

Jana Janderová

Územní plány a správní soudy

1. Úvod

Předmětem územních plánů je regulace způsobu využití území s ohledem na veřejný zájem na funkčním, souladném a udržitelném rozvoji území a ochraně určitých společensky významných hodnot. Územní plány tedy slouží v zásadě k vymezení možných způsobů využití území obce. Zároveň jsou podkladem pro následná územní rozhodnutí a stavební povolení.

Zatímco regulované území je jen jediné, možností jeho využití, ze kterých obec volí, bývá často hned několik. Vydávání územních plánů či jejich změny bývají proto z povahy věci sledované nejen vlastníky nemovitostí, ale i širokou veřejností, neboť jsou často vysoce společensky citlivé. Při volbě konkrétní varianty řešení území pak dochází ke střetu veřejného zájmu se zájmy soukromými, a mnohdy i ke střetu několika soukromých zájmů navzájem. Na jedné straně stojí správní orgány, které by ideálně měly hájit veřejný zájem na co možná nejefektivnějším a zároveň nejšetrnějším využití území.

Naopak na druhé straně vlastníci jednotlivých nemovitostí prosazují své partikulární zájmy spojené buď s tím, že pozemek či stavbu v území dotčeném územním plánem již nějak využívají a v tomto využívání chtějí pokračovat, nebo s dotčenou nemovitostí mají do budoucna nějaký specifický záměr. Nelze odhlédnout od skutečnosti, že i v případě, kdy vlastník hodlá zůstat pasivní a pozemek nijak nevyužívat, je možné jej příslušnou úpravou územního plánu významně zhodnotit či znehodnotit.

V neposlední řadě své zájmy mohou prosazovat zástupci veřejnosti a různé spolky či občanská sdružení ve smyslu dřívější právní úpravy platné do konce roku 2013. Ty prosazují zpravidla zájem ochrany životního prostředí, památek apod.

Všichni tedy se svými protichůdnými zájmy nemohou nikdy uspět. Výsledné řešení pak bývá kompromisem, se kterým nemusí být všichni spokojeni a žádají příslušnou úpravu (z jejich pohledu nápravu). Zároveň je při vydávání územních plánů možné dopustit se celé řady chyb, byť nejčastěji nechtěných. Ty mohou spočívat v porušení mnoha požadavků vyplývajících jak z hmotněprávních, tak procesních předpisů. Nadto se bohužel stále častěji vyskytují případy, kdy je rozhodování ovlivněno tlaky developerů či jiných subjektů na účelové změny. Tyto pak mohou být prosazovány politickou silou v zastupitelstvu, přičemž proporcionalita mezi jednotlivými zájmy není dodržena záměrně.

Ze všech výše naznačených důvodů vyplývá, že je třeba mít pečlivě propracovaný mechanismus odstranění případných vad územních plánů. K jejich odhalení slouží mimo prostředků kontroly uvnitř veřejné správy zejména nezávislý soudní přezkum.

K této potřebě přistoupila další skutečnost, již je třeba spatřovat v zavedení institutu opatření obecné povahy do českého právního řádu, jehož praktickým příkladem se stal právě územní plán. V období po roce 2005 k tomu došlo několika předpisy. Pro účely tohoto článku se omezíme na zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“ nebo „SR“) a zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, v platném znění (dále jen „stavební zákon“). Tyto předpisy však při vymezení opatření obecné povahy zůstaly poměrně strohé. Proto vznikala potřeba příslušná ustanovení interpretovat a autoritativně rozhodnout celou řadu otázek. Přitom napadených územních plánů rok od roku přibývá, s čímž souvisí i změny procesní úpravy řízení před správními soudy. Judikatura správních soudů je tedy rovněž stále cenná, neboť poskytuje tolik potřebný výklad platné právní úpravy.¹⁾

Cílem tohoto článku je proto na rozboru aktuální judikatury demonstrovat, za jakých podmínek a v jakém rozsahu vydané územní plány správní soudy přezkoumávají. Dále má poskytnout přehled nejběžnějších chyb, jichž se obce při vydávání územních plánů dopouštějí, jež přitom vedou ke zrušení vydaného územního plánu. Nejdříve však připomeňme, jakým právním nástrojem územní plán je, jak probíhá proces jeho vydávání a jak je právními předpisy upravena jeho následná kontrola ze strany správních soudů.

2. Územní plán coby opatření obecné povahy

Územní plán je upraven v ustanoveních §§ 43 – 60 stavebního zákona. Dle ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury, vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro

¹⁾ Podrobnosti lze nalézt v úvaze Ústavního soudu obsažené v usnesení II. ÚS 482/10 ze dne 5. 1. 2012: „Při územním plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků, resp. všech zainteresovaných subjektů, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslné podob a volba konkrétní podoby využití určitého území nebude nakonec výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu. Orgány obce, které rozhodují, jsou omezeny požadavkem nevybočit z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Úkolem soudu při přezkumu souladu územního plánu s hmotným právem je právě bdít nad respektováním těchto mantinelů. Tím také soud brání jednotlivce před excesy v územním plánování.“

veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanovuje podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Lze shrnout, že navrhuje na politiku územního rozvoje, která je ve smyslu ustanovení § 31 stavebního zákona koncepčním dokumentem nadregionálního významu, jímž se řeší otázky využití území celostátního charakteru (návrh politiky územního rozvoje zpracovává Ministerstvo pro místní rozvoj a následně ho, po projednání zástupců ministerstev, ústředních správních úřadů a krajů, schvaluje vláda)²⁾, a dále na zásady územního rozvoje, jež jsou ve smyslu ustanovení § 36 stavebního zákona strategickými územně plánovacími dokumenty krajské úrovně. Tyto územní plán dále rozpracovává a musí být vydán v jejich mezích. Je dle ustanovení § 43 odst. 5 stavebního zákona závazný zejména pro vydávaná územní rozhodnutí. Je tvořen textovou částí, která obsahuje podrobný popis (výrok, odůvodnění, přílohy), a grafickou částí, kterou tvoří výkresová dokumentace, v měřítku 1:5 000 nebo 1:10 000. Jeho obsahové náležitosti, včetně náležitostí jeho odůvodnění, jsou detailně upraveny v příloze č. 7 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Jak již bylo zmíněno výše, vydávají se územní plány formou opatření obecné povahy.³⁾ To je institutem stále ještě relativně novým, prakticky do našeho právního řádu zavedeným poprvé zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů. V obecnější podobě pak opatření obecné povahy upravil zákonodárce již dříve, avšak s účinností až od 1. 1. 2006, správním řádem. Opatření obecné povahy je v jeho § 171 vymezeno negativně jako zvláštní typ správního úkonu, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím, ale něčím na jejich pomezí. Lze jej charakterizovat jako abstraktně-konkrétní správní akt s konkrétně určeným předmětem (obdobně jako správní rozhodnutí) a obecně vymezeným okruhem adresátů (obdobně jako právní předpis). K jeho zavedení vedlo především to, že „...stále větší mnohotvárnost činností prováděných orgány veřejné správy již ve všech případech nevystačí s obvyklými modely správních aktů, jakými jsou správní akty individuální a normativní. Cílem bylo proto vytvořit takový obecný institut, který by mohl tuto mezeru vyplnit.“⁴⁾ Přitom je takovým právním nástrojem, který nemá nahrazovat ani rozhodnutí, ani podzákonné právní předpisy a vydáván má být pouze tehdy, jestliže se pro danou činnost veřejné správy nehodí ani forma rozhodnutí ani právního předpisu.⁵⁾

²⁾ MAREK, K. a kol.: *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 451.

³⁾ K opatření obecné povahy viz např. HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*, 8. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012, s. 192.

⁴⁾ VEDRAL, J.: Opatření obecné povahy. In *Správní právo* č. 6/2007, roč. XL, s. 330.

⁵⁾ Např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005 se v této souvislosti uvádí: „Především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy, aby pod formálním označením „opatření obecné povahy“ ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.“

3. Proces vydávání územních plánů

Významným rysem odlišujícím opatření obecné povahy od právního předpisu (a naopak jej částečně přibližující správnímu rozhodnutí) je proces jeho vydávání. Přesto, řízení o vydání opatření obecné povahy je správním procesem *sui generis*. Je upraveno v šesté části správního řádu a přiměřeně se rovněž použijí části první a třetí správního řádu. Odhlédneme prozatím od zvláštní právní úpravy vydávání územních plánů obsažené ve stavebním zákoně. Ve správním řádu není stanoveno, zda se řízení zahajuje z moci úřední, nebo na návrh. Teoreticky tak budou možné obě varianty s tím, že první bude častější. Forma zahájení řízení bude záviset na vymezení v konkrétním zákoně, který bude dané opatření obecné povahy upravovat. Návrh opatření obecné povahy vypracuje správní orgán, který jej nejprve projedná s dotčenými orgány státní správy, a pak jej publikuje formou veřejné vyhlášky, kterou vyvěsí na úřední desce (případně na více úředních deskách v závislosti na územní působnosti opatření obecné povahy). Návrh musí být zveřejněn alespoň po dobu patnácti dní. Řízení je v zásadě písemné, pokud zvláštní zákon nebo správní řád nestanoví, že se koná veřejné projednání.

Je třeba zdůraznit, že od vydávání právních předpisů opatření obecné povahy odlišuje možnost dotčených osob již během procesu vydávání opatření obecné povahy použít určité kvalifikované procesní prostředky obrany.⁶⁾ Kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny, může k jeho návrhu vznést připomínky. Připomínky je správní orgán povinen použít jako podklad pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.

Specifickou formou oproti připomínkám jsou námitky, které mohou podávat vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. O námitkách je správní orgán povinen rozhodnout a rozhodnutí odůvodnit. Toto rozhodnutí se pak stává součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Proti rozhodnutí není přípustné odvolání ani rozklad, je však možný jeho přezkum z moci úřední a podání návrhu na jeho zrušení ve správním soudnictví.⁷⁾

Pokud je rozhodnutí o námitkách změněno nebo zrušeno, je to důvodem pro změnu opatření obecné povahy.⁸⁾ Vydané opatření obecné povahy publikuje

⁶⁾ HENDRYCH, D.: O opatření obecné povahy trochu jinak. In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 226.

⁷⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. II. Vydání. Praha: 2012. Bova Polygon, s. 1364 – 1365.

⁸⁾ Tamtéž.

správní orgán opět formou veřejné vyhlášky vyvěšené na úřední desce. Účinným se stává patnáctý den po vyvěšení veřejné vyhlášky, hrozí-li však vážná újma veřejnému zájmu, může nabýt účinnosti již dnem vyvěšení.⁹⁾

Úprava procesu tvorby opatření obecné povahy ve správním řádu je subsidiární a zvláštní zákony mohou stanovit určitá specifika,¹⁰⁾ jak tomu ostatně je u stavebního zákona.

Domnívám se, že je užitečné shrnout na tomto místě specifika procesu vydávání územního plánu, jež vyplývají ze stavebního zákona. To s ohledem na skutečnost, že procesní pochybení jsou nejčastějším důvodem pro zrušení územního plánu nebo jeho části správním soudem, jak bude vysvětleno dále v textu. O tom, že územní plán bude pořízen, rozhoduje dle ustanovení § 44 stavebního zákona zastupitelstvo obce, pro jejíž území má být pořízen. Na základě tohoto rozhodnutí a na základě územně analytických podkladů s využitím doplňujících průzkumů a rozborů potom pořizovatel ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva obce zpracuje návrh zadání územního plánu.

Pořizovatelem je ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 stavebního zákona obecní úřad obce s rozšířenou působností, a to jak pro územní plán dané obce s rozšířenou působností, tak pro územní plány ostatních obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. V případě, že obecní úřad obce, která není obcí s rozšířenou působností, zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti, tedy disponuje úřední osobou, jež má příslušné osvědčení zvláštní odborné způsobilosti a splňuje kvalifikační požadavky vzdělání a praxe, může ve smyslu ustanovení § 6 odst. 2 stavebního zákona pořizovat územní plán pro svou obec nebo i na základě veřejnoprávní smlouvy pro jiné obce ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností.

V návrhu zadání se dle § 47 odst. 1 stavebního zákona stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu. Návrh zadání se ve smyslu odstavce 2 téhož ustanovení zasílá dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu a obci, pro niž se pořizuje. Tito zasílají pořizovateli svá stanoviska, podněty či vyjádření. Krajský úřad dle odst. 3 téhož ustanovení ve svém stanovisku uvede, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí a případně stanoví podrobnější požadavky. Zároveň se návrh zadání územního plánu zveřejní ve smyslu odst. 2 téhož ustanovení formou veřejné vyhlášky a každý může u pořizovatele uplatnit písemné připomínky. Návrh zadání poté pořizovatel upraví dle výsledku projednání a předloží jej zastupitelstvu obce ke schválení. To může v případě potřeby uložit v zadání zpracování variantního řešení územního plánu.

⁹⁾ K procesu vydávání opatření obecné povahy viz rovněž například JEMELKA, L. a kol.: *Správní řád: komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 690.

¹⁰⁾ SLÁDEČEK V.: *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 174.

Na základě schváleného zadání územního plánu pořizovatel zajistí zpracování návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, zpracovává-li se. Návrh územního plánu včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se publikují veřejnou vyhláškou a následně se o nich vede společně jednání. To, co bylo výše uvedeno o stanoviscích a připomínkách, platí obdobně i pro tuto fázi, přičemž podrobnosti jsou upraveny v ustanovení § 50 stavebního zákona. Na základě nich a výsledků projednání pořizovatel zajistí ve smyslu § 51 stavebního zákona řešení případných rozporů, případné vyhodnocení vlivů na životní prostředí a úpravu návrhu územního plánu. Dospěje-li k závěru, že je třeba pořídit nový návrh územního plánu, připraví návrh pokynů pro jeho zpracování. Tyto nechá schválit zastupitelstvem, přičemž se stanou změnou zadání územního plánu.

Upravený a posouzený návrh územního plánu se spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území (zpracovává-li se) a oznámením o veřejném projednání publikují veřejnou vyhláškou, přičemž veřejné projednání se může konat ve smyslu ustanovení § 52 odst. 1 stavebního zákona nejdříve 15 dní od této publikace. Zároveň pořizovatel přizve i obec, jejíž územní plán je pořizován, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce. Dle odst. 3 téhož ustanovení pak do 7 dnů od veřejného projednání lze podávat připomínky a v případě vlastníků nemovitostí, oprávněného investora a zástupce veřejnosti, námitky. Dotčené orgány a krajský úřad ve stejné lhůtě mohou uplatnit svá stanoviska.

Pořizovatel podle § 53 stavebního zákona zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek a vyžádá si k nim stanoviska krajského úřadu a dotčených orgánů. Pokud to je nezbytné, zajistí podle výsledků projednání úpravu návrhu územního plánu. Je-li úprava podstatná, je třeba opakovat veřejné projednání a znovu vyžádat stanoviska. Případně může pořizovatel dospět i v této fázi k názoru, že návrh územního plánu je třeba přepracovat. V takovém případě připraví návrh pokynů pro jeho zpracování a ty nechá schválit v zastupitelstvu.

V opačném případě předloží zastupitelstvu obce návrh na vydání územního plánu s odůvodněním. Toto buď vydání územního plánu schválí, nebo předložený návrh vrátí spolu s pokyny k jeho úpravě k novému projednání, nebo jej zamítne. Vydaný územní plán oznámí veřejnou vyhláškou.

Jestliže po vydání územního plánu dojde ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, musí obec ve smyslu ustanovení § 54 odst. 4 stavebního zákona uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím. Do té doby nelze postupovat podle částí územního plánu dotčených rozhodnutím. K úpravě územního plánu musí obec přistoupit dle odst. 5 téhož ustanovení rovněž tehdy, jestliže je následně vydána územně plánovací dokumentace kraje nebo je následně schválena politika územního rozvoje. V takovém případě je třeba územní plán uvést do souladu

s nimi. Opět do doby schválení změny není možné postupovat podle dotčených částí územního plánu.¹¹⁾

Územní plán může být zrušen v přezkumném řízení¹²⁾ nebo rozhodnutím správního soudu na základě podané žaloby. Při pořizování nového územního plánu se pak naváže na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn. Odůvodnění soudního rozsudku tedy poskytuje kromě vodítka, kterých vad se napříště vyvarovat, rovněž odpověď na otázku, v které fázi přípravy územního plánu je třeba navázat na předchozí průběh procesu jeho vydávání.

4. Stručně o právní úpravě soudního přezkumu územních plánů

Soudní řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upraveno v ustanoveních §§ 101a až 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „SŘS“). Tento typ správní žaloby v širším slova smyslu byl do SŘS vnesen novelizací provedenou zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Původně byl příslušný vést řízení Nejvyšší správní soud. Nicméně aby se předešlo jeho zahlcení, zákonem č. 303/2011 Sb. (dále jen „novela SŘS“) došlo s účinností k 1. 1. 2012 k několika úpravám tohoto typu řízení. Jednou z nich je právě změna příslušnosti tak, že nově jsou k řízení příslušné krajské soudy. Nejvyšší správní soud rozhoduje v případech, kdy je podána proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 SŘS oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem, zkrácen. 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. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vydaného krajem, může podat též obec, a to dle odst. 2 téhož ustanovení. Odpůrcem je pak podle odst. 3 ten, kdo vydal opatření obecné povahy. O aktivní a pasivní procesní legitimaci bude pojednáno detailněji dále. Po novelizaci SŘS jsou připuštěny osoby zúčastněné na řízení.

Do konce roku 2011 nebylo podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nijak časově limitováno. To v souvislosti s materiálním nazíráním opatření obecné povahy vedlo k tomu, že byly podávány návrhy i více jak 10 let po schválení územního plánu, což bezesporu nepřispívalo k právní jistotě.¹³⁾ Novela SŘS proto

¹¹⁾ Podrobně k procesu vydávání územních plánů viz např. PLOS, J.: *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013.

¹²⁾ Detailně viz VEDRAL, J.: Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu. *Stavební právo – bulletin č. 4/2009*.

¹³⁾ Ústavní soud nicméně v nálezu Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012 neshledal v absenci lhůty pro přezkum protiústavnost dílu 7. hlavy II. části III. SŘS v jeho znění před novelou provedenou

zavedla v ustanovení § 101b odst. 2 SŘS omezení podání návrhu k soudu lhůtou tří let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Přitom zmeškání lhůty nelze prominout. Takto stanovená lhůta je tedy kompromisem mezi požadavkem legality a principem právní jistoty. Shoduje se se lhůtou pro zahájení přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu. Další lhůta platí pro vydání soudního rozhodnutí, která činí dle ustanovení § 101d odst. 2 SŘS 90 dnů. Před novelou SŘS lhůta činila pouze 30 dní, což bylo nazíráno jako nedostatečné.

Řízení je ovládáno zásadou koncentrace a zásadou dispozitivní. V průběhu řízení nelze doplňovat nové skutkové či právní důvody nad rámec již uvedených v návrhu. Soud je vázán tím, co je návrhem napadáno, naopak není vázán právními důvody návrhu a může tedy opatření obecné povahy zrušit i z jiných právních důvodů než z těch, ve kterých nezákonnost spatřuje navrhovatel. Soud rozhoduje na principu kasačním, jak vyplývá z ustanovení § 101d odst. 2 SŘS. V případě, že shledá opatření obecné povahy nezákonným, nebo bylo-li vydáno správním orgánem, který překročil meze své působnosti a pravomoci, případně nebylo-li vydáno zákonem stanoveným způsobem, pak jej nebo jeho příslušnou část zruší, jinak návrh zamítne. Přitom vychází ve smyslu ustanovení § 101b odst. 3 SŘS ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají dle ustanovení § 101d odst. 4 SŘS nedotčena. Proto zruší-li soud část územního plánu, pak tato skutečnost nebude mít žádný dopad na stavebníka, který na základě schváleného územního plánu získal územní rozhodnutí a stavební povolení ke konkrétní stavbě v lokalitě řešené zrušenou částí územního plánu. Bylo-li pak na základě opatření obecné povahy (nebo jeho zrušené části) rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo vykonáno, je to důvodem pro obnovu řízení.

5. Podmínky přezkumu

Podmínky přezkumu lze shrnout do několika kategorií. Předně musí být úkon správního orgánu klasifikovatelný jako opatření obecné povahy a návrh na jeho přezkum musí být podán v zákonné lhůtě. O věcné příslušnosti krajských soudů již bylo pojednáno výše. Místně příslušný je soud, v jehož obvodu se nachází obec, která územní plán vydala. Dále se zkoumá aktivní procesní legitimace navrhovatele a podmínka formulace žalobního návrhu.

zák. č. 303/2011 Sb., jak navrhoval Nejvyšší správní soud. Nález byl však vydán již v době účinnosti nové právní úpravy zavádějící tříletou lhůtu. Ústavní soud tak svůj nálezn argumentačně podepřel tím, že po přechodnou dobu bylo třeba umožnit přezkum opatření obecné povahy i do vzdálenější minulosti, přičemž princip právní jistoty za těchto okolností nelze upřednostnit.

Ohledně překážky litispendence a *rei iudicatae* je třeba zdůraznit, že je třeba zkoumat totožnost navrhovatele a rozsah, v němž byl územní plán napaden. Tentýž územní plán může být přezkoumán opakovaně, jestliže návrh podá jiná osoba, resp. jestliže totožný navrhovatel napadne dalším návrhem jinou část téhož územního plánu.¹⁴⁾ K takovým situacím dochází nezřídka.

Protože splnění ostatních podmínek řízení v zásadě nebývá sporné, bude dále v textu věnována pozornost pouze klasifikaci správního úkonu coby opatření obecné povahy a aktivní procesní legitimaci navrhovatele.

5.1 Existence opatření obecné povahy

Základní podmínkou přezkumu podle § 101a SŘS je existence opatření obecné povahy, jehož zrušení, případně zrušení jeho části, se navrhovatel u soudu domáhá. Správní orgán nemůže ve smyslu ustanovení § 171 SŘ vydat opatření obecné povahy vždy, když to uzná za vhodné, ale pouze tehdy, když mu to zvláštní zákon ukládá. Základní otázkou výkladu tohoto ustanovení, kterou bylo třeba zodpovědět, bylo, zda zvláštní zákon musí konkrétní úkon správního orgánu výslovně označit za opatření obecné povahy, nebo zda bude postačovat, aby se předvídaný úkon vyznačoval zvláštními znaky tohoto abstraktně-konkrétního správního aktu. Šlo tedy o to, zda chápat opatření obecné povahy v materiálním, nebo formálním smyslu.¹⁵⁾ Její řešení bylo rozhodující pro posouzení povahy územních plánů schválených ještě za účinnosti „starého stavebního zákona“ (zák. č. 50/1976 Sb.), a tedy možnosti jejich přezkumu tehdy ze strany Nejvyššího správního soudu. Tyto územní plány obsahově splňovaly definiční znaky opatření obecné povahy, nicméně formálně byly vydávány jako obecně závazné vyhlášky obcí, tedy formou právního předpisu. Právní teorie se proto na jejich povaze zcela neshodla.¹⁶⁾

Nejvyšší správní soud se nejprve přiklonil k výkladu materiálnímu.¹⁷⁾ Poté načas převážilo hledisko formální,¹⁸⁾ jež však bylo definitivně překonáno.¹⁹⁾

¹⁴⁾ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 4/2008-110 ze dne 18. 12. 2008.

¹⁵⁾ SLÁDEČEK V.: *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 170 a násl.

¹⁶⁾ Podrobně je vývoj názoru na tuto otázku rozebrán v článku VESELÝ, V.: Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy; *Bulletin advokacie* č. 3/2009, s. 62-67.

¹⁷⁾ V rozsudku č. j. 1 Ao 1/2006-74 ze dne 18. 7. 2006, Nejvyšší správní soud konstatoval, že za opatření obecné povahy je třeba považovat všechny správní akty, které splňují definiční znaky, vyplývají-li ze zákona, že správní orgán je takový akt oprávněn vydat, a to bez ohledu na to, jak je formálně v zákoně, případně správním orgánem, označen.

¹⁸⁾ V usnesení vydaném rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ao 1/2007-44 ze dne 13. 3. 2007, dospěl k závěru, že se opatření obecné povahy vydává jen tehdy, pokud daný správní akt je jako takový výslovně nazván v zákoně. To potvrdil rovněž Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 2446/07 ze dne 20. 3. 2008. Územní plány vydané podle „starého stavebního zákona“ tedy neměl Nejvyšší správní soud přezkoumávat.

¹⁹⁾ Zákonem č. 191/2008 Sb. s účinností k 3. 6. 2008 vložil zákonodárce do stavebního zákona

Tím byla příslušnost správních soudů k přezkumu „starých“ územních plánů postavena najisto. Po novele SŘS a omezení podávání návrhů na zrušení opatření obecné povahy v délce tří let od jeho účinnosti, však již přezkum těchto „starých“ územních plánů nepřichází v úvahu.²⁰⁾

5.2 Aktivní procesní legitimace

Podle ustanovení § 101a odst. 1 SŘS může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Koncepce soudního přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy není na rozdíl od přezkumu správních rozhodnutí na základě podané správní žaloby založena na principu povinného formálního či materiálního účastenství v předcházejícím řízení. To znamená, že aktivní legitimace k podání takového návrhu nenáleží pouze tomu, kdo svoje práva uplatňoval v řízení o vydání opatření obecné povahy podáním námitek či připomínek. Na druhou stranu pak okruh možných navrhovatelů je limitován tím, že navrhovatel musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy. Nepostačuje uvádět pouhé námitky procesního rázu, vztahující se k procesu přijímání tohoto správního aktu. Proto pokud zjevně s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu nemohla být hmotněprávní sféra navrhovatele dotčena nebo se její dotčení jeví jako velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto typu řízení. Takový návrh proto soud odmítne.

Na druhou stranu však nelze podmínku dotčení hmotněprávní sféry vykládat příliš tvrdě. Legitimace k podání návrhu se nezakládá vlastním zkrácením na právech, nýbrž již tvrzením o tom, že k takovému zkrácení došlo.²¹⁾ Zkoumat pravdivost či oprávněnost takových tvrzení přísluší soudu až ve fázi meritorního zkoumání věci a podmiňovat tím přístup k soudu není možné. Postačí, pokud bude stěžovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Myslitelnost zásahu do práv pak soud posuzuje v závislosti na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace příslušného opatření obecné povahy.²²⁾ Proto soud může návrh odmítnout pouze tehdy, když je již na první pohled zřejmé, že právní sféra navrhovatele z podstaty

nové ustanovení § 188 odst. 4, na základě kterého platí, že obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena ... územně plánovací dokumentace ..., se pro účely stavebního zákona považují za opatření obecné povahy. Materiální pojetí bylo nadto potvrzeno v pozdějším nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008, jímž bylo zrušeno usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ao 1/2007-44.

²⁰⁾ Nicméně ještě v prosinci 2011 byly podávány na poslední chvíli návrhy týkající se právě těchto starých územních plánů.

²¹⁾ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 3/2008-136 ze dne 16. 12. 2008.

²²⁾ Blíže např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009.

věci nemohla být napadeným opatřením obecné povahy dotčena nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné.²³⁾

Aktivní procesní legitimací se detailně zabýval Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009, které se věcně týkalo územního plánu obce Vysoká nad Labem. Jeho závěry lze shrnout tak, že zpravidla bývá aktivně procesně legitimován vlastník nemovitosti v regulovaném území. Ten bude tvrdit zásah do svého vlastnického práva²⁴⁾ (např. zřízením předkupního práva, možností budoucího vyvlastnění ve veřejném zájmu, či nemožností užívat pozemek určitým jím preferovaným způsobem, např. jeho zastavěním) resp. do práva na podnikání. Může to být však i vlastník sousedících nemovitostí, zpravidla pokud bude tvrdit zásah do svého práva v podobě exhalací, či hluku.²⁵⁾ V úvahu přichází i nositel jiného věcného práva, nejčastěji práv odpovídajících věcnému břemeni. Nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem však není aktivně procesně legitimován.

Dalším přínosem citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je vypořádání se s otázkou, do jaké míry postačuje porušení procesních práv. Je totiž mnohdy prakticky nemožné prokázat porušení hmotných práv coby přímý důsledek procesního pochybení. Proto soud dospěl k závěru, že za určitých podmínek je třeba aktivní procesní legitimaci připustit, tvrdí-li navrhovatel porušení procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu. Je tomu tak tehdy, je-li představitelné, že toto porušení procesních práv mohlo mít za následek dotčení těch hmotných práv navrhovatele, od nichž se odvíjí aktivní legitimace. Tvrzené procesní vady nesmí *a priori* vylučovat možnost projevení v hmotněprávní sféře. V konkrétním případě Vysoké nad Labem toto porušení spočívalo ve zrušení etapizace výstavby, kterou došlo k podstatné změně územního plánu, jenž však nebyl znovu veřejně projednán, a stěžovatel tak neměl příležitost se ke změně vyjádřit. Rovněž tak se nemohl vyjádřit k vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí, které nebylo zpracováno v souladu s požadavky stavebního zákona.

²³⁾ Blíže např. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 3/2008-136 ze dne 16. 12. 2008.

²⁴⁾ K aktivní legitimaci jednoho ze spoluvlastníků nemovitosti viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 5/2010-169 ze dne 24. 11. 2010.

²⁵⁾ V rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 AOs 2/2013-135 ze dne 14. 11. 2013 byla řešena specifická situace navýšení indexu podlažní plochy. Jeho prostřednictvím totiž dojde ke zvýšení intenzity stavebního využití území. Ve svých důsledcích totiž vyjadřuje maximální možnou hustotu zastavění území případně maximálně přípustnou výšku budov na určité ohraničené ploše. Jestliže se zvýší, znamená to, že na dané ploše je možné stavět více budov, případně budovy vyšší. To může vést k tomu, že dosavadní infrastruktura – komunikace, parkoviště, školy, obchody apod. – nemusí být po nárůstu obyvatel dané lokality dostačující. Z tohoto pohledu tak mohou být osoby, které mají vlastnické právo k bytovým jednotkám v blízkosti takto řešené plochy (v daném případě byla bytová jednotka konkrétně vzdálena 50 m), zasaženy ve své právní sféře.

Aktivní procesní legitimace pak musí plynout již ze samotného opatření obecné povahy. Podstatné je, zda je změna obsažená v územním plánu schopná dotknout se právní sféry navrhovatele, tedy zda reálně takové dotčení hrozí. Není rozhodné to, zda v návaznosti na územní plán již byly vydány jiné akty např. v podobě územního rozhodnutí ke konkrétní stavbě. V době, kdy stěžovatel napadá územní plán, nemusí být vůbec zřejmé, jaká konkrétní aktivita se bude na dané ploše realizovat.

Jak bylo naznačeno výše, aktivní procesní legitimace navrhovatele není spojena s uplatněním námitek nebo připomínek v procesu vydávání územního plánu. Nicméně Nejvyšší správní soud konstantně judikuje to, že byť nemůže být procesní pasivita navrhovatele *a priori* vykládána k jeho tíži,²⁶⁾ musí se posoudit s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu. Není sice důvodem, který by sám o sobě vedl k odmítnutí návrhu, přesto může soud v souladu s klasickou zásadou *vigilantibus iura* k pasivitě přihlédnout při meritorním posouzení návrhu, konkrétně při posuzování dotčení práv navrhovatele. V kombinaci s dalšími faktory může vést i k zamítavému rozsudku.²⁷⁾ Tento přístup ostatně potvrdil rovněž Ústavní soud.²⁸⁾

Již bylo zmíněno, že specificky je k podání návrhu legitimována obec v ustanovení druhého odstavce § 101a SŘS. Aktivní procesní legitimaci městských částí vyřešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením č. j. 3 Ao 9/2011-219 ze dne 11. 6. 2013, jímž určil, že městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části. Svůj závěr argumentačně podepřel tím, že byť městské části hlavního města Prahy samy žádný majetek nevlastní, nýbrž jsou toliko v pozici správce majetku hlavního města Prahy jako celku, a nemohou být tedy pojmově územ-

²⁶⁾ Bliže viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010-116 ze dne 16. 11. 2010. Toto usnesení míří především na případy, kdy navrhovatel objektivně námitky nebo připomínky podat nemohl.

²⁷⁾ Bliže viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 2/2009-54 ze dne 18. 11. 2009 a z novějších pak usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ao 9/2011-237 ze dne 18. 12. 2013.

²⁸⁾ V usnesení sp. zn. II. ÚS 482/10 ze dne 5. 1. 2012 se uvádí: „V posuzovaném případě stěžovatel o osudu soudního přezkumu v podstatě předem rozhodl tím, že po celou dobu přípravy návrhu nového územního plánu i v průběhu řízení o něm byl zcela pasivní. Nutno v tomto bodě přisvědčit stanovisku soudu i vedlejšího účastníka řízení, že pořizovatel územního plánu nemůže předvídat a dovozovat výhrady jednotlivých vlastníků pozemků a staveb k návrhu nového územního plánu jinak než prostřednictvím konkrétně vznesených připomínek či námitek. Jestliže tak stěžovatel neučinil, o čemž od počátku nebylo sporu, nedal tím pořizovateli územního plánu šanci opodstatněnost výhrad zvážit a rozhodnout o nich, ať už jakkoliv. Zcela legitimní byl proto postup zastupitelstva, které mlčení stěžovatele vyložilo jako jeho souhlas s podobou územního plánu. Stěžovatelova námitka, že své stanovisko nemohl přednést, protože o projektu nevěděl, není relevantní. Nemá sice takovou povinnost, ale - zvlášť hodlá-li realizovat stavbu - ve svém zájmu by se měl na aktuální podobu územně plánovací dokumentace informovat. Konečně argument, že stran pozemků stěžovatele nebyly podklady dostatečně přesné a ilustrativní, hodnotí Ústavní soud jako ničím nepodložené tvrzení.“

ním plánem zkráceny na vlastnickém právu, mohou být dotčeny ve svém právu na samosprávu. Přitom zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, počítá se samosprávou městské části, byť limitovanou, a nadto mezi pravomoci zastupitelstva městské části výslovně řadí i právo vyjadřovat se k návrhu územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy a schvalovat program rozvoje městské části. O tom, že městská část má „přímý a bezprostřední vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno“ ve smyslu základního požadavku pro přiznání aktivní procesní legitimace nastaveného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, nemůže být pochyb.

Ohledně dotčené veřejnosti dosud Nejvyšší správní soud setrvává na stanovisku, že není možné podat *actio popularis* a ani není připuštěna zvláštní žalobní legitimace dotčené veřejnosti, resp. spolků, jež hájí zejména zájmy ochrany přírody a krajiny. Analogie s ustanovením § 65 odst. 2 SRS, který umožňuje těmto spolkům podat správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí, není připuštěna. Spolek není nositelem hmotných práv, která by mohla být napadeným územním plánem dotčena ve smyslu ustanovení § 101a SRS, ani nemají přímý a nezprostředkovaný vztah k jím regulovanému území. Ani ze stavebního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny či z jiných zákonů takové oprávnění nevyplyvá.²⁹⁾

Aktivní procesní legitimace by přicházela rovněž v úvahu, pokud by vyplývala ze závazků, jež pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva resp. z práva Evropské unie.

Dle ustanovení čl. 9 odst. 2 a 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“) má každý signatář smlouvy zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti mající dostatečný zájem, resp. u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní právní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán přezkoumal po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, jež se týkají vydávání rozhodnutí o navrhovaných činnostech, které jsou uvedeny v příloze I Aarhuské úmluvy (v zásadě takové, jichž se týká proces EIA), a o dalších, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

Nejvyšší správní soud nicméně dospěl v rozsudku č. j. 3 Ao 2/2007 – 42 ze dne 24. 1. 2007 k závěru, že Aarhuská úmluva není přímo aplikovatelnou mezi-

²⁹⁾ Ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny obsahuje pouze právo těchto spolků (dříve občanských sdružení) požadovat informace o zamýšlených zásadách a zahajovaných správních řízeních a právo na účastenství v takových správních řízeních. Ustanovení § 91 odst. 7 stavebního zákona pak zakládá možnost účastenství těchto spolků v územním řízení, ve kterém jsou posuzovány vlivy záměru na životní prostředí.

národní smlouvou, neboť bez její implementace nelze jednoznačně zjistit, které právnické a fyzické osoby se mohou práva na přístup k soudu dovolávat. Nemá tedy aplikační přednost před zákonem ve smyslu ustanovení čl. 10 Ústavy České republiky.³⁰⁾

Na těchto závěrech nemění nic ani zmínka v usnesení č. j. 1 Ao 1/2009-120, kde Nejvyšší správní soud nad rámec posuzované věci uvádí, že nelze *a priori* vyloučit procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. SŘS pro osoby z řad tzv. dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy, neboť soud se v tomto usnesení otázkou nezabýval detailně.

Podobně jako Aarhuská smlouva předpokládá čl. 11 směrnice EIA³¹⁾, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí mají mít možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem správních rozhodnutí vydaných v průběhu řízení upravených ve směrnici. Nelze z něj však dovodit požadavek na přezkum územních plánů. Rozsudkem č. j. 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. 10. 2010 byla sice shledána právě s pomocí přímého účinku směrnice EIA aktivní procesní legitimace spolku (či dle dřívější právní úpravy občanského sdružení) hájícího zájmy životního prostředí ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy – návštěvního řádu národního parku, avšak tento případ byl specifický. Od územních plánů se lišil tím, že návštěvní řád se považuje za záměr, na nějž se vztahuje směrnice EIA. Územní plán není záměrem, ale koncepcí, na které se naopak požadavek soudní kontroly vyplývající ze směrnice EIA nevztahuje. Obdobně nelze dovodit právo na přístup k soudu ani ze směrnice SEA.³²⁾

³⁰⁾ Blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 AOs 3/2012 – 36 ze dne 24. 10. 2013: „Dle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy sice mají smluvní strany povinnost zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly přístup mj. k soudním řízením, v nichž by uplatnily námitky proti jednáním, aktům nebo opomenutím orgánů veřejné správy, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí; platí zde ovšem, že takové osoby musí splňovat určitá kritéria, pokud jsou stanovena ve vnitrostátním právu. Z toho vyplývá, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy opět nepředstavuje samovykonatelné ustanovení mezinárodní smlouvy, které by bez jakýchkoli podmínek a možnosti uvážení smluvních stran stanovilo práva jednotlivcům. Nejvyšší správní soud tedy neshledal přímý rozpor ani mezi § 101a odst. 1 s. ř. s. a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, nebyl tedy ani důvod k postupu dle čl. 10 Ústavy České republiky.“

³¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Dříve článek 10a Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES.

³²⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. V již citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 AOs 3/2012 – 36 ze dne 24. 10. 2013 se soud vyslovil tak, že interpretace směrnice SEA je v tomto směru jasná a není třeba pokládat ani předběžnou otázku k Soudnímu dvoru: „Závěr, podle něhož ze samotné směrnice SEA nevyplývá, ani při použití zásady ekvivalence a zásady

Ještě je vhodné se v této souvislosti zmínit o pasivní legitimaci odpůrce, byť není podmínkou řízení. Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Je na soudu, aby jako s odpůrcem jednal s tím, kdo skutečně odpůrcem být má. U územních plánů je tímto odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoliv zastupitelstvo, které jej vydalo. Zastupitelstvo, které územní plán schvaluje, totiž v tomto případě nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako orgán, jehož jednání je příčitatelné subjektu práv nadanému právem samostatně rozhodovat. Vydávání územních plánů je projevem práva na samosprávu, které náleží obci, nikoliv zastupitelstvu. Proto v tomto případě půjde o rozhodování, které je v soukromoprávní rovině analogické například rozhodování představenstva akciové společnosti, které jedná s důsledky přičitatelnými právě obchodní společnosti.³³⁾ Jiná je situace v případě, kdy není vydáván územní plán, ale je pouze upravována směrná část územního plánu (schváleného podle „starého stavebního zákona“). V těchto případech odpůrcem je ten, kdo tuto úpravu provedl. Tedy obecní úřad ve smyslu § 188 odst. 3 stavebního zákona.³⁴⁾

6. Rozsah přezkumu

Jsou-li dány podmínky řízení, přistoupí soud k meritornímu přezkumu územního plánu. Správní soudy posuzují obdobně jako u klasické správní žaloby proti pravomocnému rozhodnutí pouze zákonnost vydaného územního plánu, nikoliv jeho věcnou správnost. Nemohou zasahovat do činností svěřených z povahy věci moci výkonné. Proto stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně. V rovině aplikace postupu přezkumu opatření obecné povahy to znamená, že správnímu soudu rozhodně nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen

efektivitu a při respektování povinnosti eurokonformního výkladu norem vnitrostátního práva, oprávnění ekologických spolků podat u správního soudu návrh na rušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, považuje Nejvyšší správní soud za natolik jednoznačný a nevzbuzující žádné rozumné pochybnosti, že na něj lze vztáhnout Soudním dvorem uznanou výjimku „*acte clair*“ z jinak existující povinnosti Nejvyššího správního soudu jakožto soudu, proti jehož rozhodnutí není opravný prostředek přípustný, položit dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie Soudnímu dvoru předběžnou otázku ve věci výkladu unijního práva.“

³³⁾ Blíže viz body 44 a 45 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009, jímž byl mimo jiné překonán názor obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 3/2008-136: „...ten, kdo vydal opatření obecné povahy – původcem je konkrétní orgán, nikoliv obec sama a není rozhodné, že zastupitelstvo není subjektem práv ve smyslu soukromoprávním.“ V jiných rozsudcích však soud za aktivně legitimovanou považoval obec.

³⁴⁾ Blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 AOs 2/2013 – 116 ze dne 17. 9. 2013 a navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 AOs 2/2013 – 135 ze dne 13. 11. 2013.

způsob funkčního využití či zda by například nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném.³⁵⁾

Co však soudu přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem, v mezích stanovených hmotněprávními předpisy a zda zásah do práv je přiměřený. Přitom ve smyslu ustanovení § 101d SRS není vázán právními důvody návrhu, může tedy opatření obecné povahy zrušit i z jiných než navrhovatelem tvrzených důvodů. Ne však každá taková vada vede automaticky ke zrušení územního plánu nebo jeho části. S ohledem na komplikovanost procesu vydávání územních plánů a poměrnou složitost právní regulace jejich obsahu, přistupují správní soudy ke zrušení vadného územního plánu jen tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost řízení a opatření obecné povahy jako celku.³⁶⁾

Přejděme nyní konečně k jednotlivým vadám, jež mohou vést ke zrušení územního plánu.

7. Algoritmus přezkumu a jednotlivé vady

V klíčovém rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005 – 98 ze dne 27. 9. 2005 nastavil Nejvyšší správní soud dnes snad již notoricky známý algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který spočívá v pěti krocích.³⁷⁾ Připomeňme, že v prvních třech se posuzuje, zda správní orgán splnil při vydávání opatření obecné povahy kritéria formální, a v posledních dvou krocích kritéria materiální. Nejprve soud zkoumá pravomoc správního orgánu opatření obecné povahy vydat, dále jeho působnost. Třetím krokem je kontrola procesního postupu správního orgánu.

Uspěje-li správní orgán v prvních třech kritériích testu, následuje přezkum

³⁵⁾ Důvody jsou pregnantně vyjádřeny v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ao 2/2010 – 83 ze dne 24. 6. 2010: „Pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertizu, ale též na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb. Tyto orgány by proto měly mít maximální míru úvahy ve výběru funkčního využití území.“

³⁶⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ao 2/2010 – 644 ze dne 20. 5. 2010 jsou důvodem pro zrušení územního plánu takové vady: „...když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení.“

³⁷⁾ Blíže např. BAHÝLOVÁ, L.: Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé). *Soudní rozhledy* č. 7/2011, s. 237 – 242.

obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu s hmotným právem. Za závěrečný krok, který mimochodem není výslovně uveden v SŘS, soud považuje přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.³⁸⁾

O jednotlivých krocích přezkumu a vadách, které typově v jednotlivých fázích přezkumu soud vyhledává, pojednáme nyní blíže.

7.1 Pravomoc správního orgánu

Pravomoc znamená právní prostředky, které má správní úřad k dispozici pro výkon působnosti.³⁹⁾ U pravomoci správního orgánu soud v tomto kroku algoritmu tedy posuzuje otázku, zda tento má oprávnění vydat opatření obecné povahy a jím rozhodnout o právech a povinnostech osob, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. Při posuzování dostatku pravomoci půjde tedy zejména o to, zda územní plán vydal orgán, který ze zákona má oprávnění takový právní prostředek použít, tedy zda územní plán vydalo zastupitelstvo obce.

7.2 Působnost správního orgánu (jednání ultra vires)

Správní orgán se pohybuje v mezích své působnosti, jestliže se pohybuje v jemu zákonem (věcně a místně) vymezené oblasti.⁴⁰⁾ Zkoumá se dostatek působnosti věcné, místní, osobní a případně časové. U věcné působnosti se posuzuje, zda správní orgán nestanovil nějaké povinnosti nad rámec jemu stanovených zákonných limitů. Z věcných oblastí by překročením působnosti bylo vybočení z mezí toho, co je předmětem územně plánovacích dokumentací dle stavebního zákona. Naopak rozpor územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací se dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu posuzuje jako rozpor se zákonem v rámci čtvrtého kroku algoritmu, nikoliv jako nedostatek pravomoci či

³⁸⁾ Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005 k testování proporcionality uvádí: „Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“.

³⁹⁾ SLÁDEČEK V.: *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 264.

⁴⁰⁾ Tamtéž.

působnosti.⁴¹⁾ Teoreticky přichází v úvahu překročení místní působnosti, jestliže by zastupitelstvo územním plánem regulovalo území jiné obce.

7.3 Procesní postup správního orgánu

Postup při vydávání územních plánů je stručně popsán v bodu 3 tohoto článku. Porušení pravidel tohoto postupu je nejčastějším důvodem zrušení územního plánu. Zatímco pravomoc a působnost správního orgánu k vydání územního plánu jsou totiž zpravidla dány, v komplikovaném procesu vydávání územního plánu se lze dopustit pochybení poměrně snadno.

Ne každé tvrzené procesní pochybení však povede k úspěšnosti návrhu. Nezákonnost územního plánu totiž nezpůsobuje jakékoliv procesní pochybení, ale pouze vada, která je takové intenzity, že ve svém důsledku znamená zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatele. Navrhovatel tedy musí tvrdit, jakým způsobem konkrétní pochybení mohlo mít dopad do jeho hmotných práv. Nyní zmíníme alespoň některé častější vady, které takovéto intenzity dosahují.

Předně musí správní orgán zvolit správnou formu regulace území. Stavební zákon v ustanovení § 59 umožňuje obcím, které nemají územní plán, vymezit zastavěné území. K tomu je příslušný obecní úřad dané obce nebo úřad územního plánování. Byť se zastavěné území vymezuje také opatřením obecné povahy, je celý proces oproti procesu vydávání územního plánu značně zjednodušen, je časově kratší a finančně méně náročný, pro obce tedy výhodnější. Důležitost vymezení zastavěného území spočívá v tom, že stavební zákon v takovémto území umožňuje použít zjednodušené postupy územního rozhodování – zjednodušené územní řízení a územní souhlas – a ohlášení vybraných jednoduchých staveb, aniž by byl třeba předchozí územní souhlas nebo územní rozhodnutí. Přitom skutečně jedinou podmínkou pro využití tohoto postupu ze strany obce je to, že pro dané území nebyl vydán územní plán. Byl-li však v minulosti vydán a obec by přistoupila k vymezení zastavěného území samostatným postupem ve smyslu § 59 stavebního zákona, pak by se tím dopustila procesního pochybení, jež je tak zásadního charakteru, že je důvodem pro zrušení vydaného opatření obecné povahy.⁴²⁾

⁴¹⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 185 ze dne 23. 9. 2009 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 3/2011 - 229 ze dne 18. 10. 2012, kde dle navrhovatele měl nedostatek působnosti spočívat v tom, že v územním plánu zastupitelstvo obce vymezilo plochy a koridory nadmístního významu (přeložka silnice I. třídy), aniž tyto plochy a koridory byly vymezeny v nadřazeném územně plánovací dokumentaci.

⁴²⁾ Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Ao 3/2008 - 136 ze dne 16. 12. 2008 dovodil, že příslušnou podmínku § 59 stavebního zákona je třeba vykládat tak, že předpokladem samostatného postupu vymezení zastavěného území je neexistence jakékoli platné územně plánovací dokumentace typově odpovídající územnímu plánu dle stavebního zákona řešící příslušné území, tedy včetně regulačních plánů dle dřívější právní úpravy. Tyto pozbyly platnosti nejpozději 31. 12. 2009, do té doby však byly aplikovatelné, jestliže jejich časová působnost nebyla nijak omezena.

Další pochybení souvisí s tím, že je vynechána některá z fází procesu územního plánování, resp. porušena některá povinnost stanovená stavebním zákonem pro danou fázi závažným způsobem, což vede k nezákonnosti územního plánu. Takovými vadami jsou například absence posouzení kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů, či nerespektování posouzení vlivu koncepce nebo záměru na životní prostředí (SEA/EIA), což byl případ několikanásobného pochybení u územního plánu obce Vysoká nad Labem.⁴³⁾

Ke zrušení územního plánu dochází rovněž z důvodu nerespektování závazných stanovisek dotčených orgánů. Nejvyšší správní soud interpretoval ve svém rozsudku č. j. 2 Ao 2/2008 – 62 ze dne 7. 1. 2009 příslušná ustanovení stavebního zákona tak, že byť některá stanoviska dotčených orgánů nejsou rozhodnutími a další stanoviska nejsou stavebním zákonem označena výslovně jako „závazná“, je třeba z ustanovení § 4 odst. 2 písm. b), věty za středníkem, stavebního zákona jejich závaznost pro územní plánování dovodit. Dichotomii „závazná stanoviska“ a „stanoviska“ užívanou stavebním zákonem je proto možné vykládat tak, že druhá kategorie je nezávazná, pouze pro případy, kdy je vydáváno rozhodnutí ve správním řízení. Se stanovisky dotčených orgánů nemůže zastupitelstvo naložit libovolně podle své úvahy, nýbrž se jedná o závazný podklad pro územní plán. V daném případě šlo konkrétně o stanovisko správy národního parku k územnímu plánu z hlediska ochrany přírody a krajiny. Obdobně shledal soud například povinnost správního orgánu respektovat obsah rozhodnutí o prohlášení stavby za nemovitou kulturní památku.⁴⁴⁾

Podstatnou vadu procesu dále soudy shledávají v nedostatečném vypořádání se s námitkami. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je totiž třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí. Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.⁴⁵⁾ Tyto nároky na odůvodnění rozhodnutí o námitce nejsou

⁴³⁾ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 5/2009 – 185 ze dne 23. 9. 2009: „Ve svém stanovisku krajský úřad upozornil na to, že vyhodnocení vypracované posuzovatelem neobsahuje náležitosti podle přílohy ke stavebnímu zákonu, nýbrž chybně dle přílohy č. 9 k zákonu č. 100/2001 Sb. Na toto pochybení upozornil i navrhovatel v jedné ze svých námitek. Odpůrce se pak dodatečně snažil tuto chybu napravit a vyžádal opravu vyhodnocení od posuzovatele. Posuzovatel opravené vyhodnocení předložil odpůrci dne 30. 1. 2008, tedy čtyři dny před schválením napadeného územního plánu. Opravené vyhodnocení nebylo zpřístupněno veřejnosti ani navrhovateli ani nebylo předmětem jednání. ... je zřejmé, že přejmenováním názvů kapitol bez úpravy obsahu vyhodnocení (tedy samotného textu) nelze dosáhnout souladu s přílohou ke stavebnímu zákonu. ... Je tedy zřejmé, že „náprava“ zajištěná na poslední chvíli odpůrcem zůstala na úrovni formální a nemohla zhojit vadu vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí.“

⁴⁴⁾ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 3/2009 – 76 ze dne 21. 10. 2009.

⁴⁵⁾ Blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 5/2010 – 169 ze dne 24. 11. 2010, který se týkal změny územního plánu obce Jesenice.

samoučelné. V procesu přípravy staveb a jejich následného povolování je totiž poměrně přísně uplatňována zásada „nechť si každý střeží svá práva“, neboť tvrzení zásahu do práva musí být uplatněno v závislosti na tom, v čem je takový zásah spatřován v příslušné fázi schvalovacího procesu, včetně procesu vydávání územního plánu. Jestliže dotčená osoba nevystihne řádně fázi řízení, kdy má tvrzení o zásahu do svých práv uplatnit, pak již nemá později možnost obrany. Jestliže je účelné předejít zásahu do práva ve fázi územního plánování, tedy námitka je v zásadě obecnějšího rázu a netýká se jedné konkrétní stavby, nýbrž obecně způsobu využití území, jak je předvídáno územním plánem, neměla by si dotčená osoba svá tvrzení „schovávat“ až na fázi územního či stavebního řízení.⁴⁶⁾

Na druhou stranu soudy uznávají, že i povinnost správního orgánu vypořádat se s námitkami musí mít určitý limit a detail, do jakého se jimi zabývá, by měl přiměřeně odpovídat skutečné obsahové složitosti konkrétní námitky.⁴⁷⁾ Nadto by se jednalo o nepřípustný zásah do práva na samosprávu. Konkrétnost odůvodnění má v zásadě odpovídat míře konkrétnosti námitky.⁴⁸⁾

⁴⁶⁾ Nejvyšší správní soud se otázkou vymezení příslušné fáze, kdy je třeba bránit svá práva, jež mohou být dotčena budoucí stavbou, zabýval v rozsudku č. j. 7 As 57/2007 – 98 ze dne 2. 4. 2008, který se týkal námitek vznesených proti zvolené variantě silničního okruhu obce, přičemž vyslovil následující závěry: „Právě pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. Proces schvalování změny územního plánu proto stěžovatelka mohla napadat právě v tomto stadiu územního plánování, a nikoliv až v řízení územním. V rámci územního řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizována či nikoliv. V této fázi již otázka nezní „zda“, ale „jak“. Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Není proto ani přípustné dodatečně zpochybňování schválené územně plánovací dokumentace, resp. územního plánu nebo změny těchto materiálů, v navazujícím územním řízení nebo dokonce v rámci soudního přezkoumání územního rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o umístění stavby. Není tedy ani možné, aby stěžovatelka, která nevnesla včas námitky proti změně územního plánu, toto své opomenutí „napravovala“ tím, že formálně brojí proti rozhodnutí o umístění stavby, a ve skutečnosti napadá územně plánovací dokumentaci. To ostatně i stěžovatelka přiznává, když v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje námitky proti schválené územně plánovací dokumentaci a *de facto* navrhuje zrušení rozhodnutí o změně územního plánu. Pokud tedy stěžovatelka při soudním přezkoumávání rozhodnutí o umístění stavby brojí proti územně plánovací dokumentaci, jde o irrelevantní námitky, které nejsou přípustné.“

⁴⁷⁾ Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 vydaném ve věci územního plánu Rokytnice nad Jizerou toto vyjádřil tak, že: „...požadavky na detailnost vypořádání se s námitkami nesmí být přehnané, neboť by to vedlo k přepjatému formalismu, který by ohrožoval funkčnost územního plánování a narušoval jeho stabilitu a právní jistotu občanů.“

⁴⁸⁾ Například u změny územního plánu Pardubic (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 AOs 5/2013 – 45 ze dne 15. 10. 2013) bylo obsahem námitky stěžovatelky to, že tato nesleduje veřejný zájem, stěžovatelka s ní nesouhlasí a do jejího vlastnického práva bylo zasazeno nepřiměřeným způsobem, přičemž poklesla hodnota jejich nemovitostí. Soud pak při takto nekonkrétní námitce nekladal příliš vysoké nároky na odůvodnění rozhodnutí o ní, když dospěl k závěru, že: „Pokud jde o požadavky kladené na odůvodnění změny územního plánu, je soud toho názoru, že odůvodnění je třeba hledat nejen v textové a grafické části odůvodnění územního plánu, nýbrž jej lze dovodit i z obsahu správního spisu. ... Byť by zajisté bylo

Kromě povinnosti správního orgánu, aby se sám vypořádal s námitkou, má rovněž povinnost předložit dotčenému orgánu k zaujetí stanoviska takovou námitku oprávněné osoby, která se obsahově týká veřejného zájmu, jehož ochrana je v působnosti příslušného dotčeného orgánu.⁴⁹⁾ Nicméně takovýto požadavek dotčené osoby a tvrzení veřejného zájmu nesmí být pouhou zástěrkou prosazování jejich osobních zájmů, které nijak s veřejným zájmem nesouvisí. Pokud účastník požaduje stanovisko dotčeného správního orgánu, které má sloužit k vymezení veřejného zájmu, není nutné jej vyžádat, je-li zřejmé, že účastníkovi nejde o hájení takového zájmu, ale naopak o jeho zájem soukromý.⁵⁰⁾

Podobně jako u námitek i nedostatečné vypořádání se s připomínkami v odůvodnění opatření obecné povahy povede ke zrušení územního plánu.⁵¹⁾ Předně nesmí být jen formální. Podrobnost vypořádání se s konkrétní připomínkou pak podobně jako u námítky závisí na její relevanci, rozsahu a detailnosti. Vypořádá-li se správní orgán s námitkou nesprávně jako s připomínkou, může to být důvodem ke zrušení územního plánu. Pokud však pouze námitku formálně označí za připomínku a věcně se jí zabývá jako námitkou, pak soudy uznávají, že taková vada je nepodstatná, neboť takovýmto postupem nedojde k dotčení subjektivních veřejných práv.⁵²⁾

možné, aby odpůrce v odůvodnění změny územního plánu explicitněji a komplexněji vložil důvody, jež vedly ke změně, nemínil soud na tomto požadavku bezvýhradně trvat, neboť by se dopustil přepjatého formalismu ... Z obsahu správního spisu plyne, že oblast „přednádraží“ je velmi dopravně a hlukově zatížena, krajská hygienická stanice ve svém stanovisku jednoznačně potvrdila, že v navazujících řízeních bude trvat na prokázání dodržení hlukových limitů.“

⁴⁹⁾ Bliže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 2/2008 – 62 ze dne 7. 1. 2009 ve věci územního plánu Rokytnice nad Jizerou.

⁵⁰⁾ Takto například Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 AOs 5/2013 – 45 ze dne 15. 10. 2013 k tvrzenému nedostatku vyjádření Krajské hygienické stanice, jehož vyžádání stěžovatelka ve své námitce požadovala (konkrétně požadovala upřesnění již vydaného stanoviska), uvedl: „Takto by byl pořizovatel povinen postupovat např. tehdy, pokud by stěžovatelka tvrdila, že návrh změny územního plánu je v rozporu se zájmem na ochraně veřejného zdraví z důvodu překračování limitů akustického tlaku. Stěžovatelka se nicméně svojí námitkou nedomáhala zajištění veřejného zájmu, nýbrž prosazení vlastního soukromého zájmu.“

⁵¹⁾ Pokud jde o skutečnost, zda je z hlediska přístupu k soudní ochraně nějaký rozdíl mezi uplatněním připomínek a námitek, k této otázce již Nejvyšší správní soud zaujal své stanovisko spočívající zjednodušeně řečeno v tom, že připomínky správní orgán nesmí *a priori* považovat za něco, s čím není třeba se příliš zaobírat. Vypořádání připomínek tedy bude rovněž předmětem přezkumu ze strany správních soudů. Bliže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 5/2010 – 48 ze dne 15. 9. 2010: „Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správně se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.“

⁵²⁾ V rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 1/2008 – 51 ze dne 28. 3. 2008 soud konstatoval, že „...podstatné pro posouzení, zda určité podání je možno kvalifikovat jako námitku či pouze jako připomínku však není kvalita či obsahové náležitosti takového podání, nýbrž to, kdo takové podání učinil. Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem

Výše zmíněné vady se často prolínají (nelze-li je přímo pod tuto „širší“ kategorii podřadit) s poměrně častou vadou nedostatečného odůvodnění územního plánu, které způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Obecné náležitosti odůvodnění vyplývají z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, jež se má použít přiměřeně i na opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu. Jsou jimi důvody vydání územního plánu (zvoleného konkrétního řešení území), podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s námitkami. Nadto zvláštní náležitosti odůvodnění územního plánu stanoví stavební zákon výslovně v ustanovení § 53 odst. 5, dle kterého jimi jsou výsledek přezkoumání územního plánu (souladu jeho návrhu s nadřazenou dokumentací, závaznými stanovisky a právními předpisy), zpráva o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko krajského úřadu k návrhu koncepce podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a sdělení, jak toto bylo zohledněno, komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty a nakonec vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost může způsobit například nesoulad textové a grafické části územního plánu. V případě posuzovaného územního plánu města Zlín⁵⁹⁾ byl pozemek původně vymezen jako plocha pro individuální bydlení a na žádost bylo jeho funkční využití změněno na bydlení hromadné. Přitom ve výrokové části územního plánu tato změna nebyla zmíněna, uvedena byla pouze v odůvodnění v části, která se vypořádávala s připomínkami a v grafické části byl pozemek označen písmeny BH. U vypořádání se s připomínkou bylo uvedeno pouze „vyhovuje se“. Tuto vadu soud označil za vadu zásadního charakteru, ke které musí přihlížet z úřední povinnosti, neboť z odůvodnění není zřejmé, proč obec přistoupila ke změně funkčního využití plochy.

7.4 Případný rozpor vydaného územního plánu s hmotným právem

Nesoulad s hmotným právem může spočívat zejména v porušení stavebního zákona, případně též jiných právních předpisů.

Prvou z takových vad je nedodržení hierarchie, tedy nesoulad územního plánu s územně plánovací dokumentací krajské a celostátní úrovně. Hierarchie musí být stanovena, protože jedno území je regulováno pomocí tří dokumentů, které

pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě zástupcem veřejnosti (§ 52 odst. 2 nového stavebního zákona), musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám. V posuzované věci tak odpůrce neučinil, nelze však přehlédnout, že i přes toto formální pochybení o výhradách navrhovatele v odůvodnění opatření obecné povahy věcně projednal. Toto pochybení odpůrce pak nemělo žádný vliv na možnost navrhovatele domáhat se soudní ochrany...”

⁵⁹⁾ Bližší viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 AOS 3/2012 – 62 ze dne 26. 11. 2013.

nesmí být vzájemně rozporné. Obec musí respektovat vymezení rozvojových ploch nadmístního významu. Sama tyto plochy nemůže ve svém plánu vymezit, není-li s nimi počítáno v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Tyto požadavky vyplývají z ustanovení § 36 odst. 5 a § 53 odst. 4 písm. a) stavebního zákona. Pořizovatel musí při pořizování územně plánovací dokumentace nadto sám ověřit soulad svého návrhu s nadřazenou dokumentací. Též pořizovateli nadřízený orgán (krajský úřad) posuzuje soulad pořizované a nadřazené dokumentace v rámci svého stanoviska k návrhu nebo konceptu. Obdobně nelze vymezit pro rozpor s ustanovením § 59 odst. 1 stavebního zákona zastavěné území samostatným postupem, je-li řešené území regulováno územním plánem.

Další vadou je překročení limitu stanoveného v ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona. Změnou územního plánu lze další zastavitelné plochy vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. S tím souvisí i nesplnění podmínek pro rozsáhlý zábor zemědělského půdního fondu.

7.5 Dodržení zásady proporcionality

Posledním krokem testu zákonnosti územního plánu je posouzení jeho proporcionality. Územním plánem je vybráno jedno z myslitelných řešení daného území, přičemž zejména vlastníci nemovitostí mohou být zasaženi stanovením způsobu jeho využití ve svém vlastnickém právu, když musí strpět omezení, která z územního plánu vyplývají. Vlastnické právo je garantováno článkem 11 Listiny základních práv a svobod. Je předpokladem osobního rozvoje jednotlivce a předpokladem pro využití některých svobod. Není však koncipováno jako absolutní a bezbřehé. Vlastnictví zavazuje a jednotlivec jej nesmí užívat tak, aby ohrožoval práva jiných nebo zájmy společnosti jako celku. Listina připouští jeho omezení z důvodu ochrany práv jiných nebo veřejného zájmu, jímž může být například lidské zdraví, ochrana přírody a životního prostředí. Tato povolená omezení však musí nezbytně sledovat legitimní cíl.

Správní soudy tedy zjišťují, zda omezení, jež s sebou územní plán přináší, takovýto legitimní cíl sledují. Posuzují v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu obecnou přiměřenost regulace, její vhodnost, potřebnost, a zda zásahy jsou provedeny pouze v minimální nezbytné míře a nediskriminačním způsobem. Tedy, zda zásah do vlastnického práva je ještě přípustný, nebo zda již existuje zjevný nepoměr mezi využitím území (zpravidla veřejným zájmem na jeho využití) a omezením vlastnického práva.⁵⁴⁾

⁵⁴⁾ Jakým způsobem Nejvyšší správní soud posuzuje přiměřenost zásahu, lze demonstrovat na rozsudku č. j. 9 AOs 1/2012 – 48 ze dne 11. 12. 2013, který se týkal podrobnějšího regulačního plánu, nicméně jeho závěry lze vztáhnout i na územní plány: „Z ústavní úpravy tak vyplývá povinnost odpůrce, aby v regulačním plánu nalezl spravedlivou rovnováhu mezi zájmy jednot-

Nejvyšší správní soud již konstantně spojuje dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu s předpokladem kumulativního splnění následujících podmínek:

- a. zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod,
- b. zásah je činěn v nezbytně nutné míře,
- c. zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli,
- d. zásah je činěn nediskriminačním způsobem⁵⁵⁾ a
- e. zásah je činěn s vyloučením libovůle.

Nejsou-li tyto podmínky splněny, je třeba územní plán resp. jeho příslušnou část, jíž bylo nepřiměřeným způsobem do vlastnického práva zasaženo, zrušit pro nezákonnost. V opačném případě zásah přípustný je.⁵⁶⁾

livce a zájmem obecným. Zájem obce na jednotném vzhledu však nemůže sloužit jako pouhý podklad pro omezení práv stěžovatelky. Dosah zájmu obce je zároveň určující pro nejvyšší přijatelnou míru možného omezení stěžovatelky. Jinými slovy, obec může práva stěžovatelky omezit jen potud, pokud je její zájem skutečně hodný ochrany. Přitom platí, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). I zcela převažující zájem obce tak nemůže práva stěžovatelky omezit natolik, že by popřel podstatu a smysl práva na vlastnictví a jeho ochranu. Stěžovatelka žije v obci, která dbá, byť zvýšenou měrou, na souladný vzhled nové zástavby. Proti sobě tak stojí zájem stěžovatelky na tom, aby sama mohla určit, jakým způsobem bude její plot vypadat, a zájem odpůrce na použití jednotných stavebních prvků, jež jsou „stěžejním rysem urbanistického pojetí zástavby Letkov – V Podlesí“... citelnost zásahu do práv stěžovatelky nepřesahuje míru, kterou je bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jejího vlastnického práva schopna snášet.“

⁵⁵⁾ Při přezkumu územního plánu Rokytnice nad Jizerou Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Ao 1/2011 – 192 ze dne 2. 10. 2013 posuzoval situaci, kdy navrhovatel nesouhlasil s vynětím jeho pozemku ze zastavitelných ploch. Konstatoval, že došlo k zásahu do jeho vlastnických práv, neboť tímto novým určením funkčního využití pozemku došlo k limitaci jeho využití, a to nikoliv nevýznamně. Nicméně neshledal, že by zásah nebyl proporcionální, neboť o konkrétních plochách, které z důvodu ochrany přírody a krajiny zůstanou nedotčené výstavbou se rozhodovalo na základě kritérií velikosti ploch, jejich povahy a dopravní obslužnosti. Soud však uvedl hypotetické důvody, kdy by vynětí ze zastavitelných ploch bylo diskriminační: „... evidentní zásah do vlastnického práva, není sám o sobě důvodem ke zrušení napadeného dodatku k územnímu plánu z důvodu porušení přiměřenosti právní regulace při územním plánování. Tento závěr by mohl být vysloven například v situaci, kdy by pořizovatel bez relevantních důvodů rozhodl o přípustné zastavitelnosti jiné plochy, která dle uplatněných kritérií vyžaduje vyšší úroveň ochrany životního prostředí a ohrožených druhů, případně kdy by rozhodl o ponechání z hlediska ochrany deklarovaných veřejných zájmů zcela srovnatelné plochy v zastavitelném území na základě prokazatelně diskriminačních důvodů.“

⁵⁶⁾ Blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 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...“

Někdy však nelze dosáhnout toho, aby všichni vlastníci na území regulovaném územním plánem byli dotčeni ve spravedlivé míře, a proto je přípustný i zásah tuto míru přesahující, a to i proti vůli vlastníka. V těchto případech by měla dotčenému vlastníku náležet za omezení přiměřená náhrada. Rozhodování o ní však není předmětem procesu vydávání územního plánu a blíže o ní bude pojednáno v bodu 8 níže.

V procesu územního plánování není poskytována ochrana legitimního očekávání neměnnosti dříve schválené územně plánovací dokumentace. Proto ani „nečekaná“ změna územního plánu nemůže vést ke konstatování porušení zásady proporcionality.⁵⁷⁾

Proporcionalita se posuzuje vždy individuálně s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu. To, co je ještě přiměřené v jedné konkrétní lokalitě, již nemusí být přiměřeným zásahem jinde. Tak například vymezení plochy veřejné zeleně v širším centru velkoměsta u významného dopravního uzlu, jež má sloužit jako bariéra pro snížení hlukové a emisní zátěže, bude zásadě proporcionality vyhovovat, zatímco vymezení plochy veřejné zeleně v malé obci, jejímž smyslem je pouze vykácení náletových stromů a obnovení pohledu na protilehlé části obce odpovídající stavu v 19. století, již této zásadě vyhovovat nemusí.⁵⁸⁾

Stěžovatelé často jako jednu z žalobních námitek uvádějí právě nepřiměřenost zásahu. Zpochybňují existenci veřejného zájmu na konkrétním zvoleném využití území. Důkazní břemeno ohledně toho, zda byl zásah do práv skutečně přiměřený, nese obec. To však platí jen do té míry, dokud přiměřenost zásahu přímo z územního plánu nevyplývá. Jinak musí navrhovatel být zcela konkrétní ve svém tvrzení nepřiměřenosti, aby mohl mít ve věci úspěch.⁵⁹⁾

8. Náhrada škody jako krajní prostředek ochrany vlastnictví

V souvislosti se soudní kontrolou proporcionality zásahu je třeba zdůraznit, že

⁵⁷⁾ Důvod jasně vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 4/2009-104 ze dne 30. 9. 2009: „Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územního plánování nelze dovozovat vytvoření „závazné správní praxe“ – tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“

⁵⁸⁾ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Aos 5/2013 – 45 ze dne 15. 10. 2013 ke změně územního plánu Pardubic a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 6/2011 – 91 ze dne 12. 1. 2012 týkající se obce Petrov.

⁵⁹⁾ Blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Aos 5/2013 – 45 ze dne 15. 10. 2013: „... odpovědnost za dodržení požadavku proporcionality zvoleného řešení, s nímž se pojí zásah do vlastnického práva, a veřejného zájmu, k jehož realizaci toto řešení směřuje, nese odpůrce. Není to tedy vlastník opatřením obecné povahy dotčené nemovitosti, kdo by měl prokazovat, že zásah je neproporcionální či nesleduje žádný veřejný zájem. Pokud nicméně z obsahu opatření obecné povahy vyplývá, že sporné řešení určité plochy je opodstatněno veřejným zájmem, přičemž nejde o libovolný a excesivní zásah do vlastnického práva, pak navrhovatel musí v návrhu na zrušení opatření obecné povahy dostatečně konkrétně a konzistentně tvrdit, proč se domnívá, že zvolené řešení je neproporcionální.“

z pohledu posuzování zákonnosti územního plánu nelze směřovat s přiměřeností zásahu do vlastnického či jiného práva poskytnutí případné náhrady za jeho omezení.

V samotném procesu tvorby územního plánu se žádná náhrada za omezení vlastnického práva, resp. snížení hodnoty nemovitosti, neposkytuje. V zásadě přicházejí v úvahu dva typy zásahů do vlastnického práva, jejichž kompenzaci zákon předvídá.⁶⁰⁾ První z nich spočívá v tom, že se v územním plánu počítá s využitím konkrétní nemovitosti pro budoucí veřejný zájem, například pro stavbu dálnice, a v takovém případě může v následujících řízeních směřujících k jeho realizaci dojít k vyvlastnění této nemovitosti. Podrobnosti k náhradě za vyvlastnění stanoví zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), v platném znění. Jindy se nepředpokládá využití nemovitosti pro konkrétní účel, ale její hodnota klesá již z toho důvodu, že ji do budoucna nelze využít k účelům, ke kterým dle dosavadního právního stavu sloužila nebo sloužit mohla. Tak je tomu tehdy, když na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu dojde ke zrušení určení pozemku k zastavění. Pro tento případ zakotvilo s účinností od 1. 1. 2012 ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona institut náhrady za změnu v území. Na základě něj vlastníku pozemku (resp. oprávněné osobě, které svědčilo právo z územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí), kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku takové změny, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku.⁶¹⁾

Protože se kompenzace řeší samostatně mimo proces územního plánování, správní soud při přezkumu územního plánu nezkoumá její adekvátnost, a ani ji zkoumat nemůže. Proto ani navrhovatel, který požaduje zrušení územního plánu, nemůže být ve věci úspěšný, pokud je jeho právní argumentace založena výlučně na tvrzení, že náhrada je nespravedlivá.

Naopak obec se nemůže v případě, že by zásah způsobený územním plánem nebyl proporcionální a přesahoval spravedlivou míru, úspěšně hájit tím, že tento zásah bude kompenzován náhradou. Poskytnutí náhrady za omezení vlastnické-

⁶⁰⁾ Další případy náhrady za omezení vlastnického práva by musely být řešeny přímo pomocí odkazu na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

⁶¹⁾ Náhrada však nenáleží, jestliže k uvedenému zrušení došlo na základě návrhu dotčené osoby nebo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, či regulačního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila. I po uplynutí lhůty 5 let však náhrada náleží, pokud v této lhůtě nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedenou územně plánovací dokumentací určeno a toto rozhodnutí nebo souhlas je platné, nebo před uplynutím lhůty 5 let byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná.

ho práva, které vyplývá z územněplánovací dokumentace a přesahuje spravedlivou míru, je sekundární. Lze ji totiž poskytnout pouze v případě, že územněplánovací dokumentace není v rozporu se zákonem. V opačném případě nárok na náhradu nevzniká a je na místě územněplánovací dokumentaci (či její část) pro nezákonnost zrušit.⁶²⁾

9. Závěrem

Cílem tohoto článku bylo zejména poskytnout přehled nejčastějších chyb, jichž se obce při územním plánování dopouštějí, a poskytnout tak určitý návod, čeho by se měly vyvarovat.

Ze statistických údajů o soudním přezkumu územních plánů v letech 2007-2013 vyplývá, že ze sto dvaceti čtyř rozsudků, které Nejvyšší správní soud vydal, došlo celkem ke zrušení ve čtyřiceti čtyřech případech, z toho patnácti územních plánů jako celku, v ostatních případech byly zrušeny zčásti.⁶³⁾ Ze statistiky vyplývá, že v 75 % případů bylo důvodem zrušení procesní pochybení. Nejčastější chybou obcí je tedy nedodržení zákonem stanoveného postupu, přičemž největší problémy dělá obcím správné vypořádávání námitek, posouzení vlivů na životní prostředí a veřejné projednání.⁶⁴⁾ Přesto nebyla vydána žádná obecná metodika, která by popisovala souvisle celý územně plánovací proces a kterou by obce zřejmě uvítaly. Ústav územního rozvoje společně s Ministerstvem pro místní rozvoj vydávají pouze metodiky dílčí, které považují za dostačující. Žádná z těchto dílčích metodik se ale nevěnuje tomu, jak správně by měly být vypořádány námitky.⁶⁵⁾

O to důležitější se jeví judikatura Nejvyššího správního soudu, jejímž zobecněním se dají získat vodítka, jak správně v procesu územního plánování postupovat. Z rozboru jednotlivých důvodů, jež vedou ke zrušení územních plánů nebo jejich částí, vyplývá, že správní soudy přistupují k přezkumu spíše zdrženlivě a uznávají, že obce musí mít dostatečný prostor pro volbu řešení svého území, kterou považují za nejvhodnější. Přesto trvají na odstranění nejzávažnějších excesů a poskytují

⁶²⁾ Blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009.

⁶³⁾ Připomeňme však, že od roku 2012 rozhoduje Nejvyšší správní soud pouze o kasačních stížnostech.

⁶⁴⁾ SUCHÁNKOVÁ, J.: Opatření obecné povahy coby právní forma územního plánu. S. 77. *Diplomová práce. Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní*. 2014. Vedoucím diplomové práce je autorka tohoto článku.

⁶⁵⁾ Mezi vydané metodiky patří např. postup pořizování územního plánu v případě, kdy byl požadavek na posouzení vlivů na životní prostředí uplatněn ve stanovisku dotčeného orgánu podle § 50 odst. 2 stavebního zákona, uvedení srovnávacího textu s vyznačením změn jako součásti odůvodnění změny územního plánu, metodické sdělení MMR k opatřování územně plánovací dokumentace razítkem autorizovaného architekta, metodické sdělení k vymezení ploch pro golfové hřiště v územním plánu, metodické sdělení MMR k tzv. „povinné“ změně územního plánu. Metodiky jsou vypracovány ve stylu odpovědi na otázku, a to v rozsahu 1-2 strany.

tak dostatečnou záruku ochrany subjektivních práv. Z trendu narůstajícího počtu návrhů na zrušení územních plánů a jiných opatření obecné povahy, lze dovodit, že se fyzické i právnické osoby postupně naučily využívat svých práv na soudní ochranu i u tohoto právního institutu. Obce by tedy neměly zůstat pozadu, měly by se s aktuální judikaturou seznámit a při vydávání územních plánů by se měly soustředit zejména na řádné vyřizování námitek, zajišťování podkladů a správné provedení veřejného projednání. To vše s ohledem na to, že v brzké době lze očekávat vydávání územně plánovací dokumentace celou řadou obcí s územním plánem vydaným před rokem 2006, které doposud nepořídily územní plán dle nových předpisů. Takovéto územní plány totiž musí být dle stavebního zákona pořízeny do konce roku 2015.

Od doby, kdy byl návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části do SŘS zaveden, však Nejvyšší správní soud vytvořil poměrně bohatou judikaturu, ze které mohou dostatečně čerpat i krajské soudy, na které byla přenesena věcná příslušnost. Nezbyvá tedy než věřit, že se z rozhodovací praxe obce poučí a k vadám, jež by vedly ke zrušení územního plánu, bude docházet stále méně často.

Shrnutí:

Územní plán slouží k vymezení možných způsobů využití území obce. Přitom obec volí jedno z možných řešení, a tím i mezi často protichůdnými zájmy. Mnohdy není možné se vyhnout zásahům do práv jednotlivců, zejména do práva vlastnického. Vydává se formou opatření obecné povahy, jehož zákonnost mohou přezkoumat správní soudy. V rámci ustáleného algoritmu zkoumají pravomoc a působnost správního orgánu, který jej vydal, soulad s procesní a hmotněprávní úpravou a proporcionalitu vydaného územního plánu. Vzhledem k tomu, že proces vydávání územních plánů i právní regulace jejich obsahu jsou komplikované, může dojít snadno k pochybení. K jejich zrušení soudy proto přistupují tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, v intenzitě zpochybňující zákonnost řízení a územního plánu jako celku. Cílem příspěvku je na rozboru aktuální judikatury ukázat, které aspekty soudy nepřezkoumávají a kudy vede hranice mezi vadami způsobujícími nezákonnost územního plánu a vadami nepodstatnými.

Zoning plans and administrative courts – summary:

Zoning plans serve to define the possible uses of the municipality's space. In doing so, the municipality chooses one of possible solutions, and thus between the often conflicting interests. It is not possible to avoid interference with the rights of individuals, especially the rights of ownership, in many cases. Zoning plan is issued in the form of a measure of a general nature the legality of which may be reviewed by administrative courts. They check within the steady algo-

rhythm the powers and competence of the administrative authority that issued it, the accordance with procedural and substantive rules, and proportionality of the issued zoning plan. Given that the procedure of issuing zoning plans and the legal regulation of their content are complicated, a mistake can occur easily. The courts therefore quash them only if law was violated to a considerable extent, reaching the intensity questioning the legality of procedure and zoning plan as a whole. The aim of this paper is to show through an analysis of current case law which aspects the courts do not examine at all, and the boundaries between defects causing lawlessness of zoning plans and irrelevant flaws.