rozhodnutí (ust. § 65 SŘS), žaloba na ochranu proti nečinnosti (ust. § 79 SŘS) nebo zásahová žaloba (ust. §86 SŘS).

Soudy se v souvislosti s incidenčním přezkumem zaměřily především na otázku lhůty pro podání incidenčního návrhu na zrušení územního plánu. Ust. § 101b SŘS stanoví pro podání návrhu na zrušení OOP lhůtu 1 rok. NSS však dospěl k závěru, že tato lhůta se použije pouze pro „abstraktní“ přezkum (tj. dle ust. § 101a SŘS věty první), nikoliv pro přezkum incidenční. Návrh na incidenční přezkum lze podat pouze se žalobou podle ust. § 101a věty druhé SŘS, a to ve lhůtě pro podání takové žaloby.⁸²

K incidenčnímu přezkumu se váže také rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63, ve kterém soud dospěl k závěru, že nelze zrušit územní rozhodnutí (napadené spolu s územním plánem) pro rozpor s územním plánem,

⁸¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, čj. 1 As 1/2019-32

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40

který byl zrušen podle ust. § 101a a násl. SŘS až po dni nabytí právní moci územního rozhodnutí.⁸³

5.2 *PODMÍNKY ŘÍZENÍ*

Soudy musí vždy zkoumat, zda jsou splněny podmínky řízení, za nichž může jednat ve věci. Vedle obecných podmínek (podmínky na straně soudu, na straně účastníků řízení, překážka litispendence, překážka rei iudicatae) vyplývají z ust. § 101a SŘS další tři zcela zásadní podmínky. Těmi jsou samotná existence napadaného OOP, aktivní legitimace navrhovatele a formulace návrhu.⁸⁴ K podmínkám přípustnosti návrhu podle ust. § 101a a násl. SŘS NSS uvedl, že je „*lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.*“⁸⁵ V této části je proto akcentována problematika podmínek řízení, jejichž předmětem je zrušení územního plánu nebo jeho části.

Obecným podmínkám řízení se tato kapitola nevěnuje. Nicméně vzhledem ke skutečnosti, že územní plán může být přezkoumáván opakovaně, je třeba se okrajově věnovat tzv. negativním podmínkám řízení, tj. překážce litispendence a rei iudicatae.

Litispendence (překážka zahájeného řízení), brání tomu, aby v totožné věci probíhalo současně více řízení u téhož či jiného soudu. Dojde-li k takové situaci, je třeba, aby bylo později zahájené řízení zastaveno.⁸⁶

Překážka rei iudicatae, věci pravomocně rozhodnuté, brání tomu, aby byla věc, o níž bylo již pravomocně rozhodnuto, opět projednávána a znovu o věci meritorně rozhodnuto. Důvod pro odmítnutí návrhu z důvodu překážky věci pravomocně rozhodnuté je dvojitý. Jedná se o „*totožnost věci a existence meritorního rozhodnutí soudu o ní.*“⁸⁷ Soud v takovém případě návrh odmítne usnesením (ust. § 46 odst. 1 SŘS). Jeví se tak nezbytné, aby soud v každém případě zkoumal

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103 (bod 64)

⁸⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 (bod 34)

⁸⁶ STAVINHOVÁ, Jaruška. Litispendence. In: HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. Právníký slovník. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

⁸⁷ POSPÍŠIL, Petr. § 46 [Odmítnutí návrhu]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.

osobu navrhovatele a rozsah, ve kterém je územní plán napadán, a to z toho důvodu, že návrh může podat jeden a ten samý navrhovatel opakovaně.⁸⁸

5.2.1 EXISTENCE PŘEDMĚTU ŘÍZENÍ

Základní podmínkou řízení o zrušení OOP nebo jeho části podle ust. § 101a a násl. SŘS je samotná existence OOP.⁸⁹ Jak bylo uvedeno v části věnující se formě územního plánu (viz kapitola 3.4), stavební zákon přímo stanoví, že územní plány jsou vydávány ve formě OOP. Jejich soudní přezkum postupem dle ust. § 101a a násl. SŘS je možný, jsou-li splněny další podmínky řízení. Neexistence územního plánu by přitom představovala neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Může se přitom jednat o situaci, kdy se navrhovatel bude domáhat zrušení územního plánu, který zatím nenabyl účinnosti, nebo naopak již účinný není.⁹⁰ Přitom platí, že územní plán nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení na úřední desce. Judikatura se k otázce zveřejnění OOP na úřední desce jako podmínky pro účinnost staví tak, že pokud bylo OOP „*vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo sňato, předepsaných 15 dnů, jedná se o vyvěšení řádné*“⁹¹. Co se týče požadavku, aby zároveň došlo ke zveřejnění OOP způsobem umožňující dálkový přístup, vyjádřil se k tomuto NSS následovně: „*je bez vlivu na účinnost opatření skutečnost, že nebylo řádně ve stejném termínu zveřejněno též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Hovoří-li ustanovení § 25 odst. 2 věta třetí o tom, že patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé, neplatí toto ustanovení pro oznamování opatření obecné povahy, které má pro nabývání účinnosti svá pravidla upravená autonomně v citovaném ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu. Pokud by uvedené nemělo platit, ztrácelo by ustanovení § 173 odst. 1, věty třetí správního řádu jakýkoliv smysl.*“⁹²

Ve vztahu k soudnímu přezkumu územního plánu je namístě připomenout, že předmětem přezkumu v řízení dle ust. §101a a násl. SŘS může být také rozhodnutí správního orgánu, kterým dojde ke zrušení územního plánu, nebo jeho

⁸⁸ JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2014, 2014(5), 296-324. ISSN 0139-6005.

⁸⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011-129

⁹⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010-98

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 AOs 1/2012-33

části v rámci správního přezkumu, a to vzhledem ke skutečnosti, že i toto rozhodnutí je co do formy OOP.

5.2.2 AKTIVNÍ LEGITIMACE

Podmínky, za kterých navrhovatel může podat návrh na zrušení OOP, jsou v ust. § 101a SŘS stanoveny do značné míry stroze. Základní podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu je tvrzení, že navrhovatel byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen (§ ust. 101a odst. 1 SŘS). Přístup k soudu v řízení o zrušení OOP nebo jeho části však není podmíněn tím, že by navrhovatel musel v řízení o vydání OOP uplatňovat svá práva podáním námitek či připomínek.⁹³

Problematicke aktivní procesní legitimace k návrhu na zrušení OOP se věnuje rozsáhlá judikatura, kdy za její základy lze označit usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 07. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS.

Aby byl návrh přípustný, musí navrhovatel tvrdit dvě skutečnosti. Jednak že napadené OOP nebo jemu předcházející řízení je nezákonné a zároveň, že touto nezákonností byl dotčen na svých subjektivních právech.⁹⁴ Dle názoru NSS vyjádřeném v uvedeném usnesení bude aktivní legitimace navrhovatele dána v případě, kdy bude navrhovatel „logicky konsekvntně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.“⁹⁵

Jde-li tedy o návrh na zrušení územního plánu, musí navrhovatel 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.“⁹⁶

Dle uváděného závěru rozšířeného senátu mohou být v případě územního plánu navrhovatelem tři kategorie osob.⁹⁷ Předně bude navrhovatelem v řízení o zrušení územního plánu nebo jeho části zásadně osoba, „která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem

⁹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116

⁹⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120

⁹⁵ Tamtéž

⁹⁶ Tamtéž

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89

*regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem...) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám).*⁹⁸ Rozšířený senát však vyloučil, že by aktivní procesní legitimace svědčila osobě, „jejíž právo k dispozici věci nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního“.⁹⁹ Procesně legitimovaným zpravidla nebude nájemce, podnájemce nebo vypůjčitel.

Druhou kategorií by v některých případech představovaly osoby, které nejsou vlastníky nemovitostí na území regulovaném napadeným územním plánem. Tyto osoby by zpravidla tvrdily, že jejich vlastnické právo k nemovitostem ležícím mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno činností, která by byla územním plánem v regulovaném území připuštěna.¹⁰⁰ Okruh takto dotčených osob nelze stanovit paušálně pro všechny případy například konkrétně stanovenou vzdáleností pozemků od plánovaného záměru regulace. Ačkoliv vzdálenost může být důležitým kritériem, nejednalo by se o kritérium jediné.¹⁰¹ Je vždy nutné každý případ hodnotit individuálně, kdy hodnotícími kritérii mohou být například krajinný ráz daného území, jeho zalidněnost, zemědělský či průmyslový charakter atd. K podobnému závěru došly soudy opakovaně (srov. Rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89 nebo Rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Aos 1/2013-85).

Správní soudy se také věnovaly otázce aktivní procesní legitimace náležející spolkům. Soudy se dlouhodobě k této otázce stavěly tak, že spolky (resp. ekologické iniciativy) nejsou nositeli hmotných práv, na kterých by mohly být opatření obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkráceny ve smyslu ust. § 101a odst. 1 SŘS.¹⁰² Rozšířený senát NSS ve zmiňovaném usnesení ze dne 21. 07. 2009 přestřel možnost spolků domáhat se přezkumu územního plánu soudem, kdy uvedl, že „nelze a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené

⁹⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120

⁹⁹ Tamtéž

¹⁰⁰ Tamtéž

¹⁰¹ ZAHUMENSKÁ, Vendula a Jaroslav BENÁK. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-404-1. s. 24

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-44

veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy“;¹⁰³ více se však touto otázkou nezabýval a ponechal její zodpovězení budoucí judikatuře NSS. Ta byla v této otázce jednoznačná a aktivní procesní legitimaci spolkům nepřiznávala. Změnu v této věci představoval náleží Ústavního soudu ze dne 30. 05. 2014 ve věci sp. zn. I. ÚS 59/14, kterým byla stanovena kritéria pro aktivní legitimaci spolku k podání návrhu na zrušení OOP. Podle těchto kritérií musí spolek tvrdit, že byl napadeným OOP dotčen na svých subjektivních právech a musí přesně vymezit, jakým způsobem bylo do jeho práv zasaženo. V neposlední řadě považuje Ústavní soud za významný místní vztah navrhovatele (spolku) k lokalitě regulované územním plánem.

Nedostatek aktivní procesní legitimace je důvodem pro odmítnutí návrhu soudem podle ust. § 46 odst. 1 písm. c) SŘS. Výjimečně lze odmítnout tímto postupem návrh v případě zcela zjevného nedostatku aktivní věcné legitimace.¹⁰⁴ Věcná legitimace je dána, dospěje-li soud ke skutkovému i právnímu závěru, že existuje vztah mezi napadeným OOP a právní sférou navrhovatele a zároveň musí být napadené OOP nezákonné.¹⁰⁵ Věcná legitimace je přitom předpokladem úspěšnosti žaloby, ne podmínkou k meritornímu projednání věci a rozhodnutí.¹⁰⁶ Odmítnou návrh z důvodu nedostatečné věcné legitimace lze v případech, kdy je tento nedostatek „zjistitelný bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného.“¹⁰⁷

5.2.3 PASIVNÍ LEGITIMACE

Pasivně legitimovaným subjektem v řízení o zrušení OOP, tedy odpůrcem, je dle ust. § 101a odst. 3 SŘS ten, kdo vydal OOP, proti kterému návrh na zrušení směřuje. Judikatura se k otázce pasivní legitimace v případě návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části stavěla různě. Některé senáty považovaly za pasivně legitimovaný subjekt obec, jiné orgán obce, který územní plán vydal. Územní plán obce vydává zastupitelstvo obce v samostatné působnosti (ust. § 6 odst. 5 písm. c) StavZ). K této otázce se nakonec vyslovil rozšířený senát NSS. Ten se k roli zastupitelstva vyjádřil tak, že ačkoliv jde o orgán, který „vydává“

¹⁰³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004-59

¹⁰⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264

¹⁰⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004-59

územní plán, je toto jeho jednání přičitatelné obci.¹⁰⁸ Obec je totiž v tomto případě nositelem práva samostatně (ve své samostatné působnosti) rozhodovat o svých záležitostech, tedy i vydat územní plán.

5.2.4 ROZSAH PŘEZKUMU

V případě, že nedojde k odmítnutí návrhu, přistoupí soud k jeho věcnému projednání. Od 1. 1. 2012 je přítom soud dle ust. § 101d odst. 1 SŘS vázán rozsahem a důvody návrhu. Povinnost navrhovatele vymezit v návrhu žalobní body, tedy z jakých skutkových a právních důvodů považuje OOP nebo jeho část za nezákonné (ust. § 101b odst. 2 SŘS) byla do SŘS přidána již zmiňovanou novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.. Rozšířený senát NSS uvedl, že smyslem žalobních bodů „je především vymezit obsah soudního přezkumu, tj. jaké skutkové a právní otázky má soud posuzovat z hlediska žalobcem tvrzené nezákonnosti správního rozhodnutí.“¹⁰⁹

5.3 ALGORITMUS SOUDNÍHO PŘEZKUMU

Samotný algoritmus byl NSS definován v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Vzhledem ke skutečnosti, že soudy před novelou nebyly při přezkumu OOP vázány důvody návrhu, byl tímto stanoven určitý „přezkumný rámec, v němž se soud bude pohybovat, aby přezkum nebyl zcela bezbřehý.“¹¹⁰

Algoritmus (test) přezkumu představuje určitou logickou posloupnost otázek a zároveň problémových okruhů, kterými se soud při přezkumu zabývá.¹¹¹ Samotný test je tvořen pěti na sebe navazujícími kroky, které vychází z ust. § 101d odst. 1 a 2 SŘS. V prvních třech se posuzuje, zda byla v rámci vydávání OOP splněna kritéria formální, v dalších dvou kritéria materiální.

Ve vztahu k přezkumu územního plánu by se jednalo o následující kroky:

1. přezkum pravomoci správního orgánu vydat územní plán;
2. přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání územního plánu nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti;
3. přezkum otázky, zda územní plán byl vydán zákonem stanoveným postupem;

¹⁰⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78

¹¹⁰ JIRÁSEK, Jan. § 101d [Rozsudek a jeho účinky]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.

¹¹¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116

4. přezkum obsahu územního plánu z hlediska rozporu s hmotným právem;
5. přezkum územního plánu z hlediska jeho proporcionality.

Novela SŘS však měla na použitelnost tohoto postupu soudu dopad, protože její účinností byla automatická aplikace algoritmu přezkumu vyloučena.¹¹² Za současné úpravy tedy soud aplikuje všechny kroky algoritmu přezkumu pouze za situace, že je navrhovatel zahrne do návrhových bodů.¹¹³ Vždy by však mělo dojít k přezkumu působnosti a pravomoci správního orgánu OOP vydat. Jestliže absolutní nedostatek věcné příslušnosti může být důvodem nicotnosti správního aktu,¹¹⁴ pak analogicky může být důvodem nicotnosti OOP. Soud přitom k vadám, které mohou mít za následek nicotnost OOP, přihlédne nad rámec návrhu (ust. § 101b odst. 4 SŘS ve spojení s ust. § 76 odst. 2 SŘS), postačí pouze návrh procesně legitimované osoby.¹¹⁵ Přistoupí-li ovšem soud k aplikaci algoritmu v případě, kdy tak udělá nad rámec návrhu, nepůjde o vadu, pro kterou by rozhodnutí soudy bylo možné zrušit.¹¹⁶

5.3.1 PRAVOMOC VYDAT ÚZEMNÍ PLÁN

V prvním kroku soud zkoumá otázku, zda byl správní orgán nadán pravomocí vydat OOP. Soud tedy bude zkoumat, zda územní plán vydal orgán, kterému je tato pravomoc zákonem svěřena. Dle ust. § 6 odst. 5 písm. c) StavZ územní plán vydává zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. Nutno dodat, že „zrušení OOP z důvodu nedostatku pravomoci orgánu veřejné správy se v judikatuře Nejvyššího správního soudu téměř neobjevuje.“¹¹⁷

Judikatura se však zabývala touto otázkou při přezkumu územních plánů přijatých podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Změna směrné části územních plánů dle ust. § 188 odst. 3 StavZ náleží obecním úřadům. Součástí směrné části starých územních plánů přitom byly určité regulativy

¹¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 6 As 188/2014-66

¹¹⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. s.181

¹¹⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 6 As 188/2014-66

¹¹⁷ ZAHUMENSKÁ, Vendula a Jaroslav BENÁK. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-404-1. s. 55

(např. minimální podíl bydlení, index podlažních ploch), které svou povahou, dle judikatury NSS, náleží do části závazné.¹¹⁸ Pokud má být některý regulativ, který by svým obsahem měl být součástí závazné části, změněn, je tak třeba udělat postupem dle ust. § 188 odst. 3 StavZ věty první, tedy formou OOP¹¹⁹ a postupem podle současného stavebního zákona.

5.3.2 PŮSOBNOST V OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

V rámci druhého kroku soud přezkoumává otázku, zdali správní orgán nepřekročil při realizaci své pravomoci zákonem vymezené meze dané působnosti. Soud zkoumá působnost věcnou, osobní, místní a případně též časovou.¹²⁰

Působnost v oblasti územního plánování je svěřena orgánům obcí a krajů, ale také Ministerstvu pro místní rozvoj a Ministerstvu obrany (ust. § 5 odst. 1 StavZ). Ochrana a rozvoj hodnot území obce, pokud nejde o záležitost svěřené orgánům kraje nebo jiným orgánům, je svěřena orgánům obce (ust. § 5 odst. 3 StavZ). Jak už bylo uvedeno, vydávání územních plánů je svěřeno zastupitelstvu obce.

Soud tak bude především přezkoumávat, jestli nejsou územním plánem regulovány záležitosti překračující zákonem dané limity.¹²¹ Takovým případem by byla úprava oblasti, která není dle stavebního zákona předmětem územního plánu. Bude-li však územní plán upravovat záležitosti, jejichž úprava přísluší jemu nadřazené územně plánovací dokumentaci, bude soud tento nesoulad, v souladu s ustálenou judikaturou, posuzovat v rámci čtvrtého kroku jako rozpor se zákonem, nikoliv v rámci přezkumu pravomoci či působnosti.¹²²

5.3.3 PROCESNÍ POSTUP PŘI VYDÁVÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU

Třetím krokem algoritmu je přezkum procesu vydávání územního plánu. V tomto kroku se přezkoumává otázka, zdali byl územní plán vydán zákonným postupem. Poměrně komplikovaný proces vydávání územní plánu je blíže popsán

¹¹⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116

¹¹⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116

¹²⁰ JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2014, **2014**(5), 296-324. ISSN 0139-6005.

¹²¹ ZAHUMENSKÁ, Vendula a Jaroslav BENÁK. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-404-1. s. 60

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011-229 *nebo* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185

v kapitole třetí. Právě vzhledem ke složitosti procesu může snadno dojít k porušení zákona, což představuje nejčastější důvod pro zrušení územního plánu soudem.¹²³

Jak ovšem připomíná NSS, ne každá procesní vada musí mít za následek zrušení napadeného OOP. „Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou.“¹²⁴ NSS k tomuto dodal, že překročení meze může spočívat jak v jediném závažném pochybení, tak i ve větším počtu samostatných, méně závažných a většinou procesních pochybení. Významné je, že taková pochybení (ať už samostatně, či ve svém úhrnu) znamenají významný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatele.¹²⁵

Ačkoliv samotný proces vydávání územního plánu je obsažen přímo ve stavebním zákoně, je třeba se při kontrole věnovat i obecné úpravě ve správním řádu nebo úpravě v zákonu č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších zákonů (dále jen „ZoO“), který upravuje některé otázky spojené se zastupitelstvem obce.¹²⁶

K pochybení v procesu vydávání územního plánu může dojít téměř v každém jeho kroku. Zdá se být na místě ve stručnosti tento proces zrekapitulovat.

Již samotné rozhodnutí o pořízení územního plánu musí přijmout zastupitelstvo obce, které tak činí z vlastního podnětu nebo na návrh. Na základě rozhodnutí zastupitelstva je pořízen návrh zadání územního plánu, který se doručuje veřejnou vyhláškou, k němuž se může každý, včetně dotčených orgánů, vyjádřit. Je-li schváleno zadání, je vypracován návrh územního plánu, případně též vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. O návrhu a vyhodnocení vlivů následuje neveřejné společné jednání. K návrhu uplatňují dotčené orgány svá stanoviska, případně jsou uplatňovány připomínky sousedních obcí, ale také písemné připomínky veřejnosti (i zde dochází k doručení návrhu veřejnou vyhláškou). Stejně tak je doručen upravený návrh územního plánu, který

¹²³ JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2014, **2014**(5), 296-324. ISSN 0139-6005.

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644

¹²⁶ ZAHUMENSKÁ, Vendula a Jaroslav BENÁK. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimize*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-404-1. s. 60-61

se doručuje spolu s oznámením o konání veřejného projednání. Proti upravenému návrhu územního plánu mohou být nejpozději do 7 dnů od veřejného projednání uplatňovány připomínky veřejnosti, námitky dotčených osob a případně také stanoviska dotčených orgánů. Na základě veřejného projednání upravený návrh územního plánu je spolu s návrhem rozhodnutí o námitkách předložen zastupitelstvu obce, které návrh buď schválí a územní plán vydá, nebo návrh odmítne. Navazující část textu je věnována některým vadám, které se mohou objevit v rámci procesu projednávání a schvalování územního plánu.

5.3.3.1 *Vady spojené s informováním veřejnosti*

K významným pochybením může dojít při informování veřejnosti v rámci procesu územního plánování. Vadou by nebyl pouze chybný způsob doručení návrhu zadání a samotného návrhu územního plánu, ale také některých informací s tím spojených. Vzhledem ke skutečnosti, že k informování dochází zpravidla pomocí veřejné vyhlášky, je nutné klást požadavky na to, aby byla doručena řádně.

Pro řádnost doručení je zcela zásadní, aby byl při doručování dodržen zákonem stanovený postup. Pokud správní orgán bude doručovat i jiným způsobem nad rámec zákona, nebude to mít na řádné doručení vliv.¹²⁷ Platí, že veřejná vyhláška se doručuje tak, že se uveřejní na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje, označí se na ní den vyvěšení a zároveň se zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. Je-li tímto způsobem uveřejněna, považuje se za řádně doručenu patnáctým dnem po vyvěšení (ust. § 25 odst. 2 SpŘ).

Řádné doručení veřejné vyhlášky je významné například ve vztahu k oznámení o konání veřejného projednání návrhu územního plánu. Zveřejnění na úřední desce slouží k tomu, aby měla veřejnost možnost se s obsahem veřejné vyhlášky seznámit, veřejného projednání se zúčastnit a uplatňovat své připomínky, případně námitky k návrhu územního plánu. Veřejná vyhláška je přitom řádně doručena, za splnění zákonných podmínek, patnáctým dnem po vyvěšení na úřední desce. NSS řešil otázku, zdali je nutné, aby veřejná vyhláška visela na úřední desce 24 hodin po celou dobu patnácti dnů ode dne vyvěšení. Dle jeho závěrů však na řádnosti doručení nic nemění, „*že v den vyvěšení a v den, kdy bylo snato, neviselo opatření obecné povahy na úřední desce po celých 24 hodin daných dnů.*“¹²⁸

¹²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 4 Ao 6/2011-91

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73

NSS se rovněž zabýval otázkou zveřejnění informace o konání zasedání zastupitelstva. Občané musí mít možnost se zasedání zastupitelstva zúčastnit, kdy ve vztahu k probírané problematice je zastupitelstvo obce orgánem rozhodujícím o pořízení územního plánu.¹²⁹ Dle ust. § 93 odst. 1 ZoO, musí obecní úřad informovat o místě, době a programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce, a to vyvěšením informace na úřední desce alespoň 7 dní před jeho konáním. NSS k dodržení lhůty uvedl, že *„je účelu zveřejnění informace dosaženo i tehdy, kdy se do doby zveřejnění informace započítá den, kdy byla informace o konání zasedání zveřejněna.“*¹³⁰ Dojde-li k úpravě programu zasedání zastupitelstva například tím, že bude na program zasedání nově zařazen bod o návrhu na vydání územního plánu, je třeba, aby byla i v takovém případě dodržena lhůta 7 dnů. Kdyby tato lhůta dodržena nebyla, mohl by tím být porušeno právo občanů na řádné informování o programu jednání zastupitelstva. *„Tímto vadným postupem by odpůrce mohl fakticky právo veřejnosti ztížit; takové jednání by podle okolností konkrétního případu bylo možno považovat za nezákonné.“*¹³¹

5.3.3.2 Vady spojené s veřejným projednáním

S dostatečnou informovaností je nepochybně spojena možnost veřejnosti se procesu územního plánování v různé míře účastnit. Jedním ze způsobů je přímá účast na veřejném projednání návrhu územního plánu. Dle komentáře ke stavebnímu zákonu je účelem veřejného projednání *„seznámit veřejnost s připravovaným návrhem územně plánovací dokumentace nebo politiky územního rozvoje.“*¹³² Tím ovšem není účel zcela vyčerpán. Přístup veřejnosti k jednání by byl, dle názoru autora textu, do značné míry čistě formální, nebyla-li by veřejnosti dána možnost se do průběhu jednání aktivně zapojit. Ostatně i NSS uvedl, že podstata veřejného projednání nespočívá čistě v informování veřejnosti, nebo ve vzájemné interakci veřejnosti a pořizovatele dokumentace, ale v *„syntéze obou...zmíněných přístupů.“*¹³³

¹²⁹ ZAHUMENSKÁ, Vendula a Jaroslav BENÁK. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-404-1. s. 66

¹³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87

¹³² SMÍŠEK, Jaroslav. § 22 [Veřejné projednání]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLEDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 103.

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod. 626

Omezení možnosti veřejnosti se aktivně zapojit do veřejného projednání, například nemožností pokládat při projednání dotazy, bude pravděpodobně významným pochybením. Je ovšem otázkou, do jaké míry by tato vada měla vliv na zákonnost přijatého územního plánu. Nedošlo-li by však k veřejnému projednání vůbec, jednalo by se dle názoru autora o vadu, která by sama o sobě ke zrušení územního plánu stačila. Jednalo by se například o situaci, kdy po zásadní změně návrhu územního plánu (ust. § 53 odst. 2 StavZ) nedojde k jeho následnému veřejnému projednání. Hodnocení toho, co je „zásadní změna“ by ovšem bylo nutné v každém individuálním případě zvlášť.

5.3.3.3 *Vady spojené s námitkami a připomínkami*

Při veřejném projednání mohou být také uplatňovány připomínky a námitky, kdy není vyloučeno, aby byly uplatňovány ústně.¹³⁴ Ačkoliv návrh rozhodnutí o námitkách připravuje pořizovatel, samotné rozhodnutí o námitkách vydává zastupitelstvo obce. Nezákonnost rozhodnutí o námitce k návrhu územního plánu je přitom jednou z vad, která je v praxi namítána poměrně často.¹³⁵

Námitky je možné uplatňovat proti upravené verzi návrhu územního plánu (ust. § 52 odst. 1 StavZ), tedy téměř až v závěrečné fázi procesu pořizování územního plánu. Dle judikatury je jednotlivé fáze třeba důsledně dodržovat. Pokud by dotčené osoby neuplatnily námitky proti upravenému návrhu územního plánu, ale například proti návrhu územního plánu ve smyslu ust. § 50 StavZ, nejednalo by se o námitky ve smyslu ust. § 52 odst. 2 a 3 StavZ, ale o pouhé připomínky podle ust. § 50 odst. 3 StavZ. To by mělo v zásadě dva dopady. Za prvé, správní orgán by tyto připomínky pouze vyhodnotil ve smyslu ust. § 51 odst. 1 StavZ. Za druhé, by tato skutečnost měla dopad na případné posouzení proporcionality zásahu do vlastnických práv v pátém kroku algoritmu.¹³⁶

Naopak při hodnocení výhrad dotčených osob k upravenému návrhu územního plánu je třeba brát v potaz jejich právní postavení. I kdyby svou výhradu jako námitku neoznačily, fakticky se o ni jednat bude. To se týká i námitek, které směřují proti jiným částem územního plánu, než je vymezení zastavitelných ploch

¹³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod. 630

¹³⁵ NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ, Alžběta. Žaloba proti rozhodnutí o námitce podané k návrhu územního plánu v aktuální judikatuře správních soudů. *Právní rozhledy*, 2019, č. 6, s. 206-212

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 257/2016-49

zahrnujících pozemky ve vlastnictví dotčené osoby. Obdobně je třeba nahlížet na námítky směřující na samotný proces pořizování územního plánu.¹³⁷

Rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění OOP (ust. § 172 odst. 5 SpŘ), kdy případná nezákonnost takového rozhodnutí může být důvodem pro jeho zrušení. Důvodem pro nezákonnost může být nepřezkoumatelnost rozhodnutí, spočívající v nedostatečném odůvodnění či vypořádání námitek.

Dle judikatury je třeba rozhodnutí o námitkách považovat z formálního hlediska za rozhodnutí dle ust. § 68 SpŘ, s čímž souvisí požadavek na rozsah jeho odůvodnění.¹³⁸ NSS k požadavkům na odůvodnění rozhodnutí uvedl, že zde nepochybně existuje právo: *„na to, aby se zastupitelstvo námitkou navrhovatele řádně zabývalo, rozhodlo o ní a uvedlo důvody jejího zamítnutí, podklady které k zamítnutí výroku vedly a úvahy, kterými se řídilo při jejich hodnocení.“*¹³⁹ Ještě podrobněji popsal požadavky na odůvodnění první senát NSS v rozhodnutí ze dne 24. 11. 2010, kdy uvedl, že z rozhodnutí musí *„být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou...za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“*¹⁴⁰

Na druhou stranu je třeba, aby požadavky na detailnost a rozsah co do vypořádání námitek nebyly nepřiměřené. Ústavní soud k tomuto ve svém nálezu uvedl, že *„přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů.“*¹⁴¹ Vědom si tohoto závěru Ústavního soudu, dospěl NSS v jednom ze svých rozhodnutí k názoru, že míra podrobnosti odůvodnění rozhodnutí o námitce by měla odpovídat míře podrobnosti námítky samotné.¹⁴²

Podobné požadavky lze klást i na vypořádání se s připomínkami. NSS dovedl, že *„Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“*¹⁴³

¹³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185

¹³⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169

¹³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169

¹⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11

¹⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 AOs 5/2013-45

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48

Správní orgán má s připomínkami nakládat jako s podklady pro jeho vydání. Je tak nepochybně významné, aby se správní orgán připomínkami zabýval a vypořádal se s nimi věcně, nikoli pouze formálně.

5.3.3.4 *Vady v odůvodnění územního plánu*

Nedostatečné odůvodnění není vadou pouze u námitek či připomínek, ale u OOP jako celku. Dle ust. § 173 odst. 1 SpŘ musí OOP obsahovat vlastní odůvodnění. Za přiměřeného použití ust. § 68 odst. 3 SpŘ (ust. § 174 odst. 1 SpŘ) se v odůvodnění uvedou důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.¹⁴⁴ Jak bylo uvedeno, součástí odůvodnění územního plánu je také rozhodnutí o námitkách a vypořádání se s připomínkami (ust. § 172 odst. 4 a 5 SpŘ).

Speciální úprava ve vztahu k územnímu plánu je obsažena v ust. § 53 odst. 5 StavZ. Součástí odůvodnění územního plánu je dle stavebního zákona zejména:

- 1) výsledek přezkoumání územního plánu pořizovatelem podle ust. § 53 odst. 4 StavZ,
- 2) zpráva o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahující základní informace o výsledcích tohoto vyhodnocení včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí,
- 3) stanovisko SEA, včetně sdělení, jak bylo zohledněno; případně závažné důvody, pro které stanovisko nebo jeho část zohledněno nebylo,
- 4) komplexní zdůvodnění přijatého návrhu,
- 5) vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

Podrobnější náležitosti odůvodnění územního plánu stanoví Příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., část druhá. Ta upravuje náležitosti odůvodnění jak textové, tak grafické části územního plánu. Jako příklad lze uvést požadavek na vyhodnocení koordinace využívání území z hlediska širších vztahů v území nebo vyhodnocení splnění požadavků zadání územního plánu.

¹⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136

Nedostatečné odůvodnění územního plánu přitom představuje vadu, v jejímž důsledku může být územní plán nepřezkoumatelný.¹⁴⁵ Obecnost odůvodnění však sama o sobě důvodem ke zrušení územního plánu není.¹⁴⁶

Konkrétním nedostatkem odůvodnění územního plánu, v jehož důsledku může být územní plán nepřezkoumatelný, je například nedostatečné či chybějící vyhodnocení a odůvodnění souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování obsaženými v ust. § 18 a 19 StavZ.¹⁴⁷ Procesním pochybením může být také nedodržení postupů při přijímání stanoviska SEA. Příkladem vady je situace, kdy vypracované stanovisko SEA nebude zpřístupněno veřejnosti tak, aby měla možnost se s ním seznámit a projednat při veřejném projednání.¹⁴⁸

5.3.4 SOULAD S HMOTNÝM PRÁVEM

V rámci čtvrtého kroku soud hodnotí soulad územního plánu s hmotným právem. Soud v rámci tohoto kroku také zjišťuje, zda nedošlo správním orgánem ke zneužití jeho pravomoci nebo působnosti.¹⁴⁹

V tomto kroku bude soud posuzovat, jestli územní plán neupravuje víc, než mu přísluší. Ust. § 43 odst. 1 StavZ připouští, aby územní plán upravoval záležitosti nadmístního významu, pokud nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje a pokud to krajský úřad ve svém stanovisku (§ 50 odst. 7 StavZ) nevyloučí. K výkladu ust. § 43 odst. 1 StavZ NSS uvedl, že není důvod dělat rozdíl mezi záležitostmi nadmístního významu, jestliže nemají zároveň republikový význam, a záležitostmi republikového významu, vymezenými v politice územního rozvoje. Ve svém rozsudku uzavřel, „že obec může řešit ve svém územním plánu pro ni relevantní záležitosti republikového významu vyplývající z platné politiky územního rozvoje, které dosud nebyly zpřesněny a konkretizovány v zásadách územního rozvoje.“¹⁵⁰ Také v tomto případě však musí být splněna podmínka, aby tuto možnost krajský úřad ve svém stanovisku nevyloučil.

Situace, kdy existuje územnímu plánu nadřazená územně plánovací dokumentace, která nebude územním plánem co do obsahu respektována, by byla

¹⁴⁵ JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2014, 2014(5), 296-324. ISSN 0139-6005, nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29

¹⁴⁷ Rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86, body 30-34

¹⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009 č. j. 1 Ao 1/2009 - 185

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016-35

důvodem pro zrušení územního plánu. Obec se ostatně v takovém případě povinna (bez zbytečného odkladu) uvést územní plán a jemu nadřazenou dokumentaci do souladu (ust. § 54 odst. 6 StavZ). Jiným příkladem porušením zákona by byla změna územního plánu, kterou by došlo k vymezení nových zastavitelných ploch, aniž by tato potřeba byla dostatečně prokázána (ust. § 55 odst. 4 StavZ).

5.3.5 ZÁSADA PROPORCIONALITY

Poslední krok přezkumu OOP je spojen s přezkumem přiměřenosti právní regulace. Soud tak zpravidla zkoumá, zda lze napadeným OOP dosáhnout sledovaného cíle, zda OOP a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda jej nelze dosáhnout vhodnějším prostředkem, zda OOP omezuje své adresáty co nejméně a zda je následek OOP úměrný svému cíli.¹⁵¹

Jedná se například o posouzení, zdali při dodržení všech zákonem daných požadavků hmotného práva nedochází navrhovaným využitím území k nepřiměřenému zásahu do soukromých (zpravidla vlastnických) práv navrhovatele, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na optimálním využití konkrétního území.¹⁵² V této poslední fázi přezkumu tak dochází k porovnávání veřejného a soukromého zájmu.¹⁵³ Úkolem soudu však není, aby sám „úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů“¹⁵⁴ provedl bez toho, aby se tomuto věnoval příslušný správní orgán před ním.

V případě, že by územním plánem došlo k zásahu do vlastnického práva, soud bude řešit dodržení zásady subsidiarity a minimalizace takového zásahu. Dle NSS budou tyto zásady naplněny v případě dodržení všech těchto podmínek:

- 1) zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod,
- 2) je činěn v nezbytně nutné míře,
- 3) je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli,
- 4) je činěn nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.¹⁵⁵

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88

¹⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120

Soudy například porovnávaly střet vlastnického práva s veřejným zájmem ve věci sp. zn. 2 Ao 6/2010. Navrhovatel namítal, že rozsah ochranného pásma letiště Planá u Českých Budějovic zasahuje do jeho vlastnického práva. V této věci byl porovnáván zájem na ochranu vlastnictví se zájmem na ochranu veřejného zdraví. Soud se například konkrétně zajímal o to, zda je dán „*nepoměr mezi vlivem provozu letiště a rozsahem chráněného území.*“¹⁵⁶ V dané věci byla omezení plynoucí z ochranného pásma logicky vyvážena zájmem na ochraně zdraví. Dle NSS „*nelze...dospět k závěru, že zájem navrhovatele na využití jeho vlastnictví podle jeho úvahy převažuje nad zájmem na ochraně zdraví obyvatel.*“¹⁵⁷

S pátým krokem přezkumu souvisí také zmiňovaná pasivita navrhovatele při procesu pořizování územního plánu. Ačkoliv tato pasivita neovlivní aktivní procesní legitimaci navrhovatele, neuplatnění námitek (nebo připomínek) v procesu pořizování územního plánu (či jeho změny) znamená, že nedošlo ke střetu veřejného a soukromého zájmu.¹⁵⁸ Soud se v takovém případě otázkou proporcionality přijatého řešení v územním plánu zabývat nemůže, neboť by tím nahrazoval činnost pořizovatele územního plánu.¹⁵⁹ Obdobně rozhodl soud i v případě, kdy dotčená osoba uplatnila námitky předčasně, tedy nikoliv k finálnímu návrhu územního plánu.¹⁶⁰

Neznamená to ovšem, že by soud přes pasivitu navrhovatele nemohl územní plán nebo jeho část zrušit. Převáží-li závažné důvody pro zrušení územního plánu nad požadavkem ochrany dobré víry osob, které se procesu přijímání územního plánu účastnily, bude možné územní plán zrušit.¹⁶¹ Závažné důvody pro zrušení jsou hodnoceny především v třetím a čtvrtém kroku, při kterých je územní plán posuzován z hlediska jeho zákonnosti. NSS v jednom ze svých rozhodnutí stanovil, že závažné důvody představuje „*porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.*“¹⁶²

¹⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-93

¹⁵⁷ Tamtéž

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 257/2016-49

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29

¹⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185

Výše uvedené vady, kterým se soud v rámci algoritmu přezkumu územního plánu věnuje, jsou zde uvedeny pouze demonstrativně. Ačkoliv některé patří k často namítaným, není tímto jejich výčet zdaleka vyčerpán. Ostatně postihnout veškeré možné procesní vady, překročení mezí hmotného práva či možné neproporcionální řešení není ani účelem této práce. S ohledem na výše uvedené se však autor textu pokusí vymezit některé, dle jeho názoru zásadní, nedostatky územních plánů a procesu jejich přijímání, respektive požadavky, kterým by měla být věnována pozornost, a to jak ze strany správních orgánů, tak veřejnosti.

5.4 VYBRANÉ POŽADAVKY NA ÚZEMNÍ PLÁNY

Z hlediska zákonnosti územního plánu se zdá být zcela zásadní, aby měla veřejnost, a tím spíše dotčené osoby, možnost seznámit se s návrhem územního plánu a do procesu jeho pořizování se aktivně zapojit. Správní orgány proto musí zveřejňovat informace předepsaným způsobem, kdy pochybení může nejčastěji spočívat v nedodržení lhůty nebo způsobu zveřejnění.

Dle názoru autora navíc dostatečná informovanost povede k větší transparentnosti a možnosti nalézt optimální řešení mezi soukromými a veřejnými zájmy. Dodržení postupu při zveřejňování návrhu územního plánu, oznámení o veřejném projednání a jiných dokumentů tak není významné pouze z hlediska zákonnosti přijatého územního plánu, ale také má dopad na důvěru veřejnosti k veřejné moci, zejména tedy obyvatelů obce k obecnímu zastupitelstvu.

Co se veřejného projednání týče, je třeba zdůraznit, že seznámení veřejnosti s návrhem územního plánu má představovat pouze jednu ze dvou nutných částí projednání. Druhou částí je neméně významný vzájemný dialog veřejnosti a předkladatelů návrhu. Obě tyto části jsou si rovny, což by se mělo odrazit také v časové dotaci každé z nich. Má-li být účelu projednání dosaženo, je třeba, aby v případě potřeby pořizovatel využil zákonem danou možnost a nařídil více veřejných projednání (ust. § 22 odst. 1 StavZ).¹⁶³

Významnou se zdá také problematika námitek a připomínek. Dotčené osoby by měly zejména dbát na to, aby své námítky uplatnily včas. Tím ovšem není pouze myšleno, aby věnovaly pozornost koncentrační lhůtě 7 dnů od veřejného projednání. Chybou by bylo také uplatnění námitek k návrhu územního plánu, který není návrhem „finálním.“ Tímto by dotčené osoby přišly o takřka privilegované

¹⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011–526, bod. 626

postavení, neboť by správní orgán neměl povinnost o takové námitce rozhodnout a toto rozhodnutí náležitě odůvodnit.¹⁶⁴ Dle názoru autora je aktivita veřejnosti v počátečních fázích procesu pořizování územního plánu jevem spíše ojedinělým, ale o to více žádaným. Jestliže dotčené osoby musí být dle ust. § 52 odst. 3 StavZ upozorněny na to, že k později uplatněným námitkám se nepřihlíží, bylo by dle autora textu vhodné, aby byly upozorněny i na „předčasnost“ námitek.

Konkrétním pochybením na straně správního orgánu dochází zejména tím, že rozhodnutí o námitkách není dostatečně odůvodněno. Námitkami se nelze zabírat pouze formálně. Je třeba, aby se správní orgán zabýval každou námitkou věcně, o každé rozhodl a dostatečně své rozhodnutí odůvodnil.¹⁶⁵ Podrobnost takového odůvodnění by měla odpovídat podrobnosti námítky samotné.¹⁶⁶ Pokud by se však správní orgán zabýval námitkou nad nezbytný rozsah, o vadu by se pravděpodobně nejednalo.

Vzhledem k vysokým nárokům na obsah odůvodnění územního plánu, nelze mít na detailnost odůvodnění přehnané požadavky.¹⁶⁷ Musí však mít veškeré náležitosti, které ze zákona plynou. Jak bylo uvedeno, důsledkem nedostatečného odůvodnění je nepřezkoumatelnost územního plánu.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 257/2016-49

¹⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 AOs 5/2013-45

¹⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11

¹⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136

6. DŮSLEDKY PŘEZKUMU ÚZEMNÍHO PLÁNU

Soud musí o návrhu na zrušení OOP rozhodnout do 90 dnů ode dne, kdy návrh došel soudu (ust. § 101d odst. 2 SŘS). Výsledkem přezkumu mohou být ve své podstatě dvě situace – ke zrušení územního plánu dojde, nebo ne.

O zrušení územního plánu nebo jeho části rozhodne soud v těch případech, shledá-li, že orgán, který jej vydal, překročil svou působnost a pravomoc, nebo že je územní plán či jeho část v rozporu se zákonem, anebo že nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem (ust. § 101d odst. 2 SŘS). Samotný algoritmus přitom vychází právě z těchto důvodů pro zrušení. Soudy přitom v případě, kdy zkoumají napadený územní plán v souladu s algoritmem přezkumu, zpravidla postupují při své činnosti postupně od prvního kroku po poslední.

Dojde-li tak soud k závěru, že při vydání územního plánu došlo k porušení zákonem stanoveného procesu jeho pořizování, neobstojí územní plán ve třetím kroku algoritmu. Nebude tedy potřeba, aby se soud zabýval dalšími žalobními body navrhovatelů, neboť i kdyby územní plán obstál při přezkumu souladu s hmotným právem (čtvrtý krok) a přiměřenosti právní regulace (pátý krok), důvod pro jeho zrušení by byl dán již ve třetím kroku.¹⁶⁹

Je otázkou, jaké bude mít zrušení územního plánu důsledky. Soud má povinnost určit v rozhodnutí den, ke kterému zrušuje OOP nebo jeho část (ust. § 101d odst. 2 SŘS). „*Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena*“ (ust. § 101d odst. 4 SŘS). Účinky rozhodnutí tedy směřují do budoucna (účinky *ex nunc*), kdy toto „*pravidlo vychází z principu ochrany nabytých práv.*“¹⁷⁰ Soud ovšem poznamenal, že zákon nevylučuje, aby zrušil napadené OOP *ex tunc*, neboť je na soudu, aby stanovil den zrušení OOP.¹⁷¹

Za nepřímý dopad autor textu považuje otevření možnosti obnovy řízení podle ust. § 100 SpŘ. Soudní řád správní přitom připouští obnovu řízení v případě zrušení OOP, na jehož základě bylo rozhodnuto o správním deliktu (ust. § 101d odst. 3 SŘS). Je otázkou, zda i v případě zrušení územního plánu nebo jeho části lze obnovit územní řízení, ve kterém bylo rozhodnuto o umístění stavby. Je přitom

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 2/2008-141

¹⁷⁰ JIRÁSEK, Jan. § 101d [Rozsudek a jeho účinky]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.

¹⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63

nutné rozlišovat dvě situace – obnovu řízení ve prospěch účastníka a obnovu řízení v jeho neprospěch.

Obnova řízení ve prospěch účastníka je možná, pokud vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti, které jsou mu ku prospěchu a pokud tyto skutečnosti mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování (ust. § 100 odst. 1 SpŘ). Záleží, je-li možné posoudit OOP jako „skutečnost“, pro kterou by obnova řízení připadala v úvahu.¹⁷² Jestliže by tomu tak bylo, obnova řízení ve prospěch účastníka by pravděpodobně možná byla.

Na druhou stranu, obnovit řízení v neprospěch účastníka je možné z moci úřední, ve lhůtě tří let od právní moci rozhodnutí, je-li na novém řízení veřejný zájem a bylo-li „zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno“ (podle ust. § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 SpŘ). Vyjde-li se z gramatického výkladu, je jednou z podmínek obnovy řízení, aby bylo zrušeno „rozhodnutí“, nikoliv OOP.¹⁷³ Ve spojení s ust. § 101d odst. 4 SŘS lze dovést, že možnost obnovy řízení dána není, kdy případná obnova by ohrozila práva účastníka nabytá v dobré víře.

Ostatně zrušením pravomocného územního rozhodnutí z důvodu nesouladu s územním plánem se soud zabýval již ve zmíněném rozsudku NSS ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63, ve kterém rovněž došel k závěru, že územní rozhodnutí, která nabyta právní moci přede dnem, k němuž soud územní plán zrušil, nelze zrušit pro rozpor s takovým územním plánem.

Co se přímého dopadu zrušení územního plánu týče, je nutné rozlišovat tři situace. V případě zrušení *části* územního plánu má zastupitelstvo obce povinnost bezodkladně rozhodnout o pořízení nového územního plánu nebo jeho změny (ust. § 55 odst. 3 StavZ). Pokud je ovšem územní plán i bez zrušené části vnitřně konzistentní, zastupitelstvo může rozhodnout, že změnu nepořídí.¹⁷⁴ Pokud bude zrušen *celý* územní plán, zastupitelstvo naváže na poslední úkon, který nebyl zpochybněn (ust. § 55 odst. 3 StavZ, věta poslední). Díky takovému postupu pak bude územní plán pořízen dříve, než kdyby se musel celý proces opakovat. Dojde-

¹⁷²MICHNA, Lukáš. Zrušení územního plánu soudem a možnost obnovy územního řízení. *Právní rozhledy*, 2016, č. 4, s. 141-144

¹⁷³ Tamtéž

¹⁷⁴ FIALOVÁ, Eva. § 55 [Vyhodnocování územního plánu a jeho změny]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLENDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 299.

li ke *zrušení změny* územního plánu v důsledku správního nebo soudního přezkumu platí, že vstoupí v účinnost územní plán, který platil před zrušenou změnou.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210 nebo Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. 20 Cdo 2974/2020-II.

7. PŘEZKUM ÚZEMNÍCH PLÁNŮ NA SLOVENSKU

Územní plánování, včetně pořizování územního plánu, na Slovensku je i k dnešnímu dni upraveno v několikrát novelizovaném zákoně č. 50/1976 Zb., Zákon o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

Dle tohoto zákona schvaluje obec územně plánovací dokumentaci (tj. i územní plán obce) a vydává ji formou všeobecně závazného nařízení, které lze považovat za obdobu „české“ obecně závazné vyhlášky. Slovenský stavební zákon dále v ust. § 25 odst. 6 stanoví, že návrh územního plánu, jehož obsah není v souladu se závaznou částí jemu nadřazené územně plánovací dokumentace a s příslušnými právními předpisy nebo jehož proces přijetí neproběhl v souladu s právními předpisy, není možné schválit. Pokud by ke schválení i tak došlo, bylo by neplatné.

Na možnost přezkumu územního plánu na Slovensku má zásadní vliv všeobecný dozor prokuratury. V České republice byla prokuratura nahrazena státním zastupitelstvím, které však pravomoc všeobecného dozoru prokuratury nepřevzalo.¹⁷⁶ Na Slovensku byl tento institut zachován, kdy prokurátor vykonává mimo jiné dozor nad dodržováním zákonů orgány veřejné správy a také přezkoumává zákonnost jejich správních aktů (ust. § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 153/2001 Z. z, zákon o prokuratúre). Prokurátor tak přezkoumává i všeobecně závazné nařízení orgánů územní samosprávy, tedy i územní plán obce (ust. § 21 odst. 1 písm. a) bod 5. z. o prokuratúre, ve spojení s ust. § 21 odst. 3 písm. f) bod 3. z. o prokuratúre).¹⁷⁷

Prokurátor má možnost podat proti všeobecně závaznému nařízení, kterým byl porušen zákon nebo jiný všeobecně závazný právní předpis, protest. V něm může navrhnout jeho změnu nebo zrušení (ust. § 22 a 23 z. o prokuratúre). Pokud není protestu vyhověno, má prokurátor možnost podat žalobu na zrušení usnesení zastupitelstva obce (ust. § 348 a násl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (dále jen „SSP“) nebo se může žalobou domáhat vyslovení nesouladu všeobecně závazného nařízení obce se zákonem (ust. § 357 a násl. SSP). Nesoulad může být shledán při porovnávání obsahu všeobecně závazného nařízení nebo jeho části se zákonem nebo v porušení postupu při jeho přijímání (ust. § 357 odst. 2 SSP). Krom prokurátora může být žalobcem také zainteresovaná veřejnost,

¹⁷⁶ KOPECKÝ, M. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, roč. 51, č. 1-2, s. 33-55. ISSN: 0139-6005

¹⁷⁷ Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky. Metodické usmernenie vo vzťahu na preskúmanie platnosti územnoplánovacej dokumentácie. V Bratislavě dne 24. 4. 2017.

a to pokud tvrdí, že všeobecně závazným nařízením obce byl porušen veřejný zájem v oblasti životního prostředí. Žalovaným je obec, jejíž zastupitelstvo schválilo všeobecně závazné nařízení.

Věcně a místně příslušným soudem k řízení o této žalobě je krajský soud, v jehož obvodě se nachází obec, která napadené nařízení vydala (ust. § 10 až 13 SSP). Shledá-li soud návrh důvodný, usnesením vysloví nesoulad všeobecně závazného nařízení nebo jeho části se zákonem. Nařízení pozbývá účinnosti dnem, kdy nabude rozhodnutí soudu právní moci. Do šesti měsíců od právní moci rozhodnutí soudu je obec povinna uvést nařízení do souladu se zákonem. Pokud tak neučiní, ztrácí všeobecně závazné nařízení nebo jeho část po uplynutí šesti měsíců platnost (ust. § 367 SSP).

Slovenskou právní úpravu přezkumu územních plánů lze srovnat s navrhovanou úpravou vládního návrhu nového stavebního zákona. Jedno z variantních řešení navrhovaného stavebního zákona se totiž slovenské úpravě přibližuje.

8. NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON – DOPAD NA PŘEZKUM

V současné době probíhá na legislativní půdě jednání o vládním návrhu nového stavebního zákona.¹⁷⁸ Zajímavá je navrhovaná úprava Ministerstva pro místní rozvoj z podzimu 2019 a s ní souvisejících právních předpisů.¹⁷⁹ Dle navrhované úpravy by došlo ke změně formy územního plánu z OOP k formě obecně závazné vyhlášky. V případě, že by byly územní plány vydávány obecním zastupitelstvem v samostatné působnosti opět formou OZV, došlo by i v rámci jejich přezkumu k zásadním změnám.

Obecně platí, že v případě rozporu OZV se zákonem může Ministerstvo vnitra, a to v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce, vyzvat ke zjednání nápravy, pozastavit účinnost a nakonec podat návrh na zrušení OZV k Ústavnímu soudu.¹⁸⁰

Taková situace by ovšem znamenala značné omezení možnosti soudního přezkumu územního plánu, jestliže k řízení o zrušení OZV je příslušný Ústavní soud (Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR) a návrh na zrušení by mohl podat pouze omezený okruh subjektů (ust. § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších zákonů (dále jen „zÚS“)). Osoby územním plánem zkrácené na svých právech by tímto přišly o možnost „abstraktní“ kontroly územního plánu. Jedinou možností by zůstala kontrola „incidenční“, a to prostřednictvím ústavní stížnosti (ust. § 72 a násl. zÚS), kdy spolu s ní by mohly podat návrh na zrušení právního předpisu – územního plánu (ust. § 74 zÚS). Nadto by na Ústavní soud přešla agenda, ke které není prioritně určen.

Ministerstvo pro místní rozvoj si pravděpodobně bylo vědomo toho, že by tímto došlo ke zmiňovanému omezení přezkumu územního plánu soudy. Proto byl spolu s návrhem stavebního zákona vypracován návrh novely SŘS a ZoO.

Pravomoc Ministerstva vnitra dle ust. § 123 a násl. ZoO v souvislosti s kontrolou zákonnosti OZV, jejichž obsahem je územně plánovací dokumentace, by přešla z Ministerstva vnitra na nový subjekt – Nejvyšší stavební úřad.

¹⁷⁸ Viz. Sněmovní tisk 1800/0, část č. 1/22, Vládní návrh zákona – Stavební zákon – EU

¹⁷⁹ Jednotlivé návrhy paragrafových znění, důvodové zprávy a jiné dokumenty k návrhu nového stavebního zákona jsou v přehledné časové ose seřazeny na webových stránkách www.cka.cz Dostupné na: <https://www.cka.cz/cs/pro-architektvy/legislativa/pripominkova-rizeni/navrh-stavebni-zakon> (ke dni 27. 3. 2021).

¹⁸⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9. s.120

V SŘS by došlo ke změně v části třetí, hlavě II, kde by byl doplněn díl 9 s názvem „Řízení o zrušení právního předpisu, jehož obsahem je územně plánovací dokumentace“. Nově by byl k tomuto řízení příslušný NSS. Tímto krokem by na základě a v souladu s článkem 87 odst. 3 písm. a) Ústavy došlo k přesunu pravomoci zrušit právní předpisy z Ústavního soudu na NSS. Nejednalo by se ovšem o veškeré OZV, ale pouze o ty, jejichž obsahem je územně plánovací dokumentace. Navrhované řešení by tak zavedlo určitou „dvojkolejnost“ přezkumu OZV. Dle návrhu by aktivně legitimovanými subjekty k podání návrhu na zrušení OZV, jejichž obsahem je územně plánovací dokumentace, byly zastupitelstvo kraje, zastupitelstvo obce, Veřejný ochránce práv, Nejvyšší stavební úřad, ale také některé spolky a vlastníci nemovitostí, jehož vlastnické právo je územně plánovací dokumentací přímo dotčeno.

Snahy přenést rozhodování o zrušení právních předpisů z Ústavního soudu na NSS nejsou řešeny poprvé (srov. Sněmovní tisk č. 1080, vládní návrh soudního řádu správního. Poslanecká sněmovna, 3. volební období.). Problematickým faktorem se v této věci jeví rozhodování o „zákonosti“ na jedné straně, a „ústavnosti“ na straně druhé.¹⁸¹

Lze si představit situaci, kdy vlastník nemovitosti přímo dotčený na svých právech bude namítat nezákonnost u NSS, ale také protiústavnost u Ústavního soudu. Celý proces soudní kontroly územního plánu by díky tomu byl značně komplikovaný a zdlouhavý. Taková situace by narazila na princip hospodárnosti a procesní ekonomie.¹⁸² Jestliže jedním z účelů přijetí nové úpravy je zjednodušení, zrychlení a zefektivnění správních procesů v oblasti územního plánování,¹⁸³ nelze, dle názoru autora, tuto úpravu považovat za tomu požadavku vyhovující.

Lze-li srovnat slovenskou úpravu soudního přezkumu s českou navrhovanou úpravou, pak zejména z hlediska státního dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí, aktivní legitimace, ale zejména z hlediska příslušnosti soudu k přezkumnému řízení. Autor textu se věnuje právě poslednímu ze zmíněných, neboť v něm spatřuje největší rozdíl. Na Slovensku náleží abstraktní kontrola zákonosti právních předpisů orgánů územní samosprávy krajským

¹⁸¹ PLACHÝ, Jiří. Rušení právních předpisů jako (staro)nový prvek ve správním soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [Online]. 2017, č. 2, s. 299-309. [cit. 28. 3. 2021]

¹⁸² Tamtéž

¹⁸³ Sněmovní tisk 1800/0, část č. 1/22, Vládní návrh zákona – Stavební zákon – EU

soudům.¹⁸⁴ Představenou změnou zákona by u nás také v případě OZV upravujících územně plánovací dokumentaci došlo k přenosu věcné příslušnosti z Ústavního soudu na NSS. Významným rozdílem by ovšem zůstalo, že pro abstraktní přezkum by byla založena k přezkumu těchto OZV výlučná příslušnost NSS. Výsledkem by byl ještě větší nápad věci k NSS, který je i tak kriticky zatížen.¹⁸⁵

Je možné si položit otázku, zda se nechat inspirovat slovenskou úpravou, kdy o přezkumu územních plánů vydaných formou OZV, by rozhodovaly i u nás krajské soudy. Pomine-li se skutečnost, že tuto variantu Ústava nepřipouští, má autor textu za to, že není potřeba sbírat inspiraci v zahraničí. V případě, že by územní plány byly přijímány formou právního předpisu, bylo by pravděpodobně nutné k nim v souladu s ustálenou judikaturou i na dále přistupovat materiálně, tedy jako k OOP. V takovém případě, by věcně příslušnými soudy zůstaly i nadále soudy krajské.

Nutno dodat, že vláda v důsledku meziresortního připomínkového řízení připravila také variantní řešení, podle kterého by i nadále měly být územní plány vydávány formou OOP. Ke dni odevzdání této práce nebylo o návrhu, který je rovněž terčem kritiky například ze strany ekologů, památkářů nebo samospráv,¹⁸⁶ Poslaneckou sněmovnou rozhodnuto. Druhé čtení tohoto návrhu je naplánováno na 1. 4. 2021.¹⁸⁷

¹⁸⁴ KOPECKÝ, M. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, roč. 51, č. 1-2, s. 33-55. ISSN: 0139-6005

¹⁸⁵ Urychlené prosazení institutu nepřijatelnosti ulehčí přetíženému NSS - Legislativa - Advokátní deník web: www.advokatnidenik.cz, dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/01/17/urychlene-prosazeni-institutu-neprijatelnosti-ulehci-pretizenemu-nejvyssimu-spravnimu-soudu/> (Ke dni 27. 3. 2021)

¹⁸⁶ Srov. např. Otevřený dopis České komise pro UNESCO ze dne 21. 6. 2019 nebo Tříkrálová výzva ze dne 6. 1. 2019 - Otevřený dopis ministryni Dostálové, dostupné z: <https://www.smocr.cz/cs/media/tiskove-zpravy/a/otevreny-dopis-ministryni-dostalove>

¹⁸⁷ PSP, Návrh pořadu 95. schůze. www.psp.cz [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/ischuze.sqw?o=8&s=95&pozvanka=1> [cit. 27. 3. 2021]

ZÁVĚR

Územní plán by měl představovat funkční řešení využití území s ohledem na veřejný zájem. Na jeho konkrétní podobě se musí domluvit zastupitelé obce. Ti by měli při hledání konkrétní podoby územního plánu zohlednit také soukromé zájmy osob, kterých se přijaté řešení může přímo dotknout na jejich právech. Je proto žádoucí, aby tyto osoby měly možnost se do procesu pořizování územního plánu zapojit, své zájmy a práva hájit a případně se proti přijatému výsledku bránit. Celý proces musí probíhat na základě zákona a v souladu s ním. Jelikož se jedná o proces komplikovaný, může při něm dojít k řadě pochybení. Z těchto důvodů je nutné, aby existovala možnost přezkoumat, že výsledek představuje řešení, které je v souladu se zákonem, došlo k němu zákonným postupem a že je výsledek proporcionální jak ve vztahu k jeho účelu, tak ve vztahu k právům dotčených osob. Cílem této práce bylo vymezit možnosti přezkumu územního plánu, poukázat na problematiku otázky přezkumu a pokusit se analyzovat časté vady, ke kterým při pořizování územních plánů dochází.

V práci byly představeny podmínky pro správní přezkum opatření obecné povahy, s ohledem na ust. § 174 odst. 1 SpŘ byla následně řešena otázka přiměřeného užití části druhé správního řádu. Autor se především zaměřil na problematiku účastníků v rámci přezkumu územního plánu a pokusil se v tomto ohledu zhodnotit dopad na přezkumné řízení v situaci, kdy by výsledkem přezkumného řízení bylo rozhodnutí ve smyslu ust. § 9 a § 67 SpŘ. Autor došel k závěru, že v takovém případě by bylo možné za účastníky přezkumného řízení považovat vlastníky dotčených nemovitostí, případně též obec. Tato situace by teoreticky zvýšila ochranu individuálních práv účastníků, například možnosti podat proti rozhodnutí odvolání a následně správní žalobu. Autor má za to, že v konečném důsledku by takové řešení znamenalo nižší míru právní jistoty ve vztahu k obsahu územního plánu. Zároveň by toto řešení celý proces už tak složitého územního plánování ještě zkomplikovalo a prodloužilo, což by odporovalo zásadám rychlosti a hospodárnosti.

Autor je toho názoru, že správní přezkum nepředstavuje pro dotčené osoby vhodný prostředek k obraně svých práv. Zejména proto, že jde o řízení zahajované z moci úřední, na jehož zahájení neexistuje právní nárok. Návrh na zrušení opatření obecné povahy, tedy v tomto případě možnost soudního přezkumu územního plánu,

je v tomto ohledu účelnější, jelikož procesně legitimovaná osoba má zpravidla nárok na to, aby byla věc meritorně projednána.

Autor rozlišil dva typy soudního přezkumu územního plánu, přezkum abstraktní a incidenční. Pozornost byla nejprve věnována specifickým podmínkám řízení o zrušení opatření obecné povahy. S ohledem na judikaturu byla také řešena otázka věcné a procesní aktivní legitimace. Stěžejní část kapitoly byla věnována algoritmu soudního přezkumu, který byl vymezen s ohledem na předmět přezkumu, a to pomocí relevantní soudní judikatury. V souvislosti s algoritmem se autor zabýval vadami, ke kterým při pořizování územního plánu dochází. Zaměřil se zejména na vady spojené s řádným doručováním veřejných vyhlášek, veřejným zasedáním, dostatečným odůvodněním rozhodnutí o námitkách a odůvodněním územního plánu samotného. Na základě těchto vad autor představil vybrané požadavky, kterých je dle jeho názoru třeba při procesu pořizování územního plánu věnovat pozornost.

Jestliže má územní plán představovat řešení, při kterém budou zohledněny i soukromé zájmy dotčených osob, je třeba, aby proces jeho pořizování byl těmto osobám otevřený. Za tímto účelem je třeba klást důraz na jejich dostatečnou informovanost. Ta povede nejen k transparentnosti celého procesu, ale díky možnosti zavčas se do něj zapojit, také k nalezení optimálního řešení mezi soukromými a veřejnými zájmy. Konkrétně je třeba dbát na řádné doručení návrhu územního plánu spolu s oznámením o konání veřejného zasedání. Je žádoucí, aby byla veřejnost dostatečně seznámena s návrhem a aby měla možnost se k němu vyjádřit. Stejně podstatné je věnovat pozornost včasnému uplatnění námitek proti územnímu plánu, jakož i následnému rozhodnutí o nich. Uplatnění či neuplatnění námitek může mít zásadní vliv na to, jestli bude případný návrh na zrušení územního plánu u soudu úspěšný. Stejně tak nedostatečně odůvodněné rozhodnutí o námitkách představuje vadu, která má na zákonnost územního plánu zásadní vliv. Je třeba dbát na to, aby správní orgán námitky věcně projednal a řádně odůvodnil. Odůvodnění by zpravidla mělo být stejně podrobné jako samotná námitka.

Závěrečná práce se věnovala komparaci, a to ve dvou ohledech. Za první byl uveden současný model přezkumu územních plánů na Slovensku, kde jsou územní plány vydávány formou právního předpisu – všeobecně závazným nařízením. Za druhé byla představena varianta návrhu nového stavebního zákona, který by zavedl obdobnou formu i v České republice, kdy nově by byly územní plány

vydávány formou obecně závazné vyhlášky. V závěru práce byly tyto dvě úpravy stručně srovnány z hlediska příslušnosti soudu k řízení o přezkumu územního plánu.

Autor textu představil možnosti správního a soudního přezkumu územního plánu a zároveň poukázal na některé problematické otázky spojené zejména se správním přezkumem. Co se analýzy častých vad týče, autorem byly představeny některé vady zejména procesního charakteru. Ačkoliv je na základě prezentovaných výsledků možné vyvarovat se některých častých chyb, není tato práce pro účely pořizování územních plánů nebo jejich přezkumu v předkládané podobě dostačující. Mohla by ale posloužit jako základ pro další výzkumnou činnost v této oblasti.

SUMMARY

The submitted thesis discussed the topic of review of the land-use plan. To thoroughly examine the topic, the author decided to devote the first several chapters to the zoning planning in general. Chapter three, which discusses land-use plan, procedural process and its form, is therefore also important.

The aim of this thesis was to define different ways of reviewing the land-use plan, to point out the possible problems during the process and to analyze the frequent issues that occur during the adoption of the land-use plans.

The premises for the administrative review of the measures of a general nature while in accordance with Section 174 Art. 1 of the Act no. 500/2004 Coll., Code of Administrative Procedure, was consequently addressed the issue of an appropriate use of the second part of Code of Administrative Procedure. The author mainly focused on the problematic topic of the participants during the review of the land-use plan and the evaluation of the hypothetical impact of the admission of the participants in the administrative review process.

The fifth chapter introduced the possibility of the judicial review of measures of a general nature. At first the author discussed the two types of the proceedings – abstract and incident. Furthermore, he discussed the conditions of the proceedings focusing on conditions specific to the proceedings for the annulment of a measure of a general nature. Subsequently, a judicial review algorithm was introduced. In this work, the algorithm was defined with respect to the subject of the review, using the relevant case law. Some mistakes committable during the adoption of the land-use plan were introduced. The author mainly focused on the process mistakes and provided their summary at the end of the chapter. With respect to the conclusions reached, the author evaluated what should be paid attention to during the adoption process of the land-use plan by the public and the owners in mind as well as the administrative authorities.

Subsequently the author briefly discussed both direct and indirect impacts of the land-use plan annulment. In the last two chapters, there is a comparison of the current and the proposed legislation of the revision of the land-use plan and comparison of the proposed changes with the legislation in force in Slovakia.

The author introduced the options of the judicial and administrative review of the land-use plan. Furthermore, some issues related mainly to the administrative

review as well as some common procedural mistakes were pointed out and discussed.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

KNIŽNÍ

- HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9
- MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-492-6.
- MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9.
- POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7.
- POTĚŠIL, Lukáš. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2.
- TUNKA, Martin. *Obsah územně plánovací dokumentace*. Praha: ABFARCH, 2003. Stavební právo. ISBN 80-86165-34-5
- ZAHUMENSKÁ, Vendula a Jaroslav BENÁK. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-404-1

ODBORNÉ PUBLIKACE A ČLÁNKY

- ADAMUSOVÁ, Zuzana. Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení. *Právní rozhledy*, 2018, č. 19, s. 674-678
- HEJČ David. Soudní přezkum územních plánů a právo na spravedlivý proces. In: Dny práva 2011 – *Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 ISBN 978-80-210-5919-1
- JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2014, 2014(5), 296-324. ISSN 0139-6005.
- KOPECKÝ, M. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, roč. 51, č. 1-2, s. 33-55. ISSN: 0139-6005
- KOPECKÝ, M. Přezkumné řízení podle správního řádu k opatřením obecné povahy. *Jurisprudence*, 2014, č. 5, s. 14-18.

- MICHNA, Lukáš. Zrušení územního plánu soudem a možnost obnovy územního řízení. *Právní rozhledy*, 2016, č. 4
- NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ, Alžběta. Žaloba proti rozhodnutí o námitce podané k návrhu územního plánu v aktuální judikatuře správních soudů. *Právní rozhledy*, 2019, č. 6
- PLACHÝ, Jiří. Rušení právních předpisů jako (staro)nový prvek ve správním soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, č. 2, s. 299-309
- PRŮCHA, Petr. K přezkoumání aktů územního plánování, vydaných ve formě opatření obecné povahy). *Stavební právo: Bulletin*, Praha: ABF. ISSN issn1211-6386sp
- VEDRAL, Josef. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu: (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). *Stavební právo – bulletin*, 2009, 2009(3)
- VEDRAL, Josef. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu – II. část: (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). *Stavební právo – bulletin*, 2009, 2009(4).
- Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016

PRÁVNÍ PŘEDPISY A LEGISLATIVNÍ DOKUMENTY

- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí
- Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava
- Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Dz
- Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 225/2017 Dz
- Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 403/2020 Dz
- Legislativních pravidel vlády, ve znění usnesení vlády ze dne 11. 1. 2010

- Sněmovní tisk 1800/0, část č. 1/22, Vládní návrh zákona – Stavební zákon – EU
- Závěr č. 2 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 9. 5. 2005.
- Závěr č. 95 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010
- Vládní návrh zákona správní řád, Sněmovní tisk 201/0, část č. 1/3
- Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území
- Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti
- Zákon č. 153/2001 Z. z, zákon o prokuratúre
- Zákon č. 50/1976 Zb., Zákon o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)
- Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok
- Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky. Metodické usmernenie vo vzťahu na preskúmanie platnosti územnolpánovacej dokumentácie. V Bratislavě dne 24. 4. 2017

SOUDNÍ JUDIKATURA

- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2011, sp. zn. II. ÚS 2037/10
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 9 Ao 3/2010-43
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-93
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 6 As 188/2014-66
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 4 Ao 6/2011-91
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 AOs 4/2013-40
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 -71
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 AOs 5/2013-45
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 2/2008-141
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011-229
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-44
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 AOs 1/2012-33
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526,
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 257/2016-49
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013-33
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2009, č. j. 5 Ao 1/2009-186
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016-35
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013-35
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 As 1/2019-32
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. 20 Cdo 2974/2020
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011-129

- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ao 6/2010-98
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36

OSTATNÍ ZDROJE

- Urychlené prosazení institutu nepřijatelnosti ulehčí přetíženému NSS - Legislativa - Advokátní deník web: www.advokatnidenik.cz, dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/01/17/urychlene-prosazeni-institutu-neprijatelnosti-ulehci-pretizenemu-nejvyssimu-spravnimu-soudu/>
- PSP, Návrh pořadu 95. schůze. www.psp.cz [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/ischuze.sqw?o=8&s=95&pozvanka=1> [cit. 27. 3. 2021]
- <https://www.cka.cz/cs/pro-architekty/legislativa/pripominkova-rizeni/navrh-stavebni-zakon>
- Tříkrálová výzva ze dne 6. 1. 2019 - Otevřený dopis ministryni Dostálové, dostupné z: <https://www.smocr.cz/cs/media/tiskove-zpravy/a/otevreny-dopis-ministryni-dostalove>
- POLÁCHOVÁ, Martina. Územní rezerva [online]. Verlag Dashöfer, nakladatelství, 2015, 23. 7. 2015 [cit. 20. 2. 2021]. www.stavebniklub.cz Dostupné z: https://www.stavebniklub.cz/33/uzemni-rezerva-uniqueidgOke4NvrWuOKaQDKuox_Z0fuUwzs77JvpI9XW6KQEYI/
- Otevřený dopis České komise pro UNESCO ze dne 21. 6. 2019
- Jednotlivé návrhy paragrafových znění, důvodové zprávy a jiné dokumenty k návrhu nového stavebního zákona Dostupné na: <https://www.cka.cz/cs/pro-architekty/legislativa/pripominkova-rizeni/navrh-stavebni-zakon>