

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Ing. arch. PhDr. Mgr. Renata Hrbáčková

Opatření obecné povahy – územní plán

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: JUDr. Josef Vedral, PhD.

Tematický okruh: Správní právo

Datum vypracování práce: 28. 01. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce, včetně poznámek pod čarou má 266 691 znaků včetně mezer. Část od Seznamu zkratek po General measure – master plane, abstract, key words včetně má 16 892 znaků včetně mezer.

Ing. arch. PhDr. Mgr. Renata Hrbáčková

V Praze dne 28. 01. 2019

Obsah

Úvod.....	5
1. Veřejná správa	8
1.1. Činnost veřejné správy	9
1.2. Formy činnosti veřejné správy.....	9
1.5.1. Normativní právní akt.....	11
1.5.2. Individuální právní akt.....	11
2. Opatření obecné povahy	13
2.1. Historie opatření obecné povahy	13
2.2. Charakteristika a vymezení opatření obecné povahy.....	14
2.3. Znaky opatření obecné povahy.....	15
2.4. Přístupy k vydání opatření obecné povahy v právní úpravě.....	17
2.5. Pojetí opatření obecné povahy v judikatuře.....	18
2.5.1. Formální pojetí.....	18
2.5.2. Materiální pojetí.....	19
2.5.3. Příklady opatření obecné povahy podle judikatury.....	21
3. Proces vzniku opatření obecné povahy.....	25
3.1. Tvorba návrhu opatření obecné povahy	28
3.2. Projednání návrhu opatření s dotčenými orgány	29
3.3. Řízení o návrhu opatření.....	29
4. Pojmy urbanismus a územní plánování	34
4.1. Urbanismus	34
4.2. Územní plánování	34
5. Nástroje územního plánování	36
5.1. Územně plánovací podklady	36
5.2. Politika územního rozvoje	36
5.3. Územně plánovací dokumentace.....	37
5.3.1. Zásady územního rozvoje	37
5.3.2. Územní plán	37
5.3.3. Regulační plán.....	38
6. Pořizování územního plánu - proces vzniku územního plánu	40
6.1. Pořízení územního plánu	41
6.1.1. Rozhodnutí o pořízení územního plánu.....	41
6.1.2. Náklady na pořízení územního plánu.....	42
6.1.3. Návrh na pořízení územního plánu.....	42
6.2. Zadání územního plánu	43
6.3. Návrh územního plánu.....	45
6.3.1. Společné projednání	46
6.3.2. Úprava návrhu územního plánu	47
6.4. Řízení o územním plánu	48
6.5. Vydání územního plánu	56
6.6. Účinnost územního plánu.....	58
7. Uložení územního plánu	61
8. Vyhodnocování územního plánu.....	63
6.1. Změny.....	63
6.2. Zkrácený postup.....	63
9. Exekuce	66
10. Opravné a dozorčí prostředky	68

10.1.	Správní přezkoumání územního plánu	68
10.2.	Soudní přezkoumání územního plánu	73
10.3.	Přezkoumání rozhodnutí o námitkách	83
11.	Diskuze.....	86
	Závěr.....	105
	Seznam zkratek.....	109
	Seznam použitých zdrojů.....	110
	Opatření obecné povahy - územní plán, abstrakt, klíčová slova.....	117
	General measure – master plane, abstract, key words.....	118

Úvod

Opatření obecné povahy není v našem právním řádu útvarem zcela novým, a ani neznámým institutem správního práva. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“, jej plně stabilizoval a postupně se toto opatření obecné povahy etabluje a hledá si své místo a uplatnění v systému správní praxe a jejích činností.

Záměrem této práce je pokusit se o zhodnocení významu a uplatnění opatření obecné povahy a jeho potřebnosti či nezbytnosti ve správní praxi, ve smyslu posouzení převahy pozitiv nebo negativ a doporučení dalšího postupu a zaměřit se na postavení opatření obecné povahy v systému správního práva a v činnosti veřejné správy, dále chce popsat a zhodnotit jeho aplikační možnosti, meze jeho užití a uvést doporučení k možným úpravám tak, aby se minimalizovaly aplikační a výkladové nejasnosti ve smyslu základních zásad správního práva, zejména legitimního očekávání, právní jistoty, předvídatelnosti a zákonnosti. Proto je, vzhledem ke zvláštnímu charakteru opatření obecné povahy, nezbytné provést stručný úvod do charakteristiky veřejné správy, jejích funkcí a metod, činností a forem těchto činností, a to právě s ohledem na široké možnosti užití tohoto institutu v zásadě všemi druhy orgánů veřejné správy.

Smyslem práce je opatření obecné povahy jednak vymezit, pojmenovat a určit jeho signifikantní znaky, zejména s využitím dnes již poměrně rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu a dostupných písemných a elektronických zdrojů, popsat proces projednání návrhu opatření obecné povahy, řízení o jeho vydání se zaměřením na základní zásady, „účastníky“, zahájení, doručení (zveřejnění, projednání, připomínky, námítky) a proces jeho vydání a účinnosti. Nezbytné je zabývat se možnostmi dosažení nápravy prostředky, které skýtá správní řád a zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v účinném znění (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“), to vše s využitím poznámek a odkazů, zejména na dnes nejfrekventovanější a judikaturou prověřované opatření obecní povahy, které je vydáváno podle stavebního zákona, a to opatření obecné povahy – územní plán obce. Toto se soustředí na rozbor a charakteristiky opatření obecné povahy v jeho obecné podobě, jež je základem pro vypořádání se s praktickou aplikací tohoto institutu v dnes jedné z nejfrekventovanějších oblastí jak jeho užívání, a to oblasti stavebního práva, resp. specifické podoblasti – územního plánování, tak rovněž v oblasti často podrobované správnímu, a hlavně soudnímu přezkoumání.

Práce podává nezbytně nutnou stručnou charakteristiku oboru územního plánování a urbanismu, jako specifické oblasti stavebního práva, popis a srovnání základních nástrojů územního plánování, procesu pořizování - projednání a vydání jednoho z těchto nástrojů – a to

územního plánu s přihlédnutím k procesním a věcným zvláštnostem a odchylkám, a z toho vyplývající úvahu nad postavením, smyslem, opodstatněním a potřebou opatření obecné povahy ve stavebním právu, územním plánování, resp. povahy územního plánu, procesu pořízení a vydání. Je rovněž zamyšlením nad problémy při jeho aplikaci s návrhy a doporučením možných řešení.

Práce charakterizuje, pouze velmi stručně, územní plán a další nástroje územního plánování jako jednu z forem činnosti veřejné správy a jejich místo v právním řádu jako východisko pro zařazení tohoto útvaru do systematiky stavebního zákona, zabývá se vztahem věcného obsahu a výsledné právní formy u jednotlivých nástrojů územního plánování, z nichž nejfrekventovanější je právě územní plán obce, na který se zaměřuje podrobněji. Zaměřuje se na rozbor procesu pořizování a vydání územního plánu a upozorňuje na rizika a nedostatky této úpravy s využitím judikatury, vše s cílem zamyslet se nad významem a potřebností tohoto institutu – opatření obecné povahy - pro územně plánovací praxi s využitím ilustrujících příkladů a diskuse, a dále se snaží nalézt a doporučit cesty k úpravám, dát doporučení pro další územně plánovací činnost, neboť územně plánovací praxi s postupujícím časem nepřináší tento institut jeho stabilizaci, ale otevírá další nejasnosti, navozuje obtížně řešitelné situace, a to zejména vzhledem k nejednoznačnosti právní úpravy. Při výkladu se vychází z právní úpravy stavebního zákona účinné od 1. 1. 2018, tj. od jeho změny zákonem č. 250/2017 Sb., s využitím potřebných retrospektiv do předchozích právních úprav.

Pro rigorózní práci jsou využity zejména zdroje: literární - monografie, časopisy, právní předpisy, soudní judikatura, a rovněž poznatky z praxe, té zdroje. Práce je doplněna přílohou obsahující vzory vytvořené pro proces vzniku – pořízení a vydání územního plánu, které jsem vytvořila pro pořizovatelskou činnost a upravila pro potřeby této práce. Pokud jsou v textu užity pojmy: „stavební zákon“ nebo „stavební zákon z roku 2006“ jde o zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); užívá-li se sousloví „správní řád“ - jde o zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, je-li v textu uvedeno „soudní řád správní“ nebo „s.ř.s.“ – jde o zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, vše ve znění pozdějších předpisů; zkratkami „NSS“, „ÚS“, „KS“- se označují nejvyšší správní, ústavní a krajské soudy. Pokud je v práci uveden pojem „územní plán“, myslí se tím i jeho „změna“; pokud se hovoří o „opatření“ nebo „opatření obecné povahy“, myslí se i podle povahy věci územní plán (obce); pokud je v textu použito označení „zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů“ odpovídá mu i formulace „stavební zákon z roku 1976“ nebo „z. č. 50/1976 Sb.“

Cílem práce je porovnat opatření obecné povahy – územní plán v jeho akademické (legislativní) podobě s jeho praktickou aplikací ve specifickém oboru veřejné správy, územním plánování, a vyhodnotit význam a dopad jeho uplatnění a nezbytnost ve smyslu posouzení přínosů a záporů pro správní praxi a doporučení možné úpravy.

1. Veřejná správa

Pojem „veřejná správa“ je ústředním pojmem správního práva. Obecně se jím rozumí správa věcí veřejných ve veřejném zájmu realizovaná jako projev výkonné moci státu. Přitom pojem „veřejný zájem“ je neurčitým právním pojmem a je potřeba jeho význam a obsah vykládat vždy ve vztahu ke konkrétní věci a situaci, a také právní úpravě na ni se vztahující. Obecně lze dovodit, že by mělo jít o zájem, který je všeobecně nebo většinou prospěšný. F. Morstein-Marx formuluje paradox veřejné správy jako instituce – člověk chce od správy tím více, čím méně o ní ví a rozumí jí. Zajímavý je také jeho názor, že veřejná správa je institucí, kterou utváří ekonomické chování lidí, a ekonomický člověk by měl rozhodovat racionálně, ale rozhoduje (myšleno musí rozhodovat) jako správní člověk¹.

Naproti tomu je potřeba od veřejné správy odlišit správu soukromou, která je správou vlastních záležitostí, a je věcí individuálního rozhodnutí osoby. Pro obě správy však platí stejná podmínka, a to její výkon v souladu s právem, zákonem, i když, na rozdíl od soukromé správy, je veřejná více právem vázána². Obvykle je veřejná správa z hlediska významu pojímána jako výkon činností, pak jde o její materiální nebo také funkční vymezení; na straně druhé jde o soubor institucí, tedy orgánů, úřadů atp., které ji vykonávají – v tomto případě jde o veřejnou správu ve smyslu institucionálním nebo také formálním či organizačním. Přitom formální a materiální pojetí se zcela nekryjí. Zatímco v prvním případě je rozhodujícím kritériem druh činnosti a nikoli charakter instituce, která ji vykonává, je ve druhém případě rozhodujícím kritériem povaha instituce a veřejné úkoly, které má v rámci institucionalizované dělby moci plnit a které jsou jí, jako působnost, přikázány.³

Nositelem veřejné správy v obecně chápaném pojetí je stát, a proto veřejná správa jím vykonávaná se označuje jako státní správa, která může být vykonávána přímo nebo nepřímo na základě zákonné delegace subjekty odlišnými od státu. Od státu odvozují svou právní subjektivitu veřejnoprávní korporace a veřejná správa jimi vykonávaná je samosprávou, ve smyslu práva řídit část veřejných věcí ve vlastním zájmu na vlastní účet a odpovědnost (typicky územní samosprávné celky a zájmové samosprávy).

¹ POMAHAČ, Richard-VIDLÁKOVÁ, Olga. Z. *Veřejná správa*. Vydání 1. Praha: C.H.BECK, 2002. s. 57.

² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 16. prosince 1992, Čl. 2 odst 3: Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon a odst. 4: Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vydání 7. Praha: C.H.Beck. 2009. s. 7.

1.1. Činnost veřejné správy

Činnost veřejné správy, a to státní správy, tak i samosprávy, má funkci organizační a nařizovací s výkonným, vrchnostenským (na principu subordinační, nadřízenosti a podřízenosti) a podzákonným charakterem, směřující k plnění stanovených úkolů. V případě samosprávy, pokud nejde o delegaci (nepřímý výkon státní správy), se touto činností míní, jak bylo uvedeno výše, správa vlastních záležitostí. Význam systematiky činnosti veřejné správy a její a klasifikace tvoří základ správního práva, a to zvláště za situace, kdy obecné instituty nejsou v právním řádu zahrnuty nebo nejsou legálně vymezeny. Jde proto o poskytnutí právního výkladu veřejné správy v materiálním pojetí.⁴

1.2. Formy činnosti veřejné správy

Jednotná systematika dělení forem činnosti veřejné správy doposud není vytvořena, a jistě je obtížné, ne-li nemožné, ji vytvořit. Mezi základní a převažující hlediska členění se uvádí kritérium, zda určitý správní úkon může mít **právní důsledky** nebo **nikoli**.⁵

Členění je uváděno v závislosti na formách a metodách správních činnosti:

- a) podle toho, vůči komu jednání správního orgánu směřuje, zda vůči adresátům (mimo sféru veřejné správy) – jde o **vnější akty** jako správní rozhodnutí, opatření obecné povahy; nebo dovnitř systému veřejné správy – **vnitřní akty** upravující zejména organizaci a fungování instituce, případně postavení a vztahy osob v nich zařazených;
- b) podle typu správních úkonů na **jednostranné**, kam typicky řadíme individuální správní akty a **dvou** a **vícestranné**, kterými jsou např. veřejnoprávní smlouvy;
- c) podle stupně obecnosti vyjádření okruhu adresátů a věcí na **abstraktní akty** s druhově vyjádřeným okruhem věcí a adresátů, resp. neurčitým okruhem adresátů (zejména normativní právní předpisy), **konkrétní akty** (individuální správní akty) o určité věci směřující vůči konkrétnímu, individuálně určenému adresátovi a **konkrétně-abstraktní** (smíšené, hybridní) **akty** vykazující znaky jak abstraktních, tak konkrétních aktů – zde je typickým reprezentantem opatření obecné povahy.

Hejč a Bahýřlová⁶ uvádí, že tento akt se konkrétností předmětu právní regulace blíží individuálnímu správnímu aktu a abstraktním, neurčitým počtem adresátů se podobá normativnímu správnímu aktu. Přitom konkrétnost předmětu znamená určitá, jedinečná skutková

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vydání 7. Praha: C.H.Beck. 2009. s. 184.

⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vydání 7. Praha: C.H.Beck. 2009. s. 185.

⁶ HEJČ, BAHÝŘLOVÁ *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Vydání 1. Praha: C.H.Beck. 2017. s. 23.

podstata; jde o regulaci konkrétního případu, kdy kritéria konkrétnosti lze dělit na **hlavní a pomocná**.

Mezi **hlavní** lze řadit kritérium **prostorové**, které určuje, zda jde o regulaci konkrétní, jedinečné a neopakovatelné skutkové podstaty, která je vyjádřena prostorem. Konkrétnost může být dána určitou plochou, vymezením objektu atp. Pokud se jedná o velikost prostorového určení, pak samotný rozměr regulovaného území by měl být spíše pomocným vodítkem. V této souvislosti je proto více než faktická rozloha území významnější poměr mezi celkovou územní působností vykonavatele veřejné správy, který správní akt vydává a rozsahem území, na které se regulace tohoto správního aktu vztahuje. Jestliže se tedy územní působnost vykonavatele veřejné správy, resp. územní prostor, ve kterém uplatňuje svoji pravomoc prostřednictvím vydávání předmětných správních aktů zcela překrývá s územím, na které se právní regulace vydávaného správního aktu, jedná se stěží o konkrétní předmět regulace, i když by dané území bylo malé svoji rozlohou. Až když má vykonavatel veřejné správy správním aktem regulovat některé záležitosti pouze ve vybrané části v rámci své územní působnosti, dochází ke konkretizaci předmětu regulace právě skrze prostorové kritérium.

Dalším z hlavních kritérií je kritérium věcné. Zde se právní regulace vztahuje ke konkrétnímu předmětu, který však není specifikován z hlediska prostoru, resp. v něm pevně fixován. Znamená to, že konkrétnost předmětu v tomto případě se vztahuje na konkrétně, nikoli druhově vymezené „věci“; přitom nelze vyloučit, že konkrétnost předmětu bude určena jak věcným, tak prostorovým kritériem.

Mezi **pomocná** kritéria lze řadit kritérium **časové**, kterým se zohledňuje délka trvání závaznosti správního aktu, s tím související hledisko **teleologické**, které bere do úvahy, zda je účelem správního aktu pouze právní regulace ad hoc, a kritérium **obsahu** právní úpravy, na základě kterého se konkrétnost předmětu regulace posuzuje z hlediska míry komplexnosti a podrobnosti právní úpravy. Naplnění těchto kritérií je poměrně běžné u normativních správních aktů, aniž by to zpravidla bylo v rozporu s požadavkem nutné míry abstraktnosti předmětu jejich právní úpravy⁷.

Dle uvedených autorů se o konkrétně abstraktní správní akt jedná zpravidla tehdy, je-li naplněno alespoň jedno z hlavních kritérií s tím, že pomocná kritéria jako určující ve vztahu ke konkrétnosti předmětu regulace považují spíše za výjimečná. Tato nabývají na významu tehdy, pokud kritéria hlavní se budou jevit jako sporná či hraniční.

⁷ HEJČ, BAHÝLOVÁ *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Vydání 1. Praha: C.H.Beck. 2017. s. 23.

Pro další kroky v této práci využijí definic těch správních činností, které mohou mít souvztažnost a význam při posuzování a zařazování opatření obecné povahy:

1.2.1. Normativní právní akt

je výsledkem právotvorné činnosti orgánů veřejné správy, je to akt abstraktní, jednostranný a podzákonný, tj. musí být vydán na základě a v mezích zákona. Stanovuje obecná pravidla chování, směřuje vůči neurčenému okruhu adresátů. Je právně závazný a mocensky vynutitelný. Pokud jde o nařízení a obecně závazné vyhlášky obcí, jsou pramenem správního práva. Obecnost normativního správního aktu patří k základním znakům normativního právního předpisu.

K základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec). Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřením všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu) v materiálním smyslu, od něhož nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním. Např. Ústavním soudem zrušené ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, stanovilo, že rozvoj a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty je ve veřejném zájmu. Toto ustanovení tedy upravovalo jedinečný případ a scházelo mu tak podstatný materiální znak právní normy, jímž je obecnost. Materiálně se proto nejedná o právní předpis, ale napadené ustanovení je de facto individuálním správním aktem.⁸

Ne vždy jsou správní akty, jak vidno na příkladu, tím, za co jsou vydávány. Toto je jeden z příkladů, které byly napraveny, ale nelze říci kolik dalších obdobných případů legislativa obsahuje.

1.2.2. Individuální správní akt

je typickou formou správní činnosti, je konkrétní, jednostranný, musí být vydán v souladu se zákonem a na základě zákonného zmocnění. Je bezprostředně právně závazný, tj. výlučně zavazuje osoby v něm uvedené. V § 67 odst. 1 správního řádu je uvedeno: „Rozhodnutím

⁸ Pl.ÚS 24/04 ze dne 28.6.2005

správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“

Shodně se k povaze konkrétnosti a určitosti správního rozhodnutí před účinností zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“), vyslovil Krajský soud (dále též „KS“) v Brně v rozhodnutí (SJSd) 29 Ca 429/2001 uvádí: „Správní rozhodnutí je autoritativním projevem vůle veřejné správy, ve kterém musí být zcela konkrétně určitým osobám přiznána konkrétní práva či uloženy konkrétní povinnosti.“

2. Opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy není v českém právním řádu neznámou veličinou, představuje propojení dvou základních forem činnosti veřejné správy, a to normativního právního aktu a individuálního správního aktu. Jde o akt smíšené povahy, který v právním řádu zavedl správní řád s platností od 24. 9. 2004 a účinností od 1. 1. 2006, jež nahradil zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Avšak již před účinností správního řádu se označení *opatření obecné povahy* objevilo v zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.⁹ Výslovně byl tento institut uveden zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Uvedený zákon předepsal vydání opatření obecné povahy pro některé činnosti telekomunikačních orgánů přímo (např. § 34 odst. 4, právní účinky - § 124). Zákon nabyl účinnosti dne 1. 5. 2005 a navázal na tehdy platný, ale dosud neúčinný správní řád. Současně byl tímto zákonem změněn i soudní řád správní a ustanovením § 171, části dvacáté první, zákona č. 127/2005 Sb. do něj byl inkorporován díl 7, části třetí, hlavy II. se svými ustanoveními § 101a až § 101d a zároveň doplněna ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) a § 48 odst. 2 písm. e). Samotný soudní řád správní však ani po novelizaci definici opatření obecné povahy neobsahuje, výše uvedená ustanovení upravují pouze pravomoc a kompetenci soudů a některá další procesní pravidla přezkumu.

2.1 Historie opatření obecné povahy

V evropských právních systémech není zavedení opatření obecné povahy českým právním řádem novinkou, zde se vyvíjelo postupně v závislosti na tom, zda abstraktní (normativní) a konkrétní (individuální) právní akty jako formy správní činnosti dostačují praxi. V 19. století byly takto označovány správní úkony obecně, např. rozhodnutí, nařízení, osvědčení, dobrozdání, hospodářské akty. V roce 1867 bylo zákonem o moci soudcovské stanoveno, že k soudnímu dvoru správnímu lze podat stížnost proti „rozhodnutí nebo opatření“. Takové dělení nemělo praktický význam, protože správní řád z roku 1928 stanovil, že co platí pro rozhodnutí, je platné i pro opatření a rozlišení se přestalo uplatňovat v 50. letech 20. století.¹¹ V roce 1907 JUDr. J. Hoetzel ve své studii *Nauka o správních aktech*¹² hovoří o tzv. generálních opatřeních – označuje je jako „různé věci“. Opatření upravovala konkrétní věci, na kterých bylo zúčastněno několik osob. Šlo o konkrétní akty zaměřené na konkrétní osoby, ale obsažené v jednom úkonu. Příkladem opatření, nikoliv nařízení (právní předpis) byl plán polohy dle stavebního řádu. V

⁹ V § 80 odst. 2 se uvádí: „Je-li třeba k zabezpečení péče o zdraví lidu opatření obecné povahy nebo jejich jednotného provádění, postupují orgány ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a Vězeňské služby České republiky v úzké součinnosti s orgány státní zdravotní služby“.

¹¹ JIRÍČEK, Lukáš. 2011/2012 *Opatření obecné povahy v regulaci pozemní dopravy*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita. – proč se odkaz váže k názvu kapitoly? Není jasné, co a v jakém rozsahu se cituje

¹² HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík & Kohout, 1907. s. 65-66.

komparaci s nynějším správním řádem je řada společných znaků: návrh plánu musel být po určité době zveřejněn, bylo k němu možné podávat připomínky nebo námítky, majitelé plánem polohy dotčených pozemků byli legitimováni k podání stížnosti u Nejvyššího správního soudu.¹³

2.2. Charakteristika a vymezení opatření obecné povahy

Výchozí úprava institutu opatření obecné povahy je obsažena v ustanovení § 171 správního řádu, který ovšem obsahuje toliko *negativní vymezení*, když uvádí, že *podle této části (části šesté, ustanovení § 171 až 174) postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*. Významné pro vymezení právní povahy opatření obecné povahy je rovněž ustanovení § 173 odst. 3 správního řádu, podle něhož *povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo, a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena*.

Původní vládní návrh správního řádu - sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období, rok 2003, dostupný z webových stránek Poslanecké sněmovny vymezoval opatření obecné povahy v ustanovení § 137 odst. 1 pozitivně jako „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.“ Důvodová zpráva k návrhu správního řádu k tomu rozváděla, že „opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraničními zkušenostmi, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky. Předkládaná úprava se inspirovuje kromě zahraničních úprav též úpravou schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona. Samotné zavedení institutu opatření do praxe správní řád ponechává zvláštním zákonům.“¹⁴

V souvislosti se zahraničními zkušenostmi, jež byly významným zdrojem pro koncipování právní úpravy české, lze pro srovnání uvést zejména právní úpravu německou. Ta vychází z pozitivní definice tzv. obecného opatření (*Allgemeinverfügung*) v ustanovení § 35 větě druhé zákona o správním řízení (*Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*), v němž je toto definováno jako „správní akt, který je namířen na obecnými znaky určený nebo určitelný okruh

¹³ MIKULE, V. *Trampoty s opatřením obecné povahy*. Právní zpravodaj. 2007. č. 8, s. 3.

¹⁴ <http://www.psp.cz>>

osob nebo se týká veřejnoprávní vlastnosti určité věci nebo jejího užívání veřejností“ (*Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft*). Vzhledem k tomu, že se i v případě obecného opatření jedná pojmově o zvláštní druh správního aktu, je nutné, aby i v jeho případě byly - se zákonem předvídanými odchylkami - naplněny výchozí definiční znaky správního aktu, totiž aby obecné opatření upravovalo jednotlivý případ, tedy s ohledem na čas, místo a ostatní okolnosti určitý (konkrétní) skutkový stav. Německé právo přitom rozeznává tři alternativní varianty obecného opatření jako konkrétně-obecného aktu, a to správní akt

a) namířený na *obecnými znaky určený nebo určitelný okruh osob* (jako příklady zde bývají uváděny: zákaz demonstrace, zákaz prodeje určité potraviny),

b) týkající se *veřejnoprávní vlastnosti určité (konkrétní) věci* - například zařazení pozemní komunikace do určité kategorie (*Widmung*), zápis určité nemovité či movité věci do seznamu kulturních památek či stanovení ochranného pásma vodních zdrojů nebo

c) *užívání určité (konkrétní) věci veřejností* - sem doktrína řadí třeba provozní řád veřejné knihovny. Klasickým příkladem obecného opatření jsou příkazové a zákazové dopravní značky ve smyslu § 41 odst. 1 řádu silničního provozu (*Straßenverkehrsordnung - StVO*), které bývají jako místně konkretizovaná (ale časově obecná) obecná opatření zpravidla řazeny sub c), částí doktríny ovšem sub a). Varianta ad a) bývá označována za tzv. **obecné opatření vztahené k osobám** (*personenbezogene Allgemeinverfügung*), varianty ad b) a c) jsou pojímány jako tzv. **obecná opatření vztahená k věcem**.¹⁵

Švýcarské právo chápe všeobecné opatření úžeji než právo německé – je jím takové všeobecné opatření, které je konkrétní co do svého předmětu, avšak obecné co do okruhu adresátů, vůči nimž směřuje.¹⁶

2.3. Znak opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy se nachází na rozhraní dvou výše uvedených forem činností veřejné správy: není rozhodnutím, neboť nesměřuje vůči individuálně a konkrétně určené osobě či osobám a právním předpisem nemůže být z toho důvodu, že jeho předmětem je řešení konkrétní věci, nikoli stanovení obecných pravidel chování, což je obecný znak právních předpisů, včetně podzákonných.

¹⁵ Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) 4 Ao 4/2010-195 ze dne 9. 8. 2010.

¹⁶ NSS 1 Ao 1/2005 – 98 ze dne 27. 9. 2005.

Opatření obecné povahy nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Opatření obecné povahy tedy není rozhodnutím ve smyslu individuálního právního aktu. Tato skutečnost však s ohledem na výše uvedené není rozhodující. Při výkladu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je nutno postupovat tak, aby v rámci ochrany veřejných subjektivních práv proti správním aktům nevznikla mezera mezi akty normativními a individuálními.¹⁷

Z negativní definice opatření obecné povahy v § 171 správního řádu lze dovodit také *subsidiaritu* tohoto institutu ve směru k těmto dvěma formám činnosti, z čehož vyplývá, že opatření obecné povahy by se nemělo vydávat tam, kde z povahy věci je vhodnější vydat rozhodnutí nebo naopak právní předpis. Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že opatření obecné povahy vykazuje tyto základní znaky:

a) **je správním aktem s konkrétně určeným předmětem** (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů¹⁸;

b) **nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti**; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje;

c) **při posuzování toho, jestli lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, je nutno vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky tohoto právního institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů**.¹⁹

k pojmu *obecnost co do předmětu* platí, že skutková podstata je vymezena tak, že nemůže řešit konkrétní případ. Právě posouzení míry obecnosti předmětu je dle mého názoru jedním ze základních problémů určení, zda se v daném případě jedná o opatření obecné povahy (dále také jen „opatření“), ač to zákon i stanoví. Je-li nepochybné, že stanovení dopravního značení má konkrétně vymezený předmět (umístění jedinečné dopravní značky), pak za této situace nelze přijmout fakt, že např. územní plán má konkrétně určený předmět (řeší funkční využití území správního území obce, nikoli pouze vymezené a konkrétně určené části pozemku či plochy, stanoví obecná pravidla chování, která jsou individualizována a konkretizována teprve

¹⁷ IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009, dále k tomu např.:

NSS (SJS) 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005

Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

¹⁸ Jak uvádí např. Nejvyšší správní soud v NSS (SJS) 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005.

¹⁹ K tomu např.: IV. ÚS 2087/07 ze dne 29. 3. 2010.

v následných správních řízeních a projektových dokumentacích). Nekonkretizuje pouze povinnosti dané zákonem, nýbrž zakládá i nové.

d) **jednostranná závaznost** (obsahuje „výrokovou část“), neboť jde o autoritativní akt správního orgánu vrchnostenského a mocenského charakteru, který má nařizovací povahu a jeho prostřednictvím se uplatňuje státní moc;

f) **způsobilost zásahu do vlastnického práva**

Nálezy Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008, ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 zakotvily materiální pojetí opatření, ale proti tomu lze namítat např.:

územní plán či jeho změna mohou v souladu s § 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 vymezit plochy a koridory a stanovit podmínky pro jejich využití, a to i odlišným způsobem, než jak dosud stanoví pro některé z pozemků v rámci takové plochy či koridoru dosavadní územní rozhodnutí. **Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití nemůže samo o sobě přímo zakládat, měnit či rušit práva nebo povinnosti fyzických a právnických osobám**, a tedy ani měnit právní účinky existujících správních rozhodnutí, představuje však závazný podklad pro rozhodování o území, zejména pro vydání územních rozhodnutí do budoucna (§ 43 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006) - Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, čj. 5 Ao 6/2010 – 65.

2.4. Přístupy k vydání opatření obecné povahy v právní úpravě

V právním řádu se lze setkat s několika způsoby jak postupovat v případech, kdy správní orgán má vydat závazný správní akt, který není rozhodnutím ani právním předpisem, a to ještě před působností institutu opatření obecné povahy stabilizovaným správním řádem:

a) **zákonná úprava zmocňuje** správní orgán k vydání právního předpisu, jehož předmětem je konkrétní věc; § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v účinném znění, kdy povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

b) přístup opačný: **zákonná úprava neobsahuje zmocnění** k vydání správního aktu, ale víceméně jej předpokládá, a použití správního řádu není vyloučeno – např. § 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v účinném znění: „obecná ochrana rostlin a živočichů“ - při porušení podmínek ochrany je orgán ochrany přírody oprávněn rušivou činností omezit stanovením závazných podmínek.

c) **alternativní zmocnění**, tj. na výběr, kdy je možno podle povahy věci vydat buď právní předpis nebo správní akt. Např. § 43 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v účinném znění, kdy orgán ochrany přírody může výjimku ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, § 16a odst. 1, § 16a odst. 2, § 17 odst. 2, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2 a § 36

odst. 2 tohoto zákona, která se týká blíže neurčeného okruhu osob, povolit **těž** opatřením obecné povahy.

Právní úprava nestanoví podmínky ani kritéria a je v zásadě na úvaze správního orgánu, kterou formu činnosti zvolí. Příkladem v právní úpravě před účinností správního řádu jsou stavební uzávěry dle zákona č. 50/1976 Sb., (stavební zákon), jehož účinnost byla ukončena zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Dle původní úpravy bylo možno vydat stavební uzávěry jak rozhodnutím, tak nařízením;

d) Posledním přístupem je **vyloučení použití správního řádu**, aniž by byl stanoven jiný proces a není ani zmocnění k vydání právního předpisu. Příkladem je stanovení záplavových území dle § 66 vodního zákona.²⁰

Z uvedeného vyplývá nejednotnost právní úpravy, která na jedné straně sice v některých případech stanoví určitý postup, v jiných však dává správnímu orgánu k úvaze, jaký postup zvolit s rizikem, že úvaha správního orgánu bude následně zpochybněna, neboť i zde nejsou stanoveny její limity. V dalších případech (viz případ ad b) se zákonná úprava dokonce zdá být v rozporu s ústavním pořádkem, resp. ústavou, konkrétně s čl. 2 odst. 3, kdy „státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“.²¹

2.5. Pojetí opatření obecné povahy v judikatuře

Otázka kdy a v kterých případech a situacích vydávat opatření obecné povahy je spornou od okamžiku jeho zavedení v právním řádu. Jak bylo uvedeno výše, správní řád neobsahuje definici, ale pouze negativní vymezení v § 171, a to, že není právním předpisem ani rozhodnutím, a dále, že správní orgány jsou zmocněny k jeho vydání zvláštními zákony.

2.5.1. Formální pojetí

Formálnímu pojetí opatření obecné povahy svědčí dikce § 171: zvláštní zákon stanoví, kdy opatření obecné povahy vydat.

Z uvedeného je zřejmé, že ani nový správní řád opatření obecné povahy materiálně nedefinuje a s ohledem na velkou rozmanitost možných případů ponechává na zákonodárci, aby stanovil ve zvláštních zákonech, která autoritativní opatření správních orgánů jsou v právním smyslu opatřeními obecné povahy a mají být připravována, projednávána a vydávána způsobem upraveným v části šesté správního řádu. Lze tudíž shrnout, že opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a

²⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád, komentář*. Vydání 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 1330.

²¹ Ke garanci výkonu státní moci např.: (ÚS) Pl. 14/96 ze dne 5. 11. 1996.

za podmínek tam uvedených. Pomocí argumentu *a contrario* lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu § 171 a násl. správního řádu. Tento závěr je podepřen i zněním čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Je tak možno uzavřít, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou materiální znaky (byť je nepochybné, že by zákonodárce měl při své legislativní činnosti dbát na to, aby při úpravě tohoto institutu ve zvláštních zákonech byl obsah v souladu s formou), ale rozhodující je skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje.²²

Formální pojetí je zcela jednoznačně v souladu se základními zásadami správního práva a principy právního státu, zejména legitimním očekáváním, právní jistotou, předvídatelností práva a mezemi správního uvážení. Neboť je obtížně přijatelné a obhajitelné to, že potenciální adresát nebude schopen ani základní orientace v právním řádu a jeho institutech proto, že je zkrátka nepopisuje nebo vůbec neobsahuje, a případně ponechává na úvaze správního orgánu, jak bude postupovat, zejména jakou formu postupu zvolí.

2.5.2. Materiální pojetí

Materiální pojetí, však bez ohledu na výše uvedené, v dnešní praxi převládlo. Ve svých rozhodnutích se k němu zprvu přiklonil i NSS. Vyložil, že opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Zároveň vysvětlil, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává.²³

Rozšířený senát NSS pak zaujal odlišné stanovisko uvedené v předchozí kapitole, které však bylo překvapivě prolomeno nálezem Ústavního soudu, jenž jeho usnesení zrušil a přiklonil se k materiálnímu pojetí:

Materiálnímu chápání opatření obecné povahy je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu *in dubio pro libertate* plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho

²² NSS 3 Ao 1/2007-44 ze dne 13. 3. 2007.

²³ NSS 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005.

NSS 1 Ao 1/2006 – 74 ze dne 18. 07. 2006.

svobody před státem (viz nález sp. zn. I. ÚS 643/06 a obdobně nález sp. zn. III. ÚS 741/06, [1]www.usoud.cz). Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává. Ústavní soud tak ve vztahu k posuzované věci podtrhuje možnost efektivní soudní ochrany práv jednotlivce již v etapě schvalování územně plánovací dokumentace, kterou nelze plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou jejich práv v následných fázích stavebního řízení.²⁴

K materiálnímu pojetí dodejme ještě nález ÚS 2087/07 ze dne 29. 3. 2010: „Při posuzování toho, jestli lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, je dle náhledu Ústavního soudu nutno vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky tohoto právního institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů“.

Výklad opatření obecné povahy podle jeho obsahu podporuje Ústavní soud ve své judikatuře, a to uplatněním zásady priority ústavně konformního výkladu, která znamená, že za situace, kdy právní předpis umožňuje různé interpretace, je při jeho aplikaci úkolem všech státních orgánů interpretovat jej ústavně konformním způsobem.²⁵

Neuváženým zásahem, ve prospěch materiálního pojetí opatření obecné povahy, byl podle mého názoru zákon č. 191/2008 Sb., kterým se změnil zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, neboť prolomil zásadu zákazu pravé retroaktivity, protože „vydané obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace....“, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy! Pro ilustraci uvedu některé problémy „překlopení“ režimů:

- Obecně závazná vyhláška je normativní právní akt vydaný v samostatné působnosti. Nabízí se otázka, zda v tomto případě nejde o nezákonný či protiústavní zásah státu do práva na samosprávu zaručeného Ústavou, neboť dle čl. 101 Ústavy odst. 4 „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“.

- Do 31. 12. 2011 není stanoveno, ke kterému datu je možno takto vzniklý hybrid přezkoumat a jakým algoritmem, vzhledem k tomu, že proces pořízení a schválení územně plánovací dokumentace v režimu „starého“ zákona č. 50/1976 Sb., se řídil jinými pravidly ve srovnání se zákonem č. 183/2006 Sb., který jej nahradil. Teprve od 1. 1. 2012 je stanovena lhůta pro přezkoumání opatření na 3 roky od jeho účinnosti.²⁶

²⁴ Nález ÚS Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008.

²⁵ III. ÚS 277/96 ze dne 22. 10. 1996.

²⁶ zákon č. 303/2011, Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

- S tím souvisí problém pravé retroaktivity, právní jistoty, legitimního očekávání jak adresátů, tak nositelů, kteří jsou též adresáty (obecně závazné vyhlášky vydává zastupitelstvo územního samosprávného celku pro své správní území a „svůj majetek“, stanoví pro ně obecná pravidla chování) a jednají v důvěře ve správnost aktu.

- Zvláštností těchto vyhlášek je, že se jimi vyhlášovala „závazná část územního plánu“, ale vlastní akt schválení územního plánu zastupitelstvem obce, který vydání vyhlášek předcházela, se skládal z části závazné a směrné, jež tvořily celek územního plánu. I směrná část územního plánu je podkladem pro rozhodování - mohou vznikat práva a povinnosti a pak se tato část územního plánu vymyká režimu opatření.²⁷

Materiální pojetí opatření obecné povahy, ač převažující a stabilizované judikaturou Ústavního a následně Nejvyššího správního soudu, není dle mého názoru vhodně načasováno a připraveno pro absorpci právním řádem a myšlením vycházejícím z jiných základů a zásad českého práva. Plíživě se do našeho, spíše kontinentálního právního systému dostávají prvky systému precedentního a v některých případech se zdá, že supluje či nahrazuje samotný normativní právní systém tak, že zákony jsou odsunuty do pozice metodické pomůcky či návodu. Příčiny mohou být rozličné, ale myslím, že mezi hlavní lze zařadit nekoncepční a dlouhodobou legislativní smršť, jejímž výsledkem je nepřehledná, nepřesná a nekompatibilní normotvorba v takovém rozsahu, že se dá hovořit o normativním znečištění.

2.5.3. Příklady opatření obecné povahy podle judikatury

Judikatura, zejména NSS, postupně vytváří portfolio rozsudků usnadňující orientaci obecných soudů, potažmo i veřejné správy - jedněch při rozhodování a druhých při stanovování kritérií pro volbu odpovídající formy správní činnosti. Ze zásadních je potřeba komentovat ty, které dávají návod k posouzení, zda a za jakých okolností **je akt opatřením obecné povahy**:

1. Místní úprava provozu na pozemních komunikacích

Při stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, která pro účastníky provozu zakládá odlišné povinnosti, než by měli podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je správní orgán od 1. 4. 2008 (tj. po zrušení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, z něhož plynulo, že se na proces tohoto ustanovení nevztahoval správní řád) povinen postupovat podle části šesté správního řádu z roku 2004 upravující vydávání opatření obecné povahy.²⁸

²⁷ K tomu: Nález Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012.

²⁸ NSS 2 Ao 3/2008-100 ze dne 7. 1. 2009.

Stejný režim, tedy řízení o vydání opatření obecné povahy) však platí i pro přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích, kterou je potřeba stanovit při náhlých událostech. Zde však tento postup je fakticky nemožný, a to jak z časového, tak i bezpečnostního hlediska - řízení o vydání opatření obecné povahy by bylo delší než potřeba užití přechodné úpravy, resp. než by bylo vydáno, havárie by byla odstraněna nebo v důsledku nestanovení přechodné úpravy by generovala další.

Jinak se lze ptát, zda v tomto případě – jedná se o pouhé usnesení vlády - nejde o nezákonný či protiústavní zásah státu do práva na samosprávu zaručeného Ústavou, neboť dle čl. 101 Ústavy odst. 4 „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

2. Vymezení volebních obvodů pro volby do obecního zastupitelstva²⁹

Usnesení zastupitelstva obce podle § 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, kterým je provedeno členění území obce na více volebních obvodů, naplňuje veškerá zákonem stanovená kritéria opatření obecné povahy. Při přezkumu důvodnosti návrhu na zrušení usnesení zastupitelstva obce o vytvoření více volebních obvodů na území obce je třeba postupovat podle tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který byl vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu.³⁰

Zákon o volbách do zastupitelstev obcí však zde jako *lex specialis* dle § 71 tohoto zákona vylučuje použití správního řádu.

3. Nařízení správy národního parku³¹

Nařízení Správy národního parku Šumava vydané před 1. 1. 2010, kterým se podle § 64 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, omezuje nebo zakazuje vstup na konkrétně vymezená území v rámci národního parku, je opatřením obecné povahy. Tímto aktem nelze omezit či zakázat vstup podle uvážení správního orgánu, ale jen tehdy, jsou-li naplněny zákonem stanovené skutkové podstaty, a současně musí jít o nejmenší omezení k dosažení zákonem stanoveného cíle.

Případy, ve kterých se uvádí, že správní akt není opatřením obecné povahy:

1. Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy

²⁹ NSS 4 Ao 4/2010 – 195 ze dne 9. 8. 2010.

³⁰ NSS 1 Ao 1/2005 - 98 ze dne 27. 9. 2005.

³¹ NSS 7 Ao 6/2010 - 44 ze dne 15. 12. 2010.

o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a soudního řádu správního, neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplnuje jeho znaky.³²

Pokud nerozhoduje velikost území a např. obec, jakkoli rozsáhlá je konkrétním objektem, pak i území České republiky lze považovat za konkrétní objekt. Nehledě na skutečnost, že Politika územního rozvoje je závazná pro rozhodování v území, tady pro subjekty nadanými pravomocí rozhodovat, mimo jiné jak v rámci samostatné působnosti, tak přenesené. Tedy podle dosud užívaných kritérií toto usnesení vlády splňuje požadavky na opatření obecné povahy, pokud lze přijmout skutečnost, že se týká neurčitého počtu adresátů.

2. Cenový výměr

Cenový výměr Ministerstva financí vydaný dle § 10 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, který pro obecný okruh adresátů obecně reguluje ceny v železniční dopravě, není opatřením obecné povahy, nýbrž právním předpisem.³³

3. Stavovské předpisy profesních komor

Stavovský předpis, kterým se stanoví vzhled stavovského oděvu advokáta, není opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana § 101a soudního řádu správního.³⁴

4. Sazebník úhrad za poskytování informací

Sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydaný ke sjednocení postupu zaměstnanců státní instituce a jen tyto zaměstnance také zavazující, není opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s., resp. § 171 a násl. správního řádu z roku 2004.³⁵

³² NSS 9 Ao 3/2009 -59 ze dne 18. 1. 2009.

³³ NSS 2 Ao 3/2010 - 55 ze dne 6. 8. 2010.

³⁴ NSS 5 Ao 1/2011 - 22 ze dne 31. 8. 2011.

³⁵ NSS 8 Ao 4/2011 - 22 ze dne 25. 2. 2011.

5. Rámcový vzdělávací program

Rámcový vzdělávací program vydaný podle § 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), je tzv. vnitřním předpisem, nikoliv opatřením obecné povahy.³⁶

6. Nařízení kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší)

Nařízení kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší) vydané k provedení § 48 odst. 2 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, je právním předpisem (§ 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích), nikoli opatřením obecné povahy.³⁷

³⁶ NSS 1 Ao 1/2011 - 49 ze dne 30. 3. 2011.

³⁷ NSS 3 Ao 7/2010 - 65 ze dne 21. 1. 2011.

3. Proces vzniku opatření obecné povahy

Proces vzniku a vydání opatření obecné povahy se rozpadá, ve smyslu ustanovení části šesté správního řádu, do několika fází, a to:

- tvorba návrhu opatření obecné povahy,
- projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány,
- řízení o návrhu opatření obecné povahy a vydání opatření. Ačkoli nejde o klasické správní řízení, přiměřeně se použije část první a druhá správního řádu. Zvláštností řízení o návrhu opatření obecné povahy je skutečnost, že nemá „účastníky“ ve smyslu § 27 správního řádu. Podle jeho části šesté jedná správní orgán s dotčenými osobami, které jsou blíže vymezeny § 2 odst. 3 a podle částí šesté správního řádu se v zásadě dělí na skupiny podle míry dotčení jejich zájmů a přiznaným obranným mechanismům (možnosti podat připomínky nebo námitky).

Proces přípravy a vydání opatření obecné povahy je upraven částí šestou správního řádu, a stejně jako u jiných postupů podle správního řádu, je nutno připomenout použití některých základních zásad činnosti a správního řízení uvedených v jeho části první, § 2 až 8. Základní zásady přesahují rozsah působnosti správního řádu, neboť co do šíře se vztahují na výkon veřejné správy obecně. Základní zásady vycházejí z Ústavy a Listiny základních práv a svobod a důležitými prameny jsou některé dokumenty mezinárodního práva (mimo základní zásady však správní řád obsahuje další obecné zásady vyplývající z jednotlivých ustanovení zákona, např. zásada písemnosti v § 15 odst. 1, neveřejnosti správního řízení v § 49, oficiality v § 46, dispoziční v § 44, atd.).

Základní zásady se použijí při výkonu veřejné správy, a to i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije a sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.³⁸ Těmito zásadami je ovládán i postup podle části šesté správního řádu a v procesu rozhodování některé podrobil úvaze i Ústavní soud a Nejvyšší správní soud:

- **zásada zákonnosti** (legality) - § 2 odst. 1, resp. právnosti výkonu veřejné správy, tj. postup v souladu se zákony a jinými právními předpisy – vázanost celým právním řádem a povinnost interpretovat všechny právní předpisy ústavně konformním způsobem.

Pokud se jedná o územní plán, podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k

³⁸ § 177 odst. 1 správního řádu

zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).³⁹

- **zákaz zneužití pravomoci** - § 2 odst. 2, resp. **zákaz zneužití správního uvážení**, vyplývá ze zásady zákonnosti resp. vázanosti právním řádem a č. 3 odst. 3 Ústavy a č. 2 odst. 2 Listiny, tj. uplatnění státní moci v mezích a způsobem, který stanoví zákon,⁴⁰

- **ochrana práv nabytých v dobré víře a zásada proporcionality** (přiměřenosti zásahu správního orgánu do autonomní sféry adresáta, resp., práv a svobod a šetřit přitom podstatu a smysl) - § 2 odst. 3 souvisí zejména se zásadou presumpce správnosti veřejnoprávních aktů a zásadou právní jistoty – důvěry v právní řád,⁴¹

- **ochrana veřejného zájmu** - § 2 odst. 4. Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek.⁴²

- **nestranný přístup** - § 2 odst. 4 souvisí se **zásadou rovnosti**. Přitom na výkon státní správy nelze klást naprosto stejné požadavky jako na výkon soudnictví. Nezávislost a nestrannost je výlučnou vlastností soudnictví, nikoli státní správy. Uznávané požadavky na výkon státní politiky vyžadují nejen metodické řízení podřízených složek, ale nevylučují konkrétní pokyny

³⁹ Nález III. ÚS 277/96 ze dne 22. 10. 1996 zmiňuje výslovně soudy, ale závěry se vztahují obecně na orgány veřejné moci, neboť principy Ústavy a Listiny mají obecnou platnost a právo na spravedlivý proces se vztahuje i na řízení vedená správními orgány.

NSS 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009.

⁴⁰ NSS 1 Ao 3/2007 – 60 ze dne 20. 6. 2007:

Územní plánování: k pojmu „jiné opatření v území, jímž se upravuje využití území“; aplikace nařízení obce o stavební uzávěře Opatření obecné povahy: Územní opatření o stavební uzávěře

I. Opatřením v území, jímž se upravuje využití území, jak má na mysli § 97 odst. 1 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), se rozumí jen akty, které mají podle tohoto ustanovení ve vztahu k procesu rozhodování o případném vydání územního opatření o stavební uzávěře patřičnou relevanci. Takovým opatřením rozhodně nemůže být usnesení zastupitelstva, kterým je pouze schváleno pořízení územního plánu města, ani usnesení, kterým zastupitelstvo města na základě petice občanů schválilo své programové prohlášení.

⁴¹ NSS 6 Ao 3/2009 – 76 ze dne 21. 10. 2009 - Opatření obecné povahy: zásada proporcionality Územní plánování: veřejný a soukromý zájem na využití území:

Požadavek proporcionalního vztahu mezi veřejným zájmem na odstranění dopravní závady v obci a soukromým zájmem vlastníka pozemků zahrnutých do koridoru dopravní infrastruktury je naplněn, pokud je územní plán vymezující takový koridor v souladu s nadřazenou závaznou územně plánovací dokumentací a současně respektuje-li omezení plynoucí z rozhodnutí orgánů státní správy v oblasti státní památkové péče

NSS 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009

Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.

Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).

⁴² Nález Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005

správním úřadům nižších stupňů k vedení řízení tam, kde existuje zvlášť výrazný obecný zájem na rozhodnutí.⁴³

- **legitimní očekávání** - § 2 odst. 4, tedy předvídatelnost postupů správních orgánů, která souvisí se zásadou právní jistoty, a tedy i důvěry v postup podle právního řádu,⁴⁴

- **materiální pravda** - § 3, tedy přesné a úplné zjištění skutečného stavu věci,

- **poučovací povinnost**, umožnění výkonu práv - § 4 odst. 2 až 4, která se vztahuje k procesnímu právu, i Vedral ji vylučuje v otázkách hmotného práva,⁴⁵

- **odstranění rozporů** - § 5 (řešení rozporů § 136) a preference smírného řešení souvisí s principem veřejné správy jako služby,

- **rychlost řízení** - § 6 odst. 1 – použitelnost § 80 je omezená, zejména pokud jde o atrakci nebo delegaci, úzce souvisí s náhradami škod ve veřejné správě,⁴⁶

- minimalizace nákladů resp. **procesní ekonomie**, § 6 odst. 2 – souvisí se zásadou proporcionality a součinnosti správních orgánů, tj. povinnost správního orgánu vyžadovat od dotčených osob jen ty podklady, o nichž tak stanoví zákon,

- **rovnost dotčených osob** - § 7 v procesních právech a povinnostech – (zejména při vyhodnocování vznesených námitek a připomínek),

- **spolupráce správních orgánů** - § 8 odst. 2 (zejména řešení rozporů dle § 136),

- **zásada veřejné správy jako služby veřejnosti** (§4 odst. 1 správního řádu), **zásada vstřícnosti a slušnosti**,⁴⁷

a ze základních zásad činnosti správních orgánů je možné jako příklad uvést:

- **správní uvážení**, tedy možnost zvolit v rámci zákonného limitu řešení,

- **neveřejnost a koncentrace správního řízení, volné hodnocení důkazů**,

- **projednáací a vyšetřovací zásada** patřící do obecných zásad.

⁴³ Nález ÚS 623/02 ze dne 19. 10. 2004

⁴⁴ NSS 6 Ao 3/2009 – 76 ze dne 21. 10. 2009

Opatření obecné povahy: zásada proporcionality Územní plánování: veřejný a soukromý zájem na využití území: Požadavek proporcionálního vztahu mezi veřejným zájmem na odstranění dopravní závady v obci a soukromým zájmem vlastníka pozemků zahrnutých do koridoru dopravní infrastruktury je naplněn, pokud je územní plán vymezující takový koridor v souladu s nadřazenou závaznou územně plánovací dokumentací a současně respektuje-li omezení plynoucí z rozhodnutí orgánů státní správy v oblasti státní památkové péče;

a dále:

NSS 2 Ao 3/2008-100 ze dne 7. 1. 2009

⁴⁵ NSS 8 Ao 1/2008 – 102 ze dne 28. 8. 2008 Opatření obecné povahy: vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu

Jednou z podmínek toho, aby vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce.

⁴⁶ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

⁴⁷ NSS 1 Ao 7/2011 ze dne 21. 6. 2012.

3.1 Tvorba návrhu opatření obecné povahy

Tvorba návrhu není správním řádem upravena (§ 172 odst. 1 správního řádu zmiňuje návrh opatření obecné povahy s odůvodněním). Lze předpokládat, že jej zpracuje správní orgán věcně a místně příslušný k jeho vydání. Správní řád také neupravuje, zda jde o postup, který vede k zahájení „řízení“ z moci úřední nebo na žádost – návrh (pokud se týká zahájení řízení na návrh, obdobně jako v případě správního řízení by mělo být zahájeno jeho podáním. Zde by mohlo být sporné, zda projednání návrhu opatření s dotčenými orgány je ještě součástí jeho tvorby nebo řízení o vydání). Poněkud rozpracovanější, ale výkladově nejistá úprava je obsažena ve stavebním zákoně.⁴⁸

Posouzení toho, zda jde o řízení z moci úřední nebo na návrh by mělo být věcí zvláštních právních úprav, ale vzhledem k charakteru opatření bude obvyklejší způsob zahájení řízení z moci úřední, přičemž je potřeba mít na paměti, že pro řízení podle části šesté platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně části druhé (§174 odst. 1 správního řádu). Ač je výslovně

⁴⁸ NSS 1 Ao 7/2011 ze dne 21. 6. 2012: Nezákoný byl dle soudu postup při výběru varianty dopravního koridoru. V rámci posouzení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území byla nejlépe hodnocena varianta „Malhostovická“, nicméně krajský úřad na základě doporučení zastupitelstva zvolil sledování koridoru ve variantě „Německé“. Výběr variant koridorů nelze dle názoru soudu opírat o rozhodnutí politického tělesa (zastupitelstva kraje). Stavební zákon předpokládá, že výběr variant se provádí výlučně na základě odborných kritérií. Zde však je nutno dodat, že

1. i postavení ZK není pouze polické, ale je též, jak již bylo uvedeno, správním orgánem „*sui generis*“, neboť v samostatné působnosti vydává dle § 7 odst. 2 stavebního zákona zásady územního rozvoje, a lze jej sotva označit za orgán bez jakékoli odbornosti, neboť je mimo jiné i povinnou před jejich vydáním ve smyslu § 41 odst. 2 stavebního zákona ověřit „nerozpornost“ zásad; dále kraj při výkonu samostatné působnosti (ale i přenesené) chrání veřejný zájem, jak vyplývá ze zákona o krajích, a v neposlední řadě kraji, resp. jeho zastupitelstvu je vyhrazeno v samostatné působnosti koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění – při rozsahu těchto úkolů – je tedy na posouzení, zda lze postup kraje v tomto případě považovat za ochranu veřejného zájmu a koordinaci rozvoje či nikoli a jakými důvody či kritérii (i odbornými) byl veden při pokynu správnímu orgánu.

2. Nález ÚS 623/02 ze dne 19. 10. 2004: „Na výkon státní správy nelze klást naprosto stejné požadavky jako na výkon soudnictví. Nezávislost a nestrannost je výlučnou vlastností soudnictví, nikoli státní správy.“ Je skutečným a prohlubujícím se problémem duální model veřejné správy, kdy se dle tohoto postulátu *a priori* předpokládá „závislost a zaujatost“ zaměstnance územního samosprávného celku na jeho orgánech (a to i volených); pak ale nelze jejich akty beze všeho postihovat z pohledu nedostatku nezávislosti a nestrannosti neboť tyto atributy jsou v pojetí ÚS očekávanou složkou jejich postupu.

Často je věcí osobní odvahy, vhodné strategie a taktiky prosadit odborné hledisko; v opačném případě lze očekávat i nepříjemné důsledky. Proto by řešením bylo důsledné oddělení výkonu státní správy a samosprávy. Tomu svědčí i článek „Příliš silová demokracie“ Stanislava Balíka (Lidové noviny z 23. 6. 2012), kde je demokratické vládnutí označeno jako obtížné, ale na druhé straně by nemělo uvrhnout společnost do nehybnosti. Procesní pravidla označuje za tak obtížná, nepřehledná a svazující, že jim neumí byrokrati vyhovět. Myslím však, že umí, ale za cenu ztráty obsahu, což je primárně očekávaný výsledek procesu. Autor má pravdu v tom, že forma převážila nad obsahem. Avšak na straně druhé příliš mnoho „demokracie“ je její vlastní záhubou.

uvedeno „řízení“, minimálně přiměřené užití části první by mělo být pravidlem již v procesu tvorby opatření (zejména zásada zákonnosti vyjádřená v § 2 odst. 1 správního řádu). Opačný závěr by byl v rozporu se základními zásadami správního práva.

3.2. Projednání návrhu opatření s dotčenými orgány

Dotčené orgány jsou vymezeny § 136 správního řádu a jsou jimi ony orgány, o nichž tak stanoví zvláštní zákon a správní a jiné orgány příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí. K územně plánovací dokumentaci, a tedy i k územnímu plánu vydávají stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, která jako závazný podklad – ten se stává se závazným pro „výrokovou část“ územního plánu - opatření obecné povahy. Pokud je však nezákonné, uplatní se postup dle § 156 správního řádu, a v případě rozporu mezi stanovisky správních orgánů § 136 odst. 6 téhož zákona. Způsob projednání s dotčenými orgány správní řád blíže neupravuje, pouze stanoví, že „návrh s odůvodněním po projednání s dotčenými orgány doručí veřejnou vyhláškou“ a nestanovuje ani lhůty pro projednání; platí obdobně část první a přiměřenost použití části druhé správního řádu, zejména písemnost styku.

Pokud jde o formu návrhu opatření, ačkoli jde o smíšený akt, měl by, s ohledem na přiměřené použití části druhé správního řádu, obsahovat „výrok“, resp. přesné, jednoznačné a konkrétní vymezení předmětu, odůvodnění obsahující rozhodnutí o námitkách, vypořádání připomínek a poučení o opravném prostředku, náležitosti kompetenční a obsahové - zejména musí být určitý, jasný, srozumitelný, jednoznačný. I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.⁴⁹

3.3. Řízení o návrhu opatření

Jak již bylo uvedeno výše, je podle mého názoru sporné, kdy je zahájeno řízení. Pokud se jedná o řízení z úřední povinnosti, lze podpůrně odkázat na stavební zákon, § 52, který vysvětlivkou k veřejnému projednání územního plánu odkazuje na § 172 odst. 3 správního řádu.⁵⁰

⁴⁹ NSS 1 Ao 3/2008 – 136 ze dne 16. 12. 2008

Územní plánování: vymezení zastavěného území Opatření obecné povahy: odůvodnění.

⁵⁰ K povaze legislativního odkazu je možné poukázat na názor Ústavního soudu, kde je uvedeno, že „Poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování (např. nálezy ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 1, č. 25, sv. 4, č. 83, sv. 6, č. 105-109). Proto stejně jako jiné části

Na tomto základě by pak projednání návrhu s dotčenými orgány nebylo možné považovat za zahájení řízení. Projednání s dotčenými orgány by se stalo součástí etapy tvorby resp. přípravy návrhu opatření. Pokud jde o řízení zahajované na návrh, pak ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu je řízení zahájeno dnem, kdy žádost, resp. návrh došel příslušnému orgánu. Zde se nabízí otázka, jaké náležitosti má návrh mít a zda má být již projednán s dotčenými orgány. Pokud přijmeme předchozí tezi, pak ano.

Druhou možností zahájení řízení je varianta vázaná na § 172 odst. 1 správního řádu, a to dnem zahájení projednání s dotčenými orgány (v případě řízení z moci úřední, i na návrh – neboť zde navrhovateli odpadne povinnost projednat návrh s dotčenými orgány. Fáze řízení o vydání opatření obecné povahy lze rozdělit takto:

1. doručení

Po projednání s dotčenými orgány se návrh opatření s odůvodněním doručí veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu na úřední desce správního orgánu a dotčených obcí (rozhodující pro doručení je úřední deska správního orgánu) a zveřejní po dobu nejméně 15 dnů a to i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zde vyvstává další možná výkladová nejistota, a sice: 15 denní lhůta – která běží ode dne vyvěšení nebo doručení veřejnou vyhláškou – pak by bylo nutno počítat ještě dalších 15 dnů. Praxe se kloní k možnosti 15 + 15 dnů, stejně jako judikatura

Pokud je návrh opatření zvlášť rozsáhlý a není-li možné jej zveřejnit v úplném znění, bude uvedeno kde a v jaké lhůtě je možné se s ním seznámit. I v tomto případě musí být zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup.

2. projednání

Řízení o návrhu opatření je zásadně písemné (§ 172 odst. 3 ve spojení s § 15 odst. 1 správního řádu); je na úvaze správního orgánu, zda nařídí veřejné projednání. Speciální zákony mohou stanovit povinně veřejné projednání i opakované projednání.⁵¹

právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou i poznámky pod čarou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování.“ Lze odkázat i na Nález Ústavního soudu: „Ústavní soud již v minulosti vyjádřil stanovisko, že ustanovením je třeba rozumět jakoukoli obsahově vymezenou část zákona bez ohledu na to, v jaké formální struktuře zákona se vyskytuje. Podmínkou však je, aby tato část byla vůbec způsobilá normativně působit (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 43/93, N 16/1 SbNU str. 113, či sp. zn. Pl. ÚS 24/94, N 19/3 SbNU str. 113).“

Dále ještě poznámka: zákon č. 296/2007 Sb., v § 11e odst. 4 uvádí: Má-li se podle odst. 1 tohoto § použít práva, jehož ustanovení odkazují zpět na právo české nebo dále na právo jiného státu, nelze takový odkaz přijmout.

⁵¹ např. stavební zákon § 39 odst. 1, § 52 odst. 1, § 67 odst. 1; §39 odst. 5, § 53 odst. 2, § 67 odst. 6, § 60 odst. 4.

Dobu a místo veřejného projednání oznámí správní orgán 15 dnů předem na své úřední desce a úředních deskách dotčených obcí; při nebezpečí prodlení může lhůtu zkrátit na 5 dnů. Pokud však správní orgán nebo zákon stanoví veřejné projednání, nelze autoritativně a svévolně stanovit podmínky průběhu veřejného projednání v rozporu se základními zásadami správního řádu.⁵²

3. připomínky

je oprávněn podat kdokoli (právnícké i fyzické osoby), jehož práva, povinnosti a zájmy mohou být opatřením přímo dotčeny, a to písemně nebo na veřejném projednání ústně (do protokolu nebo záznamu z projednání – formu stanoví správní řád nebo zvláštní zákon). Připomínky musí správní orgán vypořádat v odůvodnění opatření. Připomínka by měla přiměřeně splňovat náležitosti podání dle § 37 odst. 1 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu.

4. námítky

Námítky by stejně jako připomínky měly přiměřeně splňovat náležitosti podání dle § 37 odst. 1 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu a mohou je podat

- **vlastníci nemovitostí**, jejichž práva, povinnosti, zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být přímo dotčeny. Pozn.: úprava obsažená v § 52 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), rozlišuje dva různé prostředky, kterými lze proti návrhu územního plánu brojit: námítky a připomínky. Zatímco námítky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který musí být tímto návrhem dotčen, uplatnit připomínky může každý. Pojem „dotčenosti“ (§ 52 odst. 2) je však nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna

⁵² NSS 1 Ao 7/2011 ze dne 21. 6. 2012:

Soud vytknul Jihomoravskému kraji způsob, jakým řídil veřejné projednání návrhu zásad územního rozvoje, které proběhlo dne 19. 4. 2011 na brněnském výstavišti. Zástupci kraje stanovili pro účastníky veřejného projednání, tj. veřejnost, nepřekročitelný časový limit pro přednes námitek a připomínek v rozsahu tří minut, přičemž bylo zakázáno vystoupit v diskuzi opakovaně. S tím souvisí i skutečnost, že veřejnosti nebylo umožněno reagovat na vyjádření tzv. dotčených orgánů (tedy orgánů veřejné správy hájících jednotlivé veřejné zájmy) vyslovená na veřejném projednání. Soud nesdílí názor Jihomoravského kraje, že účelem veřejného projednání je pouze informování veřejnosti ze strany představitelů kraje o chystaných zásadách územního rozvoje, ale je přesvědčen o tom, že veřejné projednání 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.

územního plánu. „Mezující soused“ má právo uplatnit námitky vždy; „nemezující soused“ výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.⁵³⁾

- **jiné osoby**, jejichž oprávněné zájmy mohou být přímo dotčeny, určí-li tak správní orgán ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění opatření. Zmeškání lhůty nelze prominout. (Pozn.: Lhůta platí samozřejmě i pro vlastníky nemovitostí).

Vypořádání námitek je věcí správního orgánu: o námitkách rozhoduje orgán příslušný k vydání opatření, nejde však o rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 a nejde o řízení dle části druhé správního řádu, ale o zvláštní úkon dle části čtvrté, jenž je nedílnou součástí odůvodnění opatření. Stejně jako „běžné“ rozhodnutí má i toto povinné náležitosti ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu: na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.⁵⁴ Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat, jedná se o integrální součást opatření, ale stejně jako opatření, je lze přezkoumat.

5. vydání a účinnost opatření

upravuje správní řád v § 173 odst. 1 – opatření s odůvodněním oznámí veřejnou vyhláškou správní orgán na své úřední desce a úředních deskách dotčených obcí. Oznámení může být totožné s termínem vydání (resp. je okamžikem, kdy dochází k vydání), který správním řádem není blíže rozveden, ale nedá se vyloučit ani ztotožnění se dnem nabytí účinnosti, jak připouští správní řád. Účinnost nastává 15 dnů po vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může účinnost nastat již dnem vyvěšení. Ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu se použije obdobně. Opatření je uloženo u správního orgánu, který jej vydal, a kde do něj může každý nahlédnout. Dle judikatury NSS, která není jednotná, je situace složitější.⁵⁵

⁵³ NSS 2 Ao 2/2007 – 73 ze dne 24. 10. 2007.

⁵⁴ NSS 1 Ao 5/2010 - 169 ze dne 24. 11. 2010.

⁵⁵ NSS 2 Ao 2/2007-73 ze dne 24. 10. 2007:

Opatření obecné povahy je účinné teprve po jeho platném vyhlášení (§ 173 odst. 1 správního řádu). Pokud však bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo sňato, předepsaných 15 dnů, jedná se o vyvěšení řádné. Smyslem a účelem této publikace je totiž jednak poskytnutí informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem.

NSS 1 Ao 3/2009 - 82 ze dne 20. 1. 2010:

To, že je změna směrné části územního plánu v daném případě po materiální zvláštní zákon neukládá, protože, jak je již shora uvedeno, přechodné ustanovení § 188 odst. 3 nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb. ve znění zákona č. 68/2007 Sb. a zákona č. 191/2008 Sb.) odkazuje ohledně procedury změny směrné části

Opatření je **účinné poté, co bylo platně vyhlášeno**. Pojem **účinnost** je způsobilost **vyvolat právní účinky**. Vzniká tak určitá **analogie s vydáváním právních předpisů obcí**, kdy jsou také odlišeny okamžiky jejich schválení, platnosti a účinnosti (viz § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle něhož „obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce.“)

Smyslem a účelem publikace na úřední desce je informace o tom, že takový akt byl vydán, že bude mít právní účinky a že se veřejnost může seznámit s jeho obsahem. Doba, po kterou je opatření obecné povahy na úřední desce vyvěšeno, je dostatečná k tomu, aby se s faktem, že **bylo vydáno**, i s jeho obsahem mohl kdokoli seznámit.

Naproti tomu NSS v dalším rozsudku uvádí, že **opatření obecné povahy je vydáno vyvěšením veřejné vyhlášky. Ačkoliv tedy zastupitelstvo rozhodlo o vydání opatření obecné povahy určitého dne, opatření bylo vydáno teprve toho dne, kdy byla veřejná vyhláška vyvěšena na úřední desku.**

Je zřejmé, že ačkoli se v obou případech jedná o územní plán obce, tedy typově shodná opatření, v prvním případě se NSS kloní k náhledu na něj jako na právní předpis a ve druhém jako na individuální správní akt. Zde je další důvod, proč revidovat dosavadní správní praxi, resp. zákonnou úpravu institutu opatření.

územního plánu na stavební zákon č. 50/1976 Sb., který institut opatření obecné povahy neznal. strážce opatřením obecné povahy, ještě neznamená, že se na proces jejího přijetí vztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Ten se vztahuje jen na případy, kdy podle § 171 zvláštní zákon ukládá vydat opatření obecné povahy. To však v daném případě

4. Pojmy urbanismus a územní plánování

Jako východisko a úvod do oblasti konkrétní činnosti veřejné správy – procesu přípravy, projednání, řečeno souhrnně pořizování a následně vydání územního plánu, je nezbytné vymezit některé pojmy, které jsou materiální základnou výsledného produktu činnosti příslušných orgánů veřejné správy, a to územního plánu.

4.1. Urbanismus

Urbanismus je obecně chápán jako soubor vědeckých a uměleckých metod a postupů, které se užívají při zakládání a záměrném formování lidského osídlení v území. Uplatňuje se nejen při řešení měst, ale i ostatních sídlištních celků nebo celých územních jednotek s důrazem na životní prostředí, hospodářský rozvoj a stabilizaci sociální a demografické struktury řešeného celku. Bezprostředně vychází a reflektuje potřeby uživatelů územního celku při zachování, případně podpoře rozvoje hodnot v území. Je dynamickou disciplínou odrážející nejen vývojové změny v území a lidském společenství, nýbrž záměrně formuje prostor a předestírá nové koncepce a strategie k formování materiální skořápky lidského bytí.

4.2. Územní plánování

Územní plánování je, v závislosti na své podrobnosti, projevem, vyjádřením a nástrojem urbanismu. Na rozdíl od projektování, které je jasně časově a obsahově vymezeno, je územní plánování soustavný proces zpravidla probíhající v cyklech, v závislosti na nových podmínkách vedoucích k poznatku, že je třeba revidovat plánované cíle a cesty. Současně však poznatek o tom, že ke změně podmínek došlo, poskytuje zpětnou vazbu, kterou musí proces územního plánování obsahovat.⁵⁶ Jde o formu abstraktního myšlení, jejímž výsledkem je koordinace činnosti lidského společenství, jehož příslušníci mají vymezené role a vzájemné vztahy a vazby. Prosadit cíle územního plánování lze na základě kombinace shody a mocenského tlaku – donucení, a to v závislosti na charakteru a uspořádání společnosti a státní moci. Nositelem veřejné správy obecně je stát, a tato může být vykonávána přímo nebo nepřímo, jako zákonná delegace, zde jde o veřejnoprávní korporace – obce, a veřejná správa jimi přímo vykonávaná je samosprávou, tedy právo spravovat vlastní záležitosti ve vlastním zájmu na vlastní účet a odpovědnost. Činnost veřejné správy spočívá na principu subordinace, tj. nadřízenosti a podřízenosti - s funkcí organizační a nařizovací, výkonnou, vrchnostenskou a podzákonnou. U

⁵⁶ Normativní vyjádření cílů a úkolů územního plánování obsahuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, v §§ 18 a 19.

samosprávy, pokud nejde o nepřímý výkon státní správy, jde o správu vlastních záležitostí - instituty nejsou v právním řádu zahrnuty nebo nejsou exaktně vymezeny, avšak výjimkou je právě územního plánování, resp. vydání územního plánu, které je výlučně činností samosprávnou a právně jistým způsobem činností upravenou.

Další charakteristikou územního plánování je jeho institucionalizace: vzhledem k tomu, že řeší komplexní problémy územního společenství, je nutné, aby se mu věnovaly systematicky a soustavně profesionální osoby a instituce. Tyto vybrané činnosti ve výstavbě, kam stavební zákon zařazuje i územně plánovací dokumentaci (a tedy i územní plán), mohou vykonávat pouze fyzické osoby, s oprávněním podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁷

Je nutno mít na paměti, že územní plánování se soustřeďuje především na změny hmotných složek prostředí, ale nelze opomíjet vzájemnou provázanost a interakci hmotného a společenského prostředí. Proto také stavební zákon uvádí jako jeden z cílů územního plánování vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území – což je vyvážený vztah podmínek životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území se zohledněním absence ohrožení budoucích podmínek života.⁵⁸

Signifikantním a specifickým rysem územního plánování je skutečnost, že se týká zpravidla nikoli pouze jednotlivců, ale značného počtu subjektů a nachází se v těžišti pozornosti různých zájmových skupin, a to s ohledem zejména na jeho dlouhodobý efekt. Nezanedbatelná je i skutečnost, že zprostředkovaně působí i na to, co se děje mimo vymezené území a čas, neboť územní plánování, a ani území, netvoří uzavřený systém, nýbrž postihují velké, blíže nespecifikovatelné, množství osob a jeho aplikace se dotýkají množství aktivit ve společnosti po dlouhou dobu.

Shrnuto, územní plánování je významným prostředkem formování prostoru a tvorby podmínek pro zajišťování podmínek života, udržitelného rozvoje, veřejného zájmu a jeho souladu se zájmy soukromými, a to tak, aby byl současně sledován společenský a hospodářský potenciál území a jeho růst; je potřeba mít na zřeteli, že je též společenskovední a uměleckou disciplínou s multioborovým přesahem.

⁵⁷ §§ 158 a 159 stavebního zákona.

⁵⁸ § 18 odst. 1 stavebního zákona.

5. Nástroje územního plánování

Nástroje územního plánování vymezuje stavební zákon v hlavě III, a jsou jimi: územně plánovací podklady – díl 1, politika územního rozvoje – díl 2 a územně plánovací dokumentace – díl 3 zákona. Velmi stručně bude níže, pro zařazení do kontextu a seznámení a jejich hierarchií, podána jejich charakteristika a uveden význam.

5.1 Územně plánovací podklady

Dle §§ 25 – 30 stavebního zákona jimi jsou územně analytické podklady a územní studie. Jde, řečeno zjednodušeně, o podklady pro rozhodování v území, které sumarizují dostupná, hlavně technická data nebo ověřují možnost řešení problémů v území; nejsou závazné a nejedná se o individuální správní ani normativní právní akt, a tím méně o opatření obecné povahy, avšak je potřeba se jimi zabývat a vyhodnotit je při rozhodování; některé z nich mají omezenou časovou platnost.

5.2 Politika územního rozvoje

Dle § 31 a násl. stavebního zákona určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikovém měřítku a s přeshraničním efektem. Podle názoru Nejvyššího správního soudu⁵⁹ jde o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech určený orgánům veřejné správy, nikoli jejím adresátům, a proto se nejedná o opatření obecné povahy, neboť nenaplnuje jeho znaky, tj. konkrétnost předmětu a neurčitý počet adresátů. Zde však, dle mého názoru lze namítat zejména to, že politika územního rozvoje je, mimo jiné, závazná pro rozhodování v území a to bezvýjimečně, stejně jako následující dva uváděné nástroje⁶⁰, a také pro jejich pořizování, bez ohledu na její „podrobnost“. Kromě toho vymezuje konkrétně stanovené oblasti, osy a koridory, a to až na úroveň katastrálních území, z čehož nelze vyvodit nic jiného než vymezení - konkretizaci jejího předmětu. Povaha tohoto dokumentu je ve stavebním zákonem pojmuta jako „nástroj územního plánování“ a je zařazena ve hlavě III. mezi díly Územně plánovací podklady a Územně plánovací dokumentace – tedy na přechodu mezi dokumenty podkladovými (nezávaznými) a závaznými. Není ani právním předpisem, ani rozhodnutím, přesto zavazuje při rozhodování nejen nositele veřejné správy, ale i adresáty. Nebyla-li by však zpracována územně plánovací dokumentace, byla by jediným závazným

⁵⁹ NSS 9 Ao 3/2009-59 ze dne 18. 1. 2009.

⁶⁰ Srovnej § 31 odst. 4, § 36 odst. 5, § 43 odst. 3 stavebního zákona.

dokumentem pro rozhodování právě politika územního rozvoje, ačkoli se jedná o pouhé usnesení vlády.

5.3. Územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentace ve smyslu stavebního zákona je tvořena soustavou dokumentů, a to zásad územního rozvoje (dále jen „zásady“) vydávaných krajem a územním a regulačním plánem vydávanými obcemi v samostatné působnosti.

5.3.1. Zásady územního rozvoje

Podle ustanovení §§ 36 – 42 stavebního zákona, stanoví základní požadavky uspořádání kraje, vymezují plochy a koridory nadmístního významu a požadavky na jejich využití; zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování územního a regulačního plánu a pro rozhodování v území obdobně jako politika územního rozvoje, avšak stavební zákon stanoví formu vydání, a tím je právě opatření obecné povahy. Jejich závaznost pro pořizování územního plánu byla částečně modifikována ve smyslu názoru NSS: „Chce-li se obec odchýlit od pravidel v zásadách, musí takový postup v odůvodnění územního plánu podložit věcně a formálně logicky správnou argumentací, která se bude opírat o konkrétní skutečnosti.“⁶¹

Na okraj je potřeba zmínit, že předchozí právní úprava stavebního zákona č. 50/1976 Sb., pracovala s obsahově totožnou územně plánovací dokumentací nazvanou územní plán velkého územního celku schvalovanou vládou (nikoli vydávanou krajem); avšak nová judikatura po nabytí účinností „nového“ stavebního zákona z roku 2006 zpočátku neshledala potřebu jej podrobit revizi ve smyslu změny formy na opatření obecné povahy, jako to učinila u „starých“ územních plánů. Následně Ústavní soud provedl revizi stávající praxe a Nejvyšší správní soud a potvrdil opak. Vyvodil následně, že územní plány velkých územních celků jsou rovněž opatřeními obecné povahy.⁶²

5.3.2. Územní plán

Jeho charakter, obsahové náležitosti a proces pořízení a vydání je upraven v §§ 43 – 60 stavebního zákona; ty stanoví základní urbanistickou koncepci rozvoje území obce, funkční využití ploch a koridorů a podmínky pro jejich využití.⁶³ Územní plán je závazný pro

⁶¹ NSS 8 Ao 6/2011-87 ze dne 22. 12. 2011.

⁶² Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008.

NSS 3 Ao 1/2007 – 44 ze dne 31. 7. 2007, zrušeno nálezem ÚS 14/07.

⁶³ NSS 1Ao 1/2006- 74 ze dne 18. 7. 2006: stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je činnost, do které soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Nepřísluší jim přezkoumávat, zda je vhodnější ten či onen způsob využití pozemku nebo území.

rozhodování v území, nesmí však obsahovat podrobnosti regulačního plánu nebo územního rozhodnutí, přičemž, dle názoru Nejvyššího správního soudu, vymezení plochy, koridoru a podmínek pro jejich využití samo o sobě se přímo nedotýká práv a povinností fyzických a právnických osob, jde o závazný podklad pro rozhodování o území.⁶⁴ Územní plán stanoví obecná pravidla chování, která jsou individualizována a konkretizována teprve v následných správních řízeních a projektových dokumentacích, resp. dokumentacích. Územní plán vymezuje plochy odlišně od stávajícího stavu nebo rozhodnutí.⁶⁵ Podle § 43 odst. 4 stavebního zákona se územní plán vydává pro celé území obce opatřením obecné povahy v samostatné působnosti podle správního řádu, stanovuje obecná pravidla chování, směřuje vůči neurčenému okruhu adresátů. Je právně závazný a ve vymezených částech mocensky vynutitelný. Územní plán je výsledkem právotvorné činnosti orgánů veřejné správy, je to akt dle mého názoru jednostranný a podzákoný, tj. musí být vydán na základě a v mezích zákona. Spíše než opatření obecné povahy naplňuje znaky normativního právního aktu, kde obecnost patří k jeho základním znakům.⁶⁶

Územní plán může dokonce řešit záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, pokud to krajský úřad ve svém stanovisku podle stavebního zákona, § 50 odst. 7, nevyloučí z důvodů negativních vlivů na území sousední obce. Tímto způsobem lze řešit i věci významově a obsahově náležející zásadám územního rozvoje, např. koridory nebo plochy dopravní či technické infrastruktury na území více obcí, kdy podle předchozí úpravy stavebního zákona účinné do 1. 1. 2013 bylo nutno nejdříve řešit změnu zásad územního rozvoje, následně změnu územního plánu, což bylo ekonomicky, ale zejména časově velmi náročné a těžkopádné. Stejně tak se územní plán může odchýlit od pravidel v zásadách, ale takový postup je nutno v odůvodnění územního plánu podložit věcně a formálně logicky správnou argumentací, která se bude opírat o konkrétní skutečnosti.⁶⁷

5.3.3. Regulační plán

Regulační plán upravují §§ 61 – 75 stavebního zákona; tento dokument stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, umístění a prostorové uspořádání staveb. Je závazný pro rozhodování v území, může nahradit územní rozhodnutí, tedy individuální správní akt, přesto je vydáván formou opatření obecné povahy z podnětu nebo na žádost.

Zde lze upozornit na vnitřní rozpornost normy, která u tohoto druhu územně plánovací dokumentace exaktně stanoví parametry individuálního správního aktu, avšak v duchu opojení

⁶⁴ Podle rozsudku NSS 5 Ao 6/2010 – 65 ze dne 9. 12. 2010.

⁶⁵ NSS 5Ao 6/2010 – 65 ze dne 9. 12. 2010.

⁶⁶ ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005.

⁶⁷ NSS 8 Ao 6/2011-87 ze dne 22. 12. 2011.

opatřením obecné povahy jej nelogicky podřadí pod tento institut, a to bez ohledu na konstantní judikaturu Ústavního soudu (IV. ÚS 1639/07 ze dne 16. 6. 2010, IV. ÚS 2087/07 ze dne 29.3. 2010), která uvádí: „Při posuzování toho, jestli lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, je dle názoru Ústavního soudu nutno vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky tohoto právního institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Neodpovídá-li skutečnost fixovaná právním předpisem, měla by být zjednána náprava, ať již z podnětu moci soudní či správní.“

6. Pořizování územního plánu – proces vzniku

Proces vzniku opatření obecné povahy, zde územního plánu, je upraven obecně zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, §§ 171 – 174 části šesté s tím, že stavební zákon z roku 2006 v §§ 43 - 56 stanovuje speciální postup, který se dá, řečeno zjednodušeně, rozčlenit do dvou fází dělených do několika postupových kroků, a to:

1. **pořízení územního plánu**, které obsahuje rozhodnutí o pořízení územního plánu, přípravu, projednání a schválení zadání územního plánu, zpracování a projednání návrhu územního plánu, řízení o územním plánu (§§ 44 – 53 stavebního zákona), v přenesené působnosti, a

2. **vydání územního plánu** (§ 54 stavebního zákona) v samostatné působnosti.

Stavební zákon je, pokud se týká opatření obecné povahy, *lex specialis* ke správnímu řádu, což znamená, že věc, neupravená zvláštním předpisem, podléhá úpravě předpisu obecného. K vydání územního plánu je dle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona zmocněno zastupitelstvo obce, a tento úkon činí v samostatné působnosti. Dle § 54 odst. 1 téhož zákona pořizovatel předává zastupitelstvu obce návrh na vydání územního plánu a jeho odůvodnění a dle § 54 odst. 2 stavebního zákona zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření zákonem stanovených podmínek jeho bezrozpornosti. Z výše uvedeného vyplývá, že vydání územního plánu formou opatření obecné povahy je výlučnou pravomocí zastupitelstva obce, kdy vydání je zahájeno po ověření jeho nerozpornosti. Zastupitelstvo obce jako kolektivní orgán je v tomto smyslu správním orgánem *sui generis*. Z ustanovení zákona je vydání územního plánu ve smyslu správního řádu v pravomoci pouze tohoto orgánu.

Stavební zákon ale poněkud nepřesně stanoví okamžik „zahájení řízení o územním plánu“ jakožto řízení resp. proces přípravy, tvorby a projednání návrhu opatření obecné povahy ve smyslu správního řádu, části šesté, kde ve svém § 52 označeném „Řízení o územním plánu,“ odst. 1, kde ve vysvětlivce č. 21 k veřejnému projednání návrhu územního plánu odkazuje na § 172 odst. 3 správního řádu. K tomu je třeba poznamenat, že k povaze legislativního odkazu se vyjádřil Ústavní soud takto:

„Poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování. Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou i poznámky pod čarou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování.“ Lze

odkázat i na Nález Ústavního soudu: „Ústavní soud již v minulosti vyjádřil stanovisko, že ustanovením je třeba rozumět jakoukoli obsahově vymezenou část zákona bez ohledu na to, v jaké formální struktuře zákona se vyskytuje. Podmínkou však je, aby tato část byla vůbec

způsobilá normativně působit (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 43/93, N 16/1 SbNU str. 113, či sp. zn. Pl. ÚS 24/94, N 19/3 SbNU str. 113).“

Pokud shrnu předchozí úvod, pak:

1. v první fázi pořizování územního plánu se postupuje podle stavebního zákona, který upravuje proces přípravy a projednání návrhu územního plánu, ve druhé, kde jde o vlastní vydání územního plánu jako aktu zastupitelstva obce v samostatné působnosti podle § 54 stavebního zákona ve spojení s jeho § 43: se lze domnívat, že proces vydání je řízením ve smyslu části šesté správního řádu a proces pořizování zvláštním postupem dle stavebního zákona odlišným od řízení o opatření obecné povahy: pořizovatel zpracuje a předá zastupitelstvu obce návrh územního plánu k vydání (tj. proces jeho vydání od tohoto okamžiku je v pravomoci zastupitelstva obce včetně náležitostí stanovených v § 171 a násl. správního řádu, dovedeno do krajnosti);
2. další možností je přiklonit se k názoru, že zahájení řízení počíná okamžikem projednání návrhu územního plánu dle § 52 stavebního zákona s reflektováním legislativního odkazu pod čarou;
3. třetí varianta je ztotožnit zahájení projednání návrhu územního plánu jako návrhu opatření obecné povahy s okamžikem zahájení společného projednání s dotčenými orgány dle § 50 stavebního zákona (tomu svědčí § 172 odst. 1 věta první správního řádu);
4. nedá se vyloučit ani varianta zahájení řízení o územním plánu okamžikem rozhodnutí zastupitelstva obce o jeho pořízení, případně projednáním a schválením zadání pro zpracování územního plánu.

6.1. Pořízení územního plánu

Správní řád nestanoví, zda se opatření obecné povahy vydává na návrh nebo z moci úřední. Stavební zákon však obsahuje vlastní, speciální úpravu.

6.1.1. Rozhodnutí o pořízení územního plánu

Stavební zákon ve svém § 44 stanoví, a to výčtem, druhy podnětů, které jsou důvodem pro rozhodování zastupitelstva obce v samostatné působnosti o pořízení územního plánu. Jsou jimi vlastní podnět tohoto orgánu, návrh buď orgánu veřejné správy nebo občana obce, fyzické nebo právnické osoby s vlastnickým nebo jiným právem k pozemku nebo stavbě na území obce a

oprávněného investora.⁶⁸ Toto rozhodnutí se ještě nepovažuje za součást procesu řízení o návrhu územního plánu ve smyslu § 172 správního řádu, ale pouze pokyn, resp. souhlas příslušného orgánu se záměrem územní plán pořídit a vydat.

6.1.2. Náklady na pořízení územního plánu

Ty upravuje § 45 stavebního zákona. Obec, která rozhodla o pořízení územního plánu, hradí vždy náklady na jeho pořízení, resp. zhotovení a úpravy, přepracování a případně nový návrh, včetně úhrady nákladů spojených s projednáním, jako např. doručování, za předpokladu, že obecní úřad zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti.⁶⁹ Pokud tomu tak není, náklady spojené s projednáním nese pořizovatel, obecní úřad obce s rozšířenou působností, úřad územního plánování (dále také jen „úřad“).

V tomto okamžiku je potřebné upozornit na skutečnost, že úhrada nákladů za územní plán se uskutečňuje na základě smluvního vztahu mezi obcí a projektantem, nikoli úřadem. Výjimku z pravidla úhrady nákladů obcí je stav, kdy pořízení změny územního plánu je vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele; pak může obec podmínit její pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů.⁷⁰ Důsledkem toho, že navrhovatel neuhradí náklady je odklad zahájení pořizování do doby, než se tak stane.

Pokud je pořizování zajištěno na základě veřejnoprávní smlouvy nebo fyzickou osobou splňující kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost, která není úředníkem,⁷¹ je úhrada nákladů předmětem smluvního vztahu mezi ní a obcí.

6.1.3. Návrh na pořízení územního plánu

Návrh na pořízení územního plánu musí mít náležitosti předepsané § 46 stavebního zákona. Pořizovatel je povinen návrh posoudit, zda tyto požadavky splňuje. Výkladové nejasnosti jsou spojeny s prokázáním nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy, jako jednoho z kritérií, v případě požadavku na vymezení dalších zastavitelných ploch, jak uvádí § 55 odst. 4 stavebního zákona. Kdo má prokázat tuto „nemožnost“ není výslovně stanoveno, ale ze souvislostí, že jde o pořízení územního plánu, kdy se zastavitelné plochy teprve vymezují a nelze

⁶⁸ Změnou stavebního zákona účinnou od 1. 1. 2013, zákonem č. 305/2012Sb., se zde objevuje nový institut oprávněného investora, kterým je vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo technické infrastruktury.

⁶⁹ § 6 odst. 2 stavebního zákona: zvláštní odborná způsobilost, vysokoškolské vzdělání uznané pro autorizaci v oboru územní plánování a min.. 18 měsíců praxe při výkonu územně plánovací činnosti na VŠ příbuzného oboru nebo VŠ stavebního zaměření a 3 roky praxe.

⁷⁰ § 45 odst. 4 stavebního zákona.

⁷¹ § 24 stavebního zákona.

tedy tento požadavek realizovat, vyplývá, že toto prokázání by mělo jít k tíži navrhovatele, jehož zájmem je změna územního plánu, a mimo jiné je povinen uvést důvody pro pořízení územního plánu nebo jeho změny;⁷² přitom za jeden z důvodů lze bezesporu považovat i prokázání nemožnosti využít zastavitelné plochy vymezené územním plánem s ohledem na, zda je vůbec potřeba vymezovat nové. Jde o vůli a zájem zpravidla navrhovatele, nikoli obce, a proto by měl být navrhovatel povinen předložit veškeré podklady pro posouzení svého záměru a rozhodnutí o něm. Tolik k mému pohledu, který se odchyľuje od některých jiných názorů.⁷³ Věcí pořizovatele je pak posoudit správnost a oprávněnost tohoto prokázání, jak stanoví zákon. Pokud pořizovatel zjistí nedostatky, vyzve navrhovatele k jejich odstranění a stanoví mu přiměřenou lhůtu. Jestliže nedojde k nápravě ve stanovené lhůtě, pořizovatel návrh odmítne a informaci o tomto úkonu předloží zastupitelstvu obce. Jinak návrh předloží zastupitelstvu obce k rozhodnutí o pořízení. O výsledku informuje úřad a navrhovatele. Praxe se kloní k opačnému postoji, a to, že tuto povinnost má pořizovatel.

6.2. Zadání územního plánu

Zadání územního plánu upravené § 47 stavebního zákona je jakousi osnovou a souhrnem požadavků pro projektanta, aby zhotovil požadovanou podobu územního plánu, jehož pořízení bylo schváleno zastupitelstvem obce. Zadání stanoví požadavky na obsah a rozsah návrhu územního plánu. Podrobný obsah zadání stanoví prováděcí právní předpis.⁷⁴ Jedním z podkladů pro zpracování zadání jsou územně analytické podklady zmíněné v úvodu práce.

Vznik a zpracování zadání není předpokládáno správním řádem, ten hovoří pouze o návrhu opatření obecné povahy, nikoli o jeho zadání, přesto se jedná o klíčový podklad ovlivňující výslednou podobu územního plánu, a již zde mohou dotčené osoby uplatnit své připomínky k ochraně svých práv. Vzhledem k tomu, že návrh zadání ještě nemusí stanovit konkrétní řešení, vlastníci pozemků a staveb při jeho projednání nemají zvláštní postavení s právem uplatnit námitky.⁷⁵

Zpracování zadání je úkon pořizovatele,⁷⁶ a to v přenesené působnosti, který však není obecně pojímán jako součást řízení o územním plánu, nýbrž jeho předstupeň. Úkony spojené se zpracováním a projednáním zadání zajišťuje pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem.

⁷² § 46 odst. 1 písm. d).

⁷³ Např. Mareček Jan a kol., *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Vydání 1. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Plzeň, 2013. 838 s. ISBN 978-80-7380-430-5, str. 152.

⁷⁴ Vyhl. č. 500/2006 Sb., o územně plánovacích podkladech, územně plánovací dokumentace a evidenci územně plánovací dokumentace, ve znění pozdějších předpisů, příloha č. 6.

⁷⁵ § 52 stavebního zákona.

⁷⁶ § 47 stavebního zákona.

O této osobě rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti⁷⁷ dle stavebního zákona § 6 odst. 5 písm. f), kdy je pověřen těmito činnostmi:

- dle § 47 odst. 1 a 4 stavebního zákona spolupracuje s pořizovatelem na zpracování návrhu zadání (případně změny) územního plánu, jeho úpravě a předložení ke schválení;
- dle § 51 odst. 1 stavebního zákona spolupracuje s pořizovatelem na vyhodnocení výsledků projednání návrhu (případně změny) územního plánu a zajistí řešení případných rozporů (§ 4 odst. 8).
- dle § 53 odst. 1 stavebního zákona spolupracuje s pořizovatelem na vyhodnocení výsledků projednání, zpracování s ohledem na veřejné zájmy návrhu rozhodnutí o námitkách a návrhu vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu (případně změny) územního plánu.

Stavební zákon nestanoví kdy, ale zastupitelstvo obce zpravidla rozhoduje o jeho určení současně s rozhodnutím o pořízení územního plánu. Nevylučuje se ani možnost rozhodnout o určeném zastupiteli na počátku jeho funkčního období s platností pro pořizování územně plánovací dokumentace v celém jeho průběhu – osobně se přikláním k tomuto řešení, neboť výhodou je komunikace s osobou, která je schopna postupně se alespoň rámcově v dané problematice orientovat a je styčným článkem mezi pořizovatelem a zastupitelstvem obce při zajištění jeho informovanosti o průběhu pořizování.

Ve stručnosti lze uvést, že postup projednání zadání je určitým druhem „řízení“, bez něhož není možné k pořizování přistoupit. (Výjimkou je zkrácený postup při pořizování územního plánu). Je de facto stavebním zákonem upraveným řízením, resp. postupem o zpracování, obsahu a rozsahu a schválení podmínek a pokynů pro pořízení a vydání územního plánu. Proto se nedá vyloučit ani názor, že, tato etapa náleží, a je nedílnou součástí řízení o územním plánu, což by mělo vliv i na možnosti, rozsah a obsah přezkoumání opatření obecné povahy.

Samotné projednání a schválení zadání upravuje stavební zákon: návrh zadání zašle pořizovatel sousedním obcím, dotčeným orgánům a krajskému úřadu a obci, pro kterou pořizuje. Ve lhůtě do 30 dnů od jeho obdržení uplatní krajský úřad jako nadřízený orgán⁷⁸ a dotčené orgány⁷⁹ vyjádření, kdy požadavky dotčených orgánů nejsou závazné pro výslednou podobu zadání změny územního plánu. Pokud pořizovatel neakceptoval jeho požadavek, nezatížil proces

⁷⁷ § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů: Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.

⁷⁸ NSS 9 Ao 2/2008 – 62 ze dne 30. 10. 2008:

Je povinnost pořizovatele zpracovat návrh zadání tak, aby odpovídal navrhovaným změnám a bylo jej možno posoudit podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁹ NSS 1Ao 5/2009 – 169 ze dne 24. 11. 2010.

pořizování územního plánu vadou. Vadou není ani akceptování požadavku dotčeného orgánu po uplynutí lhůty, krajský úřad jako příslušný úřad stanovisko, sousední obce podněty, příslušný orgán ochrany přírody stanovisko 7 dnů před uplynutí 30 denní lhůty.

Návrh zadání územního plánu zveřejní pořizovatel veřejnou vyhláškou⁸⁰ a do 15 dnů od doručení každý může uplatnit písemné připomínky. Zmeškání lhůt nelze prominout a k takovým podnětům, vyjádřením a připomínkám se nepřihlíží. Vzhledem k rozsahu není obvykle možné návrh zadání územního plánu vyvěsit na úřední desce v celém rozsahu, ale je povinností jej zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup po dobu 30 dnů od vyvěšení veřejnou vyhláškou. Kromě toho je dána možnost do něj nahlédnout v téže lhůtě u pořizovatele. Na základě výsledku projednání jej upraví pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem a předloží zastupitelstvu obce ke schválení. Pro usnadnění následného projednávání územního plánu je vhodné již v zadání určit lhůtu pro projednání územního plánu.⁸¹

6.3. Návrh územního plánu

resp. proces jeho vzniku jako návrhu opatření obecné povahy ve smyslu § 172 odst. 1 správního řádu se řídí ustanovením § 50 a § 51 stavebního zákona jako *lex specialis*, který, na rozdíl od správního řádu, upravuje způsob a lhůty společného projednání s dotčenými orgány. Pokud jde o formální výsledný vzhled návrhu územního plánu, je upraven podrobně prováděcím právním předpisem⁸² ke stavebnímu zákonu, a s ohledem na obdobné použití části druhé správního řádu, obsahuje výrokovou část a část odůvodnění; každá z nich má, z povahy územního plánu, část textovou a grafickou.

I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.⁸³

Zvláštností tohoto projednání je skutečnost, že veřejnost, tedy „každý“, může již v této fázi uplatnit připomínky, i když nikoli jako vlastník pozemku nebo stavby, na rozdíl od právní úpravy účinné do 1. 1. 2013, kdy se společné jednání týkalo výlučně dotčených orgánů, krajského úřadu a obcí, nikoli však veřejnosti. To, že byla již v tomto okamžiku připuštěna

⁸⁰ § 20 odst. 1 stavebního zákona.

⁸¹ § 56 stavebního zákona: prevence opatření proti nečinnosti při překročení lhůty 1 rok: zastupitelstvo obce může stanovit lhůtu delší.

⁸² Vyhl. č. 500/2006 Sb., o územně plánovacích podkladech, územně plánovací dokumentace a způsobu evidence územně plánovací dokumentace.

⁸³ NSS 1 Ao 3/2008 – 136 ze dne 16. 12. 2008:

Územní plánování: vymezení zastavěného území Opatření obecné povahy: odůvodnění.

veřejnost s možností uplatnění připomínek, znamená další posun ve směru poskytnutí možnosti jednak účinnější ochrany jejich práv a také možnosti zapojení se do procesu pořizování územního plánu už na jeho počátku, a to zcela v souladu s Aarhuskou úmluvou. Ústavní soud⁸⁴ ve svém nálezu ve vztahu k Aarhuské úmluvě sice neshledal, že by měla přímý účinek na náš právní řád; konstatoval, že její dotčená ustanovení nejsou samovykonatelná, jelikož dostatečně neurčovala práva a povinnosti jednotlivce, a proto jejich aplikovatelnost je nutno řešit národním právem. Uvedl, že je povinen vyložit ústavní pořádek v části, jež se dotýká práva na soudní ochranu, tak, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Je-li tedy možné vyložit národní právo (při pořizování nebo změně územně plánovací dokumentace) více způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Dá se tedy říci, že tento názor Ústavního soudu akceptovala úprava § 50 odst. 3 stavebního zákona po jeho změně účinné od 1. 1. 2013.

Dotčené orgány vymezuje § 136 správního řádu a jsou jimi orgány, o nichž tak stanoví zvláštní zákon a správní a jiné orgány příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí. Pokud je dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů tentýž orgán, vydá jedno – koordinované stanovisko.⁸⁵ Stanovisko, stává se závazným pro „výrokovou část“ opatření. Pokud je však nezákonné, uplatní se postup dle § 156 správního řádu, a v případě rozporu mezi stanovisky správních orgánů § 136 odst. 6 téhož zákona.

6.3.1. Společné projednání

Stavební zákon, na rozdíl od správního řádu, ve svém § 50 podrobně upravuje tu část projednání územního plánu, která je označena jako „společné jednání“, a jež je časově první fází projednání návrhu územního plánu a pokračuje po pořízení návrhu územního plánu na základě schváleného zadání. Správní řád neupravuje blíže projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány, pouze v § 172 odst. 1 uvádí: „Návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány....“.

Podle stavebního zákona pořizovatel oznámí místo a dobu společného jednání 15 dnů předem dotčeným orgánům, krajskému úřadu a obci, pro kterou pořizuje, a sousedním obcím. Krajskému úřadu předá návrh územního plánu k posouzení. Návrh územního plánu doručí veřejnou vyhláškou. Doručení návrhu veřejnou vyhláškou není stavebním zákonem upraveno, užije se proto ustanovení § 25 správního řádu, jako *lex generalis* – Doručování veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů od společného jednání uplatní dotčené orgány stanoviska. Pokud pořizovatel opomene

⁸⁴ Nález IV. ÚS 2239/07 zr dne 17. 3. 2009

⁸⁵ § 4 odst. 7 stavebního zákona.

vyzvat některý dotčený orgán k uplatnění stanoviska k návrhu změny územního plánu podle § 50 odst. 2 stavebního zákona, avšak následně po vydání změny územního plánu toto opomenutí odstraní tím, že si vyžádá dodatečné stanovisko, z něhož vyplývá, že opomenutý dotčený orgán s přijatým řešením souhlasí, jedná se zpravidla o nepodstatnou procesní vadu, která není důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Zohlednění zhojení vady nebrání ani § 184 stavebního zákona.⁸⁶ Ve stejné lhůtě jako dotčené orgány uplatní sousední obce připomínky. Příslušný úřad, kterým je orgán ochrany přírody, stanovisko do 30 dnů od obdržení podkladů předaných mu pořizovatelem, jimiž jsou všechna obdržená stanoviska a připomínky (tuto lhůtu může pořizovatel na jeho žádost ze závažných důvodů prodloužit až o 30 dnů; nejde o rozhodnutí ani usnesení). Krajský úřad do 30 dnů od obdržení stanovisek, připomínek a výsledků konzultací uplatní stanovisko, a pokud zjistí nedostatky, lze zahájit řízení o územním plánu podle § 52 stavebního zákona až po potvrzení o jejich odstranění, které vydá krajský úřad. Uplynou-li stanovené lhůty marně, je možné vydat územní plán i bez těchto stanovisek.

Každý může do 30 dnů od doručení návrhu uplatnit u pořizovatele písemné připomínky, jinak se k nim nepřihlíží.

Zvláštností společného projednání návrhu je skutečnost, že pokud je zjištěn negativní vliv na území sousedního státu, pořizovatel ve spolupráci s ministerstvem zahraničních věcí zašle návrh územního plánu příslušným orgánům sousedního státu a nabídne mu konzultace za účasti Ministerstva životního prostředí a krajského úřadu.

6.3.2. Úprava návrhu územního plánu

Druhou fází této etapy⁸⁷ je povinnost pořizovatele, aby ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotil výsledky projednání, a zajistil řešení rozporů a úpravu návrhu územního plánu. Pokud územní plán obsahuje varianty řešení s podmínkami k úpravě návrhu, v rozsahu odchylky podmínek od zadání územního plánu jsou jeho změnou; výhodou tohoto postupu je skutečnost, že se odstraňuje administrativní zátěž v podobě samostatného projednávání a schvalování změny zadání návrhu územního plánu a naplňuje se jeden z cílů pořizování, a to připravit obecně přijatelné řešení bez další časové dotace. Pokud jsou výsledky projednání takového druhu, že pořizovatel dojde k závěru, že je nutno pořídit nový územní plán, pak ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh pokynů pro jeho zpracování.

Účast určeného zastupitele na vyhodnocení výsledků projednání návrhu územního plánu je nezbytným prostředkem zajištění informovanosti zastupitelstva obce, a tím i zprostředkování

⁸⁶ NSS 1 Ao 3/2010 – 185 ze dne 2. 9. 2010:

⁸⁷ § 51 stavebního zákona.

jeho vlivu na konečnou podobu územního plánu a zvýšení pocitu odpovědnosti za pořízení a vydání.

O způsobu pokračování pořizování územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce, které není při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů, je však vázáno ochranou veřejného zájmu chráněného zvláštními právními předpisy.

6.4. Řízení o územním plánu

Řízení o územním plánu ve smyslu § 52 stavebního zákona je modifikací řízení o vydání opatření obecné povahy podle ustanovení § 172 a násl. správního řádu. Přímý vztah k tomuto řízení mají §§ 20 a 22 stavebního zákona, které upravují jiným způsobem než správní řád pojem „písemnosti“, kterými se rozumí i výkresy, schémata a jiná zobrazení, což má vliv na rozsah a obsah doručování a zveřejňování, a úpravu postupu veřejného projednání. Dá se říci, že úprava stavebního zákona zcela nahrazuje § 172 správního řádu s některými odlišnostmi od správního řádu níže uvedenými, jako např. doručování veřejnou vyhláškou, obligatorní veřejné projednání, atd. Řízení o územním plánu se zahajuje na podkladě posouzeného návrhu územního plánu, resp. jeho upravené nebo nové verze.⁸⁸

Úkony v rámci tohoto postupového kroku lze pro přehlednost systematicky rozdělit na:

1. Doručení návrhu územního plánu

Pořizovatel návrh územního plánu s odůvodněním a oznámení o konání veřejného projednání⁸⁹ doručí veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, vyvěšením na úřední desce správního orgánu, tj. pořizovatele a dotčených obcí; dnem vyvěšení je vyvěšení na úřední desce správního orgánu. patnáctý den po vyvěšení je písemnost⁹⁰ doručena. Pořizovatel zveřejní písemnost, návrh územního plánu, způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to po dobu nejméně 15 dnů.⁹¹

⁸⁸ § 51 odst. 1 a 3 stavebního zákona.

⁸⁹ NSS 8 Ao 1/2008 – 102 ze dne 28. 8. 2008:

Jednou z podmínek toho, aby vyznění o veřejném projednání návrhu územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup jak u pořizovatele, tak u příslušné obce. V další poznámce se judikát považuje za překonaný – citace, i překonaných judikátů tak dokládají překotný a názorově nevyrovnaný nekonzistentní myšlenkový proud.

NSS 1 Ao 6/2010 – 130 ze dne 16. 12.2010:

Ustanovení § 52 dost. 1 stavebního zákona z roku 2006 nepožaduje, aby byl návrh územního plánu zveřejněn na úřední desce pořizovatele a obce, pro kterou územní plán pořizuje, resp. způsobem umožňujícím dálkový přístup; postačuje vystavení k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v předmětné obci.

⁹⁰ § 20 odst. 2 stavebního zákona.

⁹¹ NSS 8 Ao 1/2008 ze dne 28. 8. 2008:

Doba zveřejnění návrhu na úřední desce podle § 172 odst. 2 správního řádu (jde o vztah první a poslední věty tohoto ustanovení) s odkazem na ustanovení § 25 správního řádu je doby 15 dnů. Druhá možnost je doba 15 dnů a 15 dnů (s odvoláním na § 28 odst. 2 správního řádu, jeho poslední věta)+ jde o minimální dobu zveřejnění. Dosavadní praxe se kloní ke druhé možnosti, a to 15 a 15 dnů.⁹²

Pokud je návrh opatření zvlášť rozsáhlý, a to platí u návrhu územního plánu zvláště, a není možné jej zveřejnit v úplném znění, bude uvedeno kde a v jaké lhůtě je možné se s ním seznámit.

2. Projednání návrhu územního plánu

Veřejné projednání územního plánu se koná nejméně 15 dnů od jeho doručení veřejnou vyhláškou. Řízení o návrhu územního plánu je, stejně jako řízení o návrhu opatření obecné povahy podle správního řádu, zásadně písemné. Na rozdíl od správního řádu, není na úvaze správního orgánu, zda nařídí veřejné projednání, má povinnost ho nařídít,⁹³ a dokonce nařídít i opakované projednání.⁹⁴

Dobu a místo veřejného projednání oznámí správní orgán 15 dnů předem na své úřední desce a úředních deskách dotčených obcí; při nebezpečí z prodlení lze lhůtu podle § 172 odst. 3 správního řádu zkrátit na 5 dnů; toto ustanovení se v případě řízení podle stavebního zákona neuplatní.

Jestliže zákon nebo pořizovatel nařídí veřejné projednání, nelze direktivně a libovolně upravit podmínky a průběh tohoto veřejného projednání, neboť i pro řízení podle části šesté správního řádu se uplatňují základní zásadami činnosti a řízení vyjádřených ve správním řádu.⁹⁵ K veřejnému projednání pořizovatel přizve nejméně 30 dnů předem jednotlivě obec, pro kterou pořizuje územní plán, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce. Vzhledem k odborné i

Jednou z podmínek toho, aby vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce.

Překonáno: NSS 9 – Ao 7/2011 ze dne 6. 3. 2012:

Zásady územního rozvoje nabývají v souladu s § 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 3 správního řádu z roku 2004 účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, který toto opatření obecné povahy vydal.

⁹² 6 As 231/2015-44 ze dne 16. 8. 2016.

Opatření obecné povahy: zveřejnění opatření obecné povahy; námitky:

Návrh opatření obecné povahy musí být podle § 172 odst. 1 správního řádu zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů; dnem zveřejnění (ve smyslu dokonání tohoto úkonu) podle § 172 odst. 5 věty první správního řádu se proto rozumí patnáctý den ode dne vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na příslušné úřední desce (tedy způsobem stanoveným v § 25 téhož zákona). Teprve po uplynutí 15 dnů ode dne vyvěšení návrhu počíná běžet lhůta 30 dnů pro podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy.

⁹³ § 52 odst. 1 stavebního zákona

⁹⁴ § 53 odst. 2 stavebního zákona

⁹⁵ NSS 1 Ao 7/2011 ze dne 21. 6. 2012.

rozsahové náročnosti projednávaného návrhu pořizovatel vždy zajistí ve spolupráci s projektantem výklad územního plánu.

Nelze stanovit pro účastníky veřejného projednání, tj. veřejnost, nepřekročitelný časový limit pro přednes námitek a připomínek (zde v rozsahu tří minut), zakázat vystoupit v diskuzi opakovaně. S tím souvisí i skutečnost, že veřejnosti nebylo umožněno reagovat na vyjádření tzv. dotčených orgánů (tedy orgánů veřejné správy hájících jednotlivé veřejné zájmy) vyslovená na veřejném projednání, neboť účelem veřejného projednání není pouze informování veřejnosti, ale je diskusním fórem k výměně názorů na otázky územního plánování. 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.⁹⁶

O průběhu veřejného projednání pořídí pořizovatel záznam.

3. Připomínky k územnímu plánu

K návrhu územního plánu je oprávněn uplatnit každý, tedy kdokoli ve smyslu správního řádu, avšak bez ohledu na to, zda mohou být práva, povinnosti a zájmy být územním plánem přímo dotčeny, a to písemně (náležitosti stanoví § 22 odst. 3 stavebního zákona) připomínky. Uplatněny musí být na veřejném projednání nebo do 7 dnů od veřejného projednání. K později uplatněným připomínkám, stejně jako k těm ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje nebo regulačního plánu vydaného krajem, se nepřihlíží.

Připomínky se připojí k záznamu o průběhu veřejného projednání a musí být pořizovatelem vypořádány v odůvodnění územního plánu.

Rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka (§172 odst. 5 správního řádu) není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl.⁹⁷

4. Námitky proti územnímu plánu

stejně jako připomínky musí splňovat náležitosti stanovené ustanovením § 22 odst. 2 stavebního zákona a jsou oprávněni je podat:

- **vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení;** správní řád je definuje takto: vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti, zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být přímo dotčeny; úprava v § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona je speciální a rozlišuje dva prostředky proti návrhu územního plánu: námitky a připomínky. Námitky může vznést

⁹⁶ NSS č. 2698/2012 ze dne 21. 10. 2014

⁹⁷ NSS 2 Ao 1/2008 – 51 ze dne 28. 3. 2008:

pouze vymezený subjekt, připomínky každý. Pojem „dotčenosti“ (§ 52 odst. 2) je však nutno vykládat širěji, nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Mezující soused“ má právo uplatnit námitky vždy; „nemezující soused“ výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.⁹⁸

Vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování o tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno. Etapizace přestavby zastavěných ploch nezkracuje vlastníka pozemků určených k přestavbě na jeho právech, a to za podmínky, že dosavadní stavby na těchto pozemcích je možné nadále využívat, udržovat je, popřípadě je odstranit.⁹⁹

- **oprávněný investor**,¹⁰⁰ kterým je vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury - je oprávněn požadovat, aby byl o úkonech správního orgánu při projednávání návrhů zásad územního rozvoje, územního plánu nebo regulačního plánu vyrozuměn jednotlivě; za tím účelem podává žádost místně příslušnému krajskému úřadu. V žádosti uvede své identifikační údaje včetně údajů umožňujících zasílání do datové schránky, seznam obcí, kterých se žádost o doručování týká, a doklad prokazující skutečnost, že je oprávněným investorem s územní působností na území uvedených obcí. Je-li žádost úplná, krajský úřad zaznamená oprávněného investora do seznamu oprávněných investorů, který zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. Oprávněný investor zaznamenaný v seznamu oprávněných investorů je o úkonech správního orgánu podle věty první informován tímto správním orgánem. Záznam v seznamu oprávněných investorů je účinný 5 let ode dne jeho zveřejnění. Žádost podle odstavce 1 lze podávat opakovaně. Změní-li se údaje poskytované podle odstavce 1, je oprávněný investor povinen o této změně neprodleně vyrozumět místně příslušný krajský úřad, který seznam oprávněných investorů upraví;

- **zástupce veřejnosti**,¹⁰¹

ve lhůtě 7 dnů od veřejného projednání. Zmeškání lhůty nelze prominout, k později uplatněným námitkám se nepřihlíží stejně jako k těm ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje nebo regulačního plánu vydaného krajem. Dotčené osoby¹⁰³ musí být na tuto skutečnost upozorněny.

⁹⁸ NSS 2 Ao 2/2007 – 73 ze dne 24. 10. 2007:

⁹⁹ NSS 1 Ao 2/2011 – 17 ze dne 19. 5. 2011:

¹⁰⁰ § 23a stavebního zákona.

¹⁰¹ § 23 stavebního zákona.

¹⁰³ NSS 1 Ao 1/2009 – 102 ze dne 21. 7. 2009 (rozšířený senát):

To, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezavazuje práva takový návrh podat.¹⁰⁴

Vypořádání námitek je věcí pořizovatele; o námitkách rozhoduje orgán příslušný k vydání územního plánu, zastupitelstvo obce.

5. Stanoviska k územnímu plánu

Nejpozději do 7 dnů od veřejného projednání uplatňují dotčené orgány¹⁰⁵ a krajský úřad jako nadřízený orgán stanoviska, avšak pouze k těm částem řešení, které byly od společného jednání změněny. K později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží, stejně jako k těm ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje nebo regulačního plánu vydaného krajem.

Zde je nutno upozornit na provázanost jednotlivých etap pořizování, kdy dotčené orgány a krajský úřad se vyjadřují jen k „novým“ částem řešení návrhu územního plánu, avšak na základě odkazu č. 21 u ustanovení § 52 stavebního zákona je řízení zahájeno až po úpravě územního plánu po společném jednání. Pokud je tedy řízení zahájeno až na základě ustanovení § 52 stavebního zákona, měly by se výše uvedené subjekty vyjadřovat k jeho předmětu v rozsahu zájmů, které chrání, jinak je na místě domnívat se, že řízení je zahájeno dříve, minimálně tím okamžikem, jak stanoví § 50 odst. 2 stavebního zákona, oznámením společného projednání.

6. Vyhodnocení výsledků jednání

Po ukončení projednání pořizovatel s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách, kdy rozhodnutí o námitkách je samostatným rozhodnutím, které je součástí územního plánu. Pokud jsou důvodem nevyhovění námitkám stanoviska dotčených orgánů, musí být jejich podstatný obsah v důvodech rozhodnutí uveden, stejně tak jako skutečnost, zda a jak se dotčené orgány k důvodnosti námitek vyjádřily (§172 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 192 stavebního zákona, přičemž na odůvodnění rozhodnutí

Kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101 a násl. s. ř. s. může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.

¹⁰⁴ NSS 1 Ao 2/2010 – 116 ze dne 16. 11. 2010 (rozšířený senát).

¹⁰⁵ NSS 5 Ao 4/2010 - 29 ze dne 24. 8. 2010:

Dotčený orgán neuplatnil formou závazného stanoviska žádné požadavky na omezení nežádoucích změn krajinného rázu. Protože navrhovatelé uplatnili námitku změny krajinného rázu, bylo na odpůrci vyžádat si vyjádření tohoto dotčeného orgánu (případně mu dát možnost své stanovisko revidovat, popřípadě doplnit) a toto v odůvodnění rozhodnutí o námitce ozřejmit. To se však nestalo. Tuto námitku shledává soud důvodnou. cituje Komentář: nejedná se o zbytečný formalismus - ač DO neshledal potřebu ZS (de facto fikce souhlasu) přesto se vytýká neopatření stanoviska při uplatnění námitek

o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 SR). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 SZ) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené,¹⁰⁶ a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu; ačkoli stavební zákon neodlišuje, zda je o připomínky v rámci společného projednání nebo v rámci řízení o územním plánu, praxe předpokládá vyhodnocení všech, i když některé z nich již mohou být bezpředmětné následkem úpravy návrhu územního plánu pro společném projednání. Návrhy doručí pořizovatel dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby ve lhůtě 30 dnů od jejich obdržení uplatnili stanoviska. Neuplatní-li, má se za to, že souhlasí.

Na základě těchto úkonů může dojít ještě buď k úpravě návrhu územního plánu bez dalšího projednání nebo podstatné úpravě návrhu vyžadující nové stanovisko příslušného úřadu a příslušného orgánu ochrany přírody¹⁰⁷ a následnému opakovanému veřejnému projednání. Zákon nedefinuje pojem „podstatná úprava“¹⁰⁸ územního plánu, ale dá se předpokládat, že jde např. o takovou úpravu, která ovlivňuje negativně veřejný zájem chráněný zvláštními právními předpisy a vyžaduje nové stanovisko dotčeného orgánu; anebo k přepracování návrhu územního plánu postupem dle § 51 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s § 52 téhož zákona, pokud výsledek veřejného projednání nasvědčuje tomu, že rozpory a požadavky jsou takového druhu, že znemožňují územní plán pořizovatelem přezkoumat, resp. výsledek jeho přezkoumání bude negativní, a vydat.

Pokud se týká vyhodnocování připomínek z předchozích etap pořizování územního plánu, nikoli připomínek uplatněných „v řízení o územním plánu“ podle § 52 stavebního zákona, platí to, co již bylo uvedeno: vyhodnocování připomínek k návrhu uplatněných před řízením o něm nasvědčuje tomu, že řízení je zahájeno dříve, než stanoví odkaz 21 u § 52 stavebního

¹⁰⁶ NSS 8 Ao 1/2010 – 89 ze dne 21. 4. 2010:

Před rozhodnutím o námitkách směřujících proti stanovisku dotčeného orgánu, je třeba dát dotčeným orgánům možnost se k uplatněným námitkám vyjádřit. Stanovisko dotčeného orgánu ke vzneseným námitkám pak musí být uvedeno odpůrcem v odůvodnění rozhodnutí o námitce. Odpůrce se však nemohl vypořádat s takovou námitkou pouhým odkazem na stanovisko dotčeného orgánu, neboť samotná existence tohoto stanoviska na námitku odpověď nikterak nedává (bylo stanoviskem k návrhu zadání změny, ne k námitce navrhovatelky).

pozn.: k zadání se neuplatňují námitky, nýbrž každý může uplatnit připomínku-viz kapitola 3.1.2.

NSS 2 Ao 2/2008 – 62 ze dne 7. 1. 2009

NSS 1 Ao 5/2010 – 169 ze dne 24. 11. 2009.

¹⁰⁷ § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajina, ve znění pozdějších předpisů – zde krajský úřad a § 22 zákona č.100/001 Sb, o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) ve znění pozdějších předpisů – zde orgán kraje

¹⁰⁸ NSS 1 Ao 1/2009 – 185 ze dne 23. 9. 2009:

Zrušení etapizace výstavby u ploch určených k zastavění je podstatnou úpravou návrhu územního plánu ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006.

zákonu. Pokud by tomu tak bylo, bylo by nutno z nich oddělit námitky vlastníků, a celý proces se vrací do období před 1. 1. 2013, kdy územní plán měl dvě fáze řízení, a to koncept a návrh.

7. Přezkoumání návrhu územního plánu

není přezkoumáním ve smyslu správního řádu, nýbrž úkonem pořizovatele, kterým ověří soulad návrhu územního plánu

- s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem, s cíli a úkoly územního plánování, kdy cíle územního plánování je třeba považovat za základní principy celé právní úpravy územního plánování. Jejich porušení může znamenat zásadní ohrožení veřejných zájmů, jejichž ochranu respektují. Povinnost odůvodnit územní plán nebo jeho změnu z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování není proto pouhou formální záležitostí, ale naopak nutnou podmínkou pro to, aby veřejnost, dotčené orgány státní správy, okolní obce i soudy byly schopny posoudit, zda územním plánem nebo jeho změnou nedochází k takovému ohrožení. Pokud obec jako pořizovatel rezignuje na tuto povinnost, jedná se o závažné pochybení. Pokud navíc opatření obecné povahy neobsahuje ani zdůvodnění přijatého řešení ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje, je dán důvod pro jeho zrušení.¹⁰⁹,

- s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů,¹¹⁰

- s požadavky zvláštních právních předpisů

- a se stanovisky dotčených orgánů a výsledkem řešení rozporů.

8. Odůvodnění územního plánu

Odůvodnění územního plánu je integrální součástí územního plánu. Obsah a odůvodnění územního plánu dle bodu I. a II. Přílohy č. 7 vyhl. č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, nemusí být zahrnuty do výroku, resp. do odůvodnění opatření obecné povahy, ale mohou být zpracovány v samostatných dokumentech, jestliže je z výroku, resp. z odůvodnění opatření obecné povahy zřejmé, že jsou tyto samostatné dokumenty jeho součástí.¹¹¹

I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních

¹⁰⁹ §§ 18 – 19 stavebního zákona.

NSS 1 Ao 2/2010 ze dne ze dne 8. 1. 2011:

¹¹⁰ Např. vyhl. č. 500/2006 S., územně plánovacích podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, vyhl. č. 501/2006Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹¹ NSS 1 Ao 3/2008 – 136 ze dne 16. 12. 2008.

NSS 1 Ao 2/2011 – 17 ze dne 19. 5. 2011.

předpisů (§68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.

Povinně odůvodnění územního plánu obsahuje, kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu, výsledek jeho přezkoumání pořizovatelem, zprávu o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj (nikoli však vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, který je povinnou náležitostí při pořizování územního plánu nutnou pro jeho vyhodnocení z hlediska vlivů vyhodnocením sledovaných; není ani součástí územního plánu), stanovisko krajského úřadu jako příslušného úřadu za předpokladu, že se zpracovávalo vyhodnocení vlivů na životní prostředí, tzv. stanovisko SEA. Ačkoli toto stanovisko není závazné a lze se od něho odchýlit, odchýlné řešení se musí zdůvodnit a tyto důvody musí pořizovatel zveřejnit, včetně komplexního zdůvodnění přijatého řešení, výběru varianty a vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

Pokud jde o přeměnu části pozemku z nezastavitelné plochy na zastavitelnou plochu, je povinností pořizovatele podrobně odůvodnit, jaké zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity, z jakých důvodů je nelze k nové výstavbě použít. Povinností pořizovatele - obce bylo u všech pozemků, u kterých dochází ke změně z nezastavitelné na zastavitelné, podrobně vysvětlit, proč se právě tyto pozemky jeví jako vhodná náhrada na nevyužité pozemky. Pokud tak neučiní, jeho tvrzení jsou neurčitá, chybí část zabývající se tím, jaké nezastavitelné plochy jsou v územním plánu vymezeny, proč je nelze využít a jakým způsobem budou měněné plochy tuto situaci řešit.¹¹²

Zpracování odůvodnění územního plánu je úkonem činěným v součinnosti projektanta a pořizovatele. Projektantova činnost převládá při zpracování návrhu územního plánu, jeho úprav, případně přepracování; pořizovatel doplňuje odůvodnění zejména po ukončení společného projednání, po ukončení veřejného projednání a přípravy územního plánu pro vydání. Za konečnou podobu odůvodnění nese odpovědnost pořizovatel.

Dojde-li pořizovatel v průběhu řízení k závěru, že návrh územního plánu je v rozporu se zákonem nebo požadavky přezkoumání, předloží zastupitelstvu obce návrh na jeho zamítnutí. Nutno podotknout, že taková situace je velmi málo pravděpodobná, neboť náročnost pořízení územního plánu je vysoká (jak odborně, časově i finančně), že stěží by kdokoli unesl odpovědnost za zmaření vydání územního plánu, pokud by nešlo o zjevný a nepřekonatelný rozpor se zákonem, který je v závěrečné fázi pořizování velmi nepravděpodobný.

¹¹² NSS 8 Ao 6/2001 – 87 ze dne 22. 12. 2011:

Přeměna části pozemku z nezastavitelné plochy s funkcí „zeleň, městská krajina“ na zastavitelnou plochu s funkcí obytnou. byla NSS shledána jako nedostatečně odůvodněná.

9. Opatření proti průtahům při pořizování územního plánu

Zcela zvláštním ustanovením, které správní řád při řízení opatření obecné povahy neobsahuje, je ustanovení o opatření proti průtahům při pořizování územního plánu. Toto ustanovení řeší případy, kdy dochází k průtahům při pořizování.

Je-li při zpracování a projednávání návrhu zadání nebo návrhu územního plánu překročena lhůta 1 roku od předchozího rozhodnutí zastupitelstva obce, a činnost pořizovatele je zajišťována podle § 6 odst. 1 písm. c) nebo podle § 6 odst. 2 stavebního zákona, je pořizovatel povinen bez zbytečného odkladu předložit zastupitelstvu obce, pro kterou je územní plán pořizován, návrh rozhodnutí o dalším postupu pořizování územního plánu, pokud zastupitelstvo obce při zadání územního plánu neurčí delší lhůtu.¹¹³

6.5. Vydání územního plánu

Proces pořízení a vydání územního plánu je ovládán, stejně jako ostatní správní úkony správních orgánů, zde jak pořizovatele, tak zastupitelstva obce, zásadami činnosti správních orgánů a zásadami správního řízení, jak je uvedeno v § 2 až 8 správního řádu.

Pořízení územního plánu je správním postupem v přenesené působnosti, za nějž nese odpovědnost pořizovatel, avšak vydání územního plánu podle ustanovení § 54 stavebního zákona, (samotný termín „vydání“ ještě plně nezdомácněl a občas se lze setkat s termínem podle starší terminologie,¹¹⁴ „schválení“,¹¹⁵ je úkonem orgánu obce, jímž je zastupitelstvo obce v samostatné působnosti.¹¹⁶ Jak již bylo uvedeno výše, zastupitelstvo obce se tak ve skutečnosti stává kolektivním správním orgánem *sui generis*.

Pokud se vrátíme k počátku práce, kde je zmíněna možnost různých pohledů na pořízení a vydání územního plánu, tak jednou z alternativ je skutečnost, že pokud stavební zákon z roku 2006 hovoří o tom, že územní plán se vydá formou opatření obecné povahy, pak vlastní akt vydání výslovně upravuje teprve § 54 stavebního zákona a spojuje je v odstavci 2 pouze se zastupitelstvem obce. Pokud tedy přistoupíme na názor Ústavního soudu o neúčinnosti odkazů, nezbyvá než přijmout to, že pořizování územního plánu, jak bylo popsáno výše, je tvorbou návrhu opatření obecné povahy, kterou správní řád blíže neupravuje, ale předpokládá, a teprve akt „vydání“ územního plánu je oním postupem dle části šesté správního řádu.

Je jistě možné namítat, že jde o příliš intenzivní výklad. Ale považuji za nezbytné na něj upozornit, vzhledem ke skutečnosti, že nejednoznačná zákonná úprava zvyšuje nejistotu a dává

¹¹³ § 56 z. č. 186/2006 Sb.

¹¹⁴ § 26 z. č. 50/1976 Sb.

¹¹⁵ NSS 1 Ao 6/2010 – 130 ze dne 16. 12. 2010.

¹¹⁶ § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona.

možnost uplatnění spekulacím různých názorových proudů a snižuje tak efektivitu, racionálnost a hospodárnost výkonu veřejné správy na tomto úseku.

Jestliže se vrátíme k naznačené koncepci pořizení a vydání územního plánu tak, jak se nyní praktikuje převážně, je posledním úkonem pořizovatele předložení návrhu na vydání územního plánu zastupitelstvu obce.

Zastupitelstvo obce vydá územní plán, ale až poté, co ověří, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací vydanou krajem, výsledkem řešení rozporů a stanovisky dotčených orgánů nebo krajského úřadu. Z § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona plyne, že zastupitelstvo obce je oprávněno o předloženém návrhu územního plánu (změny) rozhodnout třemi taxativně vymezenými způsoby: může návrh schválit, tj. vydat územní plán nebo jeho změnu, může jej vrátit pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání, nebo může návrh zamítnout. Stavební zákon však neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě.¹¹⁷

Zjednodušeně řečeno – zastupitelstvo ověří to, co již pořizovatel jako odborně způsobilá osoba přezkoumal, a co bylo předmětem řízení o územním plánu a stanovisek dotčených orgánů, a dalších subjektů řízení. Je otázkou, zda je vůbec zastupitelstvo schopno jak po stránce odborné, tak i právní, takového ověření s ohledem na to, že se jedná o vysoce odbornou činnost vyžadující příslušnou kvalifikaci a praxi.¹¹⁸ Jestliže tento orgán potřebnými předpoklady nedisponuje, je na místě pochybnost, zda je kompetentní k takovému úkonu a jaká je míra jeho odpovědnosti za takový úkon, který de facto přebírá od pořizovatele. Jde v zásadě o duplicitní, a tedy i nadbytečný úkon, který ale na druhé straně podporuje názor o vydání územního plánu jako opatření až v této etapě. Zastupitelstvo obce přezkoumáním fakticky i právně přebírá odpovědnost za předchozí postup pořizovatele, neboť zahajuje řízení o vydání územního plánu (nikoli pořizování), takže i případné žaloby by měly být směřovány proti tomuto orgánu obce, se všemi důsledky. Zatím tomu tak není.

Jinak by zastupitelstvo mělo vycházet z výsledků pořizování a předloženého návrhu s možnostmi vydat územní plán, vrátit k přepracování nebo zamítnout. Pokud tedy stavební zákon učinil ze zastupitelstva obce plnohodnotný správní orgán, je nezbytná reflexe na stávající úpravu § 53 ve smyslu jeho revize, odstranění duplicit a zpřesnění procesu vydání územního plánu jako opatření obecné povahy.

¹¹⁷ NSS 1 Ao 6/2010 – 130 ze dne 16. 12. 2010:

¹¹⁸ § 24 stavebního zákona.

V případě, že zastupitelstvo obce nesouhlasí s návrhem územního plánu předloženým pořizovatelem, vrátí jej se svými pokyny k úpravě a novému projednání dle § 52 stavebního zákona nebo jej zamítne.

6.6. Účinnost územního plánu

Úpravu účinnosti územního plánu neupravuje stavební zákon z roku 2006, proto je nutno odkázat na ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu: opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou s využitím § 25 správního řádu, a současně tedy i způsobem umožňujícím dálkový přístup; zveřejní jej též na úředních deskách obecních úřadů obcí, jichž se opatření obecné povahy týká.

Z hlediska nabytí účinnosti je rozhodující vyvěšení na úřední desce orgánu, který územní plán vydal, vyvěšení na úředních deskách obcí má pouze informativní význam. Opatření nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, přičemž den vyvěšení se do této lhůty nezapočítává. Na překážku účinnosti není ani skutečnost, že ve dnech, kdy bylo opatření obecné povahy vyvěšeno a sňato, neviselo na úřední desce celých 24 hodin daných dnů, neboť smyslem publikace na úřední desce je informace o tom, že takový akt byl vydán, bude mít právní účinky a dává možnost veřejnosti seznámit se s ním. Doba je tedy dostatečně dlouhá na to, aby ten, kdo má zájem, se s ním mohl seznámit.¹¹⁹

Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může účinnost nastat již dnem vyvěšení. Použije se rovněž ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu, ale tato eventualita je u územního plánu téměř nepředstavitelná, zejména s ohledem na délku pořizování (řádově měsíce a roky).

Co se týká účinnosti územního plánu, judikatura se názorově vyvíjela.¹²⁰

Jeden z názorů uváděl, že opatření je **účinné poté, co bylo platně vyhlášeno**. Pojem účinnost je způsobilost vyvolat právní účinky. Vzniká tak určitá analogie s vydáváním právních předpisů obcí, kdy jsou také odlišeny okamžiky jejich schválení, platnosti a účinnosti (viz § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle něhož „obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.

Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce.“ Jiný názor uvádí, že **opatření obecné povahy je vydáno vyvěšením veřejné vyhlášky**. Samotné usnesení zastupitelstva obce, kterým rozhodlo o vydání územního plánu, resp. vydalo územní

¹¹⁹ NSS 2 Ao 2/2007 – 73 ze dne 24. 10. 2007.

¹²⁰ NSS 2 Ao 2/2007 - 73 ze dne 24. 10. 2007.
NSS 1 Ao 3/2009 - 82 ze dne 20. 1. 2010.

plán na svém zasedání, není oním okamžikem vydání, nýbrž tím je až den, kdy byla veřejná vyhláška vyvěšena na úřední desce. Jednou se nazírá na územní plán jako právní předpis a jindy jako na rozhodnutí¹²¹:

Nejvyšší správní soud v roce 2008 judikuje:

Jednou z podmínek toho, aby vyrozumění o veřejném projednání návrhu územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce.

V roce 2012 Nejvyšší správní soud uvádí:

Zásady územního rozvoje nabývají v souladu s § 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 3 správního řádu z roku 2004 účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, který toto opatření obecné povahy vydal.

Územní plán vydává zastupitelstvo obce v samostatné působnosti na svém veřejném jednání.¹²² o místě, době a navrženém programu připravovaného jednání zastupitelstva obce tak, že tuto informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 2 dny před zasedáním zastupitelstva obce.

Nelze souhlasit s tím, že publikace územního plánu na úřední desce je oním aktem jeho vydání, neboť potom rozhodnutí zastupitelstva o vydání opatření by bylo rozhodnutím o tom, že se opatření vydá vyvěšením, resp. doručením veřejnou vyhláškou.

Varianta, že územní plán se blíží rozhodnutí je pouze akademická, neboť pak je zřejmé, že zastupitelstvu obce jde v tomto případě spíše než o vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 2 písm. c) správního řádu (tj. vyvěšení veřejné vyhlášky), o vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 2 písm. b) správního řádu, tj. ústní vyhlášení s podmínkou účinnosti danou předepsanou publikací máje na paměti přiměřenost použití části první a druhé správního řádu.

V případě opatření obecné povahy lze jistě namítat, že jde o hybridní správní akt, který je schopen absorbovat vlastnosti jak právního předpisu, tak rozhodnutí. Ale proti tomu je třeba postavit to, že by mělo být naprosto jasné, co a z kterého institutu mu formálně náleží; výkladová vata je nejednoznačná, zavádějící, nesjednocuje praxi, spíše naopak, mění se v čase a v závislosti na personálním složení autoritativních orgánů. A to je další důvod, proč se zabývat změnou dosavadní právní úpravy institutu opatření obecné povahy v územním plánování, tzn. zcela jej opustit.

¹²¹ NSS 8 Ao 1/2008 ze dne 28. 8. 2008.

NSS 9 Ao 7/2011 ze dne 6. 3. 2012.

¹²² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 93 odst. 3.

Pokud se týká nabytí účinnosti změny územního plánu a úplného znění územního plánu po této změně, obec tuto změnu územního plánu a úplné znění územního plánu po této změně doručí veřejnou vyhláškou; dnem doručení změny územního plánu a úplného znění nabývá změna účinnosti.¹²³

¹²³ § 55c stavebního zákona

7. Uložení územního plánu

Územní plán, včetně dokladů o jeho pořízení, ukládá pořizovatel dle ustanovení § 165 odst. 1 stavebního zákona u obce, pro kterou byl pořízen. Poté, co ho opatří záznamem o účinnosti, poskytne jej též stavebnímu úřadu, úřadu územního plánování a krajskému úřadu. Současně zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup údaje o vydaném územním plánu.

Zde je na místě poznamenat, že toto ustanovení nabízí odlišné řešení, než obecný právní předpis, kdy doklady, tedy spis, se ukládá u původce.¹²⁴ Důvodem snad může být to, že stavební zákon umožňuje pořizovat územní plán všem obcím, pokud zajistí výkon pořizování osobou s kvalifikačními předpoklady. Ale praxe je taková, a byla i za účinnosti předchozí právní úpravy zákona z roku 1976, že v drtivé většině pořizoval pořizovatel, dříve okresní úřad na žádost, dnes úřad územního plánování. Pokud je pořizovatelem úřad územního plánování, pak by bylo vhodné a logické, aby spis o pořízení územního plánu byl uložen a archivován u něj jako původce, pokud je pořizovatelem fyzická osoba pořizující územní plán na smluvním základě, je dána možnost obého, tj. ukládat spis u obce nebo úřadu územního plánování.

Osobně považuji za vhodnější, aby uložení územně plánovací dokumentace, resp. územního plánu a dokumentace činnosti pořizovatele bylo záležitostí původce – úřadu územního plánování, neboť tomu dále svědčí i to, že pokud úřad územního plánování, který je ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností jediným pořizovatelem, je podroben doзору nadřízeného orgánu na úseku jím vykonávané správní činnosti, tak nemůže vzhledem k výše uvedenému předložit k doзору nic více, než co má k dispozici dozorující subjekt. Úřad územního plánování podle § 96b stavebního zákona vydává závazné stanovisko jako podklad rozhodnutí nebo jiného úkonu, jestliže vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 stavebního zákona nebo podle zvláštního zákona závisí na posouzení jím vyvolané změny v území – pak je velmi praktické, resp. nezbytné, mít možnost disponovat spisem, pokud je potřeba ověřit některé skutečnosti z průběhu pořizování nebo využít již získaných podkladů pro územně plánovací činnost následnou, ať už jde např. o kontinuitu stanovisek dotčených orgánů a její zjištění.¹²⁵ Spis uložený u obce je řešení, které není v souladu se zásadou dobré správy a hospodárnosti její činnosti, neboť to, co by měl správní úřad již k dispozici, bude muset opatřovat znovu. Otázkou je také problematika životnosti spisu u obce a současné tendence přesouvat výkon přenesené působnosti z úřadů obcí na úřady obcí

¹²⁴ Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů:

§ 3 odst. 1 písm. f): Povinnost uchovávat dokumenty mají územně samosprávné celky; a:

§ 68: Všechny vyřízené spisy a jiné dokumenty určeného původce jsou po dobu trvání skartační lhůty uloženy ve spisovně. Dokumenty mohou být uloženy též ve správním archivu, pokud jej určený původce zřídil.

¹²⁵ § 4 odst. 4 stavebního zákona.

s rozšířenou působností, které spíše nasvědčují staronovému směru soustřeďovat výkon správních činností na stabilizované útvary, a proto není dle mého soudu prozíravé ukládat dokumentaci územního plánu způsobem dle § 165 stavebního zákona, což je další důvod, proč revidovat toto ustanovení.

8. Vyhodnocování územního plánu

Uložení územního plánu je proces jeho pořizování a vydání završen, avšak územní plánování má dynamický charakter, a územní plán je živý dokument, který musí reagovat na změny a vývoj v čase a prostoru a reflektovat je ve smyslu jejich akceptace či potlačení jejich nevhodného účinku.

8.1. Zpráva o uplatňování územního plánu v uplynulém období

Povinností pořizovatele je vyhodnotit¹²⁶ nejméně jednou za 4 roky územní plán z hlediska jeho uplatňování resp. naplňování. Zpráva o uplatňování územního plánu v uplynulém období je jeho revizí včetně způsobu dosavadní aplikace územního plánu a je impulzem pro jeho případnou změnu.

Proto pořizovatel předkládá v této lhůtě zastupitelstvu obce „Zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období.“ Výsledkem této zprávy může být závěr, že

- není potřeba zpracovat změnu územního plánu, nebo
- pokyny pro zpracování změny územního plánu, které jsou zastupitelstvu obce předkládány k rozhodnutí jako součást Zprávy o uplatňování územního plánu v uplynulém období.

Na projednání zprávy se přiměřeně použije § 47 odst. 1 až 4, a na schválení § 47 odst. 5 stavebního zákona, tedy ustanovení o zadání územního plánu.

V případě této Zprávy o uplatňování územního plánu v uplynulém období stavební zákon neupravuje proces přípravy a její formu, a podle všeho se ani nepředpokládá souvislost s řízením o vydání územního plánu (řízení o opatření obecné povahy; Zpráva o uplatňování územního plánu v uplynulém období je samostatným postupem upraveným stavebním zákonem.

8.2. Zkrácený postup

Zákon č. 225/2017 Sb., ze dne 27. června 2017, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, přinesl zjednodušený postup pořizování změny územního plánu. Tento zkrácený postup se použije při pořizování změny nevyžadující zpracování variant řešení. Zkrácený postup navazuje na zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období, nebo na rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení změny územního plánu a o jejím obsahu; v druhém případě se zpráva o uplatňování ani zadání změny územního plánu nepořizují.

¹²⁶ § 55 stavebního zákona.

Zastupitelstvo obce rozhoduje o pořízení změny územního plánu a jejím obsahu z vlastního podnětu nebo na návrh. Návrh na pořízení změny územního plánu mohou podat orgány a osoby uvedené v § 44 písm. b) až e) stavebního zákona, tady shodně jako u „běžné“ změny územního plánu, tj. orgán veřejné správy, občan obce, fyzická nebo právnická osoba, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce a oprávněný investor.

Návrh musí splňovat požadavky § 55a odst. 2 stavebního zákona a nahrazuje zadání změny územního plánu; proti návrhu na pořízení změny dle § 46 stavebního zákona, musí návrh obsahovat stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny¹²⁷ k navrhovanému obsahu změny územního plánu, ve kterém uvede, zda je možné vyloučit významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast¹²⁸ a stanovisko krajského úřadu jako příslušného úřadu k navrhovanému obsahu změny územního plánu, ve kterém i s přihlédnutím ke stanovisku orgánu ochrany přírody podle písmene uvede, zda má být návrh změny posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Zkrácený postup neobsahuje fázi společného projednání a při pořizování a vydání změny územního plánu se dále postupuje obdobně podle § 53, 54 a § 55 odst. 4 a 5. a pro veřejné projednání návrhu změny územního plánu se použije obdobně § 52 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle § 52 odst. 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. O této skutečnosti musí být dotčené osoby poučeny. Povinnost doložit údaje podle katastru nemovitostí se nevztahuje na zástupce veřejnosti. Dotčené orgány uplatní do 7 dnů ode dne veřejného projednání svá stanoviska k návrhu změny a vyjádření k vyhodnocení vlivů. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží, dotčené osoby oprávněné k uplatnění námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny. Pro uplatňování stanovisek, námitek a připomínek se použije obdobně § 52 odst. 4.

Krajský úřad jako nadřízený orgán zašle pořizovateli stanovisko k návrhu změny územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a s výjimkou změny územního plánu pro území hlavního města Prahy souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Pokud neuplatní stanovisko do 30 dnů od obdržení návrhu změny územního plánu, stanovisek,

¹²⁷ zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁸ zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

připomínek a výsledků konzultací, je možné změnu územního plánu vydat i bez jeho stanoviska. V případě, že krajský úřad upozorní ve stanovisku pořizovatele na nedostatky z uvedených hledisek, lze v řízení o změně územního plánu pokračovat až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků.

9. Exekuce

Územní plán podle současné právní úpravy není individuální správní akt ani normativní právní předpis. Správní řád v § 173 odst. 3 v této souvislosti uvádí, že povinnost stanovená zákonem, jejíž rozsah je určen opatřením, lze vymoci jen na základě **rozhodnutí o určení právního vztahu**, tj. existence této povinnosti a osoby povinné. Nelze tedy vymáhat plnění povinnosti přímo na základě opatření, které není exekučním titulem, ale teprve na základě pravomocného deklaratorního rozhodnutí.¹²⁹

Opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situaci, která je jeho předmětem), povinnosti vyplývající již ze zákona. Opatření obecné povahy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona, nikoli k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.¹³⁰

V této souvislosti je potřeba uvést, že územní plán podle všeho není typickým opatřením obecné povahy, aby bylo možno podle něj uplatnit institut exekuce; územní plán či jeho změna mohou v souladu s § 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 vymezit plochy a koridory a stanovit podmínky pro jejich využití, a to i odlišným způsobem, než jak dosud stanoví pro některé z pozemků v rámci takové plochy či koridoru dosavadní územní rozhodnutí. **Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití nemůže samo o sobě přímo zakládat, měnit či rušit práva nebo povinnosti fyzických a právnických osobám**, a tedy ani měnit právní účinky existujících správních rozhodnutí, představuje však **závazný podklad pro rozhodování o území**, zejména pro vydání územních rozhodnutí do budoucna (§ 43 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006).¹³¹

V této souvislosti lze stěží hovořit o vymáhání povinnosti ve smyslu uvedeného ustanovení správního řádu, je tedy zřejmé, že ani zde forma opatření obecné povahy není zcela na místě, neboť územní plán není v tomto smyslu nástrojem pro vynucení povinnosti, ale „nabídkou“ možností pro využití.

Dále: územní plán vymezuje veřejně prospěšné stavby a opatření, pro které lze práva k pozemkům a stavbám potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle stavebního zákona odejmout nebo omezit.¹³² Zde se velmi vzdáleně dá hovořit o „povinnosti“, ale ani zde není tedy potřebné vydávat deklaratorní rozhodnutí, neboť věc je již

¹²⁹ § 142 správního řádu.

¹³⁰ NSS 1 Ao 1/2005 - 98 ze dne 27. 9. 2005.

¹³¹ NSS 5 Ao 6/2010 - 65 ze dne 9. 12. 2010.

Usnesení ÚS II. ÚS 3140/10 ze dne 12. 5. 2011.

¹³² § 170 stavebního zákona.

dlouhodobě systematicky upravena zákonem: vede se řízení o vyvlastnění práv k pozemkům nebo stavbám podle zvláštního právního předpisu,¹³³ a v případě, že nedojde k dohodě:

- „Vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.“

- „Sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo prostorovém uspořádání území, včetně umístování staveb a jejich změn, lze je provést, jen jestliže je v souladu s cíly a úkoly územního plánování.“

Stejně tak je právem oprávněné osoby mít předkupní právo¹³⁴ k pozemku určeného územním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství a ke stavbě na tomto pozemku a, *a contrario*, povinností povinného, vlastníka, nabídnout v případě zamýšleného úplatného převodu oprávněné osobě tyto k odkoupení postupem podle stavebního zákona. O předkupním právu po vydání územního plánu provede katastrální úřad záznam do katastru na základě podkladu obce, který poskytne také Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, neboť oprávněnou osobou je obec nebo kraj. Ani zde není důvod k výše uvedenému postupu.

Rovněž se zdá být paradoxní to, že opatření obecné povahy je určeno neurčenému okruhu adresátů a napadnout je u soudu může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Jestliže pro exekuci je potřeba potvrzení toho, že tu právní vztah určité osoby je, není pak na místě, aby, dříve než začne orgán ve věci jednat, určil, že tu právo (povinnost) je a svědčí osobě, která se ho domáhá. Neboť v tomto smyslu se dá návrh na přezkum územního plánu považovat za „návrh na exekuci zájmů jím hájených.“

Na závěr této kapitoly si dovoluji konstatovat, že ani v případě exekuce na základě opatření obecné povahy není tento institut spjat s územním plánem, nelze ho využít, a to právě proto, že územní plán není oním opatřením obecné povahy podle správního řádu, ani materiálně, pouze mylně formálně podle stavebního zákona.

¹³³ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁴ § 101 stavebního zákona.

10. Opravné a dozorčí prostředky

Územní plán je našim právem podřazen pod institut opatření obecné povahy. Správní řád v § 174 odst. 2 stanoví, že soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení, ale současně vylučuje možnost podat proti územnímu plánu řádný opravný prostředek, tedy odvolání, a dále vylučuje i obnovu řízení, a to vzhledem ke zvláštní povaze opatření obecné povahy, které není ani právním předpisem ani rozhodnutím. K přezkoumání opatření obecné povahy vydaného orgány obce je příslušný krajský úřad. K přezkoumání opatření obecné povahy vydaného orgány kraje je příslušné ministerstvo. Další možností nápravy územního plánu je užití soudního řádu správního, který upravuje jeho přezkoumání v hlavě druhé, dílu 7, v §§ 101a – 101d.

10.1. Správní přezkoumání územního plánu

Územní plán bylo možno přezkoumat podle § 174 odst. 2 správního řádu ve lhůtě 3 let od jeho účinnosti. Tato lhůta byla změněna zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, resp. zkrácena na 1 rok. Jedná se o lhůtu objektivní a jde o speciální ustanovení k § 96 odst. 1 správního řádu, podle něhož lze přezkumné řízení zahájit do 2 měsíců ode dne, kdy se správní orgán dověděl o důvodu zahájení přezkumu (subjektivní lhůta), nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí (objektivní lhůta).

Přezkoumání se zahajuje vydáním usnesení v této lhůtě. Jde o řízení z moci úřední; na základě podnětu nelze hovořit o zahájení, ten není návrhem na zahájení řízení, ale pouhým podáním ke správnímu orgánu a správní orgán je povinen podateli sdělit, jak s podnětem naložil. Na rozdíl od územního plánu, u rozhodnutí je zahájení přezkumného řízení možné v subjektivní lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se správní úřad dověděl o důvodu zahájení řízení nebo objektivní lhůtě do jednoho roku od právní moci dotčeného rozhodnutí. Lhůty platí i pro územní plán.

K přezkumnému řízení je příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který napadený územní plán vydal. V případě územního plánu vydaného obcí s odkazem na § 178 správního řádu, je jím krajský úřad – je otázkou, zda se nejedná o nepřipustný zásah do Ústavou zaručeného práva na samosprávu nebo **protiústavní ustanovení správního řádu, neboť územní plán je vydáván zastupitelstvem obce v samostatné působnosti.**

Pro přezkumné řízení se předpokládá přiměřené použití ustanovení o přezkumném řízení, neboť nejde o rozhodnutí a některá ustanovení této části nejsou použitelná vůbec (např. §§ 94 odst. 4 a

95 odst. 3 a 4 správního řádu), jiná jsou modifikovaná § 174 odst. 2, např. § 96 odst. 1. V případě nečinnosti nevyklučuje Vedral ani možnost ochrany podle správního řádu.¹³⁵

Otázkou je, zda by územní plán mohl přezkoumat sám správní orgán, který jej vydal, a to na základě § 95 odst. 2 správního řádu, který upravuje „autoremeduru“ v přezkumném řízení.¹³⁶ Podle mého soudu – mohl. Platí-li přezkum i pro účinný územní plán, proč by příslušný orgán, která územní plán vydal, jej nemohl přezkoumat za podmínek stanovených tímto ustanovením. Problém nastává s účastníky řízení, které územní plán nemá, pokud by se za ně nedali považovat „vlastníci nemovitostí,“ ale to samo o sobě odporuje materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, které je směřováno vůči neurčitému okruhu adresátů, nikoli vůči konkrétním osobám. Účastníky řízení ve smyslu § 9 správního řádu nemělo ani řízení o územním plánu.

V přezkumu se posuzuje soulad územního plánu s právními předpisy. Zde vyvstává otázka, co je předmětem přezkumu, zda postupy vedoucí ke tvorbě návrhu územního plánu, řízení o územním plánu, proces vydání územního plánu nebo územní plán jako vydaný akt samotný.

Jak bylo rozvedeno v úvodu, územní plánování a jeho nástroje jsou především projevem, vyjádřením a nástrojem urbanismu, a je pojímáno jako soubor vědeckých a uměleckých metod a postupů, které se užívají při zakládání a záměrném formování lidského osídlení v území s důrazem na životní prostředí, hospodářský rozvoj a stabilizaci sociální a demografické struktury řešeného celku. Jde o formu abstraktního myšlení, vyžadující vysokou odbornost, jejímž výsledkem je koordinace činnosti lidského společenství, jehož příslušníci mají vymezené role a vzájemné vazby, a je otázkou, do jaké míry a hloubky lze přezkoumávat myšlenkové koncepce a teorie materializované nástroji územního plánování prizmatem právních pouček pod záštitou ochrany zákonnosti a pravomoci.

Je nutné upozornit na to, že vydání územního plánu je dlouhodobý proces směřující ke konsenzu, završený jeho potvrzením voleným orgánem zastupujícím a hájícím zájmy všech a zájem veřejný v daném území. Hovoříme-li pak o „poskytnutí účinné ochrany jednotlivcům,“ nedostáváme se tím do rozporu s jiným systémem jeho ochrany – a to právem na samosprávu, jejíž zvolení představitelé reprezentují a zastupují právě ty (a to i jejich zájmy), kteří proti nim brojí? Jer pak na místě na místě najít způsob poměřování významu a přednosti obou „ochran“.

Kromě toho je na místě otázka, zda existuje právní předpis, který normuje abstraktní myšlení a tvůrčí činnost, protože posuzování zákonnosti není zcela totožné s posuzováním

¹³⁵ § 80 správního řádu.

¹³⁶ VEDRAL, J. *K otázce přezkumu tzv. indexu podlažní plochy jako opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Stavební právo, ISSN 1211-6386 SP, 2014, ročník XVII, č. 1, s. 30 – 33.

abstrakce a tvorby. Lze jistě namítat, že **územní plán podle autorského zákona**¹³⁷ nemusí být autorským dílem; ale jestliže i neumělá čmáranice si činí právo na autorskou ochranu, pak územní plán jako výsledek soustavného procesu tvořivého a systematického abstraktního myšlení, jehož formalizovanou podobu mu stanoví právní předpis, jím bezesporu je, ač nepožívá jeho ochrany. Je pak otázkou, do jaké míry lze zasahovat do jeho výsledné podoby, pokud zde nebude výslovný rozpor s technickým předpisem, a pokud se neprokáže, že řešení územního plánu překonává tento předpis (a předpis by tudíž měl být revidován).

Avšak, jak uvádí Pavla Sýkorová ve své diplomové práci: „Podle názoru JUDr. Pavla Kumprechta *zpracování urbanistické studie není slovy autorského zákona žádným jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti..., a proto ani nemůže požívat ochrany autorského práva*. S tímto názorem se autorka neztotožňuje: autorské právo se vztahuje jak na dílo dokončené, tak na jeho jednotlivé vývojové části a fáze. Územní studie je vývojovou částí dokončeného díla, územně plánovací dokumentace. Návrh je spjat s osobou autora. To, zda je vytvořen tvůrčí činností autora, je otázkou mimoprávní. „*Autorské právo k dílu vzniká okamžikem, kdy je dílo vyjádřeno v jakékoli objektivně vnímatelné podobě.*“ Návrh je jako dílo dle autorského zákona tedy chráněn od okamžiku, kdy byl nakreslen na papír či je jinak, objektivně vnímatelný. Splňuje pojmové znaky architektonického i urbanistického díla: je to výsledek tvůrčí činnosti autora, splňuje podmínku jedinečnosti, vyjádření a vnímatelnosti jinými osobami“.

K tomu dodávám: autorské právo podléhá ústavněprávní ochraně podle čl. 34 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „práva k výsledkům tvůrčí duševní činnosti jsou chráněna zákonem.“ Slovenská právní úprava - zákon č. 618/2003 Z.z., o autorskom práve a právach súvisiacich s autorským právom, §5 odst. 1, na rozdíl od české úpravy, vymezuje jako architektonické dílo i **urbanistické uspořádání území**, a „dílem“ je dle § 7 odst. 1 písm. h) „*architektonické dielo, predovšetkým dielo stavebnej architektúry a **urbanizmu**, dielo záhradnej a interiérovej architektúry a dielo stavebného dizajnu.*“

Podle mého názoru je neoddiskutovatelnou skutečností, že územní plán má všechny znaky autorského díla, nepožívá však právní ochrany ve smyslu autorského zákona, ale přesto je výsledkem tvůrčí činnosti autora. A proto je nutno takto k němu přistupovat.

Z těchto důvodů bych hledala hranici mezi myšlenkou a procesem, ale tak, aby proces myšlenku nepotlačil. A v této souvislosti by bylo namístě se v přezkumu soustředit na

¹³⁷ Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 3, volná interpretace: autorská ochrana se nevztahuje na opatření obecné povahy.

prověřování podmínek procesu a podmínek poskytnutí dostatečného prostoru k účasti na pořizování a vydání územního plánu. Tolik k problematice posuzování odbornosti při přezkumu.

Jestliže správní orgán dojde k závěru, že územní plán byl vydán v souladu s právními předpisy, přezkumné řízení zastaví, pravděpodobně usnesením dle § 97 odst. 1 nebo § 94 odst. 4, kde důvody mohou být: dobrá víra, nepoměr k vzniklé újmě, veřejný zájem. S ohledem na formální charakter územního plánu jako opatření obecné povahy, by informace o výsledku tohoto řízení měla být zveřejněna na úřední desce, stejně jako informace o zahájení přezkumného řízení.

Pokud dojde správní orgán k závěru, že územní plán byl vydán v rozporu s právními předpisy, zruší jej zcela, nebo zčásti (tím je asi rozuměna de facto změna rozhodnutí v přezkumném řízení), a to v duchu zásady minimalizace zásahu, v nezbytné míře tak, aby bylo ještě dosaženo sledovaného účelu v souladu se zásadou proporcionality a zdrženlivosti.¹³⁸ Výsledkem přezkumného řízení podle § 174 správního řádu nebude rozhodnutí, tj. úkon, kterým by se měnila, zakládala nebo rušila práva konkrétně určeným osobám, ale zřejmě zase opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu. Tento závěr o povaze a úkonu správního orgánu odpovídá i případné další fázi přezkumu takového úkonu – soudnímu přezkumu.¹³⁹ Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, nastávají až ode dne právní moci rozhodnutí; v zájmu práv nabytých v dobré víře se § 99 správního řádu použije

¹³⁸ NSS 2Ao 2/2007 – 73 ze dne 24. 10. 2007.

NSS 6 Ao 3/2009 – 76 ze dne 21. 10. 2009:

Zásada proporcionality. Územní plánování: veřejný a soukromý zájem na využití území:

Požadavek proporcionalního vztahu mezi veřejným zájmem a soukromým zájmem je naplněn, pokud je územní plán vymezující veřejný zájem v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.

NSS 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009:

Za předpokladu zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem dojít k omezení nositele věcných práv k pozemkům či stavbám, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; omezení nevyžadují jeho souhlas a je povinen strpět je bez náhrady. Při dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení to, že omezení nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu.

NSS 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009:

Podmínkou zákonitosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).

Pozn.: Využitelné i správním orgánem.

¹³⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád, komentář*. Vydání 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4., str. 1384 a násl.

NSS 5 As 85/2015 ze dne 27. 7. 2016:

Opatření obecné povahy: zrušení územního plánu v přezkumném řízení; účastenství obce v přezkumném řízení: **Správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy.** Obec, jejíž územní plán byl zrušen, není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu však má postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky.

„přiměřeně“ neboť zpětný dopad např. do práv nabytých na základě aktů podmíněných územním plánem by vytvořil řetěz neřešitelných situací. Vedral v komentáři ke správnímu řádu konstatuje, že zrušení opatření nezpochybňuje správní akty vydané na jeho základě před právní mocí rozhodnutí v přezkumném řízení.¹⁴⁰

Změnit opatření v přezkumném řízení, resp. nahradit jeho část, není možné, neboť tento postup by se dostal do rozporu s procesními postupy, které upravuje § 172 správního řádu. Podle § 174 odst. 2 správního řádu účinky rozhodnutí o přezkumu opatření nastávají ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

Přezkoumat opatření může v autoremeduře i správní orgán, který napadené opatření vydal, a to postupem a za podmínek stanovených § 95 odst. 2 správního řádu. V tomto řízení se dokazování neprovádí a vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení je prvním úkonem správního orgánu. Problém však nastává v okamžiku vydání přezkumného rozhodnutí - Vedral uvádí: „Přezkumné řízení je obecně řízením dvoustupňovým (podle § 81 odst. 1 může účastník řízení **podat odvolání, resp. rozklad** obecně proti jakémukoliv rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak, tzn. pokud zákon takový opravný prostředek nevyloučí, nebo neupravuje nějaký jiný), což platí i pro přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy. **Podání odvolání je ovšem vázáno** na účastníka řízení, nikdo jiný tímto opravným prostředkem nedisponuje, odvolání, resp. rozklad, jsou ale možné jen v případě těch přezkumných řízení, **která mají účastníky**, tzn. přezkumných řízeních, jejichž předmětem jsou **opatření obecné povahy vydávaná v samostatné působnosti územních samosprávných celků. V ostatních případech** bude z hlediska možné nápravy rozhodnutí v přezkumném řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy, zbývat jen **přezkumné řízení nebo obnova řízení**. Podle § 94 odst. 2 správního řádu však v přezkumném řízení nelze přezkoumávat rozhodnutí vydaná podle § 97, tzn. rozhodnutí v přezkumném řízení, což je v případě přezkumu opatření obecné povahy jak usnesení poznamenávané do spisu podle § 97 odst. 1 tak rozhodnutí o změně nebo zrušení opatření obecné povahy podle § 97 odst. 3. Tato rozhodnutí tedy nejsou v přezkumném řízení přezkoumatelná.“¹⁴¹

Podle judikatury však obec, jejíž územní plán byl zrušen, není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu však má postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky.

¹⁴⁰ VEDRAL, Josef. Správní řád, komentář. Vydání 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4., s. 1392.

¹⁴¹ VEDRAL, Josef. Správní řád, komentář. Vydání 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4., s. 1392

A dále - proti zrušení územního plánu v přezkumném řízení se mohou obec nebo jiné dotčené osoby bránit u soudu návrhem dle § 101a s. ř. s.¹⁴²

Otázkou je, zda by pak byla přípustná obnova řízení.

10.2. Soudní přezkoumání územního plánu

Soudní přezkum opatření obecné povahy je upraven v hlavě druhé, dílu 7, v §§ 101a – 101d soudního řádu správního. Je třeba připomenout, že soudy při přezkumu postupují zpravidla zdrženlivě, není jejich úkolem hledat nejlepší řešení pro územní společenství občanů, nýbrž střežit dodržení zákonných mezí.¹⁴³ Aktivní legitimaci k podání žaloby na zrušení opatření nebo jeho části má ten,

- **kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen**, např. tak, že porušení jeho procesních práv způsobí zkrácení práv hmotných; Ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.¹⁴⁴

I skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.

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 (§ 101a a násl. s. ř. s.) 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.

¹⁴² NSS 5 As 85/2016 ze dne 27. 7. 2016

¹⁴³ NSS 8 AOs 1/2013-41 ze dne 10. 3. 2014.

¹⁴⁴ NSS 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009:

Opatření obecné povahy: změna územního plánu Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy;

NSS, 1 Ao 2/2010 – 116 ze dne 16. 11. 2010:

Opatření obecné povahy: aktivní legitimace; uplatnění námitek a připomínek

Návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.) nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvláště oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu;

- **zástupce veřejnosti** (§ 23 stavebního zákona z roku 2006) v souvislosti s vypořádáním jím uplatněné námitky proti opatření obecné povahy (územně plánovací dokumentaci) je aktivně legitimován pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námitkách (namítající těžké procesní vady předcházející jeho vydání, potažmo nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí), a to dle § 65 odst. 2 s. ř. s.,¹⁴⁵. Toto však bylo překonáno usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu: 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.¹⁴⁶

- **občanské sdružení**, kde předmětem jeho činnosti je ochrana životního prostředí, pokud opatření upravuje otázky hodnocení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, překonaným judikátem NSS z roku 2013, který mu toto právo nepřiznává,¹⁴⁷ a toto překonané nálezem ÚS¹⁴⁸ z roku 2014: Podstatným kritériem je místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované ÚP. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených, pak by mu měla v zásadě svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Nemusí jít ani o „ekologický“ spolek, ale spolek k ochraně např. rekr. zájmů občanů dané lokality, může jít o spolek založený ad hoc za účelem vážícím se k ÚP. Opačný přístup považuje ÚS za zásah do základního práva stěžovatele na spravedlivý proces podle čl 36 odst. 1 Listiny.

¹⁴⁵ NSS 2 Ao 5/2010 - 24 ze dne 27. 10. 2010:

Územní plánování: zástupce veřejnosti Opatření obecné povahy: námitky proti územně plánovací dokumentaci

¹⁴⁶ NSS 5 As 194/2014-36 ze dne 13. 9. 2016.

¹⁴⁷ NSS 6 Ao 5/2010 - 43 ze dne 13. 10. 2010:

Opatření obecné povahy: návštěvní řád národního parku; aktivní legitimace občanského sdružení;

Občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, je aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – návštěvního řádu národního parku, pokud opatření upravuje otázky, jež jsou předmětem hodnocení podle § 45h zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

NSS 5 Ao 3/2013 – 36 ze dne 24. 10. 2013.

¹⁴⁸ ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

- **manžel**, pokud jde o vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů. Návrh na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.) založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat byť i jen jeden z manželů. V případě podílového spoluvlastnictví nemovitosti může tento návrh podat i jen jeden ze spoluvlastníků, ačkoliv jeho podíl není nadpoloviční. Pokud manžel není vlastník a nemá k nemovitostem ani žádné jiné věcné právo je osobou neoprávněnou k podání návrhu na zrušení opatření;¹⁴⁹

- **obec**, pokud jde o opatření vydaného krajem,

- **Ministerstvo vnitra** na základě jeho dozorové činnosti.¹⁵⁰

Naproti tomu aktivně legitimován není nájemce nemovitosti.¹⁵¹ Žalovaným je subjekt, který napadené opatření vydal, tzn. příslušný správní orgán.

Řízení se mohou zúčastnit i další osoby, a to za podmínek stanovených v § 101b odst. 4 s. ř. s. Lze předpokládat, že je může označit navrhovatel v návrhu nebo tyto osoby výslovně oznámí, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.¹⁵²

Příslušným soudem byl do 31. 12. 2011 NSS. Od 1. 1. 2012 jsou jimi krajské soudy s tím, že lhůta pro přezkoumání opatření je nyní 1 rok; do 31. 12. 2017 to byly 3 roky¹⁵³ od jeho účinnosti a od podání žaloby musí soud rozhodnout v 90 denní lhůtě.¹⁵⁴ Osnovou postupu přezkoumání, za předpokladu splnění podmínek řízení, je postupový diagram, resp. tzv. algoritmus soudního přezkumu, tj. pět kroků, které na sebe navazují. První tři kroky spočívají ve formálním přezkumu, další dva v materiálním přezkumu (zde se soud zabývá přezkoumáváním obsahu napadeného opatření obecné povah.

Tyto kroky jsou následující: ¹⁵⁵

1. přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy má zodpovědět otázku, jestli opatření obecné povahy správní orgán nadán příslušnou pravomocí, a to na základě jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc a zákonného zmocnění k řízení a vydání tohoto opatření.

¹⁴⁹ NSS 1 Ao 5/2010 – 169 ze dne 24. 11. 2010:

K tomu dále NSS 1 Ao 6/2011- 162 ze dne 5. 9. 2012 bod 15 tohoto rozsudku: manžel jako nevlastník.

¹⁵⁰ Zákony č. 128/2000 S., o obcích (obecní zřízení), § 124 - Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. a č. 129//2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵¹ NSS 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009:

Opatření obecné povahy: změna územního plánu Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy; odpůrce v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy

I. Nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem není aktivně procesně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. na zrušení tohoto územního plánu nebo jeho části.

¹⁵² § 34 soudní řád správní.

¹⁵³ Zákon č. 225/2017Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ČÁST TRICÁTÁ DRUHÁ - Změna soudního řádu správního - Čl.XXXVII - § 101b odst. 1

¹⁵⁴ Zákon č. 303/2011, Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁵⁵ NSS 1 Ao 1/2005 – 98 ze dne 27. 9. 2005

Pokud se jedná o řízení o vydání územního plánu, jsou těmito orgány veřejné správy obce, pokud se týká řízení o vydání územního plánu, a zastupitelstva obcí, v případě jeho vydání;

2. přezkum otázky, jestli správní orgán při vydání opatření obecné povahy nepřekročil limity působnosti stanovené zákonem (jednání *ultra vires*), kde v rámci tohoto kroku soud zkoumá, zda správní orgán jednal v mezích stanovené působnosti, a zda nebyly stanoveny povinnosti nad zákonem stanový rozsah, tj. zda např. územní plán neřeší více, než je stanoveno stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. Otázkou, nikoli nezanedbatelnou je vyrovnání se s metodickými pomůckami nadřízených správních orgánů, které často modifikují příslušná ustanovení normativních právních předpisů, ať již ve smyslu pozitivním či negativním. Za překročení působnosti správního orgánu však není možno považovat, jak vyplývá z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, skutečnost, že územní plán nerespektuje nadřazenou územně plánovací dokumentaci (tedy zásady územního rozvoje, případně územní plán velkého územního celku) ¹⁵⁶;

3. přezkoumání otázky zákonnosti postupu správního orgánu při řízení o vydání a vlastní vydání opatření obecné povahy (procesní postup správního orgánu). Jak bylo uvedeno, obecně postup upravuje správní řád, pro územní plán postup modifikuje stavební zákon jako *lex specialis*. Zvláštností zda je prolínání přenesené a samostatné působnosti v procesu řízení o vydání územního plánu (zde však je nutno upozornit na to, že i když se rozhodování orgánů obce – zpravidla zastupitelstva obce - vztahuje obecně k územnímu plánu, nemusí jít o úkon jako součást řízení o vydání územního plánu, jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, konkrétně rozhodnutí o pořízení územního plánu, projednání a schválení zadání územního plánu a zprávy o jeho uplatňování ze uplynulé období), a proto je nutno věnovat pozornost při zkoumání zákonnosti i předpisům vztahujícím se k této oblasti veřejné správy, zejména předpisům upravujícím obecní zřízení. Zastupitelstvo totiž vydává územní plán v samostatné působnosti: v předložené podobě jej může pouze vydat (tj. schválit), nebo nesouhlasit s návrhem a vrátit jej pořizovateli k úpravě nebo jej zamítne. Stavební zákon však neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě. ¹⁵⁷

4. přezkoumání obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu se zákonem (materiální kritérium), kdy zásadou je zejména soulad se stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy, nadřazenou územně plánovací dokumentací a politikou územního rozvoje a

¹⁵⁶ NSS 8 Ao 6/2011-87 ze dne 22. 12. 2011:

Chce-li se obec odchýlit od pravidel v zásadách, musí takový postup v odůvodnění územního plánu podložit věcně a formálně logicky správnou argumentací, která se bude opírat o konkrétní skutečnosti

¹⁵⁷ NSS 1 Ao 6/2010 ze dne 16. 12. 2010.

přesvědčivé odůvodnění s úvahami a argumenty prokazujícími potřebnost, nezbytnost a zákonnost řešení. Nepostačuje pouze povrchní a obecné zdůvodnění. Odůvodnění územního plánu je v tomto ohledu nesrovnatelně náročnější, a samozřejmě i zranitelnější, než individuální správní akt a jeho odůvodnění;

5. přezkoumání obsahu opatření obecné povahy z hlediska proporcionality, přiměřenosti.¹⁵⁸

Tento krok byl předmětem sporu uvnitř Nejvyššího správního soud. Teprve rozšířený senát učinil závěr, že územní plán může zasahovat, i když nepřímou, do vlastnických práv, neboť vlastníci mohou svá práva vykonávat jen v rozsahu, který jim územní plán umožní:

- Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).

- Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.

- Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).¹⁵⁹

Právě materiální kritérium je analogické kritériu zákonnosti opatření při jeho přezkumu podle správního řádu. Zde rovněž jako v předchozí kapitole odkazují na meze přezkoumání, které souvisí s odborností a posláním, smyslem a významem územního plánování a územního plánu samotného a k osvětlení dále uvádím:

NSS judikoval v roce 2007¹⁶⁰ to, že úprava směrné části územního plánu podle zrušeného stavebního zákona z roku 1976 není opatřením obecné povahy; následně v roce 2013 usnesením rozšířeného senátu¹⁶¹ došel k závěru, že index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání, tj. limitem jeho využití jehož vymezení je závazné (§29 odst. 1 z. č.

¹⁵⁸ NSS 1 Ao 1/2005 ze dne 27. 9. 2005.

¹⁵⁹ NSS 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009.

¹⁶⁰ NSS 4 Ao 2/2007 – 61 ze dne 27. 3. 2007; blíže též:

VEDRAL, J. *K otázce přezkumu tzv. indexu podlažní plochy jako opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Stavební právo, ISSN 1211-6386 SP, 2014, ročník XVII, č. 1, s. 30 – 33; a také

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Pořizovatelská praxe 6/2013*. Urbanismus a územní rozvoj, ISSN1212-0855 MK ČR E 7021, 2013, ročník XVI., č. 6, s. 3 – 6.

¹⁶¹ NSS 1 AOs 2/2013 – 116 ze dne 17. 9. 2013.

50/1976 Sb.), a to bez ohledu na to, zda byl „nesprávně“ zařazen do směrné části územního plánu. Obsahuje-li územní plán nesprávně obecný regulativ ve směrné části, lze jej napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Osobou pasivně procesně legitimovanou je orgán, který byl původcem úpravy směrné části, tedy obecní úřad! K tomu několik poznámek:

- podle z. č. 50/1976 Sb. měla územně plánovací dokumentace část závaznou, kterou schvalovala obec v samostatné působnosti a vydávala obecně závaznou vyhláškou (vydání vyhlášky nebylo podmínkou závaznosti územního plánu sídelního útvaru nebo obce) a směrnou, jejíž úpravy prováděl orgán obce, zpravidla pořizovatel. Závazné byly základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, ostatní části byly směrné;

- NSS rozhodl o tom, co je závazný limit využití území (index podlažní plochy) a dospěl k tomu, že pokud je v směrné části nesprávně zařazen, pak jako prvek a součást opatření obecné povahy je možno se proti němu bránit návrhem na zrušení podle §§ 101a – 101d soudního řádu správního. NSS ve skutečnosti pokládá směrnou část de facto za opatření obecné povahy z hlediska s.ř.s., ale je pak takový právní akt současně i opatřením podle správního řádu?

Nemusí být, není to podmínka tak jako jsou přezkoumatelná rozhodnutí, i když se nevydávají podle správního řádu, navzájem se to nepodmiňuje, i když ve většině případů to bude opatření obecné povahy podle SŘ i SŘS, ale jsou výjimky, např. vymezení volebních obvodů, které se podle správního řádu nevydává ale soud to jako opatření obecné povahy přezkoumává.

- obec jako schvalující orgán schvalovala podle zákona č. 50/1976 Sb. územně plánovací dokumentaci a vymezovala její závaznou část a jejím vymezením určila část směrnou. Schvalovala tedy územně plánovací dokumentaci jako celek s tím, že její orgán, orgán obce, měl pravomoc provádět úpravy směrné části. Je tedy namístě žalovat orgán obce, který nemá ani právní osobnost, tu má obec; kromě toho, zastupitelstvo obce je tím orgánem, který schvaluje územní plán; lze tedy konstatovat, že tato úprava není správná;

- posouzení toho, co je závaznou částí je věcí, jak, bylo uvedeno v kapitole správního přezkumu, odborného posouzení, neboť tvůrce této koncepce je oprávněn rozhodnout o tom, co je základní zásada uspořádání území a limit využití území, a to z toho důvodu, aby tato koncepce byla reálná, životaschopná a zákonná. Je na místě, aby si orgán bez příslušné kvalifikace, odbornosti a znalostí osoboval právo rozhodovat odborné věci bez pochopení celku řešení, nehledě na to, že územně plánovací dokumentaci před jejím schválením podle zákona z roku 1976 posuzoval z hlediska zákonnosti nadřízený orgán. K tomu je potřeba zmínit i názor NSS¹⁶² o tom, že např. stanovení funkčního využití a jeho rozvoj při naplnění cílů a zásad územního

¹⁶² NSS I Ao 1/2006-74 ze dne 18. 7. 2006

plánování ve smyslu stavebního zákona z roku 1976 je činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně. Rozhodně jim nepřísluší přezkoumávat, zda pro určitý pozemek nebo území bylo vhodnější zvolit ten či onen způsob. Přísluší mu přezkoumávat, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem;

- navíc úvaha NSS může vést i k tomu, že o úpravě směrné části rozhodoval věcně nepřislušný orgán (pokud by šlo o nesprávně umístěný prvek opatření), a tak by se dala namítat nicotnost takového úkonu, a nicotnost podle § 77 odst. 1 správního řádu prohlašuje rozhodnutím nadřízený správní orgán. Z toho lze dovodit, že usnesení NSS bylo vydáno věcně nepřislušným soudem neboť nicotnost má prohlásit nadřízený s důsledky z toho vyplývajícími;

- a poslední poznámka k této věci: je tedy směrná část opatření obecné povahy nebo ne podle správního řádu, když z hlediska procesu podle s.ř.s. jí je. V současné době je to spíše věc akademické diskuze s ohledem na postupnou ztrátu účinnosti oné „staré“ územně plánovací dokumentace, i když na straně druhé takové odborně nekvalifikované zásahy zásadně ovlivňují činnost na úseku územního plánování a rozhodování.

Při přezkoumání územního plánu je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.¹⁶³ Při přezkoumání územního plánu soud dále vychází ze skutkového a právního stavu v době vydání územního plánu. Jestliže soud zjistí, že územní plán nebo jeho část je v rozporu se zákonem nebo správní orgán nerespektoval meze působnosti a pravomoci, nebo územní plán byl vydán způsobem odporujícím zákonu, rozhodnutím jej zcela nebo zčásti zruší, jinak žalobu zamítne.

Novelou s.ř.s.¹⁶⁴ přešla pravomoc přezkoumat územně plánovací dokumentaci na krajské soudy. Tato skutečnost znamená zhoršení přístupu k judikatuře a větší názorovou rozmanitost obtížně sledovatelnou, obvykle až ve fázi rozsudku NSS ve věci kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu. Předchozí úprava, kdy byla dána pravomoc NSS, byla vhodnější pro správní praxi. Při přezkumu územně plánovací dokumentace postupují soudy zpravidla zdrženlivě. Rušit

¹⁶³ § 101b odst. 2 s. ř. s.:

¹⁶⁴ Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

opatření obecné povahy pro nedostatečné vypořádání námitky je přehnané a v rozporu se zásadou zdrženlivosti (soudy mají dbát na dodržení zákonných mezí, nikoli hledat řešení).¹⁶⁵

Po změně soudního řádu správního účinné od 1. ledna 2012 bylo možno návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat jen ve lhůtě tří let od nabytí jeho účinnosti. Zajímavá jsou rozhodnutí, v nichž Nejvyšší správní soud tenduje k cestě přezkoumání opatření obecné povahy i po uplynutí dané lhůty.

Prvním je rozsudek ve věci spis. zn. 7 As 144/2012 ze dne 29.11.2012, v němž nešlo o návrh na zrušení opatření obecné povahy, ale o žalobu proti územnímu rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v něm dospěl k závěru, že pokud byl územní plán podkladem pro vydání přezkoumávaného rozhodnutí, je **správní soud oprávněn posoudit zákonnost příslušné části územního plánu a dospěje-li k závěru, že v souladu se zákonem není, neaplikovat ji**. Na územní plán je totiž v případě jeho aplikace na konkrétní věc nutné hledět jako na podzákonný právní předpis, jehož soulad se zákonem je soud podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR rovněž oprávněn posuzovat a v případě shledání jeho nezákonnosti jej neaplikovat (pozn. bez ohledu na to, že se jedná o opatření obecní povahy, které není rozhodnutím a ani právním předpisem). To by v praxi znamenalo, že správní soud by posoudil soulad umístění stavby s územním plánem bez částí, které považuje za nezákonné, například bez konkrétního limitu využití území. Pokud by stavba odpovídala zákonným limitům využití, územní rozhodnutí by v soudním přezkumu obstálo. Naopak rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí, jehož důvodem byl rozpor umístění stavby s nezákonným nepřípustným využitím území, by bylo zrušeno.

V rozsudku se přímo neřešila lhůta k přezkumu předmětného opatření obecné povahy (územního plánu) a ostatně právní názor Nejvyššího správního soudu se primárně týká přezkumu opatření obecné povahy mimo řízení o návrhu na jeho zrušení podle § 101a a následující soudního řádu správního. Bylo tudíž možné jej aplikovat na opatření obecné povahy bez ohledu na dobu, která od jeho účinnosti uplynula.

Vzhledem k tomu, že toto pojetí opatření obecné povahy se v judikatuře objevilo poprvé a ani v právní úpravě nemá přímou oporu, když legální definice v § 171 správního řádu definuje opatření obecné povahy jako smíšený správní akt, bylo spíše otázkou času, kdy se jiný senát Nejvyššího správního soudu s tímto názorem neztotožní a věc předloží jeho rozšířenému senátu. Nakonec tak učinil pátý senát při projednávání věci spis. zn. 5 As 194/2014 usnesením ze dne 12. listopadu 2015, přičemž citovanému právnímu názoru vedle absence opory v zákoně a rozporu s legální definicí opatření obecné povahy vytkl mimo jiné to, že by vedl k obcházení

¹⁶⁵ NSS 8 AOs 1/2013-41 ze dne 10. 3. 2014 - Zrušení rozsudku KS.

tříleté lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části.

Rozšířený senát ve věci, resp. o předložené otázce, rozhodl usnesením č. j. 5 As 194/2014-36 ze dne 13. září 2016: za současné právní úpravy **nelze zákonnost opatření obecné povahy v řízení o správní žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo aplikováno, posoudit jako v případě podzákoného právního předpisu** a jeho nezákonnou část neaplikovat. Důvodem je ovšem skutečnost, že **soudní řád správní přezkum opatření obecné povahy v souvislosti s jeho aplikací správním rozhodnutím upravuje**. V úpravě přezkumu opatření obecné povahy tedy není žádná mezera, kterou by bylo nutné analogickou úpravou posuzování zákonnosti podzákoných předpisů v soudním řízení překonat.

Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. Rozšířený senát toto ustanovení vyložil tak, že ve skutečnosti **upravuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části:**

- **návrh na abstraktní kontrolu**, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, aniž by už muselo být aplikováno ve správním řízení.
- **návrh na incidenční kontrolu** opatření obecné povahy, který lze podat, až když opatření obecné povahy bylo v konkrétním případě aplikováno a vedlo k vydání správního rozhodnutí v neprospěch navrhovatele (byla zamítnuta jeho žádost o umístění stavby, byl uznán vinným z přestupku, za který mu byla uložena sankce apod.).

Každý z těchto návrhů má svoji úpravu lhůty k jeho podání. **V případě návrhu na „abstraktní“ přezkum se použije lhůta podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního, takže tento návrh lze podat pouze do jednoho roku (dříve do tří let) ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.** Naproti tomu „incidenční“ návrh lze podat společně s žalobou proti správnímu rozhodnutí, jímž bylo napadené opatření obecné povahy aplikováno, takže **lhůta k jeho podání je totožná se lhůtou k podání této správní žaloby**. Návrh lze tudíž podat i v situaci, kdy již tři roky od účinnosti opatření obecné povahy uplynuly a jeho „abstraktní“ přezkum je vyloučen. Vzhledem k obvyklé době účinnosti a aplikace územního plánu či jiné územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje kraje, regulační plán), ale třeba i místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, může být „incidenční“ návrh podán deset i více let od účinnosti opatření obecné povahy.

S tímto výkladem lze obtížně souhlasit, i když Nejvyšší správní soud mohl být veden tím, že v případě správního rozhodnutí lze nepochybně se stanovením i podstatně kratší lhůty k podání opravných prostředků ve správním řízení i správní žaloby souhlasit, jelikož zakládá, mění či ruší konkrétní práva a povinnosti konkrétních osob, jimž musí být dotčení jejich práv zjevné. Legitimně lze tedy požadovat, aby se proti němu bránili. Naproti tomu opatření obecné povahy má konkrétní předmět a neurčitý okruh adresátů a aplikuje se v předem neurčitém počtu případů. Jeho rozpor se zákonem může vyjít najevo právě až při jeho aplikaci v konkrétním případě, a to i po uplynutí lhůty. Ale nedostatek zákona nelze nahrazovat výkladem soudu. Soud nemá pravomoc zákony tvořit, nýbrž vyložit. Není oprávněn nahrazovat činnost moci zákonodárně.

Rozšířený senát se věnoval i některým otázkám, které jeho právní názor vyvolává, resp. v praxi vyvolá. První se týká splnění podmínky podání „incidenčního“ návrhu spolu s žalobou proti správnímu rozhodnutí.

Otázkou je, zda stejný výklad bude užíván a bude možno aplikovat i po změně soudního řádu správního¹⁶⁶, který uvádí: Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.

Pokud se týká materiálního pojetí versus zákaz retroaktivity¹⁶⁷, opatření obecné povahy jej nemůže vylučovat. Není proto přijatelné a možné přezkoumávat akty jako opatření obecné povahy, které nabyly účinnosti před řadou let v době, kdy právní řád tento institut ještě neznal. I když soudní řád správní před 1. lednem 2011 neurčoval pro soudní přezkum maximální dobu, nemohlo to ospravedlňovat soudní přezkum územních plánů starých řadu let. Při soudním přezkumu opatření obecné povahy musí stejně jako v jiných případech platit, že úkolem při **nalézání práva** je hledání rovnováhy mezi jednotlivými existujícími zájmy a nelze přehlížet zájem na určité míře právní jistoty. Současně lze z praktického hlediska dodat, že lze stěží prokázat závažnost trvajících dotčení na veřejných subjektivních právech u územních plánů starých desítky let. Jejich zrušením by mohlo dojít k zásahu do práv třetích osob nabytých v dobré víře v jeho zákonnost a narušena by byla též proporcionalita vyžadovaná dřívější judikaturou pro soudní přezkum.

¹⁶⁶ Zákon č. 225/2017 Sb. ze dne 27. června 2017, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, část třicátá druhá, § 101b odst. 1

¹⁶⁷ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Vydání 1. Praha: C. H. BECK, 2013. 817 s. ISBN 978-80-7400-498-8. str.876

Proto ani v minulosti nemohl být soudní přezkum opatření obecné povahy neomezený, jak uvádí Vít Veselý¹⁶⁸, kdy dle jeho názoru existuje ještě důležitější okolnost, proč nepřipustit soudní přezkum územních plánů schválených podle stavebního zákona z roku 1976 před přijetím správního řádu Nejvyšším správním soudem podle soudního řádu správního: v době, kdy se takový územní plán schvaloval, správní řád nebyl součástí právního řádu a neexistovalo jeho závazné byť neúčinné znění. Použitím § 101a a následujících soudního řádu správního tak byla porušena zásada zákazu retroaktivity a zásada legitimního očekávání subjektů práva a předvídatelnost výkonu státní moci (a dodala bych porušení zásady legality takového přezkumu). Z tohoto názoru by mělo platit, že soudní přezkum bylo možné vztahovat pouze na pouze na akty, které byly přijaty po 24. září 2004, kdy nabyl správní řád platnosti a stal se součástí právního řádu České republiky. V úvahu by mohla přijít i interpretace, že tento přezkum je možný až od 1. ledna 2006, tedy od účinnosti správního řádu. Autoři uvádějí, že tato polemika ztratila na důležitosti tím, že byla omezena doba, ve které je možno podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, nicméně jde o názornou ilustraci nadlimitního nadužívání práva mocí soudní, kdy nejde ani o nalézání práva, nýbrž současný výkon moci zákonodárné a dále je třeba poukázat, že obdobné počínání lze nalézt i u „incidenčního přezkumu“.

10.3. Přezkoumání rozhodnutí o námitkách

Rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu je nedílnou součástí odůvodnění územního plánu¹⁶⁹ a rozhoduje o nich ten orgán, který je oprávněn jej vydat, a to zastupitelstvo obce, a to jednotlivě. Podle obsahu nejde o rozhodnutí podle § 9 resp. § 67 odst. 1 správního řádu, neboť ani nejde o řízení podle jeho části druhé. Rozhodnutí o námitce je zvláštním úkonem podle části šesté správního řádu. Rozhodnutí o námitce musí mít vlastní odůvodnění, i když je obsaženo v odůvodnění územního plánu. Avšak na odůvodnění námitky jsou kladeny stejné požadavky jako na odůvodnění správního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu.¹⁷⁰ Přesto však, pokud jde o rozsah a podrobnost vypořádání se s námitkami uplatněnými proti územnímu plánu vůči zastupitelstvu obce, tyto nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.¹⁷¹

¹⁶⁸ VESELÝ, Vít. *Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy*. Bulletin advokacie č. 3/2009, 24.4.2009. epravo.cz.

¹⁶⁹ § 172 odst. 5 správního řádu, § 53 odst. 1 stavebního zákona

¹⁷⁰ NSS 1 Ao 5/2010 – 169 ze dne 24. 11. 2010.

¹⁷¹ III. ÚS 1669/11 ze dne 27.5.2013

Za rozhodnutí je pak judikaturou považován i takový akt, který je schopen ovlivnit adresáta.¹⁷² Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat, ani podat rozklad, nedá se však vyloučit přezkum podle § 158 ve spojení s § 156 odst. 2 správního řádu tím, kdo o námitce rozhodl. Otázkou je, zda by výsledek takového přezkumu bylo možno ještě přezkoumat nadřízeným orgánem jelikož „přezkum přezkumu“ správní řád neupravuje. Dá se připustit též zkrácené přezkumné řízení dle § 98 správního řádu. Případné zrušení nebo změna rozhodnutí o námitce může být důvodem změny územního plánu.

Další otázkou je to, zda konkrétní rozhodnutí o námitkách lze podřídit soudnímu přezkumu. Podle Vedrala¹⁷³ se NSS touto otázkou zabýval a připustil skutečnost, že jde o správní akt, který je samostatným rozhodnutím, kterým by mohlo dojít k dotčení práv osoby, která tuto námitku uplatnila. Vždy je však nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námitkách, nebo až vydaným územním plánem – v tomto případě by k dotčení práv osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách; soudní ochrana by proto na principu subsidiarity byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, vydanému územnímu plánu.

Z toho lze vyvodit dílčí závěr, a sice to, že rozhodnutí o námitkách pojaté do odůvodnění územního plánu, je z materiálního hlediska samostatným správním rozhodnutím, jehož soudní přezkum není *a priori* vyloučen; např. žalobou podle § 2, § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (opatření obecné povahy je nástroj publikace tohoto rozhodnutí, je to samostatný výstup orgánu veřejné správy, nelze je ztotožňovat s opatřením obecné povahy, kdo uplatnil námitku, nemá procesní možnosti jako účastník řízení, rozhodnutí o námitkách je výstup vypořádání s námitkou bez správního řízení (Zástupce veřejnosti (§ 23 stavebního zákona z roku 2006) je v souvislosti s vypořádáním jím uplatněné námitky proti opatření obecné povahy (územně plánovací dokumentaci) aktivně legitimován pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námitkách (namítající těžké procesní vady předcházející jeho vydání, potažmo nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí), a to dle § 65 odst. 2 s. ř. s.¹⁷⁴), protože ten, kdo námitku uplatnil, nedisponuje podle názoru soudu procesními možnostmi jako účastník řízení, což znamená, že ani nemůže, protože nejde o správní řízení končící rozhodnutím, jehož předmětem je konkrétní právo nebo povinnost konkrétního účastníka, ale ve skutečnosti je to

¹⁷² NSS 8 As 29/2005 – 71 ze dne 18. 4. 2007.

¹⁷³ VEDRAL, Josef. *Správní řád, komentář*. Vydání 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4, str. 1368.

¹⁷⁴ NSS 2 Ao 5/2010 – 24 ze dne 27. 10. 2010:

Územní plánování: zástupce veřejnosti - Opatření obecné povahy: námitky proti územně plánovací dokumentaci

jiný právní úkon formálně označený jako rozhodnutí, který je nedílnou součástí řízení o územním plánu, který nespĺňuje parametry správního řízení a rozhodnutí v něm.

11. Diskuze

Územní plán jako nástroj územního plánování je významným, podle mého názoru nezastupitelným dokumentem zajišťujícím předpoklady pro udržitelný rozvoj v území, tedy zjednodušeně pro vyvážený vztah podmínek životního prostředí, hospodářského rozvoje, soudržnosti obyvatel území. Je procesem hledání ideálu a nalézání řešení a cest k němu, je i věcí kompromisu, ale bezesporu činností tvůrčí, jejímž smyslem je též konstrukce podmínek pro zajištění prosperity územního společenství, sociální spravedlnosti ve smyslu rovného využívání možností územním plánováním nabízeným při respektování proporcionality veřejného a soukromého zájmu a zákonnosti.

Institut opatření obecné povahy se užívá nyní tam, kde se typicky užívaly normativní právní akty - územní plánování, a podle mého názoru, by se užívat měly i nadále. Jde o obecnost co do předmětu a co do adresátů: obecností je potřeba rozumět stav obecně vymezené skutkové podstaty, která nemůže řešit konkrétní případ a zakládá universální povinnost všech subjektů zdržet se určitého chování. Vztáhneme-li obecnost na normativní právní akt, pak obecnost znamená, že nejde o absolutní universalitu, nýbrž universalitu ve smyslu specifických práv a povinností adresovaných subjektům (i stavební zákon, pokud není vydán územní plán, se přímo dotýká veřejných subjektivních práv tím, že stanoví způsob využití území a omezuje možnost vlastníka rozhodovat o svém majetku, územní plán pak naopak může zatížení subjektu povinnostmi uvolnit a rozšířit okruh jeho práv - např. ze zákazu stavět v nezastavěném území může být dána územním plánem možnost stavět (právo) nebo zákaz nestavět ani zákonem dovolené stavby (povinnost), jak uvádí zákon č. 350/2012 Sb., který mění stavební zákon;

Územní plán byl stavebním zákonem z roku 2006 podřízen režimu opatření obecné povahy a judikatura tento nový fenomén postupně up-graduje. Pokud jde obecně o opatření obecné povahy, tím, že má účinky na práva a povinnosti, je blíže rozhodnutí než právnímu předpisu.¹⁷⁵ Ale pokud jde o územní plán je potřeba pro uvedení do kontextu dalších úvah a objasnění některých okolností nejprve provést stručnou exkursi do historie právní úpravy územního plánování:

1. V meziválečném období 20. století reguloval území polohový plán podle zákona č. 45/1922 Sb., o stavebním ruchu. Plány polohy zavedl již zákon č.40/1886 ř. z. (zrušen až zákonem č. 280/1949 Sb, o územním plánování a výstavbě obcí) kde ustanovení § 4 uvádí:

„Zdělání těchto plánů polohy náleží na obec, již se týče.

¹⁷⁵ HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. Právní rozhledy, 2005, č. 3, s. II.

*Plány tyto buďtež nejdéle za rok ode dne platnosti tohoto řádu stavebního po čtyři týdny veřejně vyloženy a potom sboru obecních starších, pokud se týče výboru obecnímu předloženy, aby o nich **usnesení** učinil.*

Tyto plány polohy potvrzuje, jakož i o neshodách a sporech, vzešlých mezi jednotlivými obcemi za příčinou zdělání plánů těch, rozhoduje zemský výbor ve shodě s c. k. místodržitelstvím.“

Pokud se závaznosti týká, pak § 5 a § 7 uvádějí:

„Plány polohy, tímto způsobem schválené, platí pro veřejné ulice a náměstí v nich upravené ohledně směru, polohy a niveau, a nesmí při veškerém pozdějším provádění od upravení v tomto trojím ohledu žádná odchylka se státi.

Kdyby tedy prodlením času na základě usnesení sboru obecních starších, pokud se týče usnesení toho kterého výboru obecního zamýšlelo se, schválené plány polohy v tomto trojím ohledu změnití aneb je rozšířiti, mohlo by se tak státi toliko způsobem, v §. 4 ustanoveným.

Aby plány polohy stále udržovány byly v patrnosti, povinen jest stavební úřad každé obce pečovati o to, aby se v nich hned po provedení přesně vyznačily veškeré nové stavby i přístavby, aneb byla-li stavba některá sbourána neb jiná změna provedena.

O všech změnách, které za tou příčinou v plánu polohy se staly, má úřad stavební koncem každého roku podati zprávu sboru obecních starších, pokud se týče příslušnému výboru obecnímu.“

Pro království české platil zákon č. 5/1889 čes.z.z., který byl zrušen stejným předpisem. Zákon 64/1894 mor.z.z. daný dne 16. června 1894, kterým vydává se stavební řád pro markrabství Moravské, vyjma zemské hlavní město Brno, král. hlavní město Olomouc, král. města Jihlavu a Znojmo, pak jejich místa předměstská, ve znění zákona č. 44/1914 mor. z. z. řeší „zdělání polohových plánů“, přičemž „Zdělání těchto plánů polohových náleží obci a to nejdéle od 1. ledna 1920.“ Polohový plán podle tohoto zákona se s případnými námitkami a protokolem o komisionálním jednání předloží obecnímu výboru k usnesení, avšak schválení (potvrzení) polohových plánů, jakož i rozhodnutí všech neshod a sporů, které ohledně nich vznikly, bylo vyhrazeno zemskému výboru ve shodě se zemským politickým úřadem.

2. Po 2. světové válce nabyl účinnosti zákon č. 86/1946 Sb., o stavební obnově, který problematiku revitalizace území řešil upravovacím plánem. (které byly polohovými plány i podle výše uvedené úpravy).

Výše zmiňovaný zákon č. 280/1949 Sb. ze dne 19. prosince 1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí. Zavádí územní plány obcí, směrný územní plán a podrobný územní plán. Jejich pořizování upravovalo vládní nařízení č. 51/1950 Sb., ze dne 16. května 1950, o

územním plánování obcí. Pořizovatelem byl místní národní výbor, který předloží územní plán, na němž se usnesl, prostřednictvím okresního národního výboru krajskému národnímu výboru, jenž vydá výměr, kterým plán potvrdí.

3. Další zákon č. 84/1958 Sb. nese název „o územním plánování“ a vytváří soustavu podkladů územního plánování, kterými jsou: 1. výhledové plány kulturního a hospodářského rozvoje oblastí v rámci státního plánu národního hospodářství, 2. směrný vodohospodářský plán a podle potřeby 3. zvláštní (resortní) plány, a soustava územních plánů: 1. rajónů (širší území), 2. sídlišť (město, obec nebo jejich část), 3. zastavovací plány, blížíci se regulačnímu plánu.

Územní plány rajónů a sídlišť jako celek pořizovaly výkonné orgány národních výborů (okresních) a schvalovaly je zpravidla rady okresních národních výborů, s tím, že při schválení byla stanovena závazná část plánu a zbytek byl orientační směrnici pro další územně plánovací práce a pro usměrňování výstavby v území. Podle vyhl. č. 153/1959 Ú.l., o územním plánování, závazné části jsou vymezeny § 11 (např. územní rozloha, vymezení jednotlivých ploch podle účelu,...)

4. Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který byl zrušen až stavebním zákonem z roku 2006 navázal na předchozí úpravu a soustavu územně plánovací dokumentace po jeho poslední změně tvoří územní plán velkého územního celku, územní plán obce (případně sídelního útvaru) a regulační plán.

Závaznou část územního plánu velkého územního celku a její změny v případě, že jej schvalovala vláda (§ 26 odst. 4), vyhlásilo Ministerstvo pro místní rozvoj uveřejněním jejich plného znění ve Sbírce zákonů formou sdělení. Závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaloval kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhlášovaly jejich orgány obecně závaznou vyhláškou. Závazná část územně plánovací dokumentace byla závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.¹⁷⁶

Za soustavy národních výborů schválená územně plánovací dokumentace podle účinného znění tohoto zákona byla ve stanoveném rozsahu závazným nebo směrným podkladem pro vypracování dalších kategorií a stupňů územně plánovací dokumentace, pro územní rozhodování a pro vypracování dokumentace staveb. Závazné (tj. základní zásady uspořádání území) a směrné (ostatní) části územně plánovací dokumentace vymezoval schvalující orgán. Základní zásady uspořádání území, vyplývající z řešení schváleného územního plánu, se zpravidla vyhlášovaly jako obecně závazné nařízení národního výboru.

¹⁷⁶ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 25. 7. 2004

5. stavební zákon z roku 2006 využil podkladu předchozí právní úpravy, ale zásadně změnil způsob pořizování a schvalování, čímž došlo podle mého názoru k ohrožení kontinuity a stability územního plánování:¹⁷⁷

- **Pořizování** územně plánovací dokumentace je umožněno každému obecnímu úřadu, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků:

složitost a odborná náročnost procesu tvorby územního plánu vyžaduje specializaci, a při počtu obcí na území České republiky je až na nepatrné výjimky vyloučeno, aby jejich obecní úřady (s výjimkou velkých sídel, která jsou však ze zákona na úrovni obcí s rozšířenou působností úřady územního plánování) splnily tyto požadavky. Oprávněnost tohoto názoru podporuje fakt, že většina obcí dnes pořizuje územně plánovací dokumentaci prostřednictvím úřadů územního plánování, resp. na žádost k tomuto orgánu. Stavební zákon z roku 2006 jako jeden z výsledků reformy veřejné správy v oblasti decentralizace a dualizace veřejné správy jím upravené nesplnil tedy očekávání. Proto, i v zájmu efektivní a hospodárné veřejné správy, je nezbytné revidovat soustavu orgánů územního plánování; tuto činnost přenést na odborně připravené útvary, tedy v 1. stupni na úřady územního plánování, odstranit tak nejednotnost a roztržitost a neefektivitu veřejné správy v této oblasti.

- S tím souvisí **ukládání dokumentace územního plánu a to** bez ohledu na případnou (ale dle mého názoru potřebnou) centralizaci pořizovatelských činností, na úřadech obcí s rozšířenou působností - viz kap. Uložení územního plánu.

¹⁷⁷ Slovenská úprava, která má kořeny v úpravě československé a je nám nejbližší, zachovala systém pořizování a schválení územního plánu, jak tomu bylo před účinností stavebního zákona z roku 2006 a ponechala i obcím plnou pravomoc:

1. zákon č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

- § 27 odst. 3: Obec schvaľuje územnoplánovacia dokumentácia a jej záväzné časti vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením;

- § 27 odst. 6: Schválená územnoplánovacia dokumentácia je v určenom rozsahu záväzným alebo smerným podkladom na vypracovanie a schvaľovanie ďalšej územnoplánovacej dokumentácie, na územné rozhodovanie a na vypracovanie dokumentácie stavieb.

2. zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení

- § 4 odst. 3 písm. j): obec obstaráva a schvaľuje územnoplánovacia dokumentácia sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci, (pozn. v samostané působnosti);

- Všeobecne záväzné nariadenia obce: § 6 odst. 1: Obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia;

- Obecné zastupiteľstvo: § 11 odst. 4 písm. c): Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené schvaľovať územný plán obce alebo jej časti a koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obce;

3. zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok) neobsahuje pojem „opatrenie všeobecnej povahy“.

Jak je zřejmé, slovenská úprava zatím nepostrádá institut opatření obecné povahy v územním plánování, a s touto úpravou se plně ztotožňují.

- Není sporu o tom, že **územní plán** je stavebním zákonem formálně označen jako opatření obecní povahy. Materiálně, podle mého názoru, je situace jiná, protože územní plán splňuje pouze požadavek abstraktnosti adresátů, ale jeho předmětem je rozsáhlé území tvořené soustavou ploch (nikoli pozemků, jak je uváděno v některých judikátech) a koridorů ve vzájemné souvislosti a podmíněnosti, vždy pokrývajících území celé obce. Pokud jde o kritéria formulovaná Hejčem a Bahýřovou¹⁷⁸

Je potřebné zmínit **hlavní kritéria** konkrétně abstraktního právního aktu, tedy opatření obecné povahy, **a to** kritérium **prostorové**, které určuje, zda jde o regulaci konkrétní, jedinečné a neopakovatelné skutkové podstaty, která je vyjádřena prostorem. V této souvislosti je proto více než faktická rozloha území významnější poměr mezi celkovou územní působností vykonavatele veřejné správy, který správní akt vydává a rozsahem území, na které se regulace tohoto správního aktu vztahuje. Jestliže se tedy územní působnost vykonavatele veřejné správy, resp. územní prostor, ve kterém uplatňuje svoji pravomoc prostřednictvím vydávání předmětných správních aktů, zcela překrývá s územím, na které se právní regulace vydávaného správního aktu, jedná se stěží o konkrétní předmět regulace, i když by dané území bylo malé svoji rozlohou. Až když má vykonavatel veřejné správy správním aktem regulovat některé záležitosti pouze ve vybrané části v rámci své územní působnosti, dochází ke konkretizaci předmětu regulace právě skrze prostorové kritérium. Jestliže tedy územní plán zahrnuje území celé obce, a to zcela ve smyslu stavebního zákona, nelze konstatovat, že toto kritérium je naplněno, vzhledem k tomu, že zastupitelstvo obce má působnost ne území celé obce jako vykonavatel veřejné správy.

Dalším z hlavních kritérií je kritérium věcné. Zde se právní regulace vztahuje ke konkrétnímu předmětu, který však není specifikován z hlediska prostoru, resp. v něm pevně fixován. Znamená to, že konkrétnost předmětu v tomto případě se vztahuje na konkrétně, nikoli druhově vymezené „věci“; přitom nelze vyloučit, že konkrétnost předmětu bude určena jak věcným, tak prostorovým kritériem. Ani v tomto případě nelze územní plán podřadit pod toto kritérium, neboť územní plán řeší okruh, soubor různých věcí (ploch s rozdílnými atributy, podmínkami, limity a způsoby využití), a nelze ho tedy dost dobře srovnat např. se stanovením např. dopravního značení.

Dle uvedených autorů se o konkrétně abstraktní správní akt jedná zpravidla tehdy, je-li naplněno alespoň jedno z hlavních kritérií s tím, že pomocná kritéria jako určující ve vztahu ke

¹⁷⁸ HEJČ, BAHÝŘOVÁ *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Vydání 1. Praha: C.H.Beck. 2017. s. 23.

konkrétnosti předmětu regulace považují spíše za výjimečná. Tato nabývají na významu tehdy, pokud kritéria hlavní se budou jevit jako sporná či hraniční.

Územní plán není příkazem k realizaci záměru, je možností, kterou nabízí jeho koncepce. Ústavní soud spojuje otázku konkrétnosti předmětu opatření na straně jedné také se způsobilostí jeho zásahu do vlastnického práva a efektivností soudní ochrany práv již v etapě schvalování územně plánovací dokumentace, kterou nelze plně kompenzovat dostatečně reálnou **ochranou jejich práv v následných fázích stavebního řízení.**¹⁷⁹ Ústavní soud tak rozšířil původně dvě kritéria opatření judikováním třetího, kterým je způsobilost zásahu do vlastnických práv.

Proti tomu stojí názor Nejvyššího správního soudu: v situaci, kdy není vypracována projektová dokumentace nelze (z územního plánu) dovést příčinnou souvislost mezi výstavbou a jejími důsledky na nemovitosti vlastníků;¹⁸⁰ a „Samotné vymezení plochy nebo koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití nemůže samo o sobě přímo zakládat, měnit či rušit práva nebo povinnosti fyzickým a právnickým osobám, a tedy ani měnit účinky existujících správních rozhodnutí, je však závazným podkladem pro rozhodování.“¹⁸¹

Pokud nastane situace, kdy je změnou územního plánu skutečně dotčena konkrétní plocha, která se dá ztotožnit s pozemkem konkrétního vlastníka, mělo by se z čistě formálního hlediska jednat o rozhodnutí, přesto zákon vyžaduje postup vedoucí k vydání opatření obecné povahy. Pokud by byl územní plán schvalován a vydáván jako právní předpis, tyto rozpory by nemohly nastat.

Rozpornost nynější právní úpravy dokresluje i regulační plán, který může nahrazovat územní rozhodnutí: jak pak může být opatřením obecné povahy, pokud mu zákon přímo stanoví znaky individuálního správního aktu a současně jej označí za opatření obecné povahy. Urputnost zákonodárce a moci soudní v setrvání na kdysi „objevném a průlomovém“ institutu je až zarážející.

Proto je nutno revidovat v tomto smyslu právní úpravu územního plánu a územně plánovací dokumentace vůbec, tak aby nebylo potřeba vypomáhat si nezávaznými pomůckami nadřízených orgánů, případně ne zcela konzistentní judikaturou.

Např.: ...soudy při rozhodování **vázány pouze zákony a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, ...ale:**

jestliže zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového

¹⁷⁹ Nález Pl. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009; Nález III. ÚS 456/09 ze dne 21. 1. 2010.

¹⁸⁰ NSS 1 Ao 1/2009 ze dne 21. 7. 2009.

¹⁸¹ NSS 5 Ao 6/2010 - 65 ze dne 9. 12. 2010.

aktu. Výjimečně se tak může stát za situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny (viz „starý“ a „nový“ stavební zákon).¹⁸²

ÚS judikoval nejen materiální pojetí, ale i další znak opatření, a to způsobilost zasáhnout do vlastnických práv. Máme tedy 3 kritéria pro posouzení charakteru opatření: konkrétnost předmětu, obecnost adresátů a způsobilost zásahu do vlastnických práv;¹⁸³ dle právní teorie je ÚS „negativním zákonodárcem“, ale zdá se, že v případě konstrukce znaků opatření obecné povahy právní normy tvoří.

Územní plán podle mého názoru nemá podklad pro to, aby mohl být opatřením obecné povahy, neboť nemá konkrétní předmět, protože za ten lze sotva považovat tisíce hektarů plochy území obce pokryté koncepcí umožňující její optimální a očekávaný rozvoj, a proto by měl být pořizován postupem ústícím ve schválení územního plánu **jako právního předpisu**, jako se to ostatně již osvědčilo¹⁸⁴ - členění na **závaznou část** včetně veřejně prospěšných staveb a opatření, a část směrnou, je problémem nerozhodným; variantou druhou by mohlo být to, že půjde o svou povahou o závaznou směrnici (podklad) v členění na **závaznou část** a směrnou část. Nedá se vyloučit ani „**směrnost**“ celého dokumentu s tím, že pokud se správní orgán při rozhodování od něho odchýlí, musí odchylku zdůvodnit a rozhodnout tak, aby nebyla dotčena koncepce řešení. Důvody proč mnozí tak zatvrzele trvají na povaze územního plánu, jako opatření obecné povahy, mohou být různé, ale názor, že není efektivní ochrany proti právnímu předpisu, je minimálně sporný:

1. ministerstvo vnitra je vybaveno dozorovou kompetencí nad samostatnou působností obce zahrnující např. požadování informací a zasílání vyhlášek obcí, požadování jejich změny a zrušení, a možnost pozastavovat jejich účinnost a navrhopvat jejich zrušení,
2. existuje institut ústavní stížnosti, se kterou bude spojen návrh na zrušení právního předpisu

Pokud bychom se ztotožnili s tímto názorem, není pak pravděpodobně ani účinné a efektivní obrany jednotlivce po nabytí účinnosti právních předpisů této republiky v následném řízení o nich, a proto, držíc se tohoto postulátu, by zákony, a zejména podzákonné právní předpisy, měly být vydávány formou opatření obecné povahy, neboť řeší konkrétní věc a jsou určeny neurčitému okruhu adresátů.

Územní plán nezakládá vlastnická či občanská práva, nemění je a neruší, je podkladem pro rozhodování v území, a tudíž, aniž by byla na jeho podkladě vydána další rozhodnutí či

¹⁸² NSS 3 Ao 7/2010-65 ze dne 21. 1. 2011.

¹⁸³ III. ÚS 456/09 ze dne 21. 1. 2010:

V tomto ohledu by pak stanovení dopravního značení formou opatření obecné povahy postrádalo jeden - poslední znak, a to způsobilost zásahu do vlastnického práva a nemělo by být tedy opatřením.

¹⁸⁴ Podpůrně např.: NSS 7 As 261/2018 – 93 ze dne 18.10.2018:..... hlasování zastupitelstva o zamítnutí návrhu (změny) územního plánu vykazuje znaky velmi podobné **legislativnímu procesu**.

opatření správního orgánu, nelze bez dalšího z něho dovodit vznik, změnu nebo zrušení vlastnických nebo občanských práv a povinností K tomu je potřeba upozornit i na ustanovení § 173 odst. 3 správního řádu o exekuci: existenci povinnosti je nutno nejprve rozhodnutím prohlásit a jmenovitě určit povinnou osobu, a potom povinnost teprve vymáhat. ÚS spojuje otázku konkrétnosti předmětu opatření na straně jedné také se způsobilostí jeho zásahu do vlastnického práva a efektivností soudní ochrany práv již v etapě schvalování územně plánovací dokumentace, kterou nelze plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou jejich práv v následných fázích stavebního řízení.¹⁸⁵ Na straně druhé se jeho názor (s odkazem na závěr NSS vyslovený dne 21. 7. 2009 v rozsudku 1 Ao 1/2009) na charakter územního plánu modifikuje takto: v situaci, kdy není vypracována projektová dokumentace nelze (z územního plánu) dovodit příčinnou souvislost mezi výstavbou a jejími důsledky na nemovitosti vlastníků.¹⁸⁶

Územní plán podle mého názoru nemá ani konkrétní předmět. Nabízí se otázka, kde je hranice konkrétnosti předmětu ve smyslu opatření obecné povahy; pokud se jedná o územní jednotku v úrovni řešení územně plánovací dokumentace či jiných územně plánovacích dokumentů pro rozhodování, jako je politika územního rozvoje: je to část obce, území obce, území kraje nebo jeho část, území státu? Podle judikatury na úseku územního plánování, s výjimkou politiky územního rozvoje, všechno má konkrétní předmět – co tedy tímto konkrétním předmětem je – „dopravní značka, regulace každé jednotlivé plochy v řešeném území“? Zřejmě nikoli. Jak vyplývá např. ze zákona o místních poplatcích, je účelem veřejného prostranství jeho obecné užívání, které je bezplatné a zvláštní užívání, které je úplatné. Zpoplatnění se nemusí týkat všech veřejných prostranství. Proto je nutné provést přesnou specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa nebo jinak blíže charakterizovat jejich umístění v obci, aby byla vyloučena jejich záměna a současně aby nebyla narušena právní jistota občanů.

Je namístě otázka, zda je vymezení území – v tomto případě veřejného prostranství a místních poplatků - natolik neurčité, že vyžaduje formy právního předpisu nebo natolik konkrétní, že by se mělo jednat o opatření obecné povahy? Podle mého názoru jde spíše o variantu druhou.

Při posuzování zákonnosti vyhlášek o místním poplatku ÚS jako negativní zákonodárce se nezabývá formou, pravděpodobně pod dojmem předchozí judikatury např. jak je uvedeno výše (Pl. ÚS 9/10 ze dne 29. 6. 2010)¹⁸⁷

¹⁸⁵ Nález Pl. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009; Nález III. ÚS 456/09 ze dne 21. 1. 2010.

¹⁸⁶ Nález II. ÚS 3140/10 ze dne 12. 5. 2011.

¹⁸⁷ Pl. ÚS 14/95 ze dne 25. 10. 1995

Navíc tím, že územní plán stanoví i zákazy a omezení v podobě přípustných, nepřípustných a podmíněně přípustných činností nutně směřuje svou formou k normativnímu předpisu, neboť ke stanovení povinnosti obecně závaznou vyhláškou nebo zákazem je třeba zákonného zmocnění. Opatření obecné povahy podle mého názoru není aktem, který by mohl splňovat tyto požadavky.¹⁸⁸

Opatření obecné povahy nespĺňuje, dle mého názoru, ani kritéria **hlavní** (podle Hejčce a Bahýřové), a to kritérium **prostorové**, které určuje, zda jde o regulaci konkrétní, jedinečné a neopakovatelné skutkové podstaty, která je vyjádřena prostorem. Konkrétnost může být dána určitou plochou, vymezením objektu atp. a více než faktická rozloha území je významnější poměr mezi celkovou územní působností vykonavatele veřejné správy, který správní akt vydává a rozsahem území, na které se regulace tohoto správního aktu vztahuje. Až když má vykonavatel veřejné správy správním aktem regulovat některé záležitosti pouze ve vybrané části v rámci své územní působnosti, dochází ke konkretizaci předmětu regulace právě skrze prostorové kritérium; vzhledem k tomu, že obec jako pořizovatel pořizuje a vydává územní plán pro celé správní území obce, není toto kritérium splněno. Další kritérium, věcné, kde se právní regulace vztahuje ke konkrétnímu předmětu, který však není specifikován z hlediska prostoru, resp. - konkrétnost předmětu se vztahuje na konkrétně, nikoli druhově vymezené „věci“; přitom nelze vyloučit, že konkrétnost předmětu bude určena jak věcným, tak prostorovým kritériem.

- Územní plán je výsostnou sférou činnosti samosprávy, je to výsledek **jak shody** – ta představuje rozhodnutí o pořízení, jeho zadání, a vydání v samosprávné působnosti a proces projednávání v přenesené působnosti obce, **tak donucení** - i přes uplatněné námitky a připomínky, jimž není vyhověno, avšak ve veřejném zájmu. Příprava a pořizování je naopak činností v přenesené působnosti:

1. Samospráva nemůže nahrazovat státní správu či přenesenou působnost tam, kde jde výsostně o výkon její působnosti, a nelze ji stavět do role správního orgánu při vydání územního plánu, neboť ten patří do sféry záležitostí místní působnosti, a je věcí, která tkví právě v místním společenství a má k němu specifický vztah, a může být místním společenstvím ve vlastní odpovědnosti a samostatně zvládnuta.

¹⁸⁸ Pl. ÚS 43/95 ze dne 3. 7. 1996.

Stanovení povinností cestou obecně závazné vyhlášky je možné jen na základě výslovného zákonného zmocnění. Pokud pak jde o zákaz něco činit ve smyslu ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, je to možné jen zákonem. V případě, že zákaz něco činit je současně formou zásahu do základních práv a svobod, je to možné stanovit ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 2 jen zákonem a za podmínek, které Listina základních práv a svobod stanoví.

Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku demokracie, je výrazem schopnosti místních orgánů regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Při plnění úkolů musí obec volit adekvátní prostředky. V opačném případě je to v rozporu s Ústavou.¹⁸⁹

To rozdělení působnosti neodpovídá Evropské chartě místní samosprávy,¹⁹⁰ která v čl. 3 uvádí pojem místní samosprávy jako: právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných, a v čl. 4 je uvádí, to, že pravomoci samosprávy jsou zpravidla plné a výlučné. V případě územního plánu šel ale vývoj cestou omezení této výlučnosti.

2. Samospráva spravuje vlastní věci ve vlastním zájmu, na vlastní účet a odpovědnost. Shoda u územního plánu je nejen shodou **vnější**, a to většinové části participantů, ale vždy všech dotčených orgánů, ale i **vnitřní** jako shoda uvnitř demokraticky voleného orgánu, který je reprezentantem územního společenství občanů a zastupuje jeho zájmy, a to různými metodami, i normativními právními předpisy.

Přitom pro význam a smysl právotvorby platí *mutatis mutandis* to, co obecně platí o významu a smyslu územní samosprávy jako takové. Proto lze konstatovat, že **právní předpisy obcí** představují **prostředek** právní regulace při respektování **demokratické plurality** společenských a politických zájmů různých územních společenství. Přenechání části právotvorné pravomoci státem obcí je další demokratickou pojistkou proti centralizaci moci; přitom **právo tvorba** obcí představuje v daleko větší míře **konstituování demokratických pravidel občany, je výrazem principu subsidiarity, předpokladem vtažení co nejvíce občanů do správy věcí veřejných, podmínkou racionálnosti, hospodárnosti a účelnosti při zabezpečování veřejných záležitostí. Podle Ústavy je nutným atributem výkonu její moci, při respektování zásady legality.**¹⁹¹

Z výše uvedeného vyplývá, že vydání územního plánu jako opatření obecné povahy, lze minimálně zpochybnit i s ohledem na principy samosprávy zakotvenými v Ústavě, tak i s ohledem na princip logiky. Čl. 104 odst. 3 Ústavy dává zastupitelstvu pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky a čl. 79 odst. 3 orgánům územní samosprávy vydávat právní předpisy, pokud je tu zákonné zmocnění. O tom, že by orgány samosprávy měly suplovat činnost druhé složky veřejné správy (tedy státní správy) zde není zmínky. Je tedy příslušné ustanovení stavebního zákona v souladu s Ústavou? – podle mého názoru by si problematika zasloužila

¹⁸⁹ ÚS 38/97 ze dne 26. 6. 1997.

ÚS. 17/98 ze dne 19. 1. 1999.

¹⁹⁰ Sdělení MZV č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Vydání 1. LINDE Praha, a.s., 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

¹⁹¹ KADLEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vydání 1. Praha: C.H.BECK, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4, s. 56.

rozbor a revizi. Lze odkázat i na názor Jiřího Plose, který se kloní k názoru, že pořizování územního plánu, resp. územně plánovací dokumentace patří do oblasti samostatné působnosti.¹⁹² Pokud pohlédneme za hranice, německá právní úprava svěřuje právo vlastní normotvorby obcí a toto pramení ze Základního zákona (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). Pomocí vlastních právních předpisů – vyhlášek – obec normuje své vlastní záležitosti, pomocí nich také zveřejňuje a činí závaznými územní plány a organizuje vlastní činnost, Vyhlášky vydávají též obecní zastupitelstva.¹⁹³

Pokud jde o opatření obecné povahy, pak tuto úpravu postrádá ve svém právním řádu náš nejbližší soused - Slovensko, ba dokonce pro správní praxi užívá zákon č. 71/1967 Zb., o správním konaní, který byl společným zákonem za doby ČSSR i ČSR.

Rakousko se staví k opatření obecné povahy velmi rezervovaně. Drží se tradičního dualismu správní činnosti – individuální správní akt (*Bescheid*) a normativní správní akty (*Verordnung*). Opatření obecné povahy je tak nahrazováno právním předpisem.¹⁹⁴

- Zcela nepřijatelné je ustanovení správního řádu a soudního řádu správního **o jednoleté** (dříve tříleté) **lhůtě** pro možnost podání návrhu na přezkoumání územního plánu. Je namístě si uvědomit, že územní plán je koncepční a dlouhodobý dokument upravující územní rozvoj komplexně a v širokých souvislostech. Je podstatně komplikovanější a významově složitější než správní rozhodnutí, které lze přezkoumat paradoxně pouze do 1 roku od jeho právní moci. Nepřiměřeným zásahem do struktury územního plánu může být ohrožen budoucí rozvoj obce, založená koncepce, a to pod pláštěm soustavně deklarované účinné ochrany práv jednotlivce, kterému by podle ustálených tvrzení jinak „nebylo možné poskytnout dostatečný prostor“ v průběhu pořizování, kterýmžto tvrzením je ovlivňována i laická veřejnost. K tomu je potřeba uvést, že

1. veřejnost, podle míry dotčení, může podat připomínky již v době projednání zadání územního plánu, v době společného projednání s dotřenými orgány a v průběhu veřejného projednání návrhu, kdy přistupuje oprávnění vlastníka podat námítky. Občané se mohou účastnit každého zasedání zastupitelstva obce, která jsou obligatorně veřejná a žádat o udělení slova, podání vysvětlení apod., (úkony ve věcech pořizování jsou vždy předmětem informace nebo rozhodnutí

¹⁹² PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. Vydání 1. Praha: Grada Publishing, a.s. 2013, 800 s. ISBN 978-80-247-3865-9, s. 25.

¹⁹³ PECHANCOVÁ, Marie. *Několik poznámek k normotvorbě obcí ve Spolkové republice Německo*. Správní právo, str. CIII

¹⁹⁴ POTĚŠIL, Lukáš. 2009/2010. *Správní právo a právo životního prostředí*. Disertační práce. Brno: Masarykova universita, PF, KSVaSP. 2010. s. 82.

zastupitelstva), takže nelze tvrdit, že veřejnost a jednotlivci nemají možnost a prostředky obrany, jedná se o alibismus nebo neznalost.

2. přezkumná lhůta územního plánu nemá daleko od čtyřleté lhůty stanovené zákonem pro jeho pravidelné vyhodnocování. Za této situace může územní plán jen s obtížemi plnit své poslání, vyjádřené základními cíli, jak stanoví § 18 odst. 1 stavebního zákona, zejména do budoucnosti; přitom nelze namítat, „že kdyby byl územní plán zákonný, lze ho přezkoumat kdykoli“, neboť o povaze některých přezkumů lze z tohoto hlediska minimálně vést diskuzi (např. přezkumy územních plánů starých desítky let).¹⁹⁵

Přezkumná lhůta není udržitelná ani z hlediska právní jistoty neboť zrušení územního plánu po roce, resp. i po delší lhůtě, jeho existence, která znamená rozsáhlé, faktické a nevratné změny v území, sociální struktuře a ekonomice daného společenství uskutečněné na jeho podkladě, navíc za situace, kdy proces pořizování je podroben soustavě „kontrol“ ze strany zúčastněných subjektů je, podle mého názoru, nejen nepřiměřeně dlouhá, ba přímo zločinná. Proto se kloním názoru **sjednotit přezkumnou lhůtu soudní i správní na 2 měsíce od účinnosti územního plánu** obdobně jako je tomu u správních žalob podle s.ř.s., neboť vzhledem k délce pořizování a možnosti průběžného seznamování se s územním plánem, je to lhůta dostatečná k ověření, zda jeho výsledná podoba odpovídá očekáváním, a to i jednotlivce (viz kap. Účinnost územního plánu).

- Pokud se týká **procesu vzniku**, resp. pořizování a vydání územního plánu jako opatření obecné povahy, speciální úprava stavebního zákona není zdařilá – jak již bylo uvedeno v kap. 3: není zřejmé, kdy je proces skutečně zahájen a jaký význam pro něj mají přípravné fáze resp. jejich vztah k němu (např. zadání), a to proto, že v průběhu tohoto procesu je připuštěna změna tohoto zadání, tedy není jisto, zda proces řízení o územním plánu je zahájen zpracováním zadání po rozhodnutí zastupitelstva obce, nebo oznámením společného projednání, kteréžto obě by se daly ztotožnit s § 172 odst. 1 první věta, první její část, správního řádu, nebo s ustanovením § 52 stavebního zákona, které hovoří o řízení o územním plánu, či dokonce považovat za vydání, resp. řízení o něm, teprve úkony zastupitelstva obce popsáné v § 54 stavebního zákona.

Nejednoznačnost dotčených právních norem je zdrojem zbytečných polemik a může zavdávat příčinu k hodnocení procesu pořizování jako nesouladného se zákonem. Naproti tomu běžné správní řízení je upraveno exaktně a vydání právního předpisu obcí po předchozím procesu pořizování pochybnosti nikdy nevzbudily. Řešením je úprava postupu ve stavebním zákoně, výše naznačenými směry: **upřesnit proces** vydání opatření obecné povahy a to: pořizování ztotožnit

¹⁹⁵ NSS 1 Ao 6/2011 – 168 ze dne 5. 9. 2012.

s oním řízení o územním plánu, tj. včetně zadání, kdy do procesu poprvé vstupuje efektivně veřejnost (včetně lhůt doručování a zveřejňování, neboť stavební zákon má speciální ustanovení pouze pro zadání a zprávu o uplatňování územního plánu - § 20 stavebního zákona; v ostatním využívá ustanovení správního řádu dle § 172 a násl. ve spojení s § 25: to vede k názoru na zveřejnění opatření po celou dobu pořizování a obtížně to mnohdy chápou i nadřízené orgány, neboť předchozí právní úprava do 31. 12. 2013 byla odlišná a tuto možnost to upravovala) nebo proces pořizení územního plánu zakončit vydáním **normativního právního předpisu**.

- **Námítky** proti územnímu plánu a **rozhodování** o nich je složitou záležitostí: ačkoli se nejedná o „správní rozhodnutí ve smyslu §§ 9, 67 a 68 správního řádu, podle judikatury je rozhodnutí o nich samostatným rozhodnutím a integrální součástí územního plánu.

Přitom na odůvodnění tohoto rozhodnutí je potřeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí, např. z jakého důvodu považuje obec námítky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené nebo jestliže důvodem nevyhovění jsou stanoviska dotčených orgánů, pak podstatný obsah v důvodech rozhodnutí se musí uvést i to, jestli a jak se k důvodnosti námítek vyjádřily.¹⁹⁶

K tomu je potřeba uvést několik poznámek: kořeny teze samostatnosti rozhodnutí o námítkách lze obtížně hledat, ale inspirací mohla být v úpravě správního řízení podle předchozího zákona z roku 1976¹⁹⁷ - o námítkách rozhodoval správní orgán ve výroku rozhodnutí a jejich odůvodnění uvedl v odůvodnění samotného rozhodnutí; nejednalo se o samostatné rozhodnutí, ale součást výroku rozhodnutí primárního. Stavební zákon v dnešní úpravě začleňuje námítky do odůvodnění rozhodnutí jako jeho součást, vypořádá se s nimi, ale nerozhoduje o nich a odvolání je přípustné pouze proti výroku rozhodnutí, nikoli proti odůvodnění.

Zřejmě nepochopením systematiky správních postupů, se do odůvodnění opatření obecné povahy dostává kvazirozhodnutí, které je podle některých názorů samostatně přezkoumatelné orgánem, který napadené rozhodnutí vydal, a to po celou dobu co trvají účinky tohoto rozhodnutí.¹⁹⁸ Soudní přezkum vyloučen není (viz kap. 6.3).

¹⁹⁶ NSS 2 Ao 2/2008 – 62 ze dne 7. 1. 2009.

NSS 1 Ao 5/2010 – 169 ze dne 24. 11. 2009.

¹⁹⁷ Vyhl. č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, např. § 5 odst. 1 písm. d), zrušená stavebním zákonem z roku 2006.

¹⁹⁸ VEDRAL, Josef. *Správní řád, komentář*. Vydání 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

Na tomto místě je nutno si uvědomit, co je územní plán, jeho poslání, význam a jeho účinek v prostoru a čase. Jak bylo uvedeno, jde o rozsáhlý a složitý dokument, o formálním rozsahu zvládne stovky ba i tisíce stran textu a desítek rozsáhlých grafických příloh ani nemluvě (k tomu je nutno vzít v úvahu velikost řešeného území a množství adresátů, pohybující se v závislosti na velikosti sídla od stovek po desetitisíce běžně) se tedy kladou stejné požadavky jako na „jednoduché správní řízení“ končící rozhodnutím a řešící konkrétní věc konkrétního adresáta, proti němuž je přípustné odvolání, a to pouze proti výroku ve lhůtě 15 dnů; odvolání jen proti odůvodnění je nepřipustné, a přezkum ze zákonem stanovených důvodů je možný pouze do 1 roku, možnost podat správní žalobu je omezena lhůtou 2 měsíců po vyčerpání řádných opravných prostředků.

Nepřiměřené lhůty pro opravné a dozorčí prostředky u opatření obecní povahy již byly předmětem rozboru, ale to, že „nevýroková, nezávazná část“ opatření, tedy odůvodnění, obsahuje samostatná rozhodnutí způsobilá samostatné existence a samostatně napadnutelná, podle některých – jak bylo uvedeno výše – po celou dobu trvání jejich účinků, je přinejmenším na pováženou, podle mého něco, co je v rozporu se zásadou dobré správy, legitimního očekávání a právní jistoty, a zcela jistě s logikou. Administrativní hnidopišství zde nabývá převahy nad zdravým rozumem.

Mimo to, způsob vypořádání námitek se projeví v řešení územního plánu, tudíž ve skutečnosti ve výroku. Je proto na místě **námítky řádně vypořádat, nikoli formou rozhodnutí**, ale efektivním způsobem vyhodnocení a zdůvodnění jejich ne/přijatelnosti vzhledem k povaze územního plánu.

- Pokud jde o **uplatňování námitek**, rozhodování o nich ve vztahu k následnému napadání účinného územního plánu je třeba říci:

Veřejnost, a zvláště vlastníci pozemků nebo staveb (kteří jsou však pro ÚS abstraktním znakem opatření obecné povahy), mají možnost v celém průběhu pořizování uplatňovat v závislosti na svém postavení námítka nebo připomínky, ve stručnosti: při projednání zadání územního plánu, společném projednání, veřejném projednání. Kromě toho má veřejnost možnost účastnit se každého zasedání zastupitelstva obce, a to i toho, které rozhoduje o jednotlivých úkonech při pořizování územního plánu, a může požádat, aby jí bylo uděleno slovo, což zpravidla zastupitelstvo obce neodmítne.

Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, obec informuje

občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva obce a dále jiným způsobem v místě obvyklém.¹⁹⁹

Veřejnost má tedy dostatek příležitostí pro uplatnění svých názorů na projednávanou věc, takže nelze než nesouhlasit se závěrem, že neuplatnění námítky nebo připomínky nezbavuje dotčenou osobu práva podat návrh na přezkum opatření obecné povahy. Nelze přece brojit proti vydanému územnímu plánu, pokud se dotčená osoba ani nepokusí uplatnit svůj požadavek v procesu pořizování. Správní orgán, ani zastupitelstvo obce, nemohou předvídat požadavky kohokoli, pokud je neuplatní a nejsou řádně prověřeny a vyhodnoceny. Pokud jim nebude vyhověno, je na místě případná obrana, pokud se dotýčný s navrženým řešením neztotožní. Jinak postup, kdy dotčená osoba neuplatní námítky nebo připomínky v průběhu pořizování a vydání územního plánu, a má možnost napadat územní plán kdykoli v průběhu 3 let považují za nepřijatelný. „Její pasivita je v rozporu s procesní aktivitou jiných adresátů, kteří využili možností daných jim zákonem. Prolamuje se tím zásada rovnosti adresátů ve smyslu správního řádu, neboť někteří z nich evidentně nemusí svá „práva hájit efektivně již v procesu schvalování opatření“, ale zatěžují složku výkonnou i soudní povinností vést řízení a rozhodovat ve věci, která mohla být řešena v procesu vydání opatření. V této souvislosti je výše publikovaný názor NSS v nesouladu se zásadou hospodárnosti, odstranění rozporů a preference smírného řešení, právní jistoty ostatních adresátů.“

Jiný názor uvádí, že pokud účastník, pokud se týká procesních vad, mohl při přiměřené péči o svá práva podat námítky nebo připomínky a neučinil tak, nemůže NSS bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva hájili. Šlo by o znevýhodňování.²⁰⁰

Proto podmínkou pro napadení územního plánu musí být uplatnění práv formou námítek či připomínek v době, kdy se uplatnit mají a dají. Následná změna vlastnictví nastalá po účinnosti územního plánu je však již irelevantní.

- V případě soudního přezkumu územního plánu, vytvořil NSS algoritmus 5 kroků, který zkoumá: pravomoc, působnost, zákonnost postupu, soulad se zákonem (materiální kritérium), proporcionalitu. První tři kritéria nezpůsobují pochybnosti. Další dvě ano, a to zejména z hlediska otázky, do jaké hloubky a míry je soudní orgán schopen a oprávněn při posuzování územního plánu jít a jaké jsou meze tohoto posuzování, neboť v některých případech, zdá se, překračuje meze své odbornosti. Co je tedy soulad se zákonem? Pokud jde o posouzení kvantifikovatelné, nemusí nastat pochybnost, ale pokud se jedná o posouzení kvalitativní, a to

¹⁹⁹ § 16odst. 2 písm. c) zákona o obcích, § 97zákona o obcích

²⁰⁰ NSS I Ao 2/2010 – 116 ze dne 16. 11. 2010.

věci vyžadující určitou úroveň odborné kvalifikace, může dojít ke vzájemnému nesouladu, jehož výsledkem je neakceptovatelné rozhodnutí o věci či skutečnosti. Pokud jde o proporcionalitu, ta je ve vztahu k posuzování územního plánu více než jiná kritéria založena na znalosti oboru, prostředí, schopnosti vize a systémového myšlení. Je tedy soud schopen, a to nade vší pochybnost, a s přesvědčivou argumentací, posoudit a případně rozporovat řešení, které je výsledkem dlouhodobého procesu odborné mezioborové spolupráce na podkladu průzkumů a rozborů, znalostí prostředí, metod a teorií v úzké interakci s místním společenstvím? U jiných oborů si zpravidla soud žádá znalecký posudek, ale v tomto případě zřejmě je nadán odborně a akademicky kvalifikován. K tomu mohu jen upozornit na nešťastné usnesení rozšířeného senátu NSS,²⁰¹ kterým se pouští na tenký led odbornosti, kterou nedisponuje, resp. ji nahrazuje, a dostává se do role universálního polyhistora a superarbitra tím, že de facto stanoví správním orgánům a odborné sféře definice a způsob užití prvků prvku plošné a prostorové úpravy (zde index podlažní plochy) a dostává se do rozporu s jinými svým rozsudky a zásadami v nich proklamovanými:

- při přezkumu územně plánovací dokumentace postupují soudy zpravidla zdrženlivě. Není jejich úkolem hledat nejlepší řešení pro územní společenství občanů, jehož právo na samosprávu je zaručeno Ústavou. Právě proto mají soudy střežit především dodržení zákonných mezí;
- nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavně zakotvené dělby moci. Hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti. Ke zrušení takového opatření (§ 101d s. ř. s.) by měl soud přistoupit jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku²⁰² a směrnou část územního plánu pak posunul do polohy opatření obecné povahy podle s.ř.s. Stručně jsem o této problematice již bylo podala popis, v dalším odkazuji na článek Pavla Machaty.²⁰³

Jak bylo rozvedeno v úvodu, územní plánování a jeho nástroje jsou především projevem, vyjádřením a nástrojem urbanismu, a je pojímáno jako soubor vědeckých a uměleckých metod a postupů, které se užívají při zakládání a záměrném formování lidského osídlení v území s důrazem na životní prostředí, hospodářský rozvoj a stabilizaci sociální a demografické struktury řešeného celku. Jde o formu abstraktního myšlení, vyžadující vysokou odbornost,

²⁰¹ NSS 1 Aos 2/2013 – 116 ze dne 17. 19. 2013.

²⁰² NSS 8 Aos 1/2013 - 41 ze dne 10. 3. 2014 ve spojení s:
NSS 2 Aos 3/2013 – 36 ze dne 12. 11. 2013.

²⁰³ MACHATA, P. *Několik poznámek ke směrné části územně plánovací dokumentace*. Stavební právo, ISSN1211-6386 SP, 2014, ročník XVII, č. 2, s. 28 - 31.

jejímž výsledkem je koordinace činnosti lidského společenství, jehož příslušníci mají vymezené role a vzájemné vazby, a proto je otázkou, zda lze přezkoumávat myšlenkové koncepce a teorie materializované nástroji územního plánování prizmatem právních pouček pod záštitou ochrany zákonnosti a pravomoci. Kromě toho je na místě otázka, zde existuje, resp. mohl by vůbec existovat, právní předpis, který normuje abstraktní myšlení a tvůrčí činnost, neboť se bezesporu jedná o společensko-vědní a uměleckou disciplínu. Zřejmě tomu tak není, avšak praxe soudů svoji nezávislost pojímá velmi široce a ani meze soudního uvážení by neměly být bezbřehé. Soudní moc nestojí nad právem, nestojí nad zákonem, ani jej nemůže tvořit, neboť to by bylo v rozporu s ústavními principy dělby moci. Má znát zákon a aplikovat jej v mezích své pravomoci, působnosti a s nejvyšší odpovědností a synergií. Neboť soudní praxe ve své činnosti často trpí neprovázaností a nedostatkem systémovosti vedoucí k rozporným závěrům v obdobných, a někdy dokonce totožných věcech. Nezávislost podle mého názoru neznamená nekontrolovatelnost a nadužívání zvláštního postavení.²⁰⁴, ale znamená rovněž disciplinovanost a odpovědnost a předpokládá vysokou úroveň morálního kreditu i přirozené, postupně budované autority. Je to pro tento druh moci velmi těžký úděl, kterému musí, a je povinna, dostát.

Z těchto důvodů bych hledala hranici mezi myšlenkou a procesem, ale tak, aby proces myšlenku nepotlačil a územní plánování nezaniklo pod tíží byrokratické mašinerie. V této souvislosti by bylo namístě soustředit se v přezkumu na prověřování podmínek procesu a podmínek poskytnutí dostatečného prostoru k podílu na tvorbě územního plánu. Tedy stanovit limity jednotlivých kroků algoritmu, resp. 4. a 5.

Pokud by pořizování územního plánu, resp. územně plánovací dokumentace, doznalo úpravy v tom směru, který preferuji, a to jeho vydání formou normativního předpisu s úpravami procesu, jak bylo uvedeno v práci, dá se předpokládat nižší frekvence napadání, a tím i menší administrativní zátěž, jak moci soudní, tak moci výkonné.

Shrnutí diskuse:

Diskuse je přehledem, resp. souhrnem skutečností, se kterými se setkává územní plánování a jeho správní praxe při realizaci územně plánovací činnosti. V podstatě každá etapa pořizování by si zasloužila samostatného pojednání, ale účelem práce bylo podat srozumitelnou informaci o jednom z úseků územního plánování, a to územním plánu, resp. jeho pořizování a vydání. Práce rozebírá určité skutečnosti, které jsou svou povahou problematické, sporné nebo obtížně realizovatelné, a nastiňuje možnosti jejich úpravy či řešení:

²⁰⁴ Usnesení NS 20 Cdo 608/2018-405 ze dne 10. 4. 2018

1. Cílem dalšího úsilí o zefektivnění procesu pořizování a vydání územního plánu by mělo být podřídít jej režimu normativního právního předpisu, tj. vydávat územní plán obecně závaznou vyhláškou obce v duchu realizace plné a nevýlučné pravomoci zastupitelstva obce dle Evropské charty místní samosprávy a práva na samosprávu zakotvenou Ústavou.

Ačkoli Německo aplikuje opatření obecné povahy v určených oblastech, jak bylo uvedeno, vlastními právními předpisy, tedy vyhláškami, zveřejňuje a činí závaznými územními plány. Vůbec pak tento institut – opatření obecné povahy - nemá Rakousko, Slovensko a Polsko. Osobně jej považuji za spíše umělý teoretický konstrukt, který v oblasti územního plánování je neadekvátní a je v opozici k poslání a funkci územního plánu a je nepochopením smyslu, účelu a poslání územního plánování a do jisté míry i popření práva obce na správu vlastních věcí, tedy na samosprávu a řízení rozvoje vlastního území, jak bylo již uvedeno výše. Dá se s jistotou mírou nadsázky říci, že vede územní plánování a územní plán do marasmu byrokracie;

2. Bez ohledu na cíl je nutné provést dílčí úpravy v procesu pořizování a vydání územního plánu jako opatření obecné povahy v právním řádu s návrhem těchto úprav:

- upřesnit proces vydání územního plánu ve smyslu identifikace jednotlivých postupových kroků, etap, ve vztahu k institutu opatření obecné povahy a určení okamžiku zahájení a ukončení řízení o územním plánu, protože činnost soudů může dojít k rozličným závěrům, kdy se nedá vyloučit, že součástí řízení o vydání územního plánu, může být i jeho zadání;
- opustit proces rozhodování o námitkách proti územnímu plánu a nahradit jej institutem formálního vypořádání námitek v odůvodnění opatření obecné povahy, a rozhodně nepřipustit situaci „samostatné existence takového rozhodnutí“ a výkladovou retroaktivitu jeho působení;
- závaznou podmínkou pro soudní i správní přezkoumání opatření a legitimaci dotčených osob podmínkou pro napadení územního plánu musí být uplatnění námitek v době, kdy se uplatnit mají a dají. Následná změna vlastnických vztahů po účinnosti územního plánu je irelevantní; územní plán je zásadní a koncepční dokument umožňující veřejnosti v dlouhodobém horizontu jeho pořizování uplatňovat námitky a připomínky, a proto koncentrační zásada by měla být normou;
- stanovit dvouměsíční lhůtu od účinnosti územního plánu pro jeho správní i soudní přezkoumání, a to i s ohledem na předchozí odstavec, délku přípravy, řízení a vydání územního plánu;
- stanovit limity jednotlivých kroků algoritmu soudního přezkumu, zejména kroků č. 4. - soulad se zákonem a č. 5. - proporcionalita, a nepřipustit retroaktivitu v činnosti soudů, ani vlastní

zákonodárství. Ústavní soud vytvořil test čtyř kroků²⁰⁵, při posuzování souladu obecně závazné vyhlášky vydávané obcí se zákonem: 1. pravomoc vydat vyhlášku, 2. věcnou působnost (zda nešlo o jednání *ultra vires*), 3. zda nedošlo ke zneužití působnosti, a zda 4. obec přijetím vyhlášky nejednala zjevně nerozumně. Nabízí se však otázka, zda by soudní moc neměla tento test, zejména jeho poslední dva kroky, užít při vlastní činnosti, neboť bylo rozumné, v rozporu se zákonem a zákonným zmocněním obce, prohlásit normativní právní předpis za opatření obecné povahy, popřít právo obce na samosprávu a prolomit zásadu zákazu retroaktivity?

- ukládat územně plánovací dokumentaci včetně dokladů o jejím pořizování u původce, tj. úřadu územního plánování,

- pořizování územně plánovací dokumentace centralizovat s ohledem na nutnost zajištění odborné úrovně činnosti na úřady územního plánování

- prověřit a případně novelizovat stavební zákon z roku 2006 z hlediska souladu s Ústavou a jejími principy a Evropskou chartou místní samosprávy a návaznosti na to i zákon o obcích a případně krajích.

Základním krokem by mělo být vytvoření nového stavebního zákona se základními atributy, kterými jsou přehlednost, jednoduchost, srozumitelnost jak pro veřejnost, tak veřejnou správu a nehledat vědu, kde není.

²⁰⁵ Pl. ÚS 63/04 ze dne 23. 3. 2005

Závěr

Tato rigorózní práce „Opatření obecné povahy – územní plán obce“ se soustřeďuje na velmi frekventovanou oblast aplikace stavebního práva, resp. jeho specifického oboru, územního plánování, se zaměřením na jeden z jeho nejdůležitějších nástrojů, kterým je územní plán. Územní plán jako nástroj územního plánování je významným a nezastupitelným dokumentem zajišťujícím předpoklady pro udržitelný rozvoj v území. Proces jeho tvorby je hledání ideálu a nalézání řešení a cest k němu, je i věcí kompromisu, ale bezesporu činností tvůrčí, jejímž smyslem je též konstrukce podmínek pro zajištění prosperity územního společenství, sociální spravedlnosti ve smyslu rovného využívání možností územním plánováním nabízeným při respektování proporcionality veřejného a soukromého zájmu a zákonnosti.

Územní plán stavebním zákonem z roku 2006 byl podřízen režimu opatření obecné povahy a judikatura tento nový fenomén postupně up-graduje a zcela se odchyluje od dosavadního směru, a to skokově, bez dostatečného pochopení jeho podstaty, smyslu, protože územní plán splňuje pouze požadavek abstraktnosti adresátů, avšak jeho předmětem je rozsáhlé území tvořené soustavou ploch (nikoli pozemků, jak je uváděno v některých judikátech) a koridorů ve vzájemné souvislosti a podmíněnosti, vždy pokrývající území celé obce.

Územní plán není příkazem k realizaci záměru, je možností, kterou nabízí jeho koncepce. ÚS spojuje otázku konkrétnosti předmětu opatření na straně jedné také se způsobilostí jeho zásahu do vlastnického práva a efektivností soudní ochrany práv již v etapě schvalování územně plánovací dokumentace, kterou nelze plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou jejich práv v následných fázích stavebního řízení, avšak v situaci, kdy není vypracována projektová dokumentace nelze (z územního plánu) dovodit příčinnou souvislost mezi výstavbou a jejími důsledky na nemovitosti vlastníků. Pokud nastane situace, kdy změnou územního plánu je skutečně dotčena konkrétní plocha, která se dá ztotožnit s pozemkem konkrétního vlastníka, mělo by se z čistě formálního hlediska jednat o rozhodnutí, přesto zákon vyžaduje postup vedoucí k vydání opatření obecné povahy. Pokud by byl územní plán schvalován jako právní předpis, tyto rozpory by nemohly nastat. Rozpornost nynější právní úpravy dokresluje i regulační plán, který může nahrazovat územní rozhodnutí: jak pak může být opatřením obecné povahy, pokud mu zákon přímo stanoví znaky individuálního správního aktu a současně jej označí za opatření obecné povahy. Proto je nutno v tomto směru revidovat právní úpravu územního plánu a územně plánovací dokumentace vůbec, tak aby nebylo potřeba vypomáhat si nezávaznými pomůckami nadřízených orgánů, pokud jsou vůbec k dispozici, a případně judikaturou.

Pokud se týká procesu pořizování územního plánu, územní plán je sférou činnosti samosprávy a výsledek jak shody, tak mocenského donucení. Prolíná se zde výkon samostatné a přenesené působnosti a výsostně samosprávný kolektivní orgán obce, tj. zastupitelstvo, se stává správním úřadem se všemi důsledky z toho vyplývajícími.

Nepochybně nepřijatelné je ustanovení správního řádu a soudního řádu správního o tříleté lhůtě pro možnost podání návrhu na přezkoumání územního plánu, který je podstatně komplikovanější a významově složitější dokument než správní rozhodnutí, které lze přezkoumat paradoxně pouze do 1 roku od jeho právní moci.

Přezkumná lhůta není udržitelná ani z hlediska právní jistoty, neboť zrušení územního plánu po třech letech jeho existence, která znamená rozsáhlé, faktické a nevratné změny v území, sociální struktuře a ekonomice a výsledkem budou fatální následky. Je tedy nezbytné sjednotit přezkumnou lhůtu soudní i správní na 2 měsíce od účinnosti územního plánu obdobně jako je tomu u správních žalob podle s.ř.s., neboť vzhledem k délce pořizování a možnosti průběžného seznamování se s územním plánem, je to lhůta dostatečná k ověření, zda jeho výsledná podoba odpovídá očekáváním, a to i jednotlivce. S tím souvisí i nejistota stanovení okamžiku zahájení řízení o vydání územního plánu, který má vliv na formální správnost tohoto institutu.

Proces vydání prolamuje rozhodování o námitkách proti územnímu plánu: i když se nejedná o „správní rozhodnutí“, ve smyslu judikatury je skutečným a samostatným rozhodnutím a součástí územního plánu a je samostatně přezkoumatelné dokonce po celou dobu co trvají účinky tohoto rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že způsob vypořádání námitek se projeví v řešení územního plánu, resp. jej ovlivní, objevuje se ve skutečnosti ve výroku. Je nutné námitky vypořádat, nikoli formou rozhodnutí, ale efektivním způsobem vyhodnocení a zdůvodnění jejich ne/přijatelnosti vzhledem k povaze územního plánu. Stejně tak podmínkou pro napadení územního plánu má být uplatnění práv formou námitek či připomínek v době, kdy se uplatnit mají a dají, protože pokud účastník mohl při péči o svá práva podat námitky nebo připomínky a neučinil tak, nelze bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva hájili. Šlo by o znevýhodňování a zakládání nerovnosti a porušování jistoty ostatních.

V neposlední řadě je třeba zmínit, že v případě soudního přezkumu územního plánu, vytvořil NSS algoritmus 5 kroků, z nichž soulad se zákonem (materiální kritérium) a proporcionalita, se stávají problémem z hlediska otázky, do jaké hloubky a míry je soudní orgán schopen a oprávněn při posuzování územního plánu jít a jaké jsou meze tohoto posuzování s ohledem na odbornost vyžadovanou v oblasti územního plánování. Soulad se zákonem má stránku kvantitativní a kvalitativní, a minimálně tato vyžaduje určitou úroveň odborné kvalifikace. Proporcionalita je, ve vztahu k posuzování územního plánu, více než jiná kritéria

založena na znalosti oboru, prostředí, schopnosti vize a systémového myšlení a odborného vzdělávání, které nelze nabýt jen soudní praxí.

Proto je potřeba hledat hranici mezi myšlenkou a procesem, ale tak, aby proces myšlenku nepotlačil a územní plánování nezaniklo pod tíží byrokratické mašinerie. V této souvislosti by bylo namístě v přezkumu se soustředit na prověřování podmínek procesu a podmínek poskytnutí dostatečného prostoru k podílu na tvorbě územního plánu. Tedy stanovit limity jednotlivých kroků algoritmu, resp. 4. a 5.

Tolik k naznačení a shrnutí problémů, se kterými se setkává praxe územního plánování při územně plánovací činnosti. V podstatě každá etapa pořizování by si zasloužila samostatné pojednání, ale účelem bylo podat srozumitelnou informaci o jedné z úseků územního plánování, a to územním plánem, resp. jeho pořizování a vydání. Práce naznačuje určité skutečnosti, které jsou svou povahou problematické, sporné nebo rozporné, a nastiňuje možnosti jejich úpravy či řešení.

Cílem dalšího úsilí o zefektivnění procesu pořizování a vydání územního plánu by mělo být podřídit jej režimu normativního právního předpisu, tj. vydávat jej obecně závaznou vyhláškou obce a odstranit tak nevhodné prolínání přenesené a samostatné působnosti a docílit přehlednosti a čistoty procesu pořizování.

Zcela nezbytné je nutné provést další úpravy v procesu pořizování a vydání územního plánu jako opatření obecné povahy v právním řádu s návrhem těchto úprav, tj. zejména: upřesnit proces vydání územního plánu ve smyslu identifikace jednotlivých postupových kroků ve vztahu k institutu opatření obecné povahy a určení okamžiku zahájení a ukončení řízení o územním plánu, opustit proces rozhodování o námitkách proti územnímu plánu a nahradit jej institutem vypořádání námitek. Závaznou podmínkou pro soudní i správní přezkoumání opatření a legitimaci dotčených osob pro napadení územního plánu musí být uplatnění námitek a připomínek v době, kdy se uplatnit mají a dají, s tím, že následná změna vlastnických vztahů po účinnosti územního plánu bude irelevantní. Potřebné je uplatnit dvouměsíční lhůtu (resp. zajistit zkrácení dosavadní), a to od účinnosti územního plánu pro jeho správní i soudní přezkoumání a stanovit limity jednotlivých kroků algoritmu soudního přezkumu, zejména kroků č. 4. - soulad se zákonem a č. 5. – proporcionalita. Ukládání územně plánovací dokumentaci včetně dokladů o jejím pořizování je nezbytné soustředit u úřadu územního plánování, a na něj přenést i agendu pořizování územně plánovací dokumentace. Doporučuji též prověřit a případně novelizovat stavební zákon z roku 2006 z hlediska souladu s Ústavou a jejími principy a Evropskou chartou místní samosprávy a v návaznosti na to i zákon o obcích a případně krajích.

Výsledkem rozboru celého procesu tvorby územního plánu a diskuze o problémech, které považují za významné z hlediska územně plánovací i správní praxe bylo shrnout dosavadní poznatky a pokusit se o signál směrem k příslušným orgánům moci k zamyšlení nad tím, že s postupujícím časem se smysl a význam územního plánování jako tvůrčího oboru lidské činnosti postupně vytrácí na úkor přebujelé „self-executing“ a „self-living“ byrokracie.

Seznam zkratk

KS	krajský soud
NSS	Nejvyšší správní soud
s.ř.s.	soudní řád správní
ÚS	ústavní soud

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

ČERNÝ, Pavel-DOHNAL, Vítězslav-KORBEL, František-PROKOP, Martin. *Nový průvodce správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Vydání 1. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 439 s. ISBN 80-7201-600-8.

DOLEŽAL, Jiří-MAREČEK, Jan-VOBOŘIL, Oldřich. *Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, související a prováděcí předpisy*. Vydání 11. LINDE Praha, a.s., 2005. 959 s. ISBN 80-7701-540-0.

DOLEŽAL, Jiří-MAREČEK, Jan-SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra-SKLENÁŘ, Tomáš-TUNKA, Martin-VOBRÁTILOVÁ, Zdenka. *Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami*. Vydání 1. LINDE Praha, a.s., 2007. 330 s. ISBN 978-80-7201-656-3.

HEGENBART, Miroslav-SAKAŘ, Bedřich a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Vydání 1. Praha: C.H.BECK, 2008. 490 s. ISBN 978-80-7400-044-7.

HEJČ David-BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Vydání 1. Praha: C.H.Beck. 2017. 252 s. ISBN 978-80-7400-276-2.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Vydání 7. Praha: C. H. BECK, 2009. 360 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Sborník z 3. letního workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2007.

HOETZEL, Jiří. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík &Kohout, 1907.

JEMELKA, Luboš. *Princip subsidiarity správního řádu*. Vydání 1. Praha: C. H. BECK, 2013. 312 s. ISBN 978-80-7400-479-7.

JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Vydání 1. Praha: C. H. BECK, 2013. 817 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Vydání 1. Praha: C. H. BECK, 2013. 817 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

JEMELKA, Luboš-PONDĚLÍČKOVÁ, Klára-BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. Vydání 4. Praha: C. H. BECK, 2013. 817 s. ISBN 978-80-7400-484-1.

KADLEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vydání 1. Praha: C. H. BECK, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.

KNAPP, Viktor a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. Vydání 1. LINDE Praha, a.s., 1998. 462 s. ISBN 80-7201-140-5.

KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. Vydání 1. LINDE Praha, a.s., 2001. 297 s. ISBN 80-7201-274-6.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Vydání 1. LINDE Praha, a.s., 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Vydání 2. Praha: C. H. BECK, 2013. 880 s. ISBN 978-80-7400-492-6.

MAIER, Karel. *Územní plánování*. Vydání 2., přepracované. Praha: Vydavatelství ČVUT., 2000. 86 s. ISBN 80-01-02240-4.

MAREČEK, Jan-DOLEŽAL, Jiří-SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra-SKLENÁŘ, Tomáš-TUNKA, Martin-VOBRÁTILOVÁ, Zdenka. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Vydání 1. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013. 838 s. ISBN 978-80-7380-430-5.

MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Vydání 1. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013. 120 s. ISBN 978-80-7400-424-4.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, I. díl. Obecná státověda*. Vydání 1. LINDE Praha, a.s., 1998. 365 s. ISBN 80-7201-141-3.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky, část 1*. Vydání 1. LINDE Praha, a.s., 2001. 959 s. ISBN 80-7201-273-8.

PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. Vydání 1. Praha: Grada Publishing, a.s. 2013. 800 s. ISBN 978-80-247-3865-9.

POMAHAČ, Richard-VIDLÁKOVÁ, Olga. Z. *Veřejná správa*. Vydání 1. Praha: C. H. BECK, 2002. 207 s. ISBN 80-7179-314-7.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Vydání 1. Leges, s.r.o., 2012. 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Vydání 1. Leges, s.r.o., 2012. 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9

PRŮCHA, Petr-POMAHAČ, Richard. *Lexikon. Správní právo*. Vydání 4. Praha: C. H. BECK, 2010. 278 s. ISBN 80-7208-748-0.

ROZTOČIL, Aleš-HRŮŠOVÁ, Klára-LACHMANN, Martin-POTĚŠIL, Lukáš. *Stavební zákon. Komentář*. Vydání 1. Praha: C.H.BECK, 2013. 816 s. ISBN 978-80-7400-462-9.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Vydání 2. Praha: ASPI, a.s., 2008. 463 s. ISBN 987-80-7357-382-9.

VEDRAL, Josef. *Správní řád, komentář*. Vydání 2. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

VEDRAL, Josef-VÁŇA, Luboš-BŘEŇ, Jan-PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Vydání 1. Praha: C. H. BECK, 2008. 861 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Správní řád. Komentář*. Vydání 2. Praha: C. H. BECK, 2003. 400 s. ISBN 80-7179-731-6.

ZÁHUMENSKÁ, Vendula-BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Vydání 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2016. 131 s. ISBN 978-80-7552-404-1.

Časopisy - články

BALÍK, S. *Příliš silová demokracie*. Lidové noviny: Názory. 23. 6. 2012.

HENDRYCH, D. *K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu*. Právní rozhledy, 2005, č. 3, s. II.

HRŮŠOVÁ, K. *K aktuálním otázkám judikatury*. Soudní rozhledy, 2008, č. 5, s. 161 – 164.

KNĚŽÍNEK, J. *Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení*. Právní fórum, 2007, č. 4, s. 143 – 150.

MACHATA, P. *Několik poznámek ke směrné části územně plánovací dokumentace*. Stavební právo, ISSN 1211-6386 SP, 2014, ročník XVII, č. 2, s. 28 - 31.

MIKULE, V. *Trampoty s opatřením obecné povahy*. Právní zpravodaj. 2007. č. 8, s. 1.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Pořizovatelská praxe 6/2013*. Urbanismus a územní rozvoj, ISSN1212-0855 MK ČR E 7021, 2013, ročník XVI., č. 6, s. 3 – 6.

Rozsudek NSS 1 As 69/2011 zde dne 31. 1. 2011. Sbirka rozhodnutí NSS, 2011, č. 11/2419, s. 997-1000.

VEDRAL, J. *Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (I. Část)*. Stavební právo, ISSN 1211-6386 SP, 2009, ročník XIII, č. 3, s. 33 – 44.

VEDRAL, J. *K otázce přezkumu tzv. indexu podlažní plochy jako opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu*. Stavební právo, ISSN 1211-6386 SP, 2014, ročník XVII, č. 1, s. 30 – 33.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ze dne 6. 2. 2004. Dostupné z: *ASPI* [databáze]. Verze 12+. Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012.

JIRŮČEK, Lukáš. 2011/2012 *Opatření obecné povahy v regulaci pozemní dopravy*. Diplomová práce: [online]. Brno: Masarykova Univerzita, právnická fakulta, katedra správní vědy a správního práva. 71 s. [cit. 5. 10. 2017]. Dostupné na: <http://is.muni.cz/th/206511/pravf_m/lukas_jiricek_oop.txt >

POTĚŠIL, Lukáš. 2009/2010. *Správní právo a právo životního prostředí*. Disertační práce: [online]. Brno: Masarykova univerzita, právnická fakulta, katedra správní vědy a správního práva, 2010, [cit. 5. 10. 2017]. 194 s. Dostupné na: <http://is.muni.cz/th/61256/pravf_d/DISERTACNI_PRACE.txt>

SÝKOROVÁ, Pavla. 2011. *Autorské právo v architektuře*. Diplomová práce: Brno: Masarykova universita, právnická fakulta, katedra občanského práva, [online] 2011, [cit. 5. 10. 2017]. 194 s. Dostupné na: <http://is.muni.cz/th/174817/pravf_m/Autorske_pravo_v_architekture_-_diplomova_prace.pdf>

VESELÝ, Vít. *Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy*. Bulletin advokacie č. 3/2009. [online]. [cit. 11. 7. 2017]. Dostupné na: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/uzemni-plan-podle-stareho-stavebniho-zakona-jako-opatreni-obecne-povahy-56044.html>>

Zákon č. 71/1967 Zb., o správním konaní, [online]. [cit. 10. 2. 2017]. Dostupné na: <<http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/spravny-poriadok/>>

Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení. [online], [cit. 28. 7. 2017]. Dostupné na: <<http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/zakon-o-obecnom-zriadeni/>>

Zákon č. 618/2003 Z.z., o autorskom práve a právach súvisiacich s autorským právom (autorský zákon), [online]. [cit. 28. 7. 2017]. Dostupné na: <<http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/autorsky-zakon/>>

3. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

zákon č.40/1886 ř. z.

zákon č. 63/1894 z.z., stavební řád pro města Brno a Olomouc, Jihlavu a Znojmo a jejich obce předměstské

Zákon 64/1894 mor.z.z., kterým vydává se stavební řád pro markrabství Moravské, vyjma zemské hlavní město Brno, král. hlavní město Olomouc, král. města Jihlavu a Znojmo, pak jejich místa předměstská, ve znění zákona č. 44/1914 mor.z.z.

zákon č. 45/1922 Sb., o stavebním ruchu

zákon č. 86/1946 Sb., o stavební obnově

zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí

vládní nařízení č. 51/1950 Sb., o územním plánování obcí

zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování

vyhl. Státního výboru pro výstavbu č. 153/1959 Ú. l., o územním plánování

zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu

zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení

zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

sdělení MZV č. 181/1985 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

zákon č. 20/1987 Sb., o státní o památkové péči

zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě
zákon č. 21/1992 Sb., o bankách
zákon č. 1/1993 Sb., ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY
zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
sdělení MZV č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy
zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů
zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu) /2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů
zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích
zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a to ve znění pozdějších předpisů
vyhl. č. 500/2006 Sb., o územně plánovacích podkladech, územně plánovací dokumentaci a evidenci územně plánovací činnosti
vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

4. Seznam použité judikatury

Nález ÚS 14/95 ze dne 25. 10. 1995
Nález ÚS 43/95 ze dne 3. 7. 1996
Nález ÚS 14/96 ze dne 5. 11. 1996
Nález III. ÚS 277/96 ze dne 22. 10. 1996
Nález ÚS 38/97 ze dne 26. 6. 1997
Nález ÚS 17/98 ze dne 19. 1. 1999
Nález ÚS 623/02 ze dne 19. 10. 2004
Nález Pl. ÚS 63/04 ze dne 23. 3. 2005

Nález Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005
Nález Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. 9. 2006
Nález Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008
Nález Pl. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009
Nález III. ÚS 456/09 ze dne 21. 1. 2010
Nález IV. ÚS 2087/07 ze dne 29. 3. 2010
Nález IV. ÚS 1639/07 ze dne 16. 6. 2010
Usnesení ÚS II. ÚS 3140/10 ze dne 12. 5. 2011
Nález Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012
Nález III. ÚS 1669/ ze dne 27. 5. 2013
Nález ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014
Rozsudek NSS 1 Ao 1/2005 - 98 ze dne 27. 9. 2005
Rozsudek NSS 1 Ao 1/2006 - 74 ze dne 18. 07.2006
Rozsudek NSS 3 Ao 1/2007 - 44 ze dne 13. 3. 2007
Usnesení NSS 4 Ao 2/2007 - 61 ze dne 27. 3. 2007
Rozsudek NSS 8 As 29/2005 - 71 ze dne 18. 4. 2007
Rozsudek NSS 1 Ao 3/2007 - 60 ze dne 20. 6. 2007
Rozsudek NSS 2 Ao 2/2007 - 73 ze dne 24. 10. 2007
Rozsudek NSS 2 Ao 1/2008 - 51 ze dne 28. 3 2008
Rozsudek NSS 8 Ao 1/2008 - 102 ze dne 28. 8. 2008
Rozsudek NSS 9 Ao 2/2008 - 62 ze dne 30. 10. 2008
Rozsudek NSS 9 Ao 2/2008 - 136 ze dne 16. 12. 2008
Rozsudek NSS 2 Ao 2/2008 - 62 ze dne 7. 1. 2009
Usnesení NSS 1 Ao 1/2009 - 120 ze dne 21. 7. 2009
Rozsudek NSS 6 Ao 3/2009 - 76 ze dne 21. 10. 2009
Rozsudek NSS 8 Ao 1/2010 - 89 ze dne 21. 4. 2010
Rozsudek NSS 1 Ao 3/2009 - 82 ze dne 20. 1. 2010
Rozsudek NSS 4 Ao 4/2010 - 195 ze dne 9. 8. 2010
Rozsudek NSS 6 Ao 5/2010 - 43 ze dne 13. 10. 2010
Rozsudek NSS 5 Ao 4/2010 - 29 ze dne 24. 10. 2010
Usnesení NSS 2 Ao 5/2010 - 24 ze dne 27. 10. 2010
Usnesení NSS 1 Ao 2/2010 - 116 ze dne 16. 11. 2010
Rozsudek NSS 1 Ao 5/2010 - 169 ze dne 24. 11. 2010
Rozsudek NSS 5 Ao 6/2010 - 65 ze dne 9. 12. 2010

Rozsudek NSS 1 Ao 6/2010 - 130 ze dne 16. 12. 2010
Rozsudek NSS 1 Ao 7/2011 - 526 ze dne 21. 6. 2012
Rozsudek NSS 1 Ao 6/2011 - 162 ze dne 5. 9. 2012
Rozsudek NSS 1 Ao 6/2011 - 168 ze dne 5. 9. 2012
Usnesení NSS 1 Aos 2/2013 - 116 ze dne 17. 9. 2013
Rozsudek NSS 2 Aos 3/2013 – 36 ze dne 12. 11. 2013
Rozsudek NSS 5 As 85/2016 ze dne 27. 7. 2016
Rozsudek NSS 6 As 231/2016 ze dne 16. 8. 2016
Rozsudek NSS 5 As 194/2014 – 36 ze dne 13. 9. 2016
Rozsudek NSS 7 As 261/2018 - 93 ze dne 18. 10. 2018
Usnesení NSS 20 Cdo 608/2018 - 405 ze dne 10. 4. 2018

5. Seznam ostatních zdrojů

Poživatelská praxe – vlastní poznatky

Opatření obecné povahy - územní plán

Abstrakt

Tato práce chce charakterizovat opatření obecné povahy jako jednu z forem činnosti veřejné správy a posoudit jeho místo v právním řádu jako institutu stabilizovaného správním řádem s účinností od 1. 1. 2006. Opatření obecné povahy je smíšený správní akt, na pomezí mezi individuálním a normativním správním aktem, jeho definici právní řád neobsahuje. Proces přípravy a vydání opatření je upraven částí šestou správního řádu. Nemá „účastníky“, správní orgán jedná s dotčenými osobami. Není exekučním titulem. Právní úprava opatření je nejednotná: opatření se užívá i tam, kde se typicky užívaly normativní právní akty. Na základě výše uvedeného vyústilo posouzení opatření do dvou okruhů doporučení, a to vypustit opatření z právního řádu nebo ponechat opatření za předpokladu, že bude jednoznačně vymezeno.

Podává výklad pojmů a systematiku nástrojů územního plánování, procesu pořizování a vydání územního plánu, úkolů pořizovatele a zastupitelstva obce. Srovnává je s úpravou správního řádu, uvádí opravné a dozorčí prostředky. Analyzuje problémy s cílem: hledat zefektivnění procesu pořizování, identifikovat proces pořizování ve vztahu ke správnímu řádu, změnit náhled na územní plán (jako na normativní právní předpis nebo směrnici), a posílit úlohu samosprávy, a řešit úpravu předpisů, např. změnou institutu námitek a rozhodování o nich, lhůt přezkumu a jeho limitů, postavení dotčených osob a centralizaci pořizovatelské činnosti.

Výsledkem rozboru celého procesu tvorby územního plánu a diskuze o problémech, které jsou významné z hlediska územně plánovací i správní praxe bylo shrnout dosavadní poznatky a pokusit se o signál směrem k příslušným orgánům moci k zamyšlení nad tím, že s postupujícím časem se smysl a význam územního plánování jako tvůrčího oboru lidské činnosti postupně vytrácí na úkor přebujelé „self-executing“ a „self-living“ byrokracie.

Klíčová slova:

Individuální správní akt

Nejvyšší správní soud

Normativní právní akt

Opatření obecné povahy

Urbanismus

Úřad územního plánování

Ústavní soud

Územní plán

Veřejná správa

Zastupitelstvo obce

General measure – master plane

Abstract

This thesis wals to characterized the general measure as a form of public service activities and to assess their place in the legal system as an institute which was stabilized by the Administrative Code with effect from 1th January, 2006. The general measure is a mixed administrative act on the boundary between individual and normative act. The process of preparing and issuing the measure regulates the sixth part of the Administrative Code. It has no „participants“; the administrative authority negotiates with involved persons. It is not an enforceable title, The legal definitions of measure are not consistent: measure is used where there should typically be used normative legal act. Based on the assessment above, the considering of measures resulted into two spheres of recommendations: to erase the measures from the legal code or to let the measure remain in ithe legal code, provided that it will be precisely defined the conception of measure.

It interprets the concept and taxonomy of planning tools, the process of taking a master plan, tasks of the planning office and of the municipal council. The thesis compares them with the adjustment of the Administrative Code, describes the repair and supervisory resources. It analyzes the problems in order to find solutions and streamline of the procurement process, to identify procurement process in relation to the administrative rules, to change the view of the master plan (normative administrative act or individual administrative act) and to strengthen the role of municipal authorites, and to address regulatory changes, such as changes in the Institute of objections and decisions about them, deadlines and review its limits, the position of the parties concerned and centralization the procurement process activities.

The result of the analysis of the whole process of creating a spatial plan and discussion of issues that are important in terms of spatial planning and administrative practice was to summarize the findings and try to signal to the relevant authorities to reflect on the fact that over time planning as a creative field of human activity is gradually disappearing at the expense of rampant "self-executing" and "self-living" bureaucracy.

Klíčová slova:

Individual administrative act	Supreme Administrative Court	Normative administrative act
General measure	Urbanism	Planning office
Constitutional Court decision	Master plan	Municipal council
	Public service	

