

## Oponentský posudek na rigorózní práci

Autorka:	<b>Ing. arch. PhDr. Mgr. Renata Hrbáčková</b>
Rigorózní práce:	<b>Opatření obecné povahy – územní plán</b>
Rozsah práce:	104 stran
Pověřený akademický pracovník:	JUDr. Josef Vedral, Ph.D.
Oponent:	JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

### I.

#### *K předmětu (tématu) práce:*

Téma práce je smysluplně vymezené, důležité a v řadě ohledů aktuální.

#### *K systematicke práce:*

Práce je – kromě Úvodu a Závěru – vcelku logicky rozčleněna do 11 kapitol. Z obsahového hlediska jsou nejzajímavější kapitoly 6 a 11. V kapitole 6 „*Pořizování územního plánu – proces vzniku územního plánu*“ autorka poctivě rozebírá proces pořizování a vydání územního plánu. V obsáhlé analytické kapitole 11 „*Diskuse*“ pak uvažuje především nad třemi zásadními otázkami územního plánu, a to (a) právní formou územního plánu, (a) právní formou vypořádání námitek a připomínek k návrhu územního plánu a (c) vybranými otázkami soudního přezkumu územního plánu, zejména lhůtou k podání návrhu na zrušení územního plánu.

#### *K metodice a práci s prameny:*

Pokud jde o výběr pramenů, autorka pracovala s dostatečným okruhem judikatury i literatury. Po formální stránce vykazuje práce s prameny některé dílčí, nicméně nepříliš podstatné nedostatky. Autorka v citacích kolektivních děl opomíjí citovat konkrétního autora příslušné pasáže, např. v poznámce pod čarou č. 3 na str. 8 nebo v poznámkách pod čarou č. 4 a 5 na str. 9. V poznámce pod čarou č. 112 na str. 55 je chybná citace čísla jednacího u rozsudku Nejvyššího správního soudu (NSS), správně má být: 8 Ao 6/2011-87. V poznámce pod čarou č. 186 autorka chybně označuje citované rozhodnutí Ústavního soudu (ÚS) sp, zn. II. ÚS 3140/10 za „nález“, ačkoli jde o usnesení. Na str. 93 v textu práce pak chybně označuje citované rozhodnutí rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009-210 za „rozsudek“, ačkoli jde o usnesení.

Pokud jde o metodiku práce s prameny, je přístup autorky na některých místech subjektivní a vyznačuje se selektivní interpretací. Např. na str. 93, kde autorka argumentuje ve prospěch svého (v zásadě raritního) názoru, že územní plán *de lege lata* není ani z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, si z judikatury vybírá dílčí právní názory (přesněji řečeno: věty), které zapadají do jejího názoru, ale ve svých úvahách prakticky opomíjí rozsáhlý výčet relevantní judikatury ÚS i NSS, které prezentují opačný názor. Konkrétně si vybírá izolovanou právní větu z usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 3140/10, přičemž opomíjí ji objektivně a

pochtivě konfrontovat s převažující většinou judikatury prezentující názor opačný, a sice že územní plán je z materiálního hlediska typickým opatřením obecné povahy, tedy aktem s individuálně určeným předmětem, zejména s těmito soudními rozhodnutími: s nálezem ÚS sp. zn. Pl. ÚS 14/07, s nálezem ÚS sp. zn. IV. ÚS 2239/07, bod 21, popřípadě s usnesením rozšířeného senátu NSS č. j. 5 As 85/2015/36, bod 18, z něhož lze pro ilustraci ocitovat: „*Územní plán je opatřením obecné povahy. ... Právním předpisem není proto, že jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy stejného druhu.*“

*K obsahu práce:*

*Obecně:*

K obsahu práce mám dvě obecné připomínky.

Za prvé, práce je analyticky poctivá. V tomto směru oceňuji zejména kapitulu 6, která do hloubky a s využitím většiny relevantní judikatury rozebírá složitý proces pořízení a vydání územního plánu.

Za druhé, autorka se v práci pustila do několika překombinovaných úvah, v nichž – v rozporu s naprosto převažující většinou judikatury i literatury – dospěla k chybným závěrům. Nejpodstatnější v tomto směru je názor autorky, podle něhož územní plán *de lege lata* není ani z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, neboť prý nemá svůj předmět určen individuálně, ale obecně (srov. zejména str. 16, 90 až 93, 103). Obávám se, že tento názor nelze z hlediska platné zákonné úpravy a podstaty územního plánu, logicky obhájit, ať bude argumentace autorky sebevíce podrobná či „solistikovaná“. Více k tomuto problému viz níže.

*Konkrétně:*

Ke str. 16: Autorka „*konstatuje*“, že opatření obecné povahy vykazuje tři zákonné znaky, které následně vyjmenovává v písmenech a) až c). Podle mého názoru v tomto výčtu je písmeno c) nadbytečné, neboť jeho obsah je beze zbytku zahrnut ve znaku podle písmene a).

Ke str. 16: Podle mého názoru je tato úvaha v přímém rozporu se zněním i podstatou stavebního zákona a nelze ji kvalifikovat jinak, než jako chybnou: „*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 v následných správních řízeních a projektových dokumentacích).*“ Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona: „*Územní plán ... stanoví podmínky pro využití ... ploch ...*“, přičemž „*plochou*“ podle jeho § 2 odst. 1 písm. g) je „*jeden nebo více pozemků nebo jejich částí*“. Přitom pro různé plochy územní plán může stanovit (a často stanoví) různé, a to i zcela specifické podmínky (neboli pravidla) pro jejich využití.

Ke str. 17: To, zda územní plán omezuje subjektivní práva osob (zejména vlastníků pozemků) přímo, nebo nepřímo, je zcela odlišný znak od toho, zda určuje svůj předmět individuálně, nebo druhově. Autorka však tyto dva znaky směřuje.

Ke str. 18-19: Při výkladu znění § 171 správního řádu autorka chybně směšuje (a) otázku zákonného základu (pravomoci) k vydání opatření obecné povahy a (b) otázku formálního či materiálního pojetí opatření obecné povahy. Z textu § 171 správního řádu nelze logicky dovodit, že formulace „*v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy*“ znamená (právě a jen) formální pojetí opatření obecné povahy. Ustanovení § 171 správního řádu stanoví (pozitivní) materiální znaky opatření obecné povahy, a sice „*závaznost*“ a „*obecná povaha*“. Autorka se zcela mýlí ve své závěrečné úvaze v oddílu 2.5.1. (na str. 19), pokud se domnívá, že (zákon) „*ponechává na úvaze správního orgánu, jak bude postupovat, zejména jakou formu postupu zvolí*“. To je nepochopení materiálního pojetí, podle něhož zákonná úprava stanoví obecné obsahové znaky opatření obecné povahy, přičemž pokud zvláštní zákon stanoví správnímu orgánu pravomoc k vydání aktu, který těmto obsahovým znakům vyhovuje, jde bez dalšího o opatření obecné povahy, aniž by zvláštní zákon musel pro příslušný akt stanovit též výslovné označení (či název) „*opatření obecné povahy*“. Ostatně i § 9 správního řádu je založen na materiálním pojetí rozhodnutí správního orgánu, takže rozhodnutím je například i „*stavební povolení*“ podle § 109 stavebního zákona, ačkoli nestanoví výslovně název „*rozhodnutí*“.

Ke str. 38: Autorka se mýlí, pokud se domnívá, že stavební zákon pro regulační plán „*exaktně stanoví parametry individuálního správního aktu*“. Podrobnější míra regulace u regulačního plánu z něj nedělá (individuální) správní akt: neurčuje své adresáty jmenovitě.

Ke str. 41: Autorka tápe v otázce způsobu (a okamžiku) zahájení řízení o územním plánu. Jak to tedy je? Lze napovědět, (a) že řízení o vydání územního plánu coby opatření obecné povahy je upraveno podpůrně v části šesté správního řádu a (b) že proces pořízení a vydání územního plánu je podstatně širším pojmem (institutem), než je řízení o územním plánu.

Ke str. 55: Obávám se, že názor o povinnosti obce prokázat nemožnost využití (dosud nevyužitých) zastavěných ploch ve smyslu rozsudku NSS č. j. 8 Ao 6/2011-87 byla do značné míry překonán novelizací ustanovení odstavce 4 v § 55 stavebního zákona, provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1.1.2018. Nicméně chtěl bych se mýlit. Jaký má na to autorka názor?

Ke str. 56: Názor (výklad), že „*teprve akt »vydání« územního plánu je oním postupem podle části šesté správního řádu*“, je z hlediska úpravy v § 172 správního řádu nesmyslný a nemá cenu ho ani zmiňovat.

Ke str. 66: Úvaha autorky, podle níž pro územní plán „*není zcela na místě*“ forma opatření obecné povahy proto, že „*územní plán není ... nástrojem pro vynucení povinností*“, je omylem. Normativním obsahem opatření obecné povahy nemusí být povinnosti, které by byly vynutitelné v exekuci.

Ke str. 69, 72: Autorka přichází s odvážnou myšlenkou, že obec, respektive zastupitelstvo obce, může v rámci autoremedury v přezkumném řízení samo zrušit svůj územní plán nebo jeho část. Tento názor vede k absurdním důsledkům, mimo jiné tím, že rozšiřuje pravomoc zastupitelstva obce v samostatné působnosti rozhodnout ve věci územního plánu třemi taxativně stanovenými způsoby podle § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Ale především ho vylučuje speciální úprava v § 192 odst. 2 stavebního zákona.

Ke str. 90 až 93, 103: Autorka se zde vrcholí ve své argumentaci ve prospěch názoru, že územní plán není *de lege lata* ani z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, neboť

prý nemá individuálně určený předmět, a tedy že je vlastně právním předpisem: „*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.*“ (str. 90) Jak jsem již uvedl výše, autorka opomíjí, že územní plán stanoví odlišná pravidla (slovy zákona „*podmínky pro využití ploch*“) pro tisíce odlišně vymezených a zcela jedinečných ploch, a to specificky s přihlédnutím k jejich jedinečným rysům, přičemž tyto plochy nejsou ničím jiným než právě „*jedním nebo více pozemky nebo jejich částmi*“, jak „*plochu*“ legálně definuje stavební zákon v § 2 odst. 1 písm. g). Z těchto důvodů nelze tento stěžejní názor (závěr) autorky posoudit jinak, než jako chybný. K tomu doplňuji ještě dvě myšlenky. Za první, autorka zcela jistě může mít na některé výkladové právní otázky v českém stavebním (správním) právu odlišný názor, než má převládající judikatura nebo literatura. Ale otázka, zda územní plán *de lege lata* je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, či nikoli, není otázkou názoru, ale otázkou prostého faktu. A na ten nelze mít odlišný názor, podobně jako nelze mít odlišný názor na to, že  $1 + 1 = 2$ . Doporučuji tedy autorce spíše více přemýšlet, proč územní plán *de lege lata* je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, než vymýšlet, proč jí *není*. Za druhé, bylo by zcela korektní, pokud by autorka na základě své, třebaš přiměřeně přizpůsobené, argumentace dospěla k názoru, že *de lege ferenda* by územní plán *měl mít* právní formu právního předpisu (obecně závazné vyhlášky), jako je tomu v některých jiných státech. A k tomu myslím, že autorka vlastně ve své práci směřuje.

*K formální stránce práce:*

Autorka se vyjadřuje jasně a srozumitelně. Stylistika práce je kultivovaná.

## II.

Přes poměrně zásadní výhrady, které jsem výše uvedl, práce podle mého názoru splňuje požadavky stanovené pro rigorózní práce.

Prosím autorku, aby se při obhajobě pokusila odpovědět na mé připomínky výše.

Předloženou práci **doporučuji k obhajobě.**

V Praze dne 23.8.2020

**JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.**