



příručky aktivního občana



Občanův průvodce po územním plánu (po novele stavebního zákona)

2019



Občanův průvodce po územním plánu (po novele stavebního zákona)

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

Arnika – Centrum pro podporu občanů
Praha, 2019





Občanův průvodce po územním plánu (po novele stavebního zákona)

Vydalo Centrum pro podporu občánů sdružení Arnika

Praha 2019

Autorka: Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

Grafická úprava obálky: typonaut.cz

Více informací: <http://arnika.org/ucastverejnosti>

ISBN: 978-80-87651-44-5

OBSAH

Motto	5
Seznam použitých zkratk.....	6
Výkladový slovník územního plánování	7
Předmluva	8
1. Stav práva zachycený v této příručce.....	9
2. Proč číst dál?.....	10
3. Základní informace o územním plánování.....	11
3.1. Z čeho se při územním plánování vychází?	12
3.1.1. Další podklady pro územní plán	13
3.2. Kdo o územním plánování rozhoduje.....	13
3.3. Forma nástrojů územního plánování	14
3.4. Kde najdu informace?	14
3.5. Územní plánování a posuzování vlivů na životní prostředí	15
3.6. Shrnutí.....	16
4. Více k postavení občanů v územním plánování	17
4.1. Každý z nás jako veřejnost.....	17
4.1.1. Vlastníci nemovitostí a územní plán	17
4.1.2. Spolky	18
4.1.3. Zástupce veřejnosti	19
4.2. Veřejné projednání	20
4.3. Tipy k zapojení veřejnosti.....	21
4.4. Konkrétní techniky zapojení veřejnosti.....	22
5. Politika územního rozvoje.....	26
5.1. Jak a kdy se zapojit.....	26
5.2. Shrnutí.....	27
6. Zásady územního rozvoje	28
6.1. Jak a kdy se zapojit.....	28
6.2. Aktualizace zásad územního rozvoje.....	29
6.3. Shrnutí.....	30
7. Územní plán	33
7.1. Jak a kdy se zapojit.....	33
7.2. Vztah územního plánu k zásadám územního rozvoje	34
7.3. Územní plán s prvky regulačního plánu	35
7.4. Změny územního plánu	35
7.5. Změny územního plánu a ochrana nezastavitelného území	36
7.6. Úpravy územního plánu	37
7.7. Změna územního plánu nemůže změnit vydaná územní rozhodnutí	37
7.8. Náklady na pořízení územního plánu.....	38
7.9. Shrnutí.....	39
8. Regulační plán a ostatní instituty územního plánování.....	42
8.1. Co je regulační plán	42

8.2.	Jak se pořizuje	42
8.2.1.	Pořízení plánu z podnětu.....	42
8.2.2.	Pořízení plánu na žádost	43
8.3.	Jak a kdy se zapojit.....	43
8.4.	Veřejné projednání návrhu regulačního plánu	43
8.5.	Platnost regulačního plánu	44
8.6.	Náklady na regulační plán	44
8.7.	Shrnutí k regulačnímu plánu	45
8.8.	Další instituty územního plánování	45
8.8.1.	Plánovací smlouvy a smlouvy o rozvoji území	45
8.8.2.	Dohoda o parcelaci	45
8.8.3.	Vymezení zastavěného území	46
8.8.4.	Územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území	46
8.9.	Shrnutí k dalším institutům územního plánování.....	48
9.	Zvláštní situace v územním plánování	49
9.1.	Referendum a územní plán.....	49
10.	Došlo na soud.....	51
10.1.	Základní otázky k žalobě	51
10.1.1.	Na který soud se obrátit a jak je to s advokáty.....	51
10.1.2.	Jak jsou uspořádány krajské soudy a jaké jsou jejich adresy	51
10.1.3.	V jaké lhůtě.....	52
10.2.	Kdo může žalovat.....	52
10.2.1.	Dotčený vlastník.....	52
10.2.2.	Zástupce veřejnosti	53
10.2.3.	Spolky	53
10.3.	Kdo další se řízení účastní	54
10.4.	Co soud řeší.....	54
10.5.	Jak to probíhá	55
10.6.	Náhrada nákladů.....	56
10.7.	Shrnutí.....	57
11.	Správní přezkum v územním plánování	57
12.	Situace po zrušení územního plánu	58
12.1.	Zrušení celého územního plánu	58
12.2.	Zrušení části územního plánu.....	58
12.3.	Zrušení změny územního plánu	58
13.	Náhrady investorům – platí obec za zmařenou investici?	60
13.1.	Náhrada za změny v území podle § 102 stavebního zákona	60
13.2.	Náhrady za jiné změny v území než zrušení určení pozemku k zastavění	61
13.3.	Náhrada škody za zrušení změny územního plánu soudem	61
13.4.	Legitimní očekávání investorů spojená s územním plánem.....	62
13.5.	Právní úprava náhrady škody.....	64
14.	Užitečné odkazy	65
15.	Vzory	66
16.	Výběr z dalších publikací Arniky.....	67

MOTTO

„Developerská výstavba je dnes stále silnější téma veřejné debaty – staví se velké kancelářské, obytné či obchodní soubory. Soukromí developeři maximálně vytěžíjí území, často na úkor okolních obyvatel. Mizí zeleň, místa setkávání a rekreace, výhledy; přetěžuje se doprava, nedostává se míst ve školkách a školách. Zisky z výstavby jsou soukromé, následky musí řešit z našich daní veřejná správa. Obchodní centra si do svých pasáží přetahují to zajímavé z veřejného prostoru – promenády, sezónní a sváteční trhy. Platí přitom jejich pravidla – kdo je nuzně oblečený, nesmí vstoupit, neplatí zde petiční právo, nejde vytáhnout fotoaparát.“¹

.....
1 Etický rozměr městského plánování. Tiskové středisko České biskupské konference [online]. 2015, 30. 9. 2015 [cit. 2015-11-19]. Dostupné z: <http://tisk.cirkev.cz/z-domova/iupax-mysleme-na-eticky-rozmer-mestskeho-planovani/>

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

EIA – posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

JMK – Jihomoravský kraj

KÚ – krajský úřad

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

NSS – Nejvyšší správní soud

OOP – opatření obecné povahy

PÚR (nebo jen **politika**) – Politika územního rozvoje

SEA – posuzování vlivů koncepcí a plánů na životní prostředí

Stavební zákon – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

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

Správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

ÚAP – územně analytické podklady

ZÚR (nebo jen **zásady**) – zásady územního rozvoje

VÝKLADOVÝ SLOVNÍK ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Územní plán – územní plán je základním nástrojem pro regulaci území obce. Určuje, kde se smí stavět bytové domy, kde může být výroba, kde hřbitov a krematorium, kde nemocnice a škola. Toto rozdělení jednotlivých funkcí v území je závazné pro stavební úřady i pro vlastníky nemovitostí.

Změna územního plánu – územní plán je komplexní a rozsáhlý dokument. Měl by se měnit systematicky, v pravidelných intervalech. V řadě měst je však obvyklé, že se mění *ad hoc*. Tyto změny se provádějí ve zkráceném režimu oproti pořizování nového územního plánu, včetně účasti veřejnosti. Změny mají formu opatření obecné povahy.

Regulační plán – je nejpodrobnějším nástrojem územního plánování. V některých případech dokonce nahrazuje územní rozhodnutí. Prostřednictvím regulačního plánu může město nebo obec důsledně vymezit i sklon nebo tvar střechy a jiné podrobnosti pro konkrétní lokalitu.

Opatření obecné povahy – zvláštní druh „rozhodování“ orgánu veřejné správy. Územní plány nebo zásady územního rozvoje či regulační plány mají formu opatření obecné povahy. Jsou určeny všem, kdo chtějí v obci stavět nebo cokoli podnikat s rozvojem území. Každá změna územního plánu je opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy vydává zastupitelstvo. Je možné jej napadnout žalobou u správního soudu.

Textová část územního plánu – tato část obsahuje popis jednotlivých regulativů území a uvádí se zde, co lze v jednotlivých funkcích území umisťovat.

Grafická část územního plánu – jedná se o mapové znázornění území obce nebo kraje, ve které jsou doplněny podle barev jednotlivé funkce území. Grafická a textová část musí být v souladu.

Funkční využití území – určuje, jaké funkce lze v jednotlivých lokalitách umisťovat. Kupř. v zeleni městské a krajinné nelze umístit stavby pro bydlení. Naopak ve funkčním využití čistě obytném se výstavba umožňuje a není zde přípustné vybudovat kupř. spalovnu odpadu. Funkční využití území je velice důležité a je závazné kupř. v územním řízení.

Zástupce veřejnosti – je zvláštní způsob, jak se zapojit do přípravy územního plánu nebo zásad územního rozvoje. Zástupce může podat námitky k územnímu plánu na základě zmocnění od ostatních občanů.

Pořizovatel – úřad územního plánování. Jeho úkolem je pořídit územní plán a předložit ho veřejnosti a dotčeným orgánům k projednání a poté ho upravit tak, aby mohl být schválený.

Zpracovatel – autorizovaný architekt, který zpracovává samotný odborný text územního plánu a mapovou část. Zpravidla bývá externí, některá města mají svoji vlastní organizaci, která zaměstnává architekty. Některé úřady mají úředníky s potřebnou odborností.

PŘEDMLUVA

Úkol: Město s moudrostí vesnice

Celosvětový trend vylidňování venkova a masivní migrace obyvatel do měst má závažné důsledky pro celosvětovou populaci jako celek. Lidé žijící na venkově v tradičních dlouhodobě prověřených vztazích v úzkém sepětí s přírodou se k ní chovají ve vlastním životním zájmu na nejvyšší ohleduplně. Sedlák nakrmí a napojí nejdříve všechna zvířata a teprve pak sám s rodinou usedne ke svému stolu. Zvířata byla právoplatnými členy rodiny, často dům v zimě sama vytápěla tím, že stáj přímo sousedila s obytnou místností. Když se zvířata porážela, bylo to rituálem spojeným s poděkováním, v žádném případě to nebyla vražda. Venkovské hospodářství je zpravidla zcela bezodpadové. Venkov se ke krajině choval velmi úsporně, sebemenší plýtvání bylo cestou k záhubě. Vzpomínám na úžasný film japonského režiséra Taneto Šinda *Ostrov*, kdy rodina dopravuje vodu na zalévání ostrova lodí z pobřeží a po celodenní dřině se koupe v jednom barelu, nejdřív děti, pak manželka a nakonec ve stejné vodě otec rodiny.

Naopak lidé z měst byli z velké většiny o tyto důležité bezprostřední životní zkušenosti a postoje postupně připraveni. Informace o klíčových souvislostech mají zprostředkované, vytržené z kontextu nebo žádné, proto jsou schopni chovat se ve velké většině k sobě navzájem a k přírodě nerozumně a bezohledně, tzv. jako zvířata.

Nejmarkantnější bleskovou přeměnu venkova ve dvacetimilionové velkoměsto jsem zažil na vlastní oči v čínské Šanghaji při projektu tzv. České čtvrti. Úžasně město v deltě Žluté řeky mělo svou osobitou identitu založenou na statutu svobodného přístavu. Tak se stalo, že se tam střetla čínská tradiční architektura s anglickou, francouzskou, holandskou nebo ruskou, včetně prolínání vlivu evropské hudby, literatury a baletu s obdivuhodnou čínskou kulturou. Většina dopravy se v rovině delty odehrávala v čistém prostředí na kolech při masovém sportování všech obyvatel. Dnes je Šanghaj bezduchou karikaturou amerických měst, kdy za našeho pobytu mělo už 4 tisíce mrakodrapů ve smradu z výfuků velkého množství osobních automobilů všech světových značek, včetně českých. Dalším akutním nebezpečím Šanghaje je seismika 8 stupňů a také velká váha výškových staveb, které se propadají do nestabilního podloží naplavenin delty. Ne nepodstatným je také vliv klimatu podobný Kalifornii: v zimě minimálně +6 °C, ale v létě 35 nebo 40 °C, kterým dobře vzdorovaly tradiční čínské chutongy, ale mrakodrapy v žádném případě ne.

Města tohoto typu budou v budoucnu zdrojem velkého sociálního napětí na pozadí značně zaostalého venkova, kde do nedávna žila velká většina čínského obyvatelstva. Je nepochopitelné, že se jedna z nejvyspělejších kultur světa ke své škodě vydala cestou toho nejprimitivnějšího konzumu západního stříhu. Po mayské civilizaci zůstaly ruiny kamenných měst zarostlé vegetací, ale po naší „civilizaci“ zůstane zničená všechna souš včetně oceánů a velké hromady odpadků všeho druhu. Ledaže se okamžitě vydáme plnou parou zpět k moudrosti venkova.

Vlado Milunić, architekt

1. STAV PRÁVA ZACHYCENÝ V TÉTO PŘÍRUČCE

Územní plánování upravuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Běžně se mu říká „stavební zákon“ a toto označení budeme dále používat i my. Stavební zákon je nejdůležitější právní norma pro jakékoli rozhodování o tom, jak bude vypadat město nebo obec. Upravuje nejen územní plánování, ale také vydávání územních rozhodnutí a stavebních povolení (a další procesy, které umožňují výstavbu).

Stavební zákon prošel rozsáhlou novelou (už několikátou v pořadí) a od 1. 1. 2018 platí jeho nová verze. Změna se dotkla především zkráceného pořizování změn územního plánu a účasti spolků v územním a stavebním řízení. Pro komplexní ovládnutí problematiky územních plánů nestačí znát pouze stavební zákon, ale vyplatí se seznámit se i se správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.) a některými tzv. zvláštními předpisy, jako např. zákonem o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.) nebo zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí – proces EIA (zákon č. 100/2001 Sb.). Důležitý je také soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb.). Ten stanoví pravidla pro soudní přezkum územně plánovací dokumentace.

Všechny právní předpisy v aktuálním znění najdete např. na webu www.noveaspi.cz nebo na www.zakonyprolidi.cz

2. PROČ ČÍST DÁL?

Územní plán je nejdůležitější dokument pro jakýkoli rozvoj obce nebo města. Určuje, na kterých pozemcích se může stavět a kde naopak žádný dům či supermarket vyrůst nesmí. Říká, že některé pozemky musí zůstat volnými prostranstvími, někde je zapotřebí mít park či les a jinde zase pole pro zemědělství. Je jasné, že územní plán je potřebný všude, ať v Praze, v obci poblíž Brna nebo v menším městě, ačkoli všude se nejspíše budou řešit jiné problémy. Z územního plánu musí vycházet stavební úřady, když vydávají územní rozhodnutí či stavební povolení. Žádné takové povolení nesmí být v rozporu s územním plánem.

V České republice upravují územní rozvoj ještě další dokumenty. Nad územním plánem stojí zásady územního rozvoje, které vydávají pro své území kraje. A nad těmi je ještě jeden zastřešující dokument – celostátní politika územního rozvoje, kterou schvaluje vláda. Naopak na územní plány navazují tzv. regulační plány.

Do územního plánu mohou (někdy výrazně) zasáhnout i občané. Sledovat proces pořizování územního plánu a podávat připomínky nebo námítky může každý. Někteří dokonce mohou územní plán napadnout u soudu.

Protože je územní plánování složité, přinášíme vám, všem občanům, kterým není lhostejné, v jakém místě žijete, nového průvodce džunglí územního plánování. Při jeho tvorbě jsme vycházeli z našich mnohaletých praktických zkušeností s podporou účasti veřejnosti a obranou veřejných zájmů při územním plánování. V závěru najdete řadu vzorů úředních dopisů, které můžete využít, pokud se rozhodnete do územního plánu svého města či obce zasáhnout. Najdete zde i přehledný souhrn procesu pořizování územního plánu – od chvíle, kdy se zastupitelé rozhodnou, že je územní plán zapotřebí, přes okamžik schválení územního plánu, až po případné soudní rozhodnutí o zrušení územního plánu.

Nevyhýbáme se ani složitým otázkám – referendu ve věcech územního plánování, náhradám škod pro investory, kteří se cítí být zrušením nezákonného územního plánu poškozeni, anebo tomu, co se děje, když obec žádný územní plán nemá.

Na publikaci o územním plánování navazuje další příručka věnovaná procesu posuzování vlivů na životní prostředí a konečně třetí publikace o územním rozhodování a povolování staveb. Všechny si můžete stáhnout z našeho webu.

3. ZÁKLADNÍ INFORMACE O ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Právní úprava: zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon; zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí; zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Územní plánování je jednou z nejdůležitějších činností veřejné správy. Právě v územním plánu najdete odpověď na to, proč vám vedle rodinného domku roste nový supermarket nebo parkoviště, zjistíte v něm, kde je naplánovaná rozsáhlá průmyslová zóna nebo kudy povede roky slibovaná silnice.

Územní plánování mají na starost kraje, města a obce. Každá z těchto samospráv rozhoduje sama o svém území a o tom, jaký bude mít územní plán. Nejde o koncepci nařízenou shora, je to naopak jeden z mála programů, který tvoří samy obce a jejich občané jej mohou ovlivnit. To však neplatí beze zbytku. V územním plánování totiž existuje poměrně přísná hierarchie – v ČR máme celorepublikový „plán“ zvaný Politika územního rozvoje (politika), pak strategie pro krajskou úroveň – zásady územního rozvoje (zásady) a nakonec územní a regulační plány, které pořizují statutární města i nejmenší obce. Jednotlivé typy územně plánovacích dokumentací se liší rozsahem území, které řeší, podrobností, v níž je území zobrazováno, a také procesem, ve kterém se připravují a vydávají.

Nižší plány musí vždy splňovat podmínky těch nadřazených. Přesto ale zůstává obcím v mnoha ohledech poměrně rozsáhlý prostor, ve kterém samy určují, jak bude jejich území a život občanů vypadat za 10, 20 i 50 let.

Územní plánování není jen mapa pozemků, na nichž se bude stavět – naopak, měl by to být strategický dokument, který zajistí jak hospodářský, tak i sociální a environmentální rozvoj. Všechny tyto tři složky musí být při územním plánování zohledňovány a v ideálním případě vyváženy.

V této brožuře se budeme ponejvíce věnovat právě územnímu plánu obce. Pokud tedy nebude řečeno jinak, vše, co se zde dočtete, se bude týkat právě územního plánu.

Hierarchie nástrojů územního plánování





PŘÍKLAD Z PRAXE: Územní plán brání svévoli

V praxi znamená závaznost územního plánu to, že např. není možné získat stavební povolení pro rušivý provoz kovošrotu, pokud podle územního plánu mají pozemky, na kterých se má takový průmyslový areál stavět, plnit funkci obytné zóny.

Jeden z takových případů se stal v roce 2000 v Úvalech u Prahy. V území vymezeném pro nerušící výrobu, obchody a služby, vyrostla těsně vedle novostaveb rodinných domků továrna pro lisování automobilových karosérií. Obyvatelé se o stavbě dozvěděli příliš pozdě na to, aby ji dokázali odvrátit. Když však firma přišla s projektem na rozšíření výroby a požádala o povolení přistavět dvojnásobně větší halu, místní lidé tomu již v rozhodovacích procesech s odvoláním na platný územní plán zamezili právě s odkazem na platný územní plán.¹

3.1 Z čeho se při územním plánování vychází?

Je jasné, že územní plán není možné pořídit jen tak „z čisté vody“. Stavební zákon především požaduje, aby pořizovatelé vycházeli z tzv. územně plánovacích podkladů. Ty tvoří územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území, a územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území.

Příprava územně plánovacích podkladů se občané ze zákona neúčastní, ale současně úřadům nic nebrání, aby s občany co nejvíce spolupracovaly. Vzájemná komunikace by byla právě v této fázi přípravy nejpřínosnější, protože právě územně plánovací podklady představují nejotevřenější fázi územního plánování, kdy lze o řešeních skutečně diskutovat a hledat ta z nich, která budou širokou veřejností přijata a která pomohou zvýšit kvalitu života. Příprava územně analytických podkladů je také vhodnou příležitostí k diskusi o problémech a silných stránkách území obce nebo města.

Vedle územně plánovacích podkladů jsou východiskem pro pořizování územního plánu také územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území. Jejich úkolem je navrhnout, prověřit a posoudit možná řešení vybraných problémů, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.

O pořízení územní studie může rozhodnout úřad (pořizovatel) i bez toho, že by mu to ukládal územní plán, buď z vlastní iniciativy nebo z podnětu např. developera (pak může úřad nařídít, aby tento developer studii uhradil).

V zadání územní studie určí pořizovatel její obsah, rozsah, cíle a účel. Procesu pořízení územní studie se neúčastní veřejnost, ale opět platí, že úřadu nic nebrání občany do její přípravy zapojit.

Pokud má konkrétní územní studie sloužit jako podklad pro územní plánování, musí být údaje o studii vloženy do evidence územně plánovací činnosti.² Nejpozději do 8 let od vložení údajů o studii do evidence musí pořizovatel prověřit aktuálnost jejího řešení a znovu zaevidovat, že podle studie je možno nadále rozhodovat.

Územní plán může také uložit, že v určitém území se může rozhodovat až po zpracování územní studie. V takovém případě je pořízení územní studie nezbytností. Pokud se mají zpřesňovat podmínky pro rozhodování, měl by územní plán spíše stanovit podmínku zpracování regulačního plánu. Územní studie se pro takový účel nehodí.



Z JUDIKATURY:

Stavební zákon upravuje možnost podmínit rozhodování o změnách v území pořízením územní studie (§ 42 odst. 2). Pokud tuto podmínku nestanoví, nelze např. rozhodnout o zamítnutí žádosti o umístění stavby s poukazem na to, že dosud nebyla zpracována územní studie, byť o jejím pořízení bylo zastupitelstvem rozhodnuto. Z hlediska rozhodování o umístění stavby je totiž relevantní pouze schválená územně plánovací dokumentace (§ 90 písm. a) stavebního zákona). Soud rovněž považuje

¹ V podrobnostech viz <http://arnika.org/nelegalne-povstavena-lisovna-v-uvalch-planuje-rozsireni>

² Evidence územně plánovací činnosti dostupná zde <https://www.uur.cz/?id=966>

za nesprávné, aby vhodnost území pro využití určitým způsobem byla územní studií prověřována až poté, kdy je toto využití území závazně stanoveno územním plánem (pokud nejde o situaci předvídanou v § 42 odst. 2 stavebního zákona). Postup odpůrce by měl být spíše opačný: Vhodnost území pro určité využití by měl prověřit případně i prostřednictvím územní studie ještě předtím, než závazně stanoví využití území vydáním územně plánovací dokumentace.

Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům) a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.

Zdroj: Nejvyšší správní soud, 1 Ao 2/2009 – 86, 20. ledna 2010

3.1.1

Další podklady pro územní plán

Protože úkolem územního plánu je zajistit udržitelný rozvoj postavený na rozvoji hospodářském, sociálním a ekologickém, je zřejmé, že by v ideálním případě měl každý územní plán vycházet z celé řady dalších podkladů. Namátkou zmiňme jen demografické rozborry, sociologické analýzy, statistické údaje, ekologické analýzy na nejrůznější témata, od ochrany ovzduší, přes ochranu vod, zeeleně, až po ochranu druhovou, analýzy spojené s potřebami společnosti při využívání veřejných prostor, otázky zaměřené na vzdělávání a potřeby v této oblasti, a jiné.



PTÁTE SE NA: Kde najdu územně analytické podklady?

Územně analytické podklady by měly být zveřejněny na internetu toho úřadu, který je pořizoval (pro malé obce pořizují ÚAP větší obce, které pro ně vykonávají činnost stavebního úřadu). Pokud je nenajdete, zeptejte se na stavebním úřadě.

3.2

Kdo o územním plánování rozhoduje

Územní plánování se rozbíhá po dvou kolejích. Významnou roli hrají pořizovatelé – orgány krajů a obcí v přenesené působnosti. Ti mají za úkol zajistit vlastní pořízení zásad, územního plánu nebo regulačního plánu (v případě politiky je to Ministerstvo pro místní rozvoj). Druhou hlavní roli hrají zastupitelé. Ti totiž sami rozhodují o tom, že se kupř. nový územní plán nebo změna toho stávajícího vůbec bude pořizovat, schvalují zadání i samotný návrh a rozhodují o podaných námitkách.

Mimo stojí ještě tzv. zpracovatelé – to bývají zpravidla externí architekti (pokud na to nemá město svoji vlastní odbornou organizaci jako kupř. Praha a její Institut plánování a rozvoje, nebo Brno a Kancelář architekta města). Zpracovatelé, jak už vyplývá ze samotného názvu, mají za úkol připravit návrh územního plánu po odborné stránce podle předem stanovených požadavků zastupitelů uvedených v zadání.

Na pořizování územního plánu se tedy podílí: ³

- obec,
- pořizovatel (úřad územního plánování nebo také jen obecní úřad, pokud splní požadavky na kvalifikaci úředníků),
- zpracovatel (projektant, autorizovaný architekt),
- dotčené orgány (ochrana přírody, krajiny, ovzduší, vod, zemědělského půdního fondu a další, které chrání veřejné zájmy),
- krajský úřad u územních plánů/ ministerstvo u zásad územního rozvoje jako nadřízený úřad,
- zastupitelé, kteří rozhodují o tom, že se vůbec nějaký plán bude pořizovat, schvalují zadání, pokud je to třeba, schvalují pokyny k přepracování návrhu územního plánu a schvalují i výsledný územní plán. Důležitou roli má tzv. určený zastupitel.

³ Více Ústav územního rozvoje, Dotčené orgány v procesu územního plánování, dostupné na <https://www.uur.cz/default.asp?ID=2588>



PTÁTE SE NA: Kdo je určený zastupitel?

Určený zastupitel⁴ je jeden vybraný zastupitel, jehož úkolem je zastupovat zájmy obce při jednání s pořizovatelem při pořizování nového územního plánu nebo změny územního plánu. Určeného zastupitele volí zastupitelstvo běžným hlasováním. V městech, kde se pořizuje řada změn územního plánu, se určený zastupitel volí paušálně pro všechny změny v daném volebním období. V menších obcích, kde se územní plán nemění často, se může zvolit také pro konkrétní změnu nebo pro pořízení nového územního plánu. Určený zastupitel se podílí na práci na zadání i na návrhu územního plánu.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Významnou úlohu mají i dotčené orgány státní správy, které mají za úkol chránit kupř. jednotlivé složky životního prostředí. Jejich úkolem je během pořizování územního plánu vydávat stanoviska a vyjadřovat se k podaným námitkám, pokud je to zapotřebí. Jestliže by pořizovatel o přípravě územního plánu neinformoval dotčené orgány a nedal by jim možnost se vyjádřit, nebyl by územní plán v souladu se zákonem.

Dotčené orgány by se měly vyjadřovat i k námitkám, které k návrhu územního plánu podávají občané. Jestliže se námitky týkají kupř. ochrany ovzduší, pořizovatel by měl dát dotčenému orgánu ochrany ovzduší možnost námitku okomentovat a jeho názor by měl vzít v potaz.



Z JUDIKATURY k dotčeným orgánům:

„Stanoviska dotčených orgánů jsou pro odpůrce závazná, ovšem nejde o stanoviska vydávaná formou rozhodnutí, proti nimž by měli navrhovatelé přímou zákonnou cestu obrany. Teprve v rozhodnutí o námitce se tak mají

⁴ Podrobněji viz metodika Ústavu územního rozvoje Určený zastupitel a jeho úloha při pořizování územního plánu, www.uur.cz

možnost seznámit s tím, jaká stanoviska byla podkladem pro nevyhovění jejich námitce, co bylo jejich obsahem a zda byla skutečně promítnuta do územního plánu. V daném případě to není zjištělné.“⁵

3.3 Forma nástrojů územního plánování

Zásady územního rozvoje, územní plány i regulační plány mají formu opatření obecné povahy. Jedná se o něco mezi právním předpisem (obecně závaznou vyhláškou) a rozhodnutím. Opatření obecné povahy se týká mnoha lidí, ale řeší konkrétní problém – zde podobu území obce. Opatření obecné povahy má specifický postup přijímání. Upravuje ho z části správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) a pro územní plánování především stavební zákon.

Pevně jsou stanovena především pravidla pro zveřejňování dokumentů, pro účast veřejnosti i pro nároky na odůvodnění územního plánu.

Díky tomu, že jsou územní plány opatřeními obecné povahy, je možné proti nim podat žalobu. Kromě soudů je mohou přezkoumávat i správní orgány – zásady územního rozvoje Ministerstvo pro místní rozvoj a územní plány krajské úřady. Správní přezkum však není na rozdíl od toho soudního častý.

Soudnímu přezkumu je věnována zvláštní kapitola 10.

3.4 Kde najdu informace?

Většina základních informací o politice, zásadách nebo územním plánu musí být dostupná na příslušném úřadu i na jeho webu. V každém případě byste měli dohledat alespoň veřejnou vyhlášku, kterou se oznamuje kupř. veřejné projednání. Dále byste měli vždy mít návrh zadání a usnesení zastupitelstva, kterým bylo zadání schváleno. K dispozici bývá i návrh s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj.

⁵ Rozsudek NSS ze dne 24. Července 2013, sp. zn. 2 AOs 1/2013.

Dostupné musí být i všechny zápisy ze zasedání zastupitelstva. Veřejné je samozřejmě i samotné opatření obecné povahy, kterým byly zásady nebo územní plán schváleny.

Některé další dokumenty můžete najít na úřadu a získat je kupř. na základě žádosti o informace.⁶

Ještě si řekneme něco o doručování při územním plánování. I když jste nejbližším sousedem plánovaného velkého záměru, nebude vám při pořizování územního plánu nebo dokonce zásad nic doručeno poštou do vlastních rukou. Všechny dokumenty bývají jediné na úřední desce. Tu je zapotřebí pravidelně sledovat, zvláště pokud víte, že se má územní plán připravovat. Stejně tak je dobré věnovat pozornost zápisům ze zasedání zastupitelstva, pokud na tato jednání nechodíte. Právě zastupitelé totiž rozhodují o tom, jestli se vůbec územní plán začne pořizovat.

Samotný způsob doručování veřejné vyhlášky je nadále upraven jen § 25 správního řádu. Pokud by se veřejná vyhláška doručovala ve více obcích (např. při pořizování zásad nebo územního plánu ve statutárních městech), platí, že dnem vyvěšení je vždy den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje.

Vyhláška by měla na úřední desce viset celých 15 dní; pak ji považujeme za doručenu. Jestli ji ale úřad vyvěsil např. první den až večer a sejmul o něco málo dříve, není to ještě zásadní vada. Fakticky stačí, aby na úřední desce visela plných kupř. 13 dní a z prvního a posledního dne jen část doby.



Z JUDIKATURY:

„Skutečnost, že v den vyvěšení a v den, kdy bylo sňato, neviselo opatření obecné povahy na úřední desce po celých 24 hodin daných dnů, na řádnosti jeho vyvěšení nic nemění. Smyslem a účelem publikace na úřední desce je v daném případě jednak informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní

⁶ Více o žádostech o informace se dozvíte v našem manuálu „Kdo se ptá, ten se dozví – právo na informace v praxi“, Arnika, 2016. Dostupný na: www.arnika.org

účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem. Obou těchto účelů je v potřebné míře dosaženo i za situace, kdy v první a poslední den nevisí opatření obecné povahy na úřední desce vždy po celých 24 hodin uvedených dnů, neboť i tak minimálně 13 dnů uvedený akt na úřední desce vždy po celých 24 hodin nepřetržitě visel, a i první a poslední den na ní visel přinejmenším určitou dobu (byť tato může být v konkrétním případě i velmi krátká). Doba, po kterou opatření obecné povahy na úřední desce viselo, je nepochybně dostatečné k tomu, aby se s faktem, že bylo vydáno, i s jeho obsahem, mohl ten, kdo o to má zájem, seznámit.“

Viz rozsudek NSS ze dne 24. října 2007 sp. zn. 2 Ao 2/2007.

3.5 Územní plánování a posuzování vlivů na životní prostředí

Právní úprava: zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

Součástí procesu územního plánování je také vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, který má tři složky – ekonomickou, sociální a ekologickou, jež musí být všechny řádně posouzeny.⁷ Součástí vyhodnocení je také posouzení vlivů na životní prostředí – SEA. Toto posuzování se provádí povinně u politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje (ne však u každé aktualizace). U územních plánů a jejich změn povinné není, ale příslušný krajský úřad může říci, že stanovisko vyžaduje. V případě nástrojů územního plánování, na rozdíl od jiných koncepcí, se mohou občané vyjadřovat až k hotovému posouzení, které se zveřejňuje současně s návrhem politiky, zásad

⁷ Metodické sdělení ministerstva pro místní rozvoj k vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj je dostupné zde <http://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Stanoviska-a-metodiky/Stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-MMR/5-Posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredia-na-udrzitelny-rozvoj-uzemi/Metodicke-sdeleni-MMR-k-posuzovani-vlivu-uzemniho>

nebo územního plánu. Posouzení vlivů se řídí v podstatě stavebním zákonem a v některých otázkách zákonem č. 100/2001 Sb.

Územně plánovací podklady i politika územního rozvoje jsou hodnoceny také z hlediska vlivů na lokality soustavy Natura 2000 – celoevropské sítě významných přírodních lokalit a ptačích oblastí (podle zákona č. 114/1992 Sb.).



POZOR:

Politika, zásady i územní plán mohou být schváleny, i když jim příslušný úřad vytkl řadu negativ a výsledek posouzení vlivů (stanovisko) byl negativní. Příkladem může být první Politika územního rozvoje České republiky z roku 2009. Podle stavebního zákona dokonce platí, že když se příslušný krajský úřad nebo ministerstvo nestihne k posouzení vlivů vyjádřit včas, není jeho stanovisko zapotřebí vůbec.

3.6

Shrnutí

- Územní plánování je nejvýznamnějším nástrojem pro rozhodování o území
- Existuje několik na sebe navázaných nástrojů územního plánování
 - Politika územního rozvoje ČR
 - Zásady územního rozvoje jednotlivých krajů
 - Územní plány obcí
 - Regulační plány konkrétních území
- Do územního plánování se může zapojit veřejnost
- Územní plány kontrolují soudy i krajské úřady
- Informace jsou dostupné na úředních deskách. Řada obcí má informace o územním plánu i na webu. Když nenaleznete to, co hledáte, nebojte se úřadu zeptat.

4. VÍCE K POSTAVENÍ OBČANŮ V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Právní úprava: zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Na tom, že veřejnost je nezbytnou součástí rozhodování o životním prostředí, se shodne řada expertů a České republiky tuto povinnost ukládá dokonce i mezinárodní a evropské právo. Přesto je právě participace na územním plánování jedním z nejslabších míst veřejné správy (pokud mluvíme o tom, jak se rozhoduje o využití nějakého území).

Stavební zákon úřadům i občanům říká, jaké minimální standardy participace je třeba splnit, aby bylo možné považovat územní plán za schválený v souladu se zákonem. Je třeba si uvědomit, že se jedná o nejnižší laťku, kterou musí úřady přeskočit, aby územní plán obstál při soudním přezkumu. Pořizovatelům však nebrání vůbec nic v tom, aby s veřejností jednali nadstandardně – aby se občanů ptali na názory dříve, podrobněji, a jejich podněty skutečně zapracovali do výsledné podoby dokumentu.

V této kapitole se budeme věnovat jednak základním povinnostem, které musí úřady splnit vždy, a nastíníme také nadstandardní postupy pro zapojení občanů do rozhodování.

4.1 Každý z nás jako veřejnost

Během pořizování územního plánu se rozlišuje několik „druhů“ zapojení veřejnosti. Jednak může každý podávat připomínky. Někteří (vlastníci nemovitostí a zástupce veřejnosti) pak mohou uplatnit i námitky. Rozdíl mezi námitkami a připomínkami i je přitom značný. Zatímco připomínku musí úřad jen určitým způsobem vypořádat, o námitce musí nakonec rozhodnout hlasováním zastupitelé. Proti tomuto rozhodnutí je možné se bránit nejčastěji v rámci žaloby proti celému územnímu plánu nebo jeho části (např. dotčení vlastníci nebo spolky).

Pod pojmem „každý“ se rozumí skutečně kdokoli. Osoba podávající připomínky nemusí mít vůbec žádný místní vztah k obci, o jejíž územní plán jde. Může to být i spolek.

Jinak je tomu u námitek, zde je to obráceně – ty podávají jednak vlastníci nemovitostí, jednak zástupce veřejnosti – pokud si jej ti, kdo v lokalitě bydlí, zvolí.

4.1.1 Vlastníci nemovitostí a územní plán

České soudy kladou velký důraz na to, aby lidé, kteří mají během územního plánování „více práv“, byli vlastníky nemovitosti (dům,

byt, pole), které se územní plán může nějakým způsobem týkat. Pokud tedy územní plán zasahuje do práva vlastnického, dává zákon dotčeným vlastníkům silnější možnost bránit se než třeba těm, kteří budou dotčeni „pouze“ tím, že se zhorší životní prostředí nebo že se jim ztíží pracovní podmínky. Nestačí být nájemce, nestačí být zaměstnanec nebo podnikatel. Abyste mohli výrazněji zasáhnout do územního plánu, musíte být vlastníky.

Už bylo řečeno, že hlavní možností dotčených vlastníků je podávat námitku proti upravenému návrhu územního plánu. Kromě toho mohou vlastníci podávat žalobu proti územnímu plánu (správně nazývanou návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části). Otázce soudního přezkumu se ještě budeme věnovat v kapitole 10).

Doporučení: Sledujte pravidelně, co se v obci děje. Jedině tak se budete moci včas bránit.

Důležité je sledovat proces pořizování územního plánu včas. Jenom tak se můžete vyjádřit a navíc na tom záleží, jestli se budete moci efektivně bránit u soudu. Když zůstane dotčený vlastník pasivní během projednávání, aniž by k tomu měl nějaký objektivní důvod, a pak se domáhá zrušení územního plánu, může to být problém.

Pasivita občanů přitom v řadě případů nesouvisí ani tak s nezájmem o samotné okolí např. bydliště, ale spíše s tím, že většina lidí

nemá dostatečné informace o tom, co je územní plán a jakým způsobem se pořizuje, nebo že vůbec mohou v procesu pořizování hájit své zájmy. Navíc jsou všechny informace obvykle jen na úřední desce a na webových stránkách úřadu, což nejsou místa, která by člověk běžně a pravidelně pročítal.

Z JUDIKATURY:

„Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“⁸

PTÁTE SE NA: Kdo je dotčený soused?

Stavební zákon v § 52 odst. 2 říká, že námitky proti návrhu územního plánu mohou podat vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení. Co se tímto „dotčeným pozemkem“ myslí? Jsou to ti vlastníci nemovitostí, kteří mohou být dotčeni novou podobou územního plánu. Jestliže bydlíte v konkrétní lokalitě a nový územní plán by měl umožnit, aby ve vašem sousedství namísto parku vznikla bytovka, budete právě vy dotčeným vlastníkem. Nový dům se stovkami obyvatel do vašeho práva nepochybně zasáhne.

Dotčení nejsou jen přímí, tzv. mezující sousedé (ti, jejichž pozemky mají s pozemkem, na němž se má stavět, společnou hranici). Naopak, dotčený může být i vzdálenější vlastník – kupř. zvýšeným hlukem, prachem nebo jinou novou činností. Vzdálenost rozhodně není jediným

kritériem pro posuzování dotčenosti – u některých záměrů je i 300 m dostatečná vzdálenost a k dotčení práv už schválením územního plánu nedojde, v jiných případech může být i půl kilometru vzdálenost krátká a dotčení na právech je nutné vzít v potaz (např. pokud jde o velké dopravní stavby).

V praxi se častěji užívá sousloví „dotčení vlastníci“ nebo „dotčení sousedé“. Význam je samozřejmě stejný jako „vlastník pozemku dotčeného návrhem řešení“.

Z JUDIKATURY:

„Navrhovatel je spoluvlastníkem nemovitostí, a to pozemků parc. č. 502/2, 1124/5 a 1124/17 a spoluvlastníkem pozemku parc. č. 502/1 a rodinného domu nacházejícího se na tomto pozemku, které se podle něj nacházejí zhruba 500 metrů od navrženého koridoru silnice R52. „Dotčenost“ se podle judikatury zdejšího soudu nevyčerpává mechanicky vnímaným sousedstvím, i vlastník pozemku či stavby vzdálenější může výjimečně být dotčen, pokud mohou být reálně podstatně ovlivněny poměry i na tomto pozemku.“⁹

4.1.2 Spolky

Zvláštní kapitolou je postavení spolků v územním plánování. Spolek může být buď obecnou veřejností, anebo může vystupovat jako zástupce veřejnosti (viz níže). V některých (avšak spíše ojedinělých) případech samozřejmě může spolek být i dotčeným vlastníkem a v územním plánování hájit tato svoje práva.

Ačkoli spolky nemají žádné zvláštní možnosti v procesu pořizování územního plánu, nepochybně je nyní jejich postavení silnější v případě, kdy dojde k žalobě. Právě ony totiž mohou svým jménem podat žalobu proti územnímu plánu (viz níže v kapitole 10.).

⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4. 2011, SJS 6 Ao 2/2011-27

4.1.3

Zástupce veřejnosti

Pokud se při pořizování územního plánu objeví závažnější problém, mohou občané využít ještě jednu možnost – zmocnit zástupce veřejnosti. Jeho úkolem je chránit a prosazovat zájmy většího počtu občanů. Zástupce může být zmocněný jak pro zásady územního rozvoje, tak pro územní plány. Hlavním úkolem zástupce je podat námitku a účastnit se veřejného projednání.

Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad.

Zmocnění zástupce veřejnosti se dokládá:

- **seznamem občanů obce nebo kraje, kteří uplatňují tzv. věcně shodnou připomínku** (tzn. že připomínka samozřejmě nemusí být obsahově zcela totožná a ani ji nemusí podat obyvatelé současně, ale je třeba, aby se týkala stejného problému),
- **podpisovou listinou**, v níž je uvedeno:
 - jméno a příjmení,
 - trvalý pobyt nebo pobyt, popřípadě adresa místa pobytu v zahraničí,
 - podpis osob,
 - prohlášení, že jmenovaného zástupce zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky,
- **prohlášením zástupce veřejnosti. Toto prohlášení obsahuje:**
 - **jméno a příjmení zástupce veřejnosti,**
 - **jeho trvalý pobyt nebo pobyt,**
 - **podpis,**
 - **prohlášení, že zmocnění přijímá.**

Zásady územního rozvoje

Potřebný počet občanů, kteří zmocňují zástupce veřejnosti	500 z celého kraje	NEBO 1/10 obyvatel obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli	NEBO 200 občanů obce na území kraje s více než 2000 obyvateli
---	--------------------	---	--

Územní plán

Počet obyvatel	méně než 2000	více než 2000 obyvatel
Potřebný počet občanů, kteří zmocňují zástupce veřejnosti	minimálně 1/10 obyvatel	alespoň 200 obyvatel



PTÁTE SE NA: Může zástupce veřejnosti podat žalobu proti územnímu plánu?

Ano, podle judikatury Nejvyššího správního soudu může zástupce veřejnosti podávat návrhy na zrušení územního plánu a zásad územního rozvoje nebo jejich částí.



Z JUDIKATURY:

„Zástupce veřejnosti je při splnění podmínek § 23 stavebního zákona oprávněn reprezentovat a hájit shodný zájem občanů obce, kteří již k návrhu zadání, popř. k návrhu územního plánu uplatňují shodnou připomínku a zmocnili jej k podání námítky. Přiznáním práva podat námitku proti návrhu územního

plánu stavební zákon povyšuje kvantifikovanou většinu občanů obce, reprezentovanou zástupcem veřejnosti, na roveň jednotlivce, vlastníka pozemku a staveb dotčených návrhem řešení či oprávněného investora, a jejich společnému, shodně vyjádřenému zájmu, přiznává právo jej hájit kvalifikovaným postupem-podáním námitek.

Ve shodě s předkládajícím senátem rozšířený senát proto odmítá názor, že zástupce veřejnosti nemá žádná práva, jejichž zkrácení by mohl před soudem tvrdit. Naopak přisvědčuje mu, že stavební zákon přiznává zástupci veřejnosti významná oprávnění. V řízení o vydání zásad územního rozvoje je zástupce veřejnosti oprávněn k podání námitek podle § 39 odst. 2 stavebního zákona. V řízení o vydání územního plánu má právo podat námitek proti návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. V řízení o vydání územního opatření o asanaci území nebo územního opatření o stavební uzávěře dle § 98 odst. 3 stavebního zákona má rovněž právo podat námitek. Využije-li toto právo, má i právo, aby podané námitek byly posouzeny a bylo o nich rozhodnuto, aby proces přijímání opatření obecné povahy proběhl podle stanovených pravidel a aby řešení přijaté vydaným opatřením obecné povahy bylo řádně odůvodněno, včetně kvalifikovaného zdůvodnění případného zamítnutí podaných námitek. Tomuto právu zákonem přiznanému stejně jako témuž právu jiných, na roveň mu postavených osob, musí odpovídat i právo na rovnocennou, tzn. stejně účinnou, soudní ochranu.“¹⁰

4.2

Veřejné projednání

Důležitou součástí procesu územního plánování je veřejné projednání, na kterém by mělo dojít k diskusi nad návrhy plánů a kde by také měla být veřejnost seznámena s jejich obsahem „přijatelnějším“ laickým výkladem. Právě přílišná technická náročnost dokumentace (která navíc často čítá stovky nebo tisíce stran textu) může být jedním z důvodů pro nízké zapojení občanů.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.3.2016, čj. 4 As 217/2015, www.nssoud.cz

Veřejné projednání nařizuje pořizovatel. Stavební zákon přímo říká, že v případech, kdy je to vhodné (když např. můžeme očekávat vyšší zájem občanů o setkání s úředníky), by měl pořizovatel nařídit více veřejných projednání, aby se mohly uspokojivě vyřešit všechny otázky. To se však neděje.

Během veřejného projednání je možno uplatňovat stanoviska, námitek a připomínky, přičemž veřejné projednání není posledním časovým okamžikem, kdy tak lze učinit. Lze je podat ještě do 7 dnů po skončení veřejného projednání. Námitek, připomínky i stanoviska musí mít písemnou formu a musí být opatřeny identifikačními údaji (jméno, příjmení, adresa) a podpisem osoby, která je uplatňuje. Požadavek písemnosti samozřejmě může vést ke snadnější orientaci v došlých námítkách a připomínkách a průkaznosti, na druhé straně by stejnou funkci plnil úřední záznam během veřejného projednání, do kterého by mohli všichni nahlížet. Ten, kdo by vznesl námitek či připomínku, kterou by chtěl takto „zaprotokolovat“, by mohl tento úkon stvrdit podpisem zápisu. Někdy dávají úřady na veřejném projednání občanům kupř. formuláře, do kterých mohou svoje připomínky zapisovat. Sepisovat připomínky až na veřejném projednání však nedoporučujeme. Je vždy lépe mít argumentaci předem promyšlenou a podloženou konkrétními důkazy.

Veřejná projednání v současné podobě bohužel neplní svůj účel. Bývají spíše frontální a zcela jednostrannou prezentací souboru složitých dat úředníky než prostorem pro diskusi. To je samozřejmě chyba, veřejné projednání by mělo být rozděleno na dva stejně rozsáhlé bloky. V jednom by se mohla předložit potřebná fakta a v druhém by dostali prostor občané a úředníci by museli zodpovídat jejich dotazy.



PŘÍKLAD Z PRAXE: Jednání s občany zásadně dopoledne

Je stále ještě obvyklou praxí mnoha úřadů, že se veřejné projednání koná v časech hodících se sice úředníkům, avšak o to méně občanům. Typická je desátá dopolední. Stává se dokonce, že jsou projednání dlouhodobě cílena na dobu

letních prázdnin nebo dny mezi vánočními svátky. Účast veřejnosti se tak přirozeně snižuje. Přesto ale existují vlaštovky dobré praxe – například veřejné projednání Politiky územního rozvoje (které navíc bylo nadstandardním krokem Ministerstva pro místní rozvoj a výsledkem vyjednávání s nevládními organizacemi) začínalo odpoledne v 16.30. Také jihomoravské veřejné projednání (byť pak trpělo jinými vadami) začínalo až v odpoledních hodinách a na účasti občanů to bylo znát. Naopak v Libereckém, Ústeckém, Středočeském, Karlovarském, Pardubickém nebo Královéhradeckém kraji si hlavu s tím, že dopoledne většina lidí pracuje, nelámali. Projednání se konala v devět nebo v deset ráno.



PTÁTE SE NA: Můžu si na veřejném projednání pořádit zvukový záznam?

Ano, můžete. Tento záznam ale může obsahovat některé osobní údaje, ačkoli vznikl na veřejném projednání a lidé zde vystupovali dobrovolně. Pokud byste jej chtěli někde zveřejňovat, doporučujeme z něj vymazat případné informace o bydlišti nebo jména. Vymazávat informace nemusíte, jestliže jde o úředníky nebo politiky.

Pokud budete žádat zvukový záznam po úřadu, může se stát, že také bude odstraňovat osobní údaje. To může poskytnutí záznamu prodražit – jednalo by se o složitější informaci, jejíž poskytnutí už může úřad zpoplatnit.



PŘÍKLAD Z PRAXE: Veřejné projednání v Jihomoravském kraji

Při projednávání návrhu Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje v roce 2012 projevila veřejnost nebývalý zájem. Místem konání veřejného projednání se dne 19. 4. 2011 staly prostory brněnského výstaviště, kde se zhruba od druhé odpolední a do půl osmé sešlo několik stovek občanů, mnoho starostů a zástupci veřejnosti, kteří byli zmocnění několika tisíci občanů.

Veřejné projednání začalo rozsáhlou prezentací pořizovatele (která trvala 3 a půl hodiny

a obšírně rekapitulovala přípravu návrhu ZÚR JMK a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Následoval poměrně zúžený prostor pro vyjádření veřejnosti (veřejnost měla k vznesení připomínek a námitek 1 hodinu, přičemž množství podaných písemných námitek a připomínek svědčilo již předem o nebývalém zájmu občanů). Zásadním problémem se však stal časový limit, který měl každý, kdo chtěl vystoupit se svojí námitkou či připomínkou – po třech minutách byl občanům vypnut zvuk mikrofону. Nikdo nemohl vystoupit opakovaně, byť se jednalo o zástupce veřejnosti, kteří uplatňovali více námitek.

Nejvyšší soud řekl, že obě fáze veřejného projednání (tedy prezentace i diskuse) jsou stejně důležité, a proto by jim měl být dán stejný časový prostor. NSS dospěl k závěru, že v případě veřejného projednání ZÚR JMK byl skutečně veřejnosti poskytnut značně omezený časový prostor pro diskusi o námitkách a připomínkách. Také snaha o dodržování stanoveného časového limitu¹¹ pro připomínku dle soudců NSS „*nenasvědčuje velké vstřícnosti a ochotě k dialogu.*“ Proto NSS shrnul, že tyto skutečnosti nasvědčují tomu, že pořizovatel jednal v rozporu se zásadami činnosti správních orgánů a dopustil se procesního pochybení. Soud ještě doplnil, že zásady činnosti správních orgánů nejsou „*ploché a bezobsažné vyjádření hodnotových východisek, jimiž by se v ideálním případě měl řídit personální aparát správních orgánů.*“ Naopak jde o požadavky na „*přiměřené, slušné a vstřícné chování oprávněných úředních osob.*“¹² Závěrem je ovšem třeba dodat, že pochybení KÚ JMK během veřejného projednání sama o sobě neměla vliv na zákonnost ZÚR JMK

4.3

Tipy k zapojení veřejnosti

Stavební zákon neukládá orgánům veřejné správy povinnost využívat moderní meto-

11 Původní rozvrh veřejného projednání nebyl dodržen – k ukončení debaty moderátorem došlo již v 19:11 namísto původně slibované 22. hodiny, přestože občané jevíli zájem pokračovat. Došlo také k omezení možnosti opakovaně vystoupit.

12 Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011.

dy participace (např. sociologické techniky, pracovní skupiny, tvůrčí plánování), které by občany vyzývaly k účasti na přípravě zadání. Stejně tak nepožaduje, aby efektivně využívaly podnětů veřejnosti před přípravou, nebo během přípravy návrhů, přestože využívání podobných metod bývá přínosem. Včasné oslovení ke sběru námětů a včasné poskytnutí informací veřejnosti je jeden z předpokladů pro kvalitní sběr podnětů a pozitivně směřovaných požadavků ze strany občanů. Stavební zákon ale současně striktně neurčuje, kdy je možno začít veřejnost informovat, pouze stanovuje minimální lhůty komunikace s občany. Obec může tyto minimální lhůty prodloužit a tím zajistit pro komunikaci s občany dostatečný čas. Dialog je vhodné zahájit již ve fázi prvotních úvah o rozvojových záměrech, ty aktivně prezentovat od počátku a nikoli až ve stupni zákonného územně plánovacího procesu. Také z praktických zkušeností lze doložit, že zapojení veřejnosti je ideální ještě před začátkem konkrétních oficiálních procesů.

Stejně jako řadu důvodů pro aktivní zapojení veřejnosti je možné předložit několik argumentů směřujících proti široké participaci. Především sem bývají řazeny tyto:

- **Přílišná časová náročnost:** tento argument lze do určité míry potvrdit. Je samozřejmé, že kupř. spravování webových stránek, pořádání diskusí, kulatých stolů, setkávání se s předními organizacemi, komunikace s vysokými školami a podobně přináší hodiny práce navíc. Pokud ale zvážíme skutečnost, že současně znamená přijetí kvalitního dokumentu, který nebude třeba neustále revokovat anebo dokonce obhajovat před soudy, znamená současně snížení náročnosti jiných byrokratických postupů.
- **Příliš velký vliv „nikým nevolených občanských spolků“:** spolky a iniciativy jsou představiteli občanské společnosti, nikoli samozvanými protivníky státní správy. Vytvářejí opozici a předkládají alternativní způsoby řešení problémů. Proto by iniciativy měly být považovány za partnery v diskusi, ačkoli platí, že vždy

o finální podobě územního plánu budou rozhodovat zastupitelé.

- **Občané se nezapojují:** proaktivní samosprávy se téměř vždy přesvědčí o opaku – o zájmu většího počtu občanů. Komunikace s občany, vstřícné informování a další techniky nepochybně zajistí vyšší míru zapojení občanů do procesu přípravy územně plánovací dokumentace. Při vhodně zvolených technikách může být participace dokonce velmi vysoká, ačkoli vždy bude existovat významná skupina neaktivních občanů.

Stavební zákon upravuje některé společné aspekty zapojení veřejnosti a následně stanoví základní požadavky pro zapojení veřejnosti a obcí na jednotlivých úrovních územního plánování, přičemž samozřejmě nejužší by měla být spolupráce mezi občany a obcemi při pořizování územních plánů. Kromě těchto nejkvalitnějších prostředků k zapojení veřejnosti však existuje mnoho jiných možností, jak dosáhnout vyšší participace veřejnosti.

4.4 Konkrétní techniky zapojení veřejnosti

Dialog s obyvateli a diskuse s odbornou veřejností mohou přinést mnoho pozitivního do celého procesu územního plánování. Především mohou významně snížit míru občanských protestů proti postupu úřadu a pravděpodobnost podání návrhu na zrušení schválené územně plánovací dokumentace (pokud jsou kupř. nejspornější záměry upraveny včas, protože pouhý soulad záměru s technickými normami a požadavky zpravidla nevede k přijetí nejlepšího řešení. Pozdější odpor občanů může vést až k zablokování rozhodování). Dalším pozitivním dopadem může být kupř. možnost snížení finanční náročnosti celého plánování, stabilita přijatého plánu, posílení důvěry občanů ve fungování veřejné správy a v politickou reprezentaci, vyšší míra podpory roz-

hodnutí zastupitelů obce.¹³ V neposlední řadě je zapojení veřejnosti prostorem pro získání zpětné vazby a navázání kontaktu s voliči. Pořizovatelé územně plánovací dokumentace mají možnost zjišťovat názory občanů řadou způsobů, přičemž ne každý z nich je využitelný pro každý typ obce či města a pro každý typ územně plánovací dokumentace. Zapojení veřejnosti by však vždy mělo splňovat tyto požadavky:

- a) včasnost,
- b) otevřené a srozumitelné poskytování informací,
- c) jasná forma připomínkování a přehledné vypořádání připomínek, resp. námitek,
- d) přímé zapojení veřejnosti.

Je také nezbytné předem stanovit jasný rámec pro nakládání s podněty, připomínkami a námítkami občanů. Zejména musí být vždy zřejmé, jak byly připomínky/námítky anebo podněty vypořádány: nejlépe je toto vypořádání zveřejnit a v zájmu vysoké míry transparentnosti jej ponechat dostupné k opakované kontrole ze strany veřejnosti.

Mezi nejčastěji používané nástroje participace veřejnosti patří:

a) Úřední deska

Oznamování všech podstatných skutečností a vyvěšování dokumentů souvisejících s pořizováním územního plánu je základním krokem (navíc striktně vyžadovaným postupem podle stavebního zákona). Informování prostřednictvím veřejné desky není dostatečné, proto musí být během pořizování územního plánu vždy doplněno dalšími způsoby komunikace s veřejností.

b) Zpravodaje

Mnohé obce a města mají obecní noviny, zpravodaje. Tyto umožňují zavedení pravidelné rubriky, která bude ve zkratce občanům oznamovat novinky v pořizování územního plánu doplněné nejlépe o názor někoho dalšího, než jsou představitelé města (kupř. představitelů místních iniciativ).

c) Místní a regionální tisk a popř. národní tisk (televize a rozhlas)

Dalším nástrojem informování občanů je místní tisk nebo regionální mutace tisku. Je možné se pokusit o spolupráci s vydavatelem a pravidelně do nich přispívat informacemi o podstatných krocích k pořízení územně plánovací dokumentace. V národním tisku lze zvážit zveřejnění informace o konání veřejného projednání. Sám stavební zákon totiž umožňuje oznamovat konání projednání i jinými vhodnými způsoby než jen prostým zveřejněním veřejné vyhlášky na úřední desce. V tisku se také mohou objevit populárně naučné články o účasti veřejnosti v územním plánování. Těmito kroky je možné oslovit skutečně velký počet občanů.

Obdobně lze využít televizní vysílání nebo rozhlas k reklamnímu spotu.

d) Výstavy bez přítomnosti pracovníků

Mnohá města (ale také obce) nabízejí mnoho možností pro pořádání tematických výstav k územnímu plánování – je možné je nabídnout obchodním centrům, uspořádat pouliční výstavy nebo vyrobit informační tabule kupř. s mapovým zobrazením, fotkami apod. Využití výstav je zajímavým způsobem, jak k tématu přitáhnout občany, kteří o územním plánu neví. Je nezbytné dbát na originální a vhodné grafické znázornění tak, aby výstava byla skutečně (zejm. vzhledem k nákladnosti) účinným nástrojem.

e) Informační setkání, kampaně, akce, aktivity, veřejná fóra, setkání, komunitní plánování, workshopy

Jedná se o tradiční nástroje komunikace s veřejností. Setkání mohou být pořádána venku, může jít o setkání sousedů v městských částech nebo setkání v obci. Ve větších městech, zejm. statutárních, kde je problematika pořizování územního plánu rozsáhlá a týká se velké oblasti, je možné pořádat kupř. každoměsíční setkání na určitá témata spjatá s územním plánováním, např. ve spolupráci

¹³ Principy a pravidla územního plánování 2006, op. cit., s. 1-2.

s městskými částmi nebo s místními iniciativami či významnými nevládními organizacemi.

f) Webové stránky a model rozvoje území, počítačová vizualizace

Webové stránky k územně plánovací dokumentaci, ze kterých je možno odesílat připomínky, by dnes měly být takřka neoddělitelnou součástí procesu územního plánování. Je třeba je soustavně aktualizovat a upozorňovat průběžně na jejich existenci a význam.

g) SMS a telefonní linka

Zajímavým nástrojem, který lze využít, jsou informační SMS, které pravidelně rozesílá obec či město (kraj) zaregistrovaným účastníkům systému. Obsahem SMS by měly být především podstatné informace týkající se procesu pořizování územně plánovací dokumentace.

Je také možno zřídit telefonní linku, na které by každý zájemce (kupř. ve stanovené úřední hodiny) mohl získat potřebné informace, popř. odpovědi na otázky. Telefonní linka může fungovat se zřízením postu úředníka odpovědného za komunikaci s veřejností ohledně územního plánu.

h) Letáky, brožury, reklamy a inzeráty

Tradičnější formou informování veřejnosti jsou letáky doručované prostřednictvím poštovního doručovatele nebo nejrůznější inzeráty (na billboardech nebo reklamních panelech, např. na zastávkách veřejné dopravy). V tomto případě je třeba zvážit, zda se jedná o efektivní formu informování veřejnosti vzhledem k množství jiných informací, které občané tímto způsobem získávají.

i) Kulaté stoly (spolupráce s odbornou veřejností)

Jednoznačně lze doporučit pořádání pravidelných setkání s místními iniciativami. Kulaté stoly mohou pomoci řešit problémy v zárodku, upozornit na to, co představitelé komunity

považují za důležitá témata, která mohou být do budoucna velkým problémem.

Kulaté stoly se nemusí konat pouze s nevládními organizacemi a iniciativami (a místními osobnostmi). Je vhodné zapojit odborníky ze všech sfér veřejného života – zejm. je možné oslovit ke spolupráci fakulty (Urbanisty, ale i odborníky z oblasti sociologické, právní, životního prostředí atp. Je možné zvažovat svěřeni některých úkolů kupř. i studentům. Jejich zjištění mohou být mimořádně přínosná a téměř nic nestojí.). Všichni tito odborníci mohou mít velmi cenné nápady, které nasměrují proces pořizování plánu.

Všechny tyto skupiny je nezbytné oslovit včas, pokud má mít dialog s veřejností smysl a má mít dostatečné výstupy.

j) Veřejné projednání a facilitátor

Neméně důležitou součástí procesu územního plánování je veřejné projednání, na kterém by mělo dojít k diskusi nad návrhy plánů a kde také má být veřejnost seznámena s jejich obsahem „přijatelnějším“ laickým výkladem, neboť přílišná technická náročnost dokumentace často vede k nízkému zapojení občanů. Veřejné projednání má v systému našeho územního plánování svůj význam, a jeho přípravu je proto třeba nepodcenit. Občané by měli mít možnost setkat se nejen s odpovědnými úředníky, ale také s politiky, kteří budou o územně plánovací dokumentaci rozhodovat. Podceňovaná bývá úloha moderátora. Pokud je to neprofesionál (z hlediska komunikace s veřejností), může se stát, že atmosféra veřejného projednání se brzy stane tíživou a jakákoli debata bude vyloučena. Proto považujeme za podstatné, aby byl na veřejné projednání najat odborník – facilitátor, v případě vážných problémů lze zvážit angažování mediátora (ten se však hodí spíše pro formát kulatých stolů). Takový odborník může napomoci vést smysluplnou diskusi směřující k tomu, že se obě strany budou po skončení jednání cítit uspokojené z hlediska uplatnění svých zájmů.

k) Plán zapojení veřejnosti

Při využívání nadstandardních technik zapojení veřejnosti je vhodné předem zpracovat plán práce s veřejností, jehož minimem bude zapojení dle stavebního zákona. „V oblasti územní-

ho plánování dobře připravený plán zapojuje veřejnost do územního plánování, otevírá spolupráci občanů a veřejné správy mnohem dříve, než je vyžadováno zákonem a tím proces zefektivňuje. Je nutné upozornit, že špatně připravený plán zapojení veřejnosti může spolupráci s veřejností poškodit. „Zmrazí“ zájem občanů a může zároveň vést k neefektivnímu využívání finančních prostředků.“¹⁴

Plán zapojení veřejnosti do procesu územního plánování by měl obsahovat:

- a) plán prací a časový harmonogram,
- b) jednotlivé fáze rozhodovacího procesu (kdy, kdo, co rozhoduje – jednotlivé kroky procesu, zpracovávané materiály pro jednotlivé kroky ap.),
- c) vhodné definování cílových skupin, výběr a způsob oslovení zvláště zainteresovaných skupin,
- d) společné body, kde bude navazovat plán zapojení veřejnosti a proces územního plánování,
- e) jak bude zajištěno zákonem požadované zapojení veřejnosti (termíny, informační kampaň, rozsah, způsob oslovení občanů),
- f) určení problémů, ke kterým by se občané měli vyjadřovat především,
- g) způsob, jakým bude zajištěna včasnost a srozumitelnost informací pro občany,
- h) způsob informování, motivace a popř. vzdělávání občanů na počátku a v průběhu procesu územního plánování (rozsah, výběr zvláště zainteresovaných skupin, metody),
- i) popis dalších technik pro zapojení veřejnosti, které budou použity nad rámec požadavků zákona,
- j) určení, jakou budou mít občané a zainteresované skupiny možnost vyjádřit se k územně plánovací dokumentaci,
- k) určení, do jaké míry budou mít občané a zainteresované skupiny možnost ovlivnit územně plánovací dokumentaci,
- l) způsob sběru, zpracování a vypořádání připomínek,
- m) způsob vyhodnocení procesu z hlediska

- účasti veřejnosti,
- n) způsob archivace materiálů týkajících se zapojení veřejnosti,
- o) osoby odpovědné za realizaci plánu zapojení veřejnosti,
- p) odůvodněný rozpočet.¹⁵

Po schválení územně plánovací dokumentace by měl být vyhrazen proces na vyhodnocení zapojení veřejnosti do procesu jeho pořizování. S tímto závěrečným krokem je důležité předem počítat a mít kupř. na veřejných setkáních, na veřejném projednání nebo na webu předem připravené hodnotící dotazníky. Vyhodnocení celého procesu umožní taktéž získat zpětnou vazbu od občanů a nevládních organizací a také od odpovědných úředníků. Kompletní vyhodnocení je vhodné zveřejnit.

14 Principy a pravidla územního plánování 2006, op. cit., s. 8.

15 Principy a pravidla územního plánování 2006. Ústav územního rozvoje a ministerstvo pro místní rozvoj.

5. POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Právní úprava: zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Politika (dále PÚR) by se dala charakterizovat jako koncepce územního rozvoje pro celé území České republiky. PÚR má mj. stanovit republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území nebo vymezit plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo ty, které svým významem přesahují území jednoho kraje. Jejím pořizovatelem je Ministerstvo pro místní rozvoj a významnější úlohu při její přípravě má především Ministerstvo životního prostředí, které má stanovit požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí a následně vydat stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí.

Pokud to shrneme, v PÚR najdete především nejdůležitější záměry – trasy velkých dopravních staveb nebo řešení železničních koridorů.

5.1 Jak a kdy se zapojit

PÚR je nadřazená ostatním nástrojům územního plánování. Je závazná pro zásady i územní plány. Kraje ani obce nesmí schválit kupř. trasu silnice jinak, než je tomu v Politice.

Přestože je to mimořádně důležitý dokument, je velmi obtížné zapojit se do jeho přípravy. Omezení představuje už to, že jej pořizuje ministerstvo, které není schopné komunikovat s lidmi v místech, kde jsou plánovány největší záměry. Navíc návrh samotný je příliš složitý. Během přípravy PÚR (nyní už jen aktualizací) se její návrh i vyhodnocení zveřejňují na webu a probíhá veřejné projednání. Místo a dobu konání veřejného projednání musí MMR oznámit nejméně 30 dnů předem. Také musí stanovit lhůtu pro podání písemných připomínek obcí a veřejnosti, která nesmí být kratší než 60 dnů ode dne veřejného projednání. Připomínky se podávají MMR. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží.

Politiku územního rozvoje schvaluje svým usnesením vláda a každé 4 roky musí proběhnout její aktualizace. Ta se řídí podobnými pravidly jako příprava první PÚR, včetně účasti veřejnosti.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Stavební zákon uvádí u všech nástrojů územního plánování, že se nepřihlíží k připomínkám a námítkám, které byly uplatněny u politiky/zásad územního rozvoje/územního plánu/regulačního plánu – zkrátka při pořizování nadřazené dokumentace. To ale neznamená, že když jste u politiky podávali připomínku k trase rychlostní komunikace R52, nesmíte ji znovu uplatnit u zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. Důležité je, abyste se pokusili co nejvíce připomínku/námítku konkretizovat a formulovat ji tak, aby odpovídala tomu, co má politika, zásady nebo územní plán řešit.



Z JUDIKATURY:

Nejvyšší správní soud řekl, že k námítkám, o nichž bylo rozhodnuto při pořizování nadřazeného nástroje územního plánování, se v navazujících řízeních (tj. při schvalování podřízené územně plánovací dokumentace a také v dalších řízeních dle stavebního zákona) nepřihlíží, ale jsou tím „*myšleny námítky věcně spadající do procesu pořizování ZÚR, nikoliv námítky spadající svým obsahem až do následných fází řízení, o nichž pořizovatel ZÚR v rozhodnutí o námítkách konstatuje, že k nim bude přihlíženo až při pořizování územního plánu či v řízení územním. Je-li při pořizování ZÚR oprávněná osoba odkázána na řešení dané*

problematiky až v navazujících fázích řízení, nejedná se o námitku, o níž bylo meritorně rozhodnuto.”¹⁶ Pokud je taková námitka znovu uplatněna v pozdější fázi rozhodování, správní úřad pak musí o takové námitce v příslušném řízení rozhodnout. Pokud se ale námitka týká sice stejné věci, ale v jiném (např. podrobnějším) rozsahu, úřad ji vypořádat musí.

5.2

Shrnutí

- Politika je „celorepublikový územní plán“
- Měla by stanovit základní principy pro územní plánování
- Vymezuje některé rozsáhlé stavby – typicky dopravní infrastrukturu
- Její přípravy se může účastnit každý
- Během přípravy politiky se koná veřejné projednání
- První politika byla schválena v roce 2009, nyní se už jen aktualizuje (každé 4 roky)
- Politika nemá formu opatření obecné povahy a nejde se proti ní bránit žalobou
- Politiku schvaluje vláda formou usnesení

.....
¹⁶ Bod [493] rozsudku NSS ze dne 21. června 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011.

6. ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Právní úprava: zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Pod politikou stojí na pomyslném žebříčku územního plánování zásady územního rozvoje. Pro své území je připravuje každý kraj. Samozřejmostí by mělo být, že na nich spolupracuje se sousedními kraji, aby na sebe zásady navazovaly. Zásady mj. mají vymezit plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření.

Zásady mají formu opatření obecné povahy a jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů, a pro vydávání územních a jiných rozhodnutí o umístění stavby.

Zásady pořizuje pro své území krajský úřad a je zapotřebí k nim také pořídit vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. Proces posuzování vlivů, jehož výsledkem je stanovisko k návrhu zásad, není veřejný. Občané se dostanou až k hotovému vyhodnocení, které se zveřejňuje současně s návrhem zásad.



PŘÍKLAD Z PRAXE: Zrušené Zásady pro jižní Moravu

V červnu 2012 zrušil Nejvyšší správní soud celé Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje. Jedním z důvodů bylo nekvalitně provedené vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj (SEA). Podle NSS je „jedním z nezbytných podkladů pro vydání zásad územního rozvoje posouzení jejich vlivů na životní prostředí, včetně veřejného zdraví (tzv. posouzení SEA) a na území zařazená do soustavy Natura 2000 (tzv. Naturové hodnocení). V rámci tohoto procesu je nutno posoudit i synergické a kumulativní vlivy záměrů obsažených v zásadách územního rozvoje. To znamená, že je třeba hodnotit vlivy nejen jednotlivých, izolovaně nahlížených záměrů, ale také souhrnný vliv vyvolaný vzájemným spolupůsobením několika záměrů vyskytujících se v území v blízké vzdálenosti. Jelikož zásady územního rozvoje jsou nejvyšším stupněm územně plánovací dokumentace, mají strategický charakter a jejich obsahem je závazné stanovení dopravních koridorů v řešeném území, je třeba klást velký důraz na posouzení kumulativních a synergických vlivů právě v této fázi územního plánování, protože pouze na této úrovni lze zvažovat různé varianty jednotlivých koridorů.“¹⁷

Jihomoravský kraj musel po zrušení zásad začít pořizovat nové. Pro komunikaci s veřejností

připravil webovou stránku, skrze kterou mohli občané k návrhu zásad podávat připomínky. Jak nové zásady obstojí u Nejvyššího správního nebo i Ústavního soudu, ale teprve uvidíme.¹⁸ Znovu se v nich totiž objevily některé záměry, které byly kontroverzní už dříve.

6.1 Jak a kdy se zapojit

Krajské úřady nyní musí doručit návrh zásad a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý k návrhu a vyhodnocení u krajského úřadu uplatnit písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží. Teprve poté je návrh „dopracován“ a vede se o něm veřejné projednání. Krajský úřad (jako pořizovatel zásad) musí zajistit, aby byl upravený návrh opět doručen veřejnou vyhláškou a aby po dobu 30 dnů ode dne doručení této vyhlášky byly návrh a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vystaveny k veřejnému nahlédnutí. Samozřejmě by návrh měl být k dispozici na internetu.

Námítky proti návrhu ZÚR může za veřejnost podat pouze zástupce veřejnosti. Námítky může podat nejpozději do 7 dnů od konání veřejného projednání.

¹⁷ V podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011 dostupný na www.nssoud.cz

¹⁸ Zatím ve věci rozhodoval Krajský soud v brně a ZÚR JMK u soudního přezkumu obstály. <http://zurka.cz/2017/12/21/krajsky-soud-rozhodl-ve-prospech-zasad-uzemniho-rozvoje-jihomoravskeho-kraje-a-to-v-celem-rozsahu/>

**Vlastníci nemovitostí nemohou
podávat námitky! Toto oprávnění
mají až u územního plánu.**

Ve stejné lhůtě může každý uplatnit své připomínky.

K později uplatněným připomínkám a námitkám se opět nepřihlíží. Na to však musí být zástupce upozorněn (stačí ve veřejné vyhlášce).

Proti schváleným zásadám mohou podat žalobu dotčení vlastníci, případně i spolky, které se účastnily projednávání. Zástupce veřejnosti se může bránit žalobou proti rozhodnutí o své námitce.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Rozdíl mezi námitkou a připomínkou je značný. Zatímco o námitce musí být v rámci vydaného OOP rozhodnuto a proti tomuto rozhodnutí je obecně možné se bránit správní žalobou, připomínky jsou v zásadě pouze vypořádány. Z toho však podle názoru NSS nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.¹⁹ Připomínky i námitky (i stanoviska dotčených orgánů) musí být uplatněny písemně, a to i při veřejném projednání, a musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje. Námitky ještě nadto musí obsahovat odůvodnění vymezení dotčeného území, tj. že se námitka vztahuje k tomu a k tomu pozemku (ve vlastnictví toho, kdo námitku dává; u zástupce veřejnosti jde samozřejmě o vymezení lokality, které se námitka týká – bez toho, že by pozemek zástupce vlastnil).

Uplatněné námitky, připomínky a stanoviska se připojí k záznamu o průběhu veřejného projednání. Písemně musí být uplatněny samozřejmě i ty námitky a připomínky, které jsou podané mimo veřejné projednání; v záznamu z veřejného projednání se pak uvedou s odkazem na jejich znění, které se k záznamu připojí. Zásady územního rozvoje schvalují zastupitelé kraje; mají formu opatření obecné povahy. Do-

tčení vlastníci mohou celé zásady nebo jejich část napadnout u soudu žalobou (návrhem na zrušení opatření obecné povahy).

6.2 Aktualizace zásad územního rozvoje

V současnosti mají všechny kraje zásad pořízeny. Na pořadu dne jsou tedy „pouze“ jejich aktualizace. Ty se musí provádět každé 4 roky a je nezbytné, aby se i tohoto procesu mohla účastnit veřejnost, stejně jako pořizování nového návrhu. Aktualizace se pořizuje na základě tzv. zprávy o uplatňování Zásad územního rozvoje, která nahrazuje zadání. Vyhodnocení vlivů se zpracovává jen tehdy, pokud Ministerstvo životního prostředí toto posouzení požaduje. Zpráva se zveřejňuje na úřední desce a každý má do 15 dnů od doručení veřejné vyhlášky (do 30 dnů od zveřejnění zprávy) možnost podat úřadu připomínky.

Kraj také může rozhodnout o pořízení aktualizace Zásad územního rozvoje (z vlastního podnětu nebo na návrh Ministerstva pro místní rozvoj, jiných ústředních orgánů státní správy, obcí na území kraje dotčených aktualizací, sousedních krajů nebo tzv. oprávněných investorů – tj. vlastníků dopravní nebo technické infrastruktury). Zpráva uplatňování se v tomto případě nepořizuje; zpracovává se přímo návrh aktualizace Zásad územního rozvoje.

Zpráva se nepořizuje ani tehdy, dojde-li ke zrušení části Zásad územního rozvoje nebo podle nich nelze postupovat, protože jsou v rozporu s Politikou územního rozvoje, popř. bylo zrušeno rozhodnutí o námitkách. V těchto případech se navazuje na poslední úkon, který nebyl soudem zpochybněn (kupř. se opakuje veřejné projednání a musí se znovu vypořádat námitky).

Novela stavebního zákona od 1. 1. 2018 zavedla některé změny, které se aktualizací týkají. Nyní zákon upravuje několik situací:

- 1) Plná varianta – aktualizace se pořizuje, projednává a schvaluje stejně jako nové Zásady územního rozvoje, pořizuje se

¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 15. září 2010, sp. zn. 4 Ao 5/2010.

zpráva o uplatňování Zásad územního rozvoje, která nahrazuje zadání (v případě, že aktualizace vyžaduje zpracování variant řešení).

- 2) Soud nebo ministerstvo zrušily část Zásad územního rozvoje nebo rozhodnutí o námitce – pak se nepožizuje zpráva o uplatňování, navazuje se na poslední úkon, který nebyl zpochybněn.
- 3) Zkrácený postup – buď byla zpracována zpráva o uplatňování Zásad územního rozvoje, nebo kraj rozhodl o návrhu na pořízení aktualizace. Zkrácený postup lze použít tehdy, pokud není třeba zpracovat variantní řešení. Tento postup může být použit i tehdy, když ze stanoviska vyplývá potřeba posoudit návrh z hlediska vlivů na životní prostředí.

Zkrácený postup znamená, že se buď vypouští zpracování „zadání“ (zprávy) a pak první verze návrhu. Přistupuje se hned ke zveřejnění hotového návrhu, o kterém se koná veřejné projednání. To, že se bude postupovat

zkráceným způsobem, musí zastupitelé uvést v rozhodnutí o pořízení aktualizace. Pro uplatňování námitek a připomínek platí obdobná pravidla jako u pořizování nových zásad.

Aktualizaci a plné znění zásad po aktualizaci musí kraj doručit veřejnou vyhláškou. Tím nabývá aktualizace účinnosti.

6.3 Shrnutí

- Zásady se pořizují pro území každého kraje
- Veřejnost se může vyjádřit k první verzi návrhu (každý může dát připomínky) a k upravenému návrhu (každý může dát připomínky a zástupce veřejnosti námitky)
- Koná se veřejné projednání
- Zásady schvaluje zastupitelstvo kraje
- Zásady jsou opatřením obecné povahy
- Proti zásadám je možné podat žalobu
- Zástupce veřejnosti se může bránit žalobou proti rozhodnutí o jeho námitce

SCHÉMA POŘIZOVÁNÍ AKTUALIZACE ZÁSAD ÚZEMNÍHO ROZVOJE

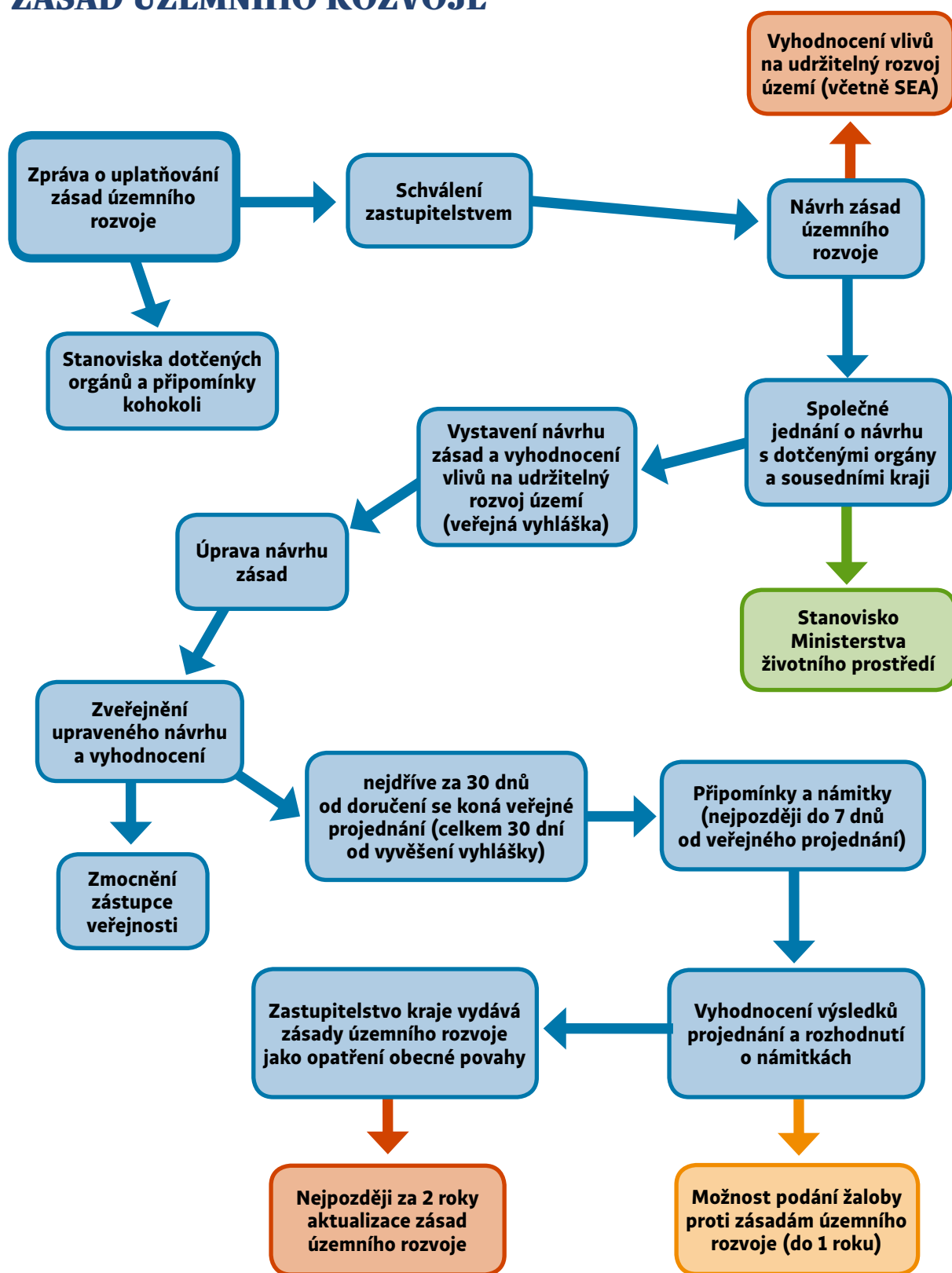
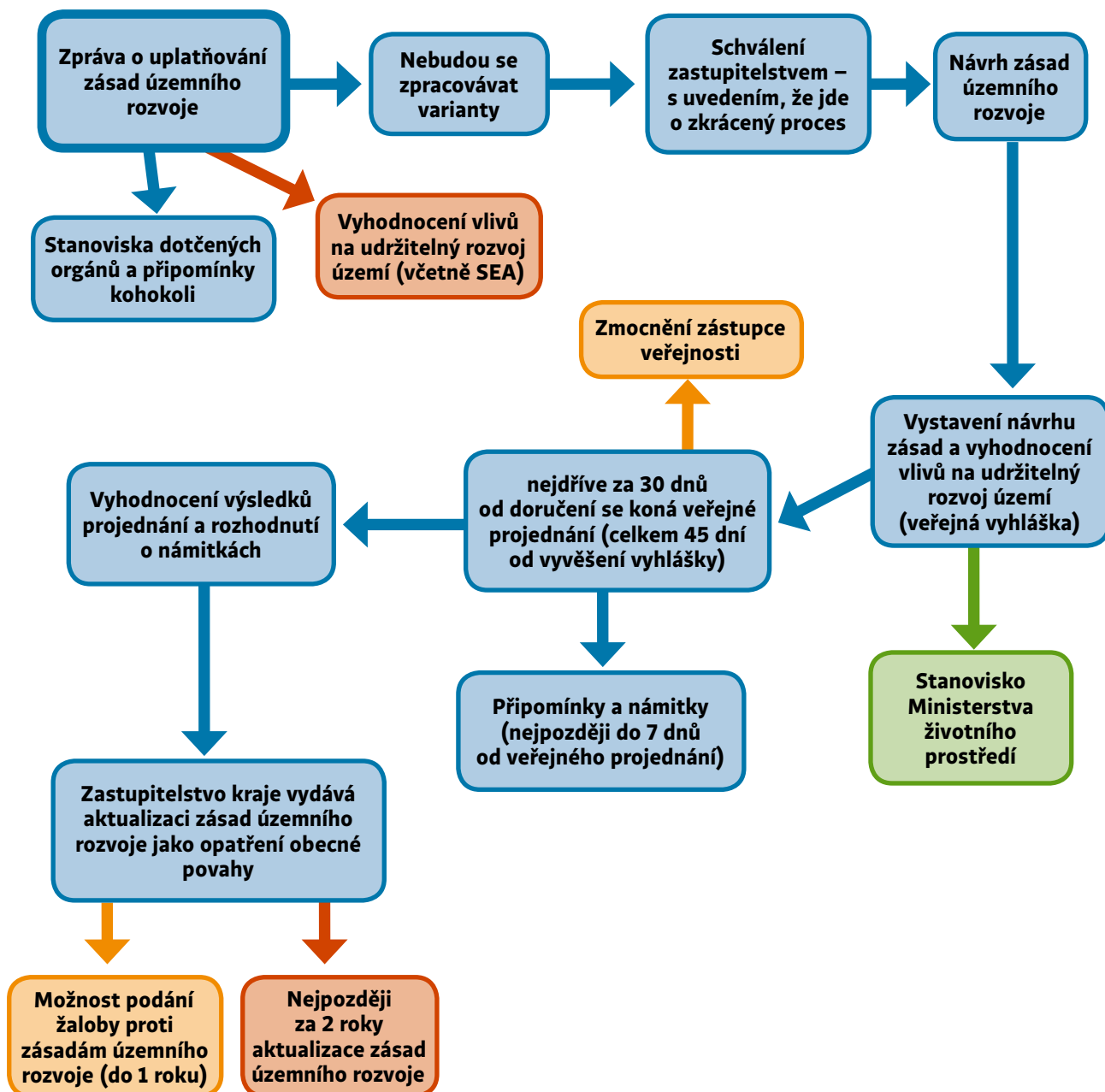


SCHÉMA ZKRÁCENÉHO POSTUPU PŘI POŘIZOVÁNÍ ZÁSAD ÚZEMNÍHO ROZVOJE



7. ÚZEMNÍ PLÁN

Právní úprava: zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Územní plány jsou podrobnější než nadřazené nástroje územního plánování. Jejich úkolem je především stanovit základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Územní plány musí vždy být v souladu s Politikou a Zásadami. Jsou závazné pro regulační plány a pro rozhodování v území (např. vydávání územních rozhodnutí).

Územní plány mají formu opatření obecné povahy. Je tedy možné je napadnout u soudu.

Proces pořizování územních plánů se liší od krajského územního plánování především v podrobnosti.

U územních plánů se nemusí vždy pořizovat vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Vyhodnocení (a SEA) se pořizuje jen tehdy, když to krajský úřad uvede ve svém stanovisku k návrhu zadání. Obdobně musí být uveden i požadavek na posouzení z hlediska vlivů na Naturu 2000. Stejně tak se nemusí povinně zpracovávat variantní řešení návrhu územního plánu. To se děje jen v odůvodněných případech (což může být prakticky cokoli) a zastupitelstvo obce to musí říci už v zadání.

7.1

Jak a kdy se zapojit

Proces pořizování územního plánu by měl ze všech nástrojů územního plánování umožňovat nejširší zapojení veřejnosti. Velmi výrazně totiž zasahuje do územního uspořádání obce a rozhoduje o jejím dalším rozvoji, a to nejen územním, ale také hospodářským, a předurčuje kvalitu života. Občané se mohou zapojit ve třech fázích – v každé z nich v jiné intenzitě. V každém případě byste se ale měli o územní plán zajímat pokud možno už od návrhu zadání.

Návrh zadání územního plánu musí pořizovatel zveřejnit po dobu 30 dnů. Ve skutečnosti je to lhůta 45 dnů (15 dnů totiž trvá, než je veřejná vyhláška doručena, i když už visí na úřední desce. Třicetidenní lhůta se pak počítá až od okamžiku doručení). Během této lhůty může každý poslat úřadu své písemné připomínky.

Ty jsou vypořádány a poté je zastupitelům **zadání předloženo** ke schválení (v ideálním případě by samozřejmě mělo alespoň některé připomínky zahrnout). Zadání je schvalováno na běžném (tj. přístupném) jednání zastupitelstva.

Na základě **schváleného zadání** územního plánu musí být pořízen **návrh územního plánu** a popř. i **vyhodnocení vlivů na udržitel-**

ný rozvoj, pokud krajský úřad žádá, aby byl návrh územního plánu posouzen. Návrh zpracovává autorizovaný architekt nebo k tomu zřízený útvar města, který zaměstnává odborníky s autorizací.

Pořizovatel musí opět doručit návrh územního plánu a případného vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží. Výsledky jednání s dotčenými orgány a veřejností vyhodnotí pořizovatel (městský nebo obecní úřad) s tzv. určeným zastupitelem (viz výše u Zásad územního rozvoje).

Následně je zpracována „**finální**“ **verze návrhu územního plánu**. O takto upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná **veřejné projednání**, a to nejdříve 15 dnů ode dne doručení této veřejné vyhlášky.

Písemné námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Každý může uplatnit svoje písemné připomínky – a to nejpozději do sedmi dnů od konání veřejného projednání. Pokud podá námitky či připomínky později, úřad na to nemusí brát zřetel.

Výsledkem projednání první verze návrhu může být i zpracování nového návrhu územního plánu podle pokynů zpracovaných pořizo-

vatelem a určeným zastupitelem. Tyto pokyny musí schválit zastupitelé. V rozsahu, v jakém se tyto pokyny odlišují od původního zadání, jsou změnou zadání.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Proti územnímu plánu, resp. jeho části je možné podat žalobu. Žalobu může podat dotčený vlastník (soused), spolek nebo zástupce veřejnosti. Lhůta pro podání žaloby je 1 rok od účinnosti územního plánu.



Z JUDIKATURY:

Během územního plánování se veřejnost vyjadřuje především prostřednictvím písemných námitek a připomínek, které musí pořizovatel územně plánovací dokumentace vyhodnotit. O námitkách rozhodují zastupitelé. Rozhodnutí musí obsahovat vlastní odůvodnění (to je ale součástí odůvodnění celého územního plánu). O námitkách může být rozhodnuto „dohromady“, není povinností zastupitelů rozhodovat o každé námitce samostatně. *„Volba způsobu, jakým bude o námitkách rozhodnuto, je plně v diskreci rozhodujícího správního orgánu (...) ohledem na zásadu vstřícnosti (...) je žádoucí vyhovět případnému požadavku oprávněného subjektu na vypořádání námitek odděleně po jednotlivých bodech a vypracovat odůvodnění rozhodnutí o námitkách jednotlivě“.*²⁰



K ZAPAMATOVÁNÍ: Kdo je oprávněný investor?

Oprávněným investorem je vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury (§ 39 odst. 2 stavebního zákona).

²⁰ Bod [457] rozsudku NSS ze dne 21. června 2012 sp. zn. 1 Ao 7/2011.

7.2

Vztah územního plánu k zásadám územního rozvoje

Obecně platí, že územní plán musí respektovat Zásady územního rozvoje (a samozřejmě Politiku územního rozvoje) a nesmí se od nich odchýlit. Pokud dojde po schválení územního plánu ke změně Zásad územního rozvoje, není možné podle těch částí územního plánu, které nejsou se Zásadami v souladu, rozhodovat, a územní plán se musí změnit. Nesoulad územního plánu s nadřazeným nástrojem územního plánování je dokonce důvodem pro zrušení části územního plánu soudem.

Přestože se tato pravidla zdála dlouhou dobu jasná, Nejvyšší správní soud před časem tento přístup zmírnil. Nyní platí, že územní plán může sám upravit určitou otázku nadmístního významu (třeba trasu silnice), která ještě není řešena v Zásadách územního rozvoje. Je tomu tak mj. proto, že se k návrhu územního plánu vyjadřuje ještě před jeho schválením krajský úřad, a je mu tedy známo, jak má být věc řešena. Kraj má taktéž při aktualizaci zásad vždy možnost daný problém vyřešit tak, jak má za vhodné.



Z JUDIKATURY:

„Nejvyšší správní soud má za to, že zákonodárce touto novelizací doplnil princip hierarchie a závaznosti vyšších úrovní nástrojů územního plánování o princip flexibility. Je třeba zohlednit to, že pořízení a vydání jednotlivých aktů územně plánovací dokumentace je jednak dlouhodobý proces, zpravidla trvající více let, jednak záměry územního plánování nejsou statické a podléhají změnám. Územní plány jsou tak pravidelně vyhodnocovány a měněny (§ 55 stavebního zákona) stejně tak podléhají pravidelné revizi a aktualizaci i zásady územního rozvoje (§ 42 stavebního zákona) a politika územního rozvoje (§ 35 stavebního zákona). Právní předpisy s touto dynamikou počítají a pracují s ní. (...) Vymezení přeložky silnice I/38 jakožto součásti koridoru silniční dopravy S8 v jím vydaném napadeném územ-

ním plánu nijak neomezuje Jihomoravský kraj, aby v pozdějších (dosud však stále nevydaných) zásadách územního rozvoje tento koridor prověřil, konkretizoval a na základě toho vymezil odlišným způsobem od řešení přijatého odpůrcem ..." ²¹

V Praze je možné, aby se současně pořizoval (pokud by k obojímu došlo po 1. 1. 2018; neplatí to pro Metropolitní plán) územní plán nebo jeho změna a aktualizace Zásad územního rozvoje, která je územním plánem nebo jeho změnou vyvolána (§ 8 odst. 2 stavebního zákona).

Pořizovaný územní plán nebo jeho změna samozřejmě nemusí být v tomto případě v souladu s částmi Zásad územního rozvoje, které jsou měněny. Aktualizace Zásad územního rozvoje ale musí být vydána před vydáním územního plánu nebo jeho změny.

7.3 Územní plán s prvky regulačního plánu

Novým institutem jsou územní plány s regulačními prvky. Mezi ty patří kupř. pravidla pro sklon střech a jejich tvar, úprava říms nebo stavební čára. Doposud platilo, že územní plány nesmí tyto prvky, které svojí podstatou odpovídají regulačním plánům, obsahovat. Dokonce platí, že staré územní plány, které obsahují regulační prvky, musí být při nejbližší změně nebo aktualizaci upraveny a tyto prvky musí být vypuštěny.

Nově je možné, aby zastupitelstvo rozhodlo (pro nově pořizované územní plány, pravidlo neplatí zpětně), že se bude pořizovat územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu. To, že se bude takový územní plán pořizovat, musí být v rozhodnutí zastupitelstva vysloveně uvedeno.

Pokud se pořizuje územní plán s regulačními prvky, mají právo podávat námítky nejen ti, co u klasického územního plánu, ale také ti, co by byli účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákona pro daný záměr

(blíže v naší publikaci věnované územnímu řízení):

- žadatel (investor, kdo chce získat územní rozhodnutí),
- obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn,
- vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,
- osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.

7.4 Změny územního plánu

Územní plán není dokument neměnný, ačkoli by měl být ze své podstaty dokumentem dostatečně stabilním a statickým. Stavební zákon proto zná způsob aktualizace – jednou za čtyři roky má dojít k vyhodnocení uplatňování územního plánu a následně k jeho aktualizaci. Ta by samozřejmě měla v ideálním případě vypadat jako systematická promyšlená změna. To se však v praxi neděje. Stavební zákon totiž umožňuje, aby se územní plány měnily ještě skrze tzv. změny územního plánu, tj. změny jeho částí prováděné ad hoc podle návrhů např. vlastníků pozemků, kteří chtějí na poli stavět obytné domy.

Změny územního plánu se pořizují taktéž za účasti veřejnosti, po novele stavebního zákona se však bude většina z nich pořizovat v tzv. zkráceném režimu (§ 55a – § 55b stavebního zákona). Od 1. 1. 2018 totiž platí, že ve zkráceném režimu lze pořídit změny, které nemají variantní řešení. To samé se vztahuje i na aktualizaci, pokud splní podmínku, že neobsahuje varianty řešení.

Jak se tedy změny ve zrychleném procesu pořizují a jak se účastní veřejnost? Poté, co zastupitelstvo obce (klasickým usnesením) schválí zprávu o uplatňování územního plánu, nebo co zastupitelé rozhodnou o pořízení změny územního plánu pořizované bez návaznosti na aktualizaci územního plánu, **zpracu-**

²¹ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2016, sp.zn. 4 As 88/2016.

je se rovnou návrh změny. V rozhodnutí zastupitelů o pořízení územního plánu musí být výslovně uvedeno, že se změna bude pořizovat ve zkráceném režimu.

Návrh se zveřejní (popř. i s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj a SEA) a nařídí se veřejné projednání. Stanoviska dotčených orgánů a příp. požadavek na posouzení vlivů na životní prostředí jsou součástí návrhu na pořízení změny územního plánu (resp. tyto orgány se vyjadřují k návrhu zprávy o uplatňování územního plánu). Do 7 dnů ode dne konání veřejného projednání je možné uplatnit námitky a připomínky. Znamená to, že na zmocnění zástupce veřejnosti mají občané méně času – neexistuje první verze návrhu ani zadání a připravit se lze jen na základě schválení návrhu na změnu, ke kterému se bude mj. přikládat návrh obsahu změny. Vše se musí odehrát ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění návrhu a informace o datu konání veřejného projednání (leďa by úřad stanovil pozdější den veřejného projednání).

Uplatněním námitek a připomínek k návrhu a případnou účastí na veřejném projednání participace občanů končí.

Návrh následně schvalují zastupitelé, kteří také současně rozhodnou o podaných námitkách.

Proti změně územního plánu lze do 1 roku od okamžiku, kdy nabyla účinnosti, podat žalobu. Změna se doručuje veřejnou vyhláškou. Po 15 dnech od jejího zveřejnění proto obvykle nabývá účinnosti.



PŘÍKLAD Z PRAXE: Příliš časté změny v Praze

Územní plány, pokud nejsou vypracovány kvalitně, podléhají častým změnám. To se týká především větších měst, kde jsou tlaky na výstavbu ze strany developerů i jednotlivých vlastníků nemovitostí vyšší než v menších obcích (pokud nejde o „satelity“). S častými změnami územních plánů je spojena nejen právní nejistota vlastníků, ale především značná nestabilita, díky níž územní plány nejsou schopny plnit svoji základní roli – tedy být koncepcí rozvoje. Mění se ad hoc, podle aktuálních potřeb a bez ohledu na systémová řešení v území. Typickým a nejkřiklavějším pří-

kladem je územní plán hlavního města. Pražský plán se mění v tzv. vlnách a před časem přibýly ještě úpravy a celoměstsky významné změny. Dohromady se jedná o tisíce nejrůznějších změn po celé Praze bez souvislostí nakupených k sobě a schvalovaných v nelogických blocích. V území se tak schvalují podmínky pro celou řadu záměrů od výstavby nových železničních zastávek až po přestavbu celých čtvrtí a budování nových rozsáhlých rezidenčních areálů. Občané nemají sebemenší možnost tento nepřehledný systém ani sledovat, natož pak účinně připomínkovat.

7.5 Změny územního plánu a ochrana nezastavitelného území

Stavební zákon požaduje, aby nové zastavitelné plochy byly změnami územních plánů vymezovány jen tehdy, kdy existuje skutečná potřeba nových zastavitelných ploch. Toto opatření má za cíl chránit nezastavené území, ať už se jedná o lokality, které jsou využívány zemědělsky, rekreačně nebo mají nesporný význam pro životní prostředí v obci. Potřeba nových ploch musí být jednoznačně prokázána v odůvodnění změny územního plánu (viz § 55 odst. 4 stavebního zákona). Nepostačuje pouze povšechné odůvodnění, naopak musí být podrobné a ke změně je potřeba si vždy vyžádat stanoviska dotčených orgánů.

Změna od 1. 1. 2018: usnadnění pro developery

Dřív § 55 stavebního zákona říkal: Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit **pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy** a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

Nyní § 55 odst. 4 stavebního zákona zní: Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

Je evidentní, že zde došlo k oslabení ochrany veřejných zájmů a zájmů obcí a jejich obyvatel. Bezpochyby naopak posílili investoři. **Nikdo se už nemusí namáhat s tím, že bude odůvod-**

ňovat nemožnost využití mnoha jiných zastavitelných ploch ve městě nebo obci.

Z JUDIKATURY:

„Zájem na zachování souvislých ploch orné půdy je nepochybně v zájmu udržitelného rozvoje území. I když se může lokalita jevit jako vhodná pro zastavění, neznamená to, že tato „vhodnost“ bez dalšího znamená nutnost změny funkčního využití. Není úkolem územního plánu vymezit všechny plochy v území jako zastavitelné. Vymezením všech zastavitelných ploch by byly potlačeny další funkce v území. Základním předpokladem pro zvolení míry podrobnosti nepochybně může být velikost území, které má být územním plánem regulováno.“²²

7.6 Úpravy územního plánu

Vedle změn se přijímají úpravy směrné části územního plánu. Existuje několik druhů úprav. Mezi ně patří úpravy využití území (kód míry využití území – někde označovaný jako index podlažní plochy či minimální podíl bydlení) nebo úpravy směrných hranic funkčního využití území. Podstatná odlišnost úprav oproti změnám spočívá v tom, že úpravy prováděl pouze stavební úřad – neveřejně a pouhým obecným rozhodnutím. Dopad úprav na sousedy a třeba i na životní prostředí přitom mohl být v některých případech zásadní.

V současnosti musí být kódy míry využití území (a také některé další regulativy, které obsahuje směrná část územních plánů) měněny skrze opatření obecné povahy – tedy veřejně projednanou změnou územního plánu, stejně jako změny.

Z JUDIKATURY:

„Index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné; na tom

²² Rozsudek NSS ze dne 26. Května 2010, sp. zn. 8 Ao 1/2007.

nic nemění ani to, že tento index byl nesprávně zařazen do směrné části územního plánu (§ 29 odst. 1 starého stavebního zákona). Má-li být v platném územním plánu nově zaveden limit využití území mj. indexem podlažní plochy či změněny hodnoty již existující regulace, je nutno postupovat dle § 188 odst. 3, věta první nového stavebního zákona, tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní. Obsahuje-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Osobou pasivně procesně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a a násl. s. ř. s. je orgán, který ji přijal, tedy obecní úřad, případně úřad územního plánování.“²³

7.7 Změna územního plánu nemůže změnit vydaná územní rozhodnutí



PTÁTE SE NA: Jsou vydaná územní rozhodnutí překážkou pro přípravu územního plánu?

Ano, pokud je pro nějakou stavbu vydáno pravomocné územní rozhodnutí, není možné přijmout takový územní plán, který by znemožnil se podle územního rozhodnutí chovat. Lokalita, kde se má stavět, sice může být zčásti změněna na nezastavitelné pozemky, to ale nemá nic do činění s vydaným rozhodnutím. To může stavebník určitě využít.

Z JUDIKATURY:

„Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést

²³ Rozšířený senát usnesením ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 116

ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.“²⁴

Náš názor potvrzuje i soudní řád správní, kde se uvádí, že zrušení konkrétní části územního plánu není možné, když už bylo vydáno územní rozhodnutí, které nebylo současně taky napadené žalobou (viz § 101a odst. 1 soudního řádu správního).

Z JUDIKATURY:

„Pokud stěžovatel zmiňuje ‚legitimní očekávání‘, tak je možno uvést, že sám poukázal na § 101d soudního řádu správního, dle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena, a uvedl, že to se týká např. situací, kdy již dojde v mezidobí (tj. před zrušením opatření obecné povahy – územního plánu) k vydání rozhodnutí o umístění stavby. Je tedy zřejmé, že ochrana již konkrétních legitimních očekávání vlastníků založených rozhodnutími v individuálních případech je soudním řádem správním zajištěna.“²⁵

7.8 Náklady na pořízení územního plánu

Pořízení územního plánu představuje celou řadu různých nákladů. Stavební zákon určuje, že náklady na zpracování územního plánu nebo jeho změny projektantem, na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a na vyhotovení úplného znění územního plánu po jeho změně hradí obec, která rozhodla

o pořízení. Pokud pořízení změny územního plánu vyplývá ze zásad územního rozvoje nebo z jejich aktualizace, hradí takto vyvolané náklady kraj, s výjimkou případů, kdy příslušná část aktualizace zásad územního rozvoje, která změnu územního plánu vyvolala, byla vydána na základě výhradní potřeby dotčené obce.

Náklady spojené s projednáním územního plánu hradí pořizovatel (např. uspořádání veřejného projednání, nájmy prostor, techniku apod.). Náklady na nezbytné mapové podklady uhradí obec, pro kterou pořizuje územní plán úřad územního plánování, pokud se obce nedohodnou jinak.

Ačkoli to není příliš časté,²⁶ mohou si úřady žádat úhradu nákladů, které vynaložily na pořízení změn územního plánu. Jedná se totiž o poměrně nákladnou záležitost. Stavební zákon umožňuje, aby v případě, kdy je pořízení změny vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele, podmínila obec její pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů navrhovatelem. Navrhovatel by měl uhradit náklady:

- na zpracování změny územního plánu,
- na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává,
- na vyhotovení úplného znění územního plánu po jeho změně,
- na zpracování změn regulačních plánů touto změnou vyvolaných,
- na vyhotovení úplného znění regulačních plánů po jejich změně,
- popř. i náklady, které vzniknou v důsledku změny regulačního plánu souvislosti s úhradou majetkové újmy, která vznikne oprávněnému z regulačního plánu (např. osobě, která na základě regulačního plánu získala „územní rozhodnutí“).



PŘÍKLAD Z PRAXE:

Náklady na pořízení územních plánů šplhají do statisíců a ve větších městech milionů, nemalé částky jsou vynakládány i na změny

²⁴ Rozsudek NSS ze dne 12. září 2012, sp. zn. As 107/2012.

²⁵ Usnesení ÚS ze dne 18. března 2010, sp. zn. III.ÚS 3108/09.

²⁶ Viz analýza Arniky z roku 2016: Kolik stojí územní plánování, dostupná zde <https://zmenyprahy.cz/novinky/kolik-zaplatime-za-uzemni-planovani>

územních plánů. Hrubou představu o těchto nákladech v Praze si můžeme udělat z usnesení rady hlavního města, jehož prostřednictvím se navrhovalo ukončení pořizování konceptu územního plánu z roku 2009. Citujeme: „Zpracování konceptu územního plánu podle odhadů Útvaru rozvoje města činilo dosud 241 mil. Kč, z čehož 65 mil. Kč bylo alokováno v externích studiích. Mzdové prostředky byly počítány jako 100% výkonu daného úředníka, v realitě toto číslo bude nižší. Oproti tomu náklady na změny územního plánu, tedy cenu za pořizování a zpracování změn územního plánu, vyčíslil Útvar rozvoje města na cca 140 mil. Kč za období platnosti stávajícího územního plánu hl. m. Prahy. Odbor územního plánu vypočetl dle stejné metodiky cenu konceptu na 5,52 mil. Kč. V této částce je započítáno i cca 2,4 mil. Kč za brigádníky, speciálně zaměstnané na extrémní zátěžové období vyhodnocování připomínek. Externí studie odbor nevyužíval. Změny územního plánu za období platnosti stávajícího územního plánu hl. m. Prahy stály Odbor územního plánu na mzdových prostředcích dosud 6,548 mil. Kč.“²⁷

Praha přitom nežádá po investorech, což mnohdy bývají velké stavební společnosti, žádný podíl na vynaložených nákladech, ačkoli se v podstatě jedná o změny v prospěch investorů a jejich podnikatelských záměrů. Přesto tyto náklady nese veřejný rozpočet.

Z připomínky Svazu měst a obcí, kterou uplatnil k právě projednávané novele stavebního zákona, vyplývá, že nákladné je i pořizování tzv. právního stavu územního plánu po každé jeho změně, neboť jen tento úkon stojí podle Svazu cca 100 tisíc Kč.

7.9 Shrnutí

- Územní plán představuje podrobnější regulaci území obce nebo města
- Musí splňovat řadu podmínek, které vyplývají především z vyhlášky č. 500/2006 Sb. ke stavebnímu zákonu
- Územní plán musí respektovat Politiku i Zásady územního rozvoje, někdy může obsahovat i záměry, které ještě v Zásadách nejsou
- Do přípravy územního plánu se může zapojit veřejnost ve třech fázích – zadání, první verze návrhu a upravená verze návrhu
- Druhá verze návrhu územního plánu musí být projednána na veřejném projednání
- Změny je možné pořizovat ve zkráceném režimu
- Proti územnímu plánu je možné podat žalobu – vlastník nemovitosti, zástupce veřejnosti a spolek, popř. městská část hl. m. Prahy

.....
²⁷ Usnesení Rady hl. m. Prahy č. 676 ze dne 22. 5. 2012, příloha 3.

SCHÉMA POŘIZOVÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU

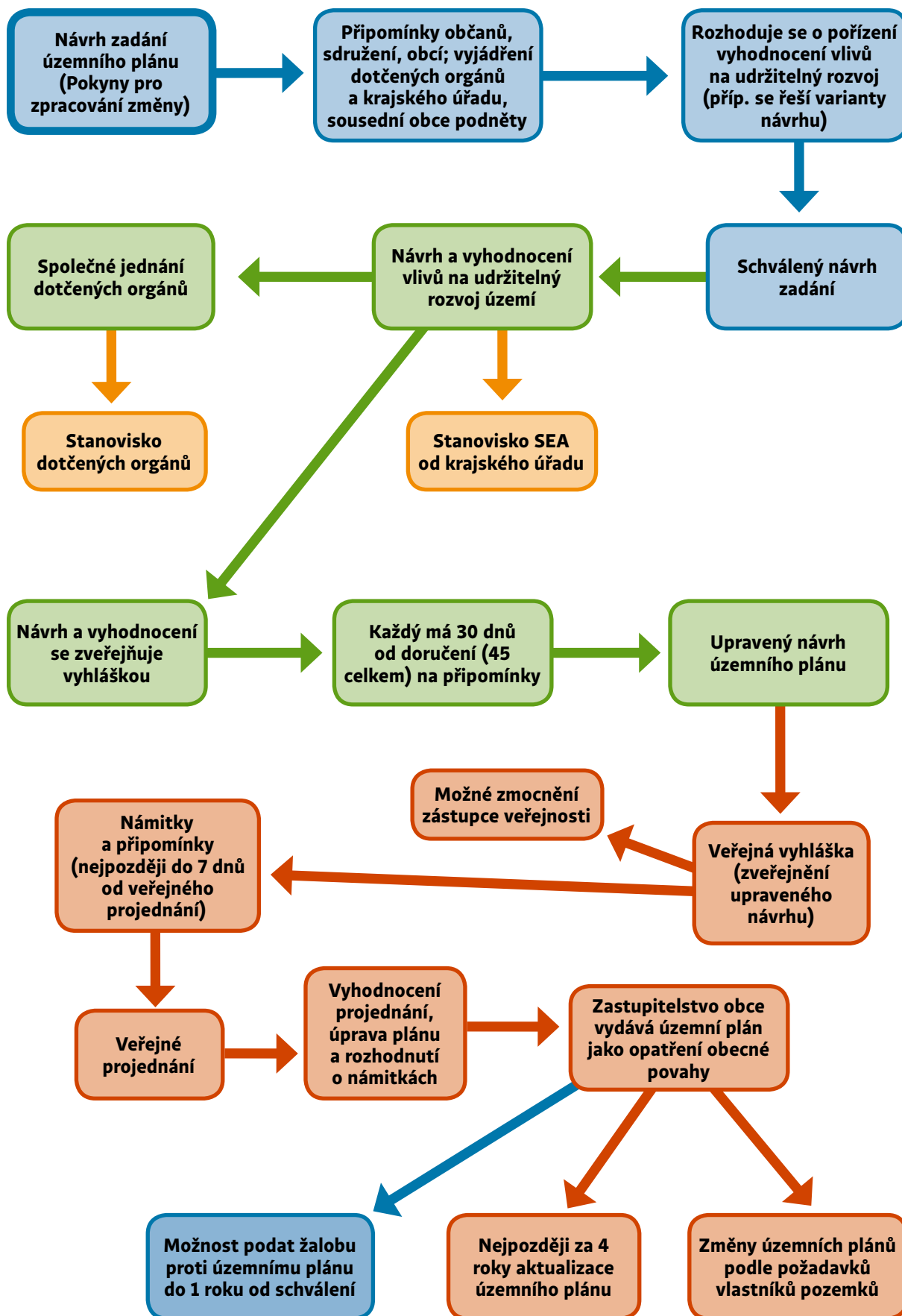
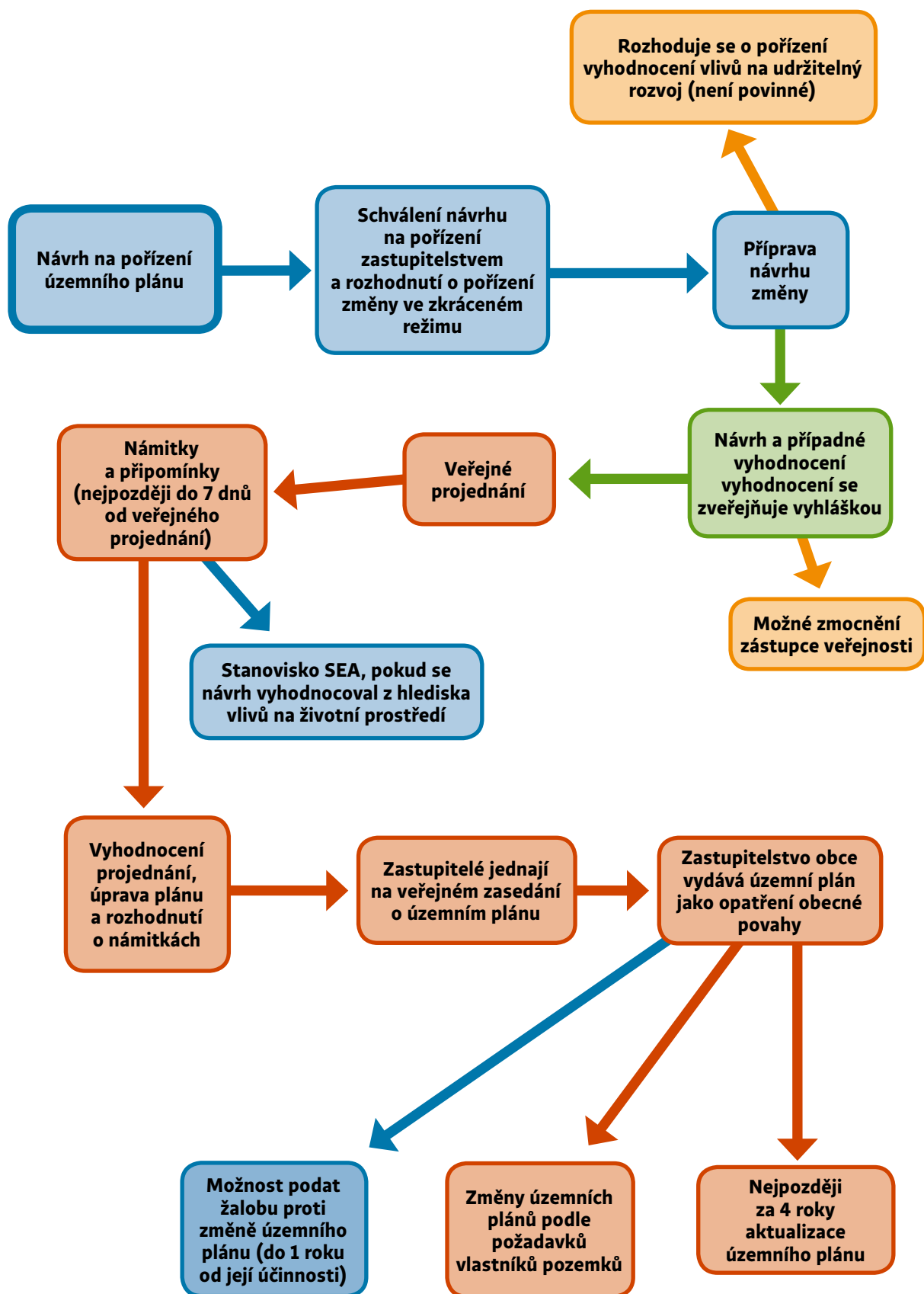


SCHÉMA POŘIZOVÁNÍ ZMĚNY ÚZEMNÍHO PLÁNU VE ZKRÁCENÉM REŽIMU



8. REGULAČNÍ PLÁN A OSTATNÍ INSTITUTY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Kromě výše popsaných nástrojů územního plánování zná stavební zákon ještě několik dalších institutů pro plánování rozvoje obce. Patří sem zejm. regulační plány, územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Zajímavé jsou i tzv. územně plánovací smlouvy.

8.1 Co je regulační plán

Hlavním úkolem regulačního plánu, jak ostatně vytušíme i z jeho názvu, je podrobně upravit podobu daného území.²⁸ Regulační plán může řešit i sklony nebo tvary střech a podobně. Prostřednictvím regulačních plánů obce mohou výrazně ovlivnit svůj rozvoj, vytyčit jeho priority, dát limity pro výstavbu a jiné činnosti a zmírnit jejich negativní dopady. Měl by se týkat jen menších částí obce, nepřipravuje se kompletně pro celou obec jako plán územní.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Platí, že územní plán by neměl obsahovat podrobnou regulaci, která náleží regulačnímu plánu. Stejně tak nemá regulační plán řešit kupř. funkční využití ploch, protože to přísluší územnímu plánu. Přesto do tohoto pravidla výrazněji zasáhla novela stavebního zákona. Umožnila, aby zastupitelé rozhodli, že pořídí tzv. územní plán s regulačními prvky. Pokud se pořizuje takový regulační plán, mohou k němu podávat námítky i ti, kdo by se mohli účastnit územních řízení k záměrům dotčeným podrobnější regulací.

Regulační plán je, stejně jako územní plán, závazný pro další rozhodování v území (tj. každé územní rozhodnutí jej musí respektovat). Význam regulačních plánů však tkví ještě v něčem jiném – sám regulační plán totiž může nahradit územní rozhodnutí, a to i pro více staveb najednou. V zadání takových regulačních plánů je pak třeba uvést, které druhy územních rozhodnutí se v daném území na-

hrazují. V návrhu regulačního plánu už jsou uvedena rozhodnutí pro tu kterou konkrétní stavbu.

Regulační plán nemůže nahradit územní rozhodnutí pro záměr, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Regulační plán ale nemusí nahrazovat žádná územní rozhodnutí.

Podrobný obsah regulačního plánu je upraven vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti.

8.2 Jak se pořizuje

O pořízení regulačního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce, a to buď z podnětu nebo na žádost fyzické či právnické osoby. Na žádost lze ale regulační plán vydat jen tehdy, pokud to stanoví Zásady územního rozvoje nebo územní plán. Zadání regulačního plánu musí být v tomto případě součástí Zásad územního rozvoje nebo územního plánu. V případě pořizování regulačního plánu z podnětu to neplatí.

Regulační plán pořizuje obec s rozšířenou pravomocí. Pokud jde o menší obce, pořizuje pro ně regulační plán právě obec s rozšířenou pravomocí.

8.2.1 Pořízení plánu z podnětu

Podnět na pořízení regulačního plánu může dát obci kdokoli a ona sama se rozhodne (zastupitelstvo), jestli zahájí pořizování. Podnět musí mj. uvést, jaká územní rozhodnutí se mají regulačním plánem nahradit.

²⁸ Regulační plány mohou za určitých podmínek pořizovat i kraje.

Vzhledem k tomu, že v případě regulačních plánů z podnětu nemusí být jejich zadání součástí schválených zásad nebo územních plánů, může proces pořizování začít pořízením zadání a jeho zveřejněním veřejnou vyhláškou. Návrh zadání se doručuje i dotčeným orgánům.

Zadání upravené podle připomínek veřejnosti a vyjádření dotčených orgánů schvaluje opět zastupitelstvo.

Na základě zadání se pořídí návrh regulačního plánu. Zpracovány musí být i údaje o vlivu záměru na území a o jeho nárocích na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vyjádření vlastníků této infrastruktury.

O návrhu se koná veřejné projednání (k zapojení veřejnosti do přípravy regulačního plánu níže). Podle výsledků projednání musí pořizovatel regulačního plánu zajistit úpravu jeho návrhu. O regulačním plánu v závěru hlasují zastupitelé. Pokud je přijat, vydává se jako opatření obecné povahy.

8.2.2

Pořízení plánu na žádost

Druhým způsobem, jak iniciovat pořízení regulačního plánu, je podat žádost. V žádosti musí být uvedeno, která územní rozhodnutí má regulační plán nahradit. Žádost se podává u příslušného pořizovatele, tj. ne vždy u té obce, pro jejíž území se regulační plán pořizuje. Vydání regulačního plánu na žádost může být podmíněno uzavřením smlouvy o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury (tzv. plánovací smlouvy – viz níže).

Vzhledem k tomu, že v případě regulačního plánu na žádost se nepořizuje zadání (to už je schváleno), ale předkládá se přímo návrh regulačního plánu, musí se k žádosti připojit i údaje o vlivu záměru na území a o jeho nárocích na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vyjádření vlastníků této infrastruktury.

Také v případě regulačního plánu na žádost se musí konat veřejné projednání. O regulačním plánu v závěru hlasují zastupitelé. Pokud je přijat, vydává se jako opatření obecné povahy.

8.3

Jak a kdy se zapojit

V případě regulačního plánu pořizovaného z podnětu záleží rozsah účasti veřejnosti na tom, jestli se pořizuje či nepořizuje zadání (i v případě tohoto regulačního plánu totiž už může být součástí Zásad územního rozvoje nebo územního plánu). Pokud se zadání pořizuje, má každý právo uplatnit do 15 dnů od doručení zadání (tj. do 30 dnů od zveřejnění veřejné vyhlášky na úřední desce) připomínky.

Další fází, ve které se může veřejnost účastnit přípravy regulačního plánu, je návrh. Ten se také zveřejňuje veřejnou vyhláškou a každý se může opět vyjádřit do 15 dnů od jejího doručení. Na základě připomínek a stanovisek dotčených orgánů zajistí pořizovatel úpravu návrhu. O tomto návrhu se koná veřejné projednání.

V případě regulačního plánu pořizovaného na žádost je první příležitostí pro účast veřejnosti až veřejné projednání.

8.4

Veřejné projednání návrhu regulačního plánu

Před konáním veřejného projednání je zapotřebí návrh regulačního plánu (z podnětu i na žádost – u plánu na žádost jde o první zveřejnění návrhu) zveřejnit veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání může proběhnout nejdříve 30 dnů poté.

Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit připomínky. Námitky mohou uplatnit ti, kdo by jinak byli účastníky územního řízení.²⁹ V námitkách musí být odůvodnění a údaje podle katastru

.....
²⁹ Dle § 85 odst. 1 a 2 stavebního zákona účastníky územního řízení jsou a) žadatel, b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.

(2) Účastníky územního řízení dále jsou
a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,
b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.

nemovitostí dokladující, že se jedná o dotčené vlastníky sousedních nemovitostí. Nesmíte zapomenout na tzv. vymezení území dotčeného námitkou. Zkrátka uvedete, na které území se podle vás vztahuje namítaný problém – kupř. zvýšení hluku, prašnosti, znečištění ovzduší atp. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Úřad vás na to ale musí v každém případě upozornit. Nepřihlíží se ani ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, územního plánu nebo regulačního plánu vydaného krajem. Muselo by se však jednat o takové připomínky či námitky, které by se skutečně vztahovaly k otázkám řešeným na vyšší úrovni. Úřad nesmí odmítnout přijmout ty námitky, které do přípravy regulačního plánu skutečně patří.

Po veřejném projednání zpracuje pořizovatel návrh rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek. Návrhy doručí dotčeným orgánům a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy pořizovatele souhlasí. Pokud by úřad nepředal námitky a připomínky dotčeným orgánům k vyjádření, jedná se o závažné pochybení.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Po novele stavebního zákona se změny regulačního plánu pořizují ve zkráceném režimu podobně jako územní plány.

8.5

Platnost regulačního plánu

Protože regulační plán může nahrazovat územní rozhodnutí, je nezbytné, aby byla stanovena určitá doba jeho „trvanlivosti“ – tj. lhůta, během které lze podle regulačního plánu postupovat. Doba platnosti regulačního plánu pořízeného z podnětu je 3 roky (v odůvodněných případech i 5 let). Pokud bylo v této lhůtě kupř. vydáno pravomocné stavební povolení, nepozbývá regulační plán platnosti.

Pro regulační plán pořízený na žádost platí doba trvanlivosti obdobně.

Pokud regulační plán pořízený z podnětu nenahrazuje územní rozhodnutí, nestanovuje se pro něj žádná doba platnosti. Může být ale změněn nebo zrušen obcí, která si ho schválila.

Regulační plán pořízený na žádost může být na další žádost změněn nebo zrušen zastupitelstvem.

8.6

Náklady na regulační plán

Pořizování regulačních plánů je nákladná záležitost. Proto stejně jako u územních plánů dává stavební zákon obcím možnost požadovat úhradu po těch, v jejichž prospěch byl regulační plán pořízen. O tom, že mají být náklady na regulační plán pořízený z podnětu uhrazeny jinak než z rozpočtu obce, musí rozhodnout zastupitelé. Toto rozhodnutí musí padnout současně s rozhodnutím o pořízení regulačního plánu. Mezi tyto náklady se počítají prostředky na zpracování návrhu a mapových podkladů. Výlohy na regulační plány na žádost pak vždycky hradí žadatel.

Náklady spojené s projednáním regulačního plánu hradí pořizovatel – tj. úřad obce s rozšířenou působností.



PŘÍKLAD Z PRAXE: Regulační plány nejsou populární

Regulační plány se zatím pořizují zřídka. Ačkoli jsou to jedny z nevhodnějších nástrojů pro regulaci výstavby, zvláště ve větších městech, má Praha v současnosti jeden jediný regulační plán. Pět dalších se už mnoho let připravuje, jejich dokončení se však vůbec nepředpokládá. Praha v současnosti zvažuje přípravu nových regulačních plánů, zatím se ale jedná jen o předběžné plány. Konkrétní informace scházejí.

8.7

Shrnutí k regulačnímu plánu

- Regulační plán může v některých případech nahradit územní rozhodnutí
- Nemůže nahrazovat územní rozhodnutí pro záměry vyžadující posouzení EIA
- Procesu pořizování regulačního plánu se mohou účastnit především dotčení vlastníci sousedních nemovitostí
- Regulační plán je opatřením obecné povahy a lze jej žalovat

8.8

Další instituty územního plánování

Kromě Zásad územního rozvoje a územních plánů se můžete při územním plánování setkat ještě s několika dalšími pojmy. Bude to nejčastěji územní opatření o stavební uzávěře, územní opatření o zastavitelném území a plánovací smlouva. Ten, kdo se někdy setkal s pořizováním regulačního plánu anebo alespoň úvahami o něm, mohl slyšet i pojem dohoda o parcelaci. Nejedná se o ty nejběžnější nástroje, proto se na ně podíváme jen stručně.

8.8.1

Plánovací smlouvy a smlouvy o rozvoji území

Řada měst i menších obcí v blízkosti větších měst má neblahé zkušenosti s developerskou výstavbou. Pokud není vše vyřešeno včas, stává se, že investor postaví domy, ale už se nestará o dopravní a technickou infrastrukturu a veřejné vybavení. Právě tyto problémy by zčásti mohla řešit plánovací smlouva. Na jejím základě je totiž developer povinen vybudovat odpovídající infrastrukturu.

Plánovací smlouva je spojena s vydáváním regulačního plánu na žádost. Obec nebo kraj totiž mohou při pořizování regulačního plánu po investorovi chtít, aby uzavřel smlouvu o spoluúčasti na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury – může se jednat o školky, školy, zdravotnická

zařízení, chodníky, silnice nebo třeba veřejné osvětlení.

Pokud se tak stane, musí žadatel přiložit návrh smlouvy už k návrhu regulačního plánu. Smlouvu musí schválit zastupitelé. Schválení smlouvy musí předcházet okamžiku předložení návrhu samotného regulačního plánu ke schválení.

Protože regulační plány nejsou často používané, mají stavební úřady ještě jednu možnost, jak po investorovi požadovat dobudování náležitých infrastruktur. Konkrétně jde o přerušování územního řízení v případě, že záměr klade takové požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat. Jestliže investor smlouvu nepředloží, musí být územní řízení zastaveno. Smlouva se uzavírá s vlastníky infrastruktury (často tedy obcemi). Obce ale nemají přímou možnost, jak uzavření smlouvy požadovat, rozhoduje o tom stavební úřad, ne samospráva.

Další možností je uzavření smlouvy o rozvoji území občanského zákoníku, kde se investor zaváže k alespoň částečné náhradě nákladů, které realizace jeho developerského záměru vyvolá. Více o těchto smlouvách najdete na našem webu [Změny Prahy](#).³⁰



K ZAPAMATOVÁNÍ:

O územním plánu rozhodují zastupitelé. V souladu se zákonem o obcích musí vykonávat svůj mandát osobně a v souladu se slibem, který složili na začátku volebního období. Nikdo je nemůže předem zavázat k určitému rozhodnutí.

8.8.2

Dohoda o parcelaci

Dohoda o parcelaci je smlouva, kterou uzavírá žadatel o vydání regulačního plánu s vlastníky pozemků a staveb, dotčených navrhovaným záměrem. Vlastníci pozemků se musí dohodnout o uspořádání parcel a o řešení veřejné infrastruktury. Tato dohoda v podstatě řeší

³⁰ Viz změny Prahy

<https://zmenyprahy.cz/praha-dnes/smlouvy>

vlastnické vztahy v území a to, jak se budou jednotliví vlastníci podílet na vytvoření infrastruktury.

S dohodou musí souhlasit všichni dotčení vlastníci. Dohoda je uložena u stavebního úřadu. Náklady nesou vlastníci pozemků.

Dohoda o parcelaci může být podmínkou pro rozhodování v území (může vyplývat už z územního plánu). Pravdou je, že v současnosti neexistuje příliš mnoho praktických zkušeností, protože je to institut zavedený až po roce 2013 a není zatím příliš využíván.

8.8.3

Vymezení zastavěného území

Zvláštním případem je vymezení zastavěného území. K tomu musí úřad přistoupit v situaci, kdy v konkrétní obci není vydán územní plán. V nezastavěném území takové obce je sice (viz § 188a stavebního zákona) možné se souhlasem zastupitelstva umisťovat některé vybrané stavby, ale jinak je v ní prakticky znemožněna výstavba. Pokud obec nemá nebo nebude mít územní plán, musí být vymezeno zastavitelné území. Toto území se vymezuje v tzv. intravilánu obce (tj. v zastavěném území). O pořízení vymezení zastavěného území rozhoduje obec a pořizuje jej buď svým vlastním obecním úřadem, nebo může požádat úřad územního plánování.

Vymezení zastavěného území má formu opatření obecné povahy. Vymezuje se na žádost nebo poté, co o pořízení rozhodne obec. Vymezení zastavěného území pořizuje buď stavební úřad obce (když jej nemá, tak jiný úřad územního plánování). Zastavěné území se nevymezuje za široké účasti veřejnosti, zapojit se mohou vlastníci pozemků. O návrhu se dozví na úřední desce obce. Vlastníci mohou podat námitky.

Vymezení zastavěného území vydává rada obce. V případě, že se nevolí, přísluší tento úkon zastupitelstvu.

8.8.4

Územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území

Odlišným nástrojem regulace jsou stavební uzávěry. Jejich smysl spočívá v ochraně území, ve kterém je v budoucnu plánována určitá činnost, před výstavbou, která by toto využití znemožnila nebo ztížila. Podmínkou je, že plánované využití musí být v souladu s připravovanou územně plánovací dokumentací. O jejím pořízení však už muselo být rozhodnuto před vydáním stavební uzávěry. Územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném území a dobu trvání uzávěry, popřípadě podmínky pro povolení výjimek z omezení nebo zákazu stavební činnosti. Ty může povolit příslušná rada obce, a to na žádost; povolení výjimky nesmí ohrozit sledovaný účel. Proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat. Stavební uzávěra by měla být vždy dočasným řešením. Doba jejího trvání nesmí být příliš dlouhá, resp. musí odpovídat účelu, pro který byla vyhlášena.



PŘÍKLAD Z PRAXE: Pražská asanace

Takzvaná pražská asanace proběhla na přelomu 19. a 20. století. Jednalo se o rozsáhlou přestavbu centrálních čtvrtí hlavního města. Důvodem byla neexistence kanalizace, celkově neuspokojivé hygienické podmínky, především v tehdejší židovské městě, a špatný technický stav řady domů. Po několikaletém plánování (původně se uvažovalo o zbourání celého Josefova, téměř celého Starého Města a částí Nového Města) došlo na neobyčejně rozsáhlé demolice, jimž předcházelo vyvlastňování a vystěhování nájemníků. Asanace se měla týkat území o rozloze 380 000 m² a asi 600 domů. Na nátlak občanů, kteří nejdříve masově podepisovali tzv. Velikonoční manifest a protestovali proti bezhlavému ničení památek, vznikla dokonce Umělecká komise, která měla hodnotit historické památky. Akce skončila mnoha tvrdými zásahy do architektury staré Prahy. Platnost původních asanačních zákonů se postupně prodlužovala až do roku 1943, k největ-

ším demolicím však došlo už okolo roku 1914. K podobným asanačním zásahům docházelo v Praze znovu v 70. a 80. letech dvacátého století. Pro údajně nevyhovující hygienické poměry byla tehdy zbourána část dělnického Žižkova a Košíř. Atmosféra kolem inženýrského plánování a rozsáhlých demolic historicky cenných a architektonicky hodnotných budov se stala námětem pro slavnou hru Václava Havla.³¹

Specificky je stanoven také vztah mezi účinností územně plánovací dokumentace a územního opatření o asanaci území. Ve zkratce lze říci, že dnem nabytí účinnosti územního opatření o asanaci území pozbývá v dotčeném území účinnosti vydaná územně plánovací dokumentace do doby vydání její změny nebo vydání nové územně plánovací dokumentace. Územní opatření o asanaci území má napomoci řešit problémy v území postiženém živelní pohromou nebo závažnou havárií. Její trvání je také časově omezeno – účinnosti pozbývá schválením změny územního plánu nebo schválením nového územního plánu.

Územní opatření o stavební uzávěře i o asanaci území je také opatřením obecné povahy. Vydává jej rada obce (kdyby se nevolila, tak zastupitelstvo).

Přijímání opatření o stavební uzávěře (nebo asanaci území) podléhá z hlediska účasti veřejnosti obdobným pravidlům jako přijímání územního plánu. Z řad veřejnosti smí podat námitky proti návrhu územního opatření o stavební uzávěře nebo o asanaci území kromě vlastníků nemovitostí také zástupce veřejnosti a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, tj. spolky.



PŘÍKLAD Z PRAXE: Stavební uzávěra ve Špindlerově Mlýně

Stavební uzávěry používají obce také k tomu, aby zabránily nekontrolovatelné výstavbě na svém území. Typicky jde o vesnice poblíž

³¹ Bečková, K.: Ztracovaný i obdivovaný projekt obce Pražské; příspěvek k dějinám pražské asanace, dostupný na <http://www.zastarouprahu.cz/pragensia/asanace/beckova.htm>

Prahy, ve Středočeském kraji anebo třeba na Šumavě či v Krkonoších, kde vzniká enormní tlak na novou výstavbu. Celý proces je bohužel pro obce příliš komplikovaný, a tak stejně jako v případech územních plánů bývají i stavební uzávěry rušeny kvůli procesním pochybením. Stavební uzávěru vyhlásil na svém území například Špindlerův Mlýn. Nebyla to první uzávěra, podobnou mělo město už z roku 2004, pořízovanou ještě podle starého stavebního zákona. Podmínkou pro stavební uzávěru je, že už je schváleno zadání územně plánovací dokumentace. Zastupitelstvo Špindlerova Mlýna však rozhodlo pouze o pořízení územního plánu. A tak ačkoli občané potvrdili v petici z prosince 2006, že další výstavba není v zájmu města, musel Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy o stavební uzávěře zrušit. Občané Špindlerova Mlýna ale měli štěstí – Nejvyšší správní soud potvrdil, že původní uzávěra z roku 2004, vydaná ještě jako nařízení obce, je použitelná (ovšem bez toho, že by zkoumal i její zákonnost). Neaplikovatelnost staré uzávěry by měla pro Špindlerův Mlýn (bez dobrého územního plánu) nesmírné negativní důsledky. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že stavební uzávěry musí být vždy jasně formulovány. Nejsou-li „konkrétně vymezeny či jsou-li zákazy vymezeny příliš široce nebo absolutně s připuštěním dalších výjimek, může vzniknout prostor pro libovůli, svévoli či dokonce korupci. ‚Obchodování‘ s výjimkami bez zákonných kritérií pro jejich aplikaci nelze v právním státě připustit.“³²

Z JUDIKATURY:

„Pokud odpůrce v tomto ohledu argumentuje, že cílem napadené stavební uzávěry je zabránit ztížení či znemožnění budoucího využití území, ve kterém je plánována výstavba nadřazené komunikační sítě hlavního města Prahy, která je časově, finančně i co do svého rozsahu mimořádně náročným projektem, jehož realizace je ve veřejném zájmu a probíhá postupně a vytrvale, pak nezbyvá než konstatovat, že ani povaha a mimořádná náročnost projektu, kte-

³² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j.:1 Ao 3/2007 – 65

rých si je Nejvyšší správní soud vědom, odpůrce nezbavuje povinnosti respektovat elementární požadavky stavebního zákona kladené na tento institut, a to zejména za situace, kdy důsledkem stavební uzávěry jsou i obdobně masivní zásahy do vlastnického a jiných práv značného množství osob.“³³

8.9

Shrnutí k dalším institutům územního plánování

- Stavební zákon upravuje i další nástroje územního plánování
 - Plánovací smlouvu a dohodu o parcelaci
 - Vymezení zastavitelného území
 - Územní opatření o stavební uzávěře
 - Územní opatření o asanaci území
- I do těchto procesů může zasáhnout veřejnost – zejména dotčení vlastníci
- Jedná se o opatření obecné povahy – je možné je napadnout u soudu

.....
³³ Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 4 Ao 9/2011

9. ZVLÁŠTNÍ SITUACE V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Pořízení územního plánu trvá řadu měsíců, nebo spíše let. Je samozřejmé, že v tak dlouhém období se v obci může leccos změnit. Nejčastěji se samozřejmě mění politikové. Stejně tak se pravidelně stává, že občané nesouhlasí s realizací konkrétního záměru, ale nenajdou patřičný souhlas na radnici, a proto musí sáhnout k řešení, která jsou pro politické představitele závazná. Jedním z nich je vypsaní referenda o územním plánu.

9.1 Referendum a územní plán

Právní úprava: zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu

V místním referendu mohou občané zavázat radnici k tomu, aby rozhodla v konkrétní otázce tak, jak si přejí obyvatelé obce. Před časem proběhla série referend k zákazu hazardu. Stejně tak se obyvatelé mohou vyjádřit k tomu, jestli chtějí nebo nechtějí, aby se v obci realizoval developerský záměr, např. nové golfové hřiště, nebo aby investoři mohli postavit 50 nových rodinných domů.

V případě územních plánů je možné konat referendum jak ve fázi zadání, tak ve fázi přípravy návrhu.³⁴ Důležité však je, aby už byl schválen alespoň podnět na pořízení územního plánu nebo jeho změny. Pokud se ještě o pořízení územního plánu ani neuvažuje, nemohou občané zavázat svoje zastupitele, aby třeba přijali novou změnu územního plánu.

U referend týkajících se územního plánování představuje problém, ostatně jak tomu už u místních referend bývá, formulace otázky, o které mají občané hlasovat. Pokud je formulována příliš obecně, referendum je nepřijatelné. Přesto není mnohdy možné, aby otázka byla formulována úplně bezchybně a naprosto dokonale. Při posuzování srozumitelnosti otázky by se mělo vycházet především z toho, jak by danou otázku chápal běžný občan a nikoli právníci při podrobném rozboru. Zbytečný formalismus soudního přezkumu by totiž umožnil zastupitelstvům vyloučit z rozhodování

vání v referendu široký okruh otázek, kupř. kvůli jejich přílišné obecnosti.



Z PRAXE:

Podle přehledu již proběhlých místních referend, který zveřejňuje Ministerstvo vnitra,³⁵ je zřejmé, že referenda k územnímu rozvoji obce jsou jedna z nejčastějších. V tomto seznamu se můžete inspirovat otázkami, o kterých již referenda probíhala.



Z JUDIKATURY:

„Zastupitelstvo obce vzniklé z vůle občanů vyjádřené ve volbách nemůže jako reprezentant občanů a vrcholný orgán obce připravovat zadání územního plánu, aniž by znal stanovisko občanů k záležitosti týkající se uspokojování potřeb a zájmů občanů obce. Možnost občanů vyjádřit se prostřednictvím institutu místního referenda k tomu, v jaké obci z hlediska stavebního a urbanistického hodlají žít, je zákonem předvídaný způsob realizace práva občanů podílet se na správě věcí veřejných, jehož ústavní základ vychází z čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny. Soud vyhlásí místní referendum k návrhu podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s., jsou-li referendové otázky dostatečně určité a nikoliv nepřijatelné a není-li místní referendum nepřijatelné podle § 7 písm. e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.“³⁶

³⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05. To, že jde konat referendum i o územních plánech přijímaných jako opatření obecné povahy potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem Ars 2/2013. Ze dne 18. 6. 2013

³⁵ Seznam referend dostupný zde <http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

³⁶ Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2009, č. j. 44 Ca 89/2009-31



PŘÍKLAD Z PRAXE: Les nebo golf?

Takto vyhraněný byl mnohaletý spor o to, zda v Klánovicích postavit golfové hřiště. Na jedné straně stála akciová společnost Forest Golf Resort Praha, na druhé drtivá většina místních občanů a několik občanských sdružení. Jak silná je tato podpora, se ukázalo v místním referendu, které proběhlo v listopadu 2009: zúčastnilo se 62,5 % oprávněných voličů, z nichž 81 % se stavbou golfového hřiště v lese nesouhlasilo. Praha nakonec přijala takovou změnu územního plánu, která výstavbu golfového hřiště neumožnila.

10. DOŠLO NA SOUD

Právní úprava: Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Se schválením zásad územního rozvoje, územního plánu nebo třeba regulačního plánu nemusí souhlasit každý. Může se stát, že sousední vlastníci se bojí dopadů změn na svůj majetek, spolek nesouhlasí s tím, jaké by mohl mít nový územní plán dopady na životní prostředí, nebo naopak investor není spokojen s tím, jak může využívat své pozemky.

10.1

Základní otázky k žalobě

10.1.1

Na který soud se obrátit a jak je to s advokáty

O žalobách (správný název je návrh na zrušení opatření obecné povahy) rozhodují krajské soudy, v Praze Městský soud. Pokud se některému účastníkovi řízení rozhodnutí soudu nelíbí, může se obrátit s kasační stížností na Nejvyšší správní soud v Brně.

Pro řízení u krajského soudu nepotřebujete advokáta. U Nejvyššího správního soudu už ho mít musíte. Přesto, že u krajských soudů není advokát povinný, doporučovali bychom Vám případ s odborníky minimálně konzultovat. Zrušit územní plán není jednoduché a zbytečná chyba znamená, že už nebudete moci žalovat znovu a územní plán zůstane platný, i když bude nezákonný.

10.1.2

Jak jsou uspořádány krajské soudy a jaké jsou jejich adresy³⁷

Soud	Adresa	ID datové schránky
Krajský soud v Brně	Rooseveltova 16, Brno, 601 95	
Krajský soud v Českých Budějovicích	Zátkovo nábřeží 2, České Budějovice, 370 84	832abay
Krajský soud v Ústí nad Labem	Národního odboje 1274, Ústí nad Labem 50, 400 92	phgaba8
Krajský soud v Praze (pro Středočeský kraj)	Nám. Kinských 5, Praha 5, 15075	Hvbabbq
Krajský soud v Plzni	Veslavínova 40, Plzeň, 306 17	yaraba4
Krajský soud v Hradci Králové	Československé armády 218, Hradec Králové, 502 08	ep7abae
Krajský soud v Ostravě	Havlíčkovo nábř. č. 34, Ostrava 1, 728 81	Hyaeqv
Městský soud v Praze (pro Prahu)	Pracoviště Slezská, Spálená a Hybernská	Snkabbm

³⁷ Přehled soudů na <http://portal.justice.cz/Justice2/Uvod/Soudy.aspx>

10.1.3. V jaké lhůtě

Lhůta pro podání žaloby je 1 rok od okamžiku, kdy opatření obecné povahy, kterým se územní plán nebo zásady vydávají, nabylo účinnosti. To se stane 15 dnů poté, co je opatření obecné povahy vyvěšeno na úřední desce.

Dalším omezením pro podání žaloby je vydání územního rozhodnutí. Jestliže si investor spíše a má v ruce pravomocné rozhodnutí na stavbu, nedá se už územní plán, který je podkladem pro ono územní rozhodnutí, zrušit, nebo lépe řečeno – jeho zrušení už nebude mít na pravomocné rozhodnutí vliv. Jedinou výjimkou by byla situace, kdybyste se účastnili i územního řízení a podali současně žalobu jak proti územnímu rozhodnutí, tak proti územnímu plánu.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

V některých případech je možné, aby byl územní plán napaden u soudu i po uplynutí roční lhůty od jeho vydání. Nejvyšší správní soud³⁸ dospěl k závěru, že v případě, kdy je na základě územního plánu vydáno kupř. územní rozhodnutí, je možno napadnout současně s žalobou proti tomuto rozhodnutí i územní plán. Soud vyšel ze znění § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Novela stavebního zákona se pokusila tuto možnost odstranit, když do soudního řádu správního (do § 101b) vložila tuto větu: „Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.“

Současně ale nebylo novelizováno ustanovení § 101a, na základě kterého Nejvyšší správní soud možnost napadat územní plány i po uplynutí tehdy tříleté, dnes roční lhůty dovedil. Teprve nová judikatura Nejvyššího správního soudu ukáže, jak se tento přezkum územních plánů spojený s žalobou na územní rozhodnutí bude nadále vyvíjet.

³⁸ Viz <http://sbirka.nssoud.cz/cz/rizeni-pred-soudem-navrh-na-zruseni-opatreni-obecnepovahy-lhuta-k-podani-navrhu.p3332.html>

Z JUDIKATURY:

„Soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.“³⁹

10.2 Kdo může žalovat

10.2.1 Dotčený vlastník

Žalobu nemůže podat kdokoli. Tomu, že můžete podat žalobu, se říká „aktivní legitimace“. Z řad veřejnosti to jsou především dotčení vlastníci (sousedé nebo ti, o jejichž pozemek v územním plánu přímo jde). Podstatné pro podání žaloby totiž je, abyste měli nějaké konkrétní právo, které je územním plánem dotčeno. Z judikatury jasně vyplývá, že těmi hlavními osobami jsou vlastníci nemovitostí.

Z JUDIKATURY:

„Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že přípustný je „ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrho-

³⁹ Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36

vatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestací tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry". Osobou oprávněnou podat návrh na zrušení je podle daného usnesení „zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovité věci – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.).“⁴⁰

10.2.2 Zástupce veřejnosti

Nově může návrh na zrušení územního plánu nebo Zásad územního rozvoje podat i zástupce veřejnosti. To bylo mnoho let nemožné. Nyní ale platí, že i zástupce může hájit svá práva, potažmo práva těch, které zastupuje.

Z JUDIKATURY:

„Ve shodě s předkládajícím senátem rozšířený senát proto odmítá názor, že zástupce veřejnosti nemá žádná práva, jejichž zkrácení by mohl před soudem tvrdit. Naopak přisvědčuje mu, že stavební zákon přiznává zástupci veřejnosti významná oprávnění. V řízení o vydání zásad územního rozvoje je zástupce veřejnosti oprávněn k podání námitek podle § 39 odst. 2 stavebního zákona. V řízení o vydání územního plánu má právo podat námítky proti návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. V řízení o vydání územního opatření o asanaci území nebo územního opatření o stavební uzávěře dle § 98 odst. 3 stavebního zákona má rovněž právo podat námítky. Využije-li toto právo, má i právo, aby podané námítky byly posouzeny a bylo o nich rozhod-

40 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

nuto, aby proces přijímání opatření obecné povahy proběhl podle stanovených pravidel a aby řešení přijaté vydaným opatřením obecné povahy bylo řádně odůvodněno, včetně kvalifikovaného zdůvodnění případného zamítnutí podaných námitek. Tomuto právu zákonem přiznanému stejně jako témuž právu jiných, na roveň mu postavených osob, musí odpovídat i právo na rovnocennou, tzn. stejně účinnou, soudní ochranu.“⁴¹

10.2.3 Spolky

Teprve v roce 2014 Ústavní soud řekl, že žalobu mohou podat i spolky (občanská sdružení). Spolky totiž představují pro své členy určitou ochranu a je správné, že se jejich prostřednictvím mohou lidé bránit proti zásahům do životního prostředí.

Z JUDIKATURY:

Toto „zkrácení na právech“ nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci.“

Nejvyšší správní soud rozšířil možnosti spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, když připustil, že není třeba, aby spolek existoval už v době přijímání územního plánu. Návrh může podat i spolek,

41 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, sp. zn. 4 As 217/2015.

který vznikl například teprve v reakci na to, že občané zjistili, že byla schválena taková změna územního plánu, která může ohrozit jejich zdravé životní prostředí.

Z JUDIKATURY:

I. Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a odst. 1 s. ř. s. může být dána i v případě spolku, který vznikl teprve poté, co opatření obecné povahy bylo přijato a nabylo účinnosti.

II. Ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s., podle něž soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, se týká vlastního hodnocení přezkoumávaného opatření obecné povahy, nikoliv však posouzení aktivní legitimace účastníků soudního řízení.⁴²

Pozor: Aktivní legitimaci nemá nájemník. Nemůže podat návrh na zrušení územního plánu.

K ZAPAMATOVÁNÍ:

- O žalobách proti územním plánům rozhodují krajské soudy
- Lhůta pro podání žaloby je tři roky od účinnosti územního plánu
- Žalobu mohou podat dotčení vlastníci nemovitostí
- Žalobu mohou podat spolky
- Zástupce veřejnosti se může bránit jen proti rozhodnutí o námitce, kterou podal
- Žalobu nemůže podat nájemník

⁴² Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 As 126/2016-38

10.3 Kdo další se řízení účastní

Soudního řízení o zrušení územního plánu se účastní:

- navrhovatel (ten, kdo podal žalobu),
- odpůrce (obec nebo město, které vydalo územní plán),
- osoby zúčastněné – typicky investor a další dotčení sousedé. Osoby zúčastněné samy nepodaly návrh, ale mají nějaká práva, která mohou být rozhodnutím soudu – zrušením územního plánu – dotčena.

K ZAPAMATOVÁNÍ:

I když to není povinností navrhovatele, je dobré do žaloby uvést, kdo by mohly být osoby zúčastněné, hlavně informace o investorech. Soud jim může doručit oznámení o tom, že byla podána žaloba buď přímo, nebo jen na úřední desce. Pokud jim ale bude doručováno jen na desce, i když byly známy, mohl by to být zbytečný problém z hlediska zákonnosti postupu.

10.4 Co soud řeší

Soud při přezkoumávání územního plánu postupuje podle pravidel, jež vyplývají přímo ze soudního řádu správního a z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Nejprve zkoumá tzv. podmínky řízení – tedy to, jestli vůbec existuje územní plán, který je žalobou napadený (to zpravidla nebývá problém). Dále zkoumá i to, jestli je ten, kdo žalobu podal, aktivně legitimovaný – jestli má práva, která mohla být opatřením obecné povahy – tedy územním plánem, porušena.

Jestliže jsou tyto podmínky splněny, pokračuje soud v kontrole územního plánu. Při kontrole je soud v podstatě vázaný tím, co uvedete v návrhu na zrušení. Proto je dobré návrh sestavit co nejlépe, ideálně za pomoci zkušeného právníka.

Soud při přezkumu územního plánu postupuje podle pěti bodů (tzv. algoritmus přezkumu – pětibodový test územního plánu).

Algoritmus přezkumu vypadá následovně:

- 1) Přezkum pravomoci k vydání územního plánu (vydalo jej zastupitelstvo obce?).
- 2) Přezkum otázky, zda nebyla překročena působnost orgánu veřejné správy.
- 3) Přezkum otázky, zda byl dodržen procesní postup (kupř. byly zveřejněny všechny písemnosti, proběhlo veřejné projednání atp.)
- 4) Přezkum obsahu územního plánu – zkoumá se jeho soulad se zákonem (např. u změn se zkoumá, zda je nezbytné vymezovat nové zastavitelné území).
- 5) Přezkum obsahu napadeného OOP z hlediska jeho proporcionality – tady se řeší, jestli územní plán nezasáhl příliš tvrdě do práv dotčených vlastníků. Územní plán sice může vlastníky omezit v jejich právu využívat pozemek, ale vždy to musí mít určité hranice a míru.



Z JUDIKATURY:

Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.⁴³

Soud nemusí projít všechny kroky. Pokud např. zjistí, že byl porušený už první bod, nepokračuje se dál a územní plán se zruší. Totéž platí tehdy, pokud by územní plán v prvních

⁴³ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.09.2005, čj. 1 Ao 1/2005

dvou bodech obstál, ale problematický by byl třetí krok kontroly. Pak už by soud neřešil otázky spojené se čtvrtým a pátým bodem přezkumu. Při psaní žaloby by se mělo právě podle těchto pěti bodů postupovat. Navrhovatel by měl uvést, proč je právě každý z nich (nebo některý) porušený a proč to způsobuje nezákonnost územního plánu. To, aby byly v návrhu uvedené všechny důvody, proč je územní plán nezákonný, je mimořádně důležité. Soud totiž posuzuje územní plán jen z hledisek uvedených v žalobě.

Pokud plán uspěje ve všech pěti krocích, soud ho nezruší.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Vše podstatné musíte uvést už v žalobě. Důvody, pro které územní plán žalujete, už nesmíte po podání žaloby rozšiřovat. V replice (reakci na vyjádření odpůrce) už můžete jen rozvádět další argumenty.



Z JUDIKATURY:

„I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Protože ve vztahu k výše uvedeným otázkám podmínek pro vymezení zastavěného území samostatným postupem odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá způsobilé rozhodovací důvody, shledal je soud v této části nepřezkoumatelným.“⁴⁴

10.5 Jak to probíhá

Soudní řízení ve věcech územního plánu bývají většinou neveřejná. Po podání návrhu na zrušení územního plánu soud pošle odpůrci, tedy obci či městu, návrh (žalobu) a umožní mu se vyjádřit. Toto vyjádření zase zašle tomu, kdo podal žalobu. Navrhovatel se může znovu

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. 1 Ao 3/2008

vyjádřit (ale nebývá to nezbytné, pokud nejde o složitý případ).

Řízení je většinou jen písemné, bez ústního jednání. Je však možné, že na ústní jednání, zejména ve složitých případech, přeci jen dojde. V tom případě je lépe si vzít advokáta.

Soud musí rozhodnout za 90 dnů od okamžiku, kdy mu žaloba přišla.

Soud vydává buď rozsudek, kterým dá žalobci za pravdu a územní plán zruší. Také může říct, že je územní plán v pořádku a žalobu rozsudkem zamítne. A nakonec může odmítnout návrh na zrušení územního plánu např. proto, že ten, kdo jej podal, neměl aktivní legitimaci a neměl práva, která byla územním plánem dotčena.

10.6

Náhrada nákladů

Pokud žalujete obec nebo město (to je odpůrce), nehradíte odpůrci náklady ani tehdy, když vám nedá soud za pravdu. Musíte však zaplatit soudní poplatek, který je 5 000 Kč. Pokud budete úspěšní a soud vyhrajete, poplatek vám spolu s úhradou nákladů na advokáta musí zaplatit protistrana (obec). V první stupni, tj. u krajského soudu, nehradíte náklady ani osobě zúčastněné (s tím jsme se v praxi nesetkali). Pokud ale prohrajete a věc se dostane k Nejvyššímu správnímu soudu, je možné, že budete hradit některé náklady osobě zúčastněné. V řízení o kasační stížnosti se z ní totiž stává účastník řízení.



PŘÍKLAD Z PRAXE: Arogance a soudy na jihu Moravy

V Jihomoravském kraji nebyly Zásady územního rozvoje jen dalším schvalovaným dokumentem, který by prošel bez valného povědomí veřejnosti. Naopak – několik tisíc občanů zmocnilo zástupce veřejnosti k různým tématům (mj. k podání námítky k trasování rychlostní silnice R52 – zástupce zmocnilo téměř tisíc občanů, pro R43 dalo zmocnění přes patnáct set lidí, třem tisícovkám lidí nebyl lhostejný osud Tuřan – obrovská průmyslová zóna, která se zde plánuje, by zásadně ovlivnila

okolí). Krajský úřad neprojevil přílišný zájem o jednání se zástupci občanů, ač jej o to opakovaně žádali. Na veřejném projednání, které se konalo na jaře 2011, dostal každý z nich, stejně jako každý další občan, přesně vyměřené tři minuty, aby sdělil úředníkům svou námítku. Pak se vypínal mikrofon. Podané námítky a připomínky občanů, obcí a občanských sdružení kraj vyřídil jednoduše – z většiny je zamítl. Arogantní přístup úředníků měl očekávanou dohru – začátkem léta 2012 rozhodoval o zásadách Nejvyšší správní soud. Stejně jako například u pražských zásad dal za pravdu občanům a sdružením a Zásady Jihomoravského kraje celé zrušil (což se stalo historicky poprvé, dříve soud rušil jen sporné části ZÚR). Kromě jiného vytkli soudci NSS Jihomoravskému kraji způsob, jakým řídil veřejné projednání návrhu Zásad územního rozvoje. Soud potvrdil, že účelem veřejného projednání není pouze informování veřejnosti ze strany představitelů kraje o chystaných zásadách územního rozvoje, ale je i diskusním fórem, které by mělo sloužit k výměně náhledů na otázky územního plánování. Tomu měl krajský úřad uzpůsobit organizaci průběhu veřejného projednání a vyhradit dostatečný časový prostor pro vystoupení veřejnosti, který by byl adekvátní množství uplatněných námitek a připomínek a významu přijímané územně plánovací dokumentace. Krajský úřad způsobem, jakým organizoval a řídil veřejné projednání, porušil zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti, zásadu vstřícnosti a slušnosti, a dopustil se tak procesního pochybení.⁴⁵

⁴⁵ Viz Tisková zpráva NSS ze dne 21. 6. 2012, dostupná www.nssoud.cz

10.7

Shrnutí

- Žaloba proti územnímu plánu (spíše jeho části nebo změně) se podává do 1 roku od účinnosti územního plánu
- Pokud už lhůta uplynula, ale ještě nebylo vydané územní rozhodnutí, je možné žalobu proti rozhodnutí spojit s návrhem na zrušení územního plánu
- Žaloba se podává u krajského soudu
- Žalobu mohou z řad veřejnosti podat dotčení vlastníci nemovitostí, zástupce veřejnosti a spolky
- Soud postupuje podle pěti kroků
- Soud má na rozhodnutí 90 dnů
- Soud buď dá žalobci za pravdu a územní plán zruší (rozsudkem), nebo žalobu zamítne (rozsudkem), anebo ji odmítne (usnesením – typicky proto, že ji podal někdo, kdo to nemohl udělat – třeba nájemce)
- Proti rozhodnutí krajského soudu je možno podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Této stížnosti může být přiznán odkladný účinek.

11. SPRÁVNÍ PŘEZKUM V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Územně plánovací dokumentaci (Zásady, územní plány i regulační plány) mohou kromě soudů přezkoumávat i krajské úřady (pro obce) a Ministerstvo pro místní rozvoj (pro kraje a Prahu). Tento přezkum ale není častý. Pokud bychom měli jednu z cest vybrat, doporučili bychom soudní přezkum – už kvůli bohaté judikatuře Nejvyššího správního soudu. Správní přezkum na druhou stranu nepředstavuje žádnou finanční zátěž a podnět k zahájení přezkumného řízení může dát kdokoli.

Na zahájení řízení ale není žádný nárok, je to na uvážení úřadu. To, že chcete zkusit soudní přezkum, nevylučuje později podání žaloby. Je však třeba si pečlivě hlídat lhůty – aby vám kvůli zbytečné cestě přes úřady nezanikla možnost podat žalobu.

Správní přezkum probíhá podle správního řádu (§ 174 zákona č. 500/2004 Sb.). I správní přezkum je časově omezen – usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření. Přezkumné řízení bývá zahájeno tehdy, pokud je zřejmé, že v procesu pořizování územně plánovací dokumentace došlo k nějaké závažné chybě, která způsobila nezákonnost dokumentace. V přezkumném řízení je možné územní plán (nebo regulační plán či Zásady) jen zrušit, nikoli změnit.

Možné by bylo i přezkumné řízení, které by se týkalo jen rozhodnutí o námitce. Je to ale poměrně složitá a nejistá věc. Navíc v okamžiku, kdy vlastníci i zástupce veřejnosti mohou podat návrh na zrušení územního plánu k soudu, ztrácí toto řešení na významu.

12. SITUACE PO ZRUŠENÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU

Právní předpisy: zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Pokud mluvíme o rušení územního plánu, musíme rozlišit několik situací:

- 1) zrušení celého územního plánu (prakticky se neděje),
- 2) zrušení části územního plánu (děje se),
- 3) zrušení změny územního plánu (časté).

12.1

Zrušení celého územního plánu

V případě, kdy je celý územní plán zrušen, nepatří na území obce žádný územní plán. Starý územní plán, který platil (pokud obec nějaký měla) před zrušením územního plánu, neobživne. Území zkrátka nemá žádný územní plán a platí omezená pravidla pro výstavbu (viz § 18 odst. 5 a § 188a stavebního zákona). Je třeba začít co nejdříve pracovat na novém územním plánu.

Při pořizování nového územního plánu se navazuje na poslední úkon, který nebyl zpochybněn, to znamená, že v případě, kdy soud kupř. řekl, že je v pořádku zadání ale už ne návrh, nemusí se znovu zpracovávat a schvalovat zadání, ale přejde se rovnou ke zpracování návrhu na základě tohoto zadání. To může být změněno prostřednictvím pokynů schválených zastupiteli (dle § 51 odst. 3 stavebního zákona).

12.2

Zrušení části územního plánu

Stavební zákon v § 55 odst. 3 říká, že v případě, kdy dojde ke zrušení části územního plánu, zastupitelstvo musí bezodkladně rozhodnout o pořízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu. Pokud změna nevyžaduje zpracování variant řešení, postupuje se ve zkráceném režimu.

Na změně nebo novém územním plánu je třeba začít pracovat zejm. proto, že stavební zákon požaduje, aby územní plán byl zpracován pro celé území obce, a neměla by v něm zůstat „bílá místa“. V Metodickém doporučení k vybraným problémům pořizování územního plánu (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015

^[44]) se uvádí: „V případě, že byla zrušena část územního plánu, která byla v rozporu se zákonem, pak je na část území pohlíženo jako na území bez územního plánu, pokud soud v rozsudku nestanovil jinak. Ty části územního plánu, které nebyly zrušeny, zůstávají v platnosti. Pro předmětné území je pak třeba (bezodkladně) pořídit změnu územního plánu, která odstraní nedostatky, vytknuté v rozhodnutí nebo v rozsudku soudu, kvůli kterým byla část územního plánu zrušena.“

12.3

Zrušení změny územního plánu

Pokud dojde ke zrušení změny územního plánu, je situace jiná od zrušení celého územního plánu a od zrušení části územního plánu. Území se vrací do své původní regulace. Kde bylo pole, změněné na stavební pozemky, je opět pole.

Nejvyšší správní soud k tomu řekl: „Nedochází-li zásadně k obnově původního právního předpisu, pak nejsou důvody pro zásadní odlišný přístup k opatřením obecné povahy, která nejsou ani právním předpisem a ani rozhodnutím (...) Ani zrušením opatření obecné povahy proto nedochází k „oživnutí“ předchozího opatření obecné povahy (...) Dojde-li ke zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně územního plánu, ať již v soudním či přezkumném řízení, znamená to, že platí územní plán v podobě před zrušenou změnou. To plyne nejen z jazykového výkladu výrazu „změna“, nýbrž také z koncepce stavebního zákona, který stanoví povinnost každé obce mít vlastní územní plán pro celé své území a neumožňuje územní plán pořizovateli bez dalšího zrušit (...) Změna územního plánu je totiž regulací menší intenzity v procesu

územního plánování a nepředstavuje natolik vážný zásah do právní jistoty obyvatel obce. Pokud nadále platí územní plán v podobě před zrušenou změnou, pak dochází k „návratu“ k logické a vnitřně provázané koncepci územního plánu. Zvolené řešení tak přispívá k větší stabilitě a zohledňuje potřebu souvislé regulace celého území obce.“

Při pořizování nové změny (po zrušení té původní) je však zapotřebí vždy postupovat

přesně v souladu se stavebním zákonem. Také je nutné zdůraznit, že změna územního plánu může být úplně jiná než ta, která byla zrušena. Zastupitelé nemají povinnost schválit takovou změnu, která by danou lokalitu řešila stejně. Namísto pozemku určeného k zástavbě tak může vzniknout pozemek určený k zemědělské výrobě.

13. NÁHRADY INVESTORŮM – PLATÍ OBEC ZA ZMAŘENOU INVESTICI?

Pokud jde o náhrady investorům, je třeba rozlišovat několik situací:

- 1) Existuje územní plán, který je změněn z rozhodnutí zastupitelů a změna je v souladu se zákony – u některých pozemků je zrušeno jejich určení k zastavění – investor už zkrátka stavět nemůže (pokud už nezískal pravomocné územní rozhodnutí nebo podobné rozhodnutí).
- 2) Existuje územní plán, který je změněn z rozhodnutí zastupitelů, vlastník pozemků již pozemky nemůže využívat tak, jako před změnou územního plánu. Např. zemědělec už nemůže pozemky využívat pro zemědělskou výrobu. Nejde o situaci jako v bodě 1), kdy na pozemcích nelze stavět. Tuto situaci stavební zákon nepředvídá, ale řešily ji soudy.
- 3) Změnu územního plánu nebo část územního plánu nebo celý územní plán (málo pravděpodobné) zruší soud nebo krajský úřad (u Prahy Ministerstvo pro místní rozvoj) a investor už nemá pozemky, na kterých šlo díky změně územního plánu stavět kupř. byty. Má jenom pole, která měl i před změnou. Žalobu s velkou pravděpodobností nepodává v této situaci investor, ale třeba dotčený sousední vlastník bytu.
- 4) Změna územního plánu způsobila, že investor nemůže pozemek využívat tak, jako před změnou. Např. má zemědělec pozemek, kde chtěl chovat koně. Územní plán je ale změnil na občanskou vybavenost. Podnikání už je nemožné, ale zemědělec se rozhodl územní plán napadnout. Soud změnu územního plánu zrušil. Zemědělec by mohl mít nárok na odškodnění, pokud mu nějaká škoda z nezákonného územního plánu vznikla.

13.1 Náhrada za změny v území podle § 102 stavebního zákona

Pokud dojde v důsledku změny části územního plánu z rozhodnutí zastupitelů ke zmaření investice, zná stavební zákon postup pro takzvané náhrady za změny v území. Konkrétně jde o § 102 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení platí, že vlastníkovu pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku.

Náhrada vlastníkovu nebo oprávněnému nenáleží, jestliže k uvedenému zrušení došlo

na základě jeho návrhu nebo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu, nebo jeho změny. Pětiletá podmínka se neuplatní, jestliže během těchto 5 let:

- a) nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedenou územně plánovací dokumentací určeno (a toto rozhodnutí je stále platné)
- b) byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná.

Důležité je si uvědomit, že v těchto případech nejde o nezákonnou změnu, protože územní plán může za určitých podmínek zasahovat do vlastnických práv a nikdo nemá nárok na to, aby právě jeho pozemek byl podle územního plánu např. stavební. Nejde tedy o náhradu škody (žádná nevznikla), ale o náhradu za legální zásah do vlastnického práva.

13.2

Náhrady za jiné změny v území než zrušení určení pozemku k zastavění

Podobně by mohl nárok na náhradu za změny v území uplatňovat i např. zemědělský podnikatel v situaci, kdy mu změna územního plánu nedovolí už dál podnikat v oboru, např. už nemůže postavit na pozemcích určených pro občanskou vybavenost stáj pro 20 koní a další budovy. To vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.⁴⁵

Také v tomto případě je změna v souladu se zákonem, zemědělec se sice možná brání žalobou, ale změna u soudního přezkumu ob stojí. Přesto ovšem výrazně zasáhne do vlastnických práv, stejně jako změna, která podléhá režimu § 102 stavebního zákona. Tuto situaci ale stavební zákon výslovně neřeší.

Nejvyšší soud k tomu (poněkud nelogicky, protože ani v tomto případě nejde o řešení náhrad za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, stejně jako v předchozím případě je územní plán v souladu se zákonem, jen zasáhl do vlastnických práv) říká: „Nárok účastníka, který v občanskoprávním soudním řízení tvrdí, že mu změnou dosavadního nebo vydáním nového územního plánu vznikla újma, jež není nahraditelná podle § 102 odst. 2 stavebního zákona (náhrada některých nároků v souvislosti se změnou územního plánu řešená přímo stavebním zákonem), neposuzuje podle obecného předpisu (občanského zákoníku) o odpovědnosti za škodu, nýbrž podle zvláštního zákona, který řeší odpovědnost za škodu způsobenou výkonem veřejné moci (č. 82/1998 Sb.).“ (Podle rozsudku Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 3444/2013, ze dne 27. 10. 2015). Dotčený vlastník musí postupovat stejně, jako kdyby mu byla škoda způsobena nezákonným rozhodnutím, ačkoli logičtější by byl analogický postup jako v případě § 102 stavebního zákona u změn, které zruší určení pozemku k zastavění.

13.3

Náhrada škody za zrušení změny územního plánu soudem

V situaci, kdy soud zruší např. změny územního plánu, která umožňovala investorovi stavět v lokalitě, kde dříve bylo pole a po změně územního plánu se z něj staly plochy pro výstavbu rodinných domů, je složitá. Dřívější judikatura se přiklání k tomu, že ke vzniku škody nedošlo tím, že byla schválena změna územního plánu (ta naopak přece výstavbu a zhodnocení pozemku umožnila), ale tím, že soud změnu jako nezákonnou zrušil. Proto neexistovala příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím (zde změnou územního plánu) a mezi vzniklou škodou.

Novější judikatura ale tento přístup změnila a celá situace je složitější. Ústavní soud k tomu říká: „Způsobit škodu tak za určitých okolností může i nezákonné rozhodnutí orgánu veřejné moci, které bylo vydáno in favorem poškozeného účastníka a které bylo dodatečně jako nezákonné zrušeno, ač k tomu došlo nezávisle na jeho procesní aktivitě. Totiž u takových rozhodnutí je logicky vyloučeno, aby se poškozený účastník domáhal jejich formálního zrušení (leđa v případě, že mu bylo vyhověno jen zčásti a opravným prostředkem sleduje dosažení plného uspokojení, což se ale se smyslem a účelem zrušení rozhodnutí pro nezákonnost přirozeně míjí), když jejich samotné vydání ještě škodu v majetkové či imateriální sféře tohoto účastníka nepůsobí, jak správně uzavřel Nejvyšší soud v napadeném rozsudku (str. 5), ba naopak, ale ke škodě dojde právě až v posledku jejich dodatečného zrušení, což v souzené věci obecné soudy již pominuly, resp. odmítly náležitě zohlednit.“ (II.ÚS 1667/12 ze dne 11. 3. 2014)

V srpnu 2017 rozhodoval Nejvyšší soud o dovolání jednoho pražského developera (Košířské výhledy s.r.o.). Ten se domáhal náhrady škody ve výši 38 599 902,38 Kč za zmařenou investici. Obvodní soud pro Prahu nejdříve v říjnu 2014 odmítl žalobu developera na náhradu škody a v roce 2015 tento rozsudek potvrdil Městský soud v Praze (ten ale zčásti pozměnil argumentaci). Obvodní soud argumentoval starším rozsudkem Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 9.

2002, sp. zn. 25 Cdo 2244/2000, podle kterého neodpovídá stát za škodu, jež vznikla následkem zrušení nezákonného rozhodnutí, nýbrž následkem jeho vydání).

Nejvyšší soud ale v roce 2017 mj. konstatoval (rozsudek nejvyššího soudu zde dne 8. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015: „Dojde-li ke škodné události, kterou je přerušen určitý proces, který je s to vytvořit zisk, záleží zejména na složitosti přerušného procesu a fázi, v níž se tento proces nacházel, zda bude možné dovodit, že právě škodná událost byla příčinou nedosažení konkrétního zisku. Plyne z obecné zkušenosti, že pokud se jednalo o proces složitý, pokud škodná událost zasáhla do procesu v jeho brzké fázi, či závisel-li výsledek tohoto procesu na nejisté okolnosti, je významně oslabena možnost dosáhnout zjištění, zda k zisku nedošlo právě v důsledku škodné události. Judikatura (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. 25 Cdo 818/2005) tak dospěla např. k závěru, že pouhé tvrzené zmaření zamýšleného podnikatelského záměru poškozeného k odškodnění nestačí ...

Co se týká dalšího důvodu, pro nějž měla být příčinná souvislost vyloučena, tedy možného nevydání kladných rozhodnutí dle stavebního zákona, patří připomenout rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2179/2013, uveřejněné pod číslem 20/2017 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek. Podle druhé z právních vět, s nimiž bylo rozhodnutí publikováno, je-li vydání úředního povolení pro výkon určité činnosti součástí obvyklého běhu věci, je jeho nevydání v zákonem stanovené lhůtě příčinnou ztráty zisku ušlého tím, že poškozený nemohl činnost, pro níž o povolení žádal, realizovat. Z uvedeného vyplývá, že soud měl při zkoumání příčinné souvislosti učinit závěr, zda by s ohledem na charakter potřebného povolení a konkrétní okolnosti věci bylo obvyklé, že by k vydání úředního povolení došlo či nikoliv. Důkazní břemeno ohledně skutečnosti, že za obvyklého běhu věci by k vydání úředního povolení vyšlo, nese žalobce. Příčinná souvislost by byla vyloučena zejména za existence takové skutečnosti, jež by vydání úředního povolení činila vyloučeným, popř. značně nejistým, či že by vydání povolení záviselo na uvážení ze

strany orgánu. Jelikož odvolací soud neučinil ohledně výše zmíněných skutečností potřebná zjištění, nebylo možné bez dalšího vyloučit existenci příčinné souvislosti. Jím provedené právní posouzení je v tomto ohledu (přínejmenším) neúplné, a tedy i nesprávné.“

Městský soud ve věci zatím nerozhodl, je ale už teď zřejmé, že bude nutno posuzovat mnohem více proměnných a že automaticky neplatí, že zrušení změny územního plánu soudem nemůže vést k náhradě škody, kterou bude muset obec developerovi poskytnout.

13.4 Legitimní očekávání investorů spojená s územním plánem

Pro případy, kdy investor koupí např. pozemky, které jsou podle územního plánu zemědělskou plochou, a následně vyvine veškerou možnou snahu o to, aby byly územním plánem přeměněny na pozemky stavební, je třeba ještě uvážit, zda vůbec vznikla reálná škoda a jaká mohou mít investoři legitimní očekávání jen ze samotného územního plánu. Základním argumentem developerů totiž bude zásah do právní jistoty, a především do legitimních očekávání. Zde je namístě se zeptat: „Může mít investor vůbec nějaká legitimní očekávání už na základě územního plánu?“ Územní plán není totiž nic jiného než plán. Nikdo nemá žádný nárok na to, aby jeho pozemky určil ke konkrétnímu využití, a nikomu přímo z územního plánu nevznikají žádná oprávnění. Investor na základě samotného územního plánu nemá žádný příslib toho, že skutečně obdrží kladné územní rozhodnutí a stavební povolení. Může mu tedy vzniknout jakákoli měřitelná újma?

K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřoval několikrát a mj. k tomu shrnul: „Nejvyšší správní soud rovněž nemůže přisvědčit tomu, že by napadený územní plán ve vztahu k předmětným nemovitostem nebyl proporcionální. Z předchozího územního plánu a rovněž ze shodných tvrzení účastníků řízení vyplynulo, že předmětné pozemky nikdy nebyly zařazeny do zastavěného území. Ponechání statusu quo, aniž by došlo k nějaké podstatné změně

v řešeném území nebo v příslušné právní úpravě, nemůže podle názoru Nejvyššího správního soudu být neproporcionální (srov. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120), protože se do práv navrhovatele novým způsobem jakkoli nezasahuje, nebo v rozporu s legitimním očekáváním navrhovatele, protože na zařazení pozemku do určité kategorie podle představ jeho vlastníka, jestliže nejsou splněny příslušné zákonné podmínky, není právní nárok (srov. početnou judikaturu Nejvyššího správního soudu citovanou níže) (...). Nelze proto za dané skutkové a právní situace hovořit o tom, že by navrhovatel měl jakkoli legitimní očekávání v tom směru, že jeho požadavku na povolení individuální rekreace bude vyhověno, případně že by zachování stávající situace u předmětných nemovitostí bylo neproporcionální. Argumentace navrhovatele ohledně zařazení pozemků do travních porostů jako „předstupně“ stavebního či rekreačního pozemku je zcela irelevantní a v rozporu právním řádem. Ostatně princip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy, ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie.“ (Dle rozsudku NSS sp. zn. 6 Aos 2/2012 ze dne 19. 12.2012).

Jako další bod naší argumentace proti požadavkům developerů na náhrady škod bychom uvedli následující stanovisko Ústavního soudu: „Nad rámec je možno uvést, že podstatou stěžovatelovy stížnosti je skutečnost, že zrušením územního plánu již není jeho pozemek stavebním, čímž mělo být zasazeno do jeho legitimního očekávání (evidentně na určitou hodnotu pozemku), a tím i vlastnictví. Není však zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje subjektivní veřejné (natož ústavní) právo na to, aby jeho pozemek měl režim stavebního pozemku, tedy na to, že pokud byl územním plánem pozemek určen jako stavební, musí stavebním (zřejmě navzdory možným pochybením, vadám, nezákonnostem či protíústavnostem při přijímání územního plánu) navždy zůstat. Z tohoto pohledu by pak bylo

zakotvení soudního přezkumu územních plánů zcela zbytečné, neboť vyhovění jakémukoliv takovému návrhu Nejvyšším správním soudem by představovalo protiústavní zásah do „legitimního očekávání“ vlastníků pozemků (odlišných od navrhovatele) pokud se týká určení druhu pozemku. Ostatně neexistuje ani subjektivní právo na to, aby pozemku byl „určen“ územním plánem stěžovatelem zamýšlený režim. Ústavní soud již opakovaně judikoval, že vlastnické právo není absolutní, neboť toto lze při dodržení ústavních a zákonných mezí omezit (či dokonce za dodržení takových limitů lze přistoupit k vyvlastnění). Pokud stěžovatel zmiňuje „legitimní očekávání“, tak je možno uvést, že sám poukázal na § 101d soudního řádu správního, dle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena, a uvedl, že to se týká např. situací, kdy již dojde v mezidobí (tj. před zrušením opatření obecné povahy – územního plánu) k vydání rozhodnutí o umístění stavby. Je tedy zřejmé, že ochrana již konkrétních legitimních očekávání vlastníků založených rozhodnutími v individuálních případech je soudním řádem správním zajištěna.“ (Usnesení Ústavního soudu III.ÚS 3108/09 ze dne 18. 3. 2010.)

Takový výklad, podle kterého zrušením samotné změny nebo úpravou územního plánu nevzniká developerovi reálná škoda, podporuje i skutečnost, že v případě, kdy je na základě změny nebo úpravy územního plánu vydáno územní rozhodnutí, stává se toto rozhodnutí zásadním limitem pro přezkum samotného územního plánu. Pokud tedy developer už získal územní rozhodnutí, na základě kterého už mu vznikají mnohem konkrétnější práva než ze samotného územního plánu, není možné změnu územního plánu napadnout. To potvrzuje i Nejvyšší správní soud: „Předmětné ustanovení s. ř. s. dále hovoří o „oprávnění“ podat žalobu. Nejvyšší správní soud z toho dovozuje, že se musí jednat o žalobu přípustnou a projednatelnou. Podmínkou projednatelnosti žaloby je splnění podmínek řízení, mezi něž patří i lhůta pro podání žaloby (v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu činí obecná lhůta dva měsíce od oznámení rozhodnutí, § 71 odst. 1 s. ř. s.). Je-li tedy podání žaloby proti správnímu rozhodnutí omezeno

zákonnou lhůtou a je-li navrhovatel povinen podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části „společně“ s takovou žalobou, musí tento návrh doručit soudu v této zákonné lhůtě. Později podaný návrh na zrušení opatření obecné povahy by nebylo možné považovat za podaný „společně“ s žalobou a bylo by jej nutné odmítnout pro nedodržení podmínky v § 101a odst. 1 druhá věta s. ř. s.“ Ostatně i v případě náhrad dle § 102 zákon požaduje, aby byl developer aktivní a činil potřebné kroky pro vydání územního rozhodnutí, jinak nemá na náhradu nárok.

13.5

Právní úprava náhrady škody

Na tomto místě se musíme zastavit u právní úpravy náhrady škody za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, neboť právě o tento proces jde. Tuto otázku řeší zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.⁴⁶ V souladu s § 8 lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku. Podle § 20 tohoto zákona platí, že pokud bylo obcí nebo krajem v samostatné působnosti vydáno nezákonné rozhodnutí v řízení, na něž se vztahují předpisy o správním řízení (tj. především správní řád), mají účastníci řízení právo na náhradu škody, která jim zrušeným rozhodnutím vznikla. Zákon požaduje, aby pro možnost uplatnění náhrady škody byly splněny tři kumulativní podmínky (musí být splněny současně):

- nezákonné rozhodnutí,
- vznik škody,
- příčinná souvislost mezi prvními dvěma body.

Nejpalčivější otázkou samozřejmě je, zda existuje příčinná souvislost mezi vznikem škody a mezi existencí nezákonného rozhod-

nutí, tj. zodpovězení otázky, zda skutečně na základě vydání nezákonné úpravy územního plánu vznikla developerovi nějaká škoda, resp. újma. Nejvyšší soud se k této otázce vyjádřil následovně: „O vztah příčinné souvislosti se jedná, vznikla-li škoda následkem nezákonného rozhodnutí, tedy je-li nezákonné rozhodnutí a škoda ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je-li doloženo, že nebýt nezákonného rozhodnutí, ke škodě by nedošlo. Byla-li příčinou vzniku škody jiná skutečnost, odpovědnost za škodu nenastává; příčinou škody může být jen ta skutečnost, bez níž by škodný následek nevznikl. Přitom nemusí jít o příčinu jedinou, nýbrž stačí, jde-li o jednu z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, o jehož odškodnění jde, a to o příčinu podstatnou.“ (Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR [28 Cdo 2397/2006 ze dne 7. 10. 2008.]



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Územní plán je jenom plán. Schválená změna územního plánu jednoduše neznamená, že se bude moci stavět. Se samotným územním plánem nemůže mít investor spojená žádná konkrétní komerční očekávání – vždy se jedná pouze o předpoklad s větší či menší mírou podnikatelského rizika. V některých případech by ale investor mohl prokázat, že mu skutečně vznikla škoda zrušením nezákonné změny územního plánu.

14. UŽITEČNÉ ODKAZY

- 1) Ministerstvo pro místní rozvoj – www.mmr.cz
- 2) Systém SEA – http://portal.cenia.cz/eiasea/view/SEA100_koncepce
- 3) Ústav územního rozvoje – www.uur.cz
- 4) Otevřená společnost (právo na informace) – www.otevrete.cz
- 5) Geoportál (včetně nahlížení do Katastru nemovitostí) – http://geoportal.cuzk.cz/%28S%28anljlyzd0krjuvsdpsh3ijaw%29%29/Default.aspx?head_tab=sekce-00-gp&mode=TextMeta&text=uvod_uvod&menu=01&news=yes&UvodniStrana=yes
- 6) Nejvyšší správní soud – www.nssoud.cz
- 7) Právní předpisy v aktuálním znění – www.portal.gov.cz
- 8) Ministerstvo vnitra – metodiky pro obce a kraje – <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/odbor-verejne-spravy-doзору-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>
- 9) Veřejný ochránce práv – www.ochrance.cz
- 10) Více o metodách participace – <http://www.participativnimetody.cz/>

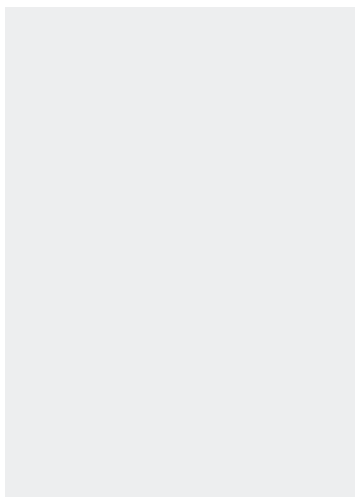


15. VZORY

Potřebné vzory najdete na našem webu www.arnika.org. Můžete si je snadno stáhnout ve formátu Word a obměnit podle vašich potřeb.

16. VÝBĚR Z DALŠÍCH PUBLIKACÍ ARNIKY

Všechny publikace najdete na www.arnika.org/publikace



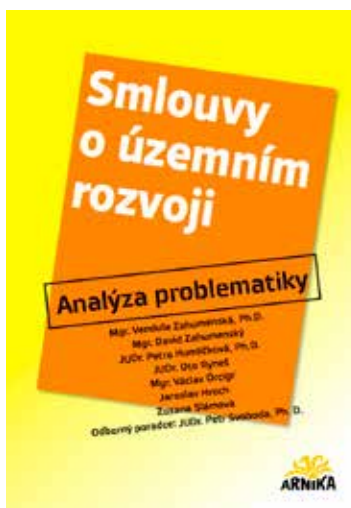
Posuzování vlivů na životní prostředí, 2018



Kdo se ptá, ten se dozví: Právo na informace v praxi, 2016



Jenštejn: Místo pro život, nebo jen pro bydlení?, případová studie, 2017



Analýza právní úpravy smluv o územním rozvoji, 2017



Vydalo:
Centrum pro podporu občanů sdružení Arnika v roce 2019
v rámci řady příruček Příručky aktivního občana.

Arnika

Arnika chrání přírodu a zdravé prostředí pro budoucí generace doma i ve světě. Dlouhodobě prosazujeme méně odpadů a nebezpečných látek, živé řeky a pestrou přírodu a právo občanů rozhodovat o životním prostředí.

Kampaň Nenechme se vybagrovat!

Nový dům v sousedství se do Vaší ulice příliš nehodí ... Obchodní centrum zabralo kus parku, kam jste byli zvyklí chodit ... Za městem vyrostly skladové haly ... Také jste něco podobného zažili? Chcete-li ovlivnit, jak vypadá Vaše město, obec nebo ulice, zúčastněte se rozhodovacích procesů. I Váš hlas je důležitý pro budoucnost míst, která máte rádi. Prosazujeme lepší přístup k informacím a podporujeme lidi, kteří se chtějí podílet na rozhodování o místech, kde žijí. Bráníme občanská práva proti tlakům na jejich oslabení a usilujeme o zlepšení vymahatelnosti práva. Pomáháme v desítkách konkrétních případů.

Více informací:

Web: www.arnika.org/ucastverejnosti

Facebook: [arnika.org](https://www.facebook.com/arnika.org)



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Tato publikace je finančně podpořena z projektu Ministerstva vnitra.
Názory v ní obsažené nemusí vyjadřovat názory Ministerstva vnitra.



příručky aktivního občana



2019



ISBN 978-80-87651-44-5

