

PRÁVNÍ MONOGRAFIE

Územní plány před  
Nejvyšším správním soudem  
se zaměřením na otázky  
aktivní legitimace

VENDULA ZAHUMENSKÁ  
JAROSLAV BENÁK

Vzor citace: ZAHUMENSKÁ, V., BENÁK, J. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, 152 s.

ÚSTŘEDNÍ KNIHOVNA  
právnícké fakulty MU  
S-3262 g / 166 912

Recenze:

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

**Právní stav publikace je k 31. 8. 2016.**

© Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.,  
Mgr. Jaroslav Benák, Ph.D., 2016

ISBN 978-80-7552-404-1 (brož.)

ISBN 978-80-7552-405-8 (e-pub)

## Obsah

<b>O autorech</b>	VII
<b>Seznam zkratk</b>	IX
<b>Motto</b>	XI
<b>Úvod</b>	XIII
<b>Vymezení výzkumných otázek</b>	XVI
<b>Metodologie</b>	XVIII
<b>Kapitola 1 Přístup k soudu</b>	1
1.1 Přístup k soudu a právo na přístup k soudu	1
1.2 Složky přístupu k soudu	2
1.2.1 Formální přístup k soudu	2
1.2.2 Materiální přístup k soudu	4
1.2.3 Argumentační přístup k soudu	5
1.2.4 Efektivita přístupu k soudu	6
1.3 Zaměření publikace	6
<b>Kapitola 2 Obecný úvod k soudní kontrole územních plánů</b>	7
<b>Kapitola 3 Podmínky řízení</b>	17
3.1 Aktivní legitimace	18
3.1.1 Vlastníci nemovitostí a otázka dotčenosti na právech	21
3.1.2 Obce	24
3.1.3 Aktivní legitimace městských částí hl. m. Prahy	26
3.1.4 Spolky	27
3.1.5 Zástupce veřejnosti	34
3.1.6 Členové zastupitelstva	41
3.1.7 Ochrana práv třetích osob	43
3.1.8 Pasivita navrhovatele	46
3.2 Pasivní legitimace	47
3.3 Osoby zúčastněné na řízení	49
<b>Kapitola 4 Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy</b>	53
4.1 Pravomoc k vydání územního plánu a působnost správního orgánu	55
4.2 Proces přijímání	60

4.2.1	Doručování v územním plánování	62
4.2.2	Připomínky a námítky	66
4.2.3	Veřejné projednání	68
4.2.4	Dotčené správní orgány	73
4.2.5	Odůvodnění územního plánu	76
4.3	Hmotněprávní přezkum	77
4.4	Přiměřenost řešení v územním plánu	82
<b>Kapitola 5 Postavení soudu při přezkumu</b>		<b>85</b>
<b>Kapitola 6 Náhrady za změny v území při přijetí nového územního plánu nebo jeho změny</b>		<b>89</b>
<b>Kapitola 7 Situace po zrušení územního plánu nebo jeho části</b>		<b>93</b>
7.1	Územní rozhodnutí jako limit pro zrušení části územního plánu	93
7.2	Náhrady při rušení územního plánu nebo jeho části soudem	97
7.3	Nahrazení zrušeného územního plánu	104
<b>Kapitola 8 Novela stavebního zákona</b>		<b>107</b>
8.1	Zkrácený postup pořizování změn územního plánu	107
8.2	Soudní přezkum územního plánu	109
<b>Závěr</b>		<b>115</b>
<b>Summary</b>		<b>117</b>
<b>Seznam použité literatury a dalších zdrojů</b>		<b>119</b>
<b>Rejstřík citované judikatury</b>		<b>125</b>
<b>Věcný rejstřík</b>		<b>130</b>

## O autorech

### **Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.**

Právnička, která se dlouhodobě věnuje územnímu plánování a zejména otázkám spojeným s participací veřejnosti na rozhodování. V roce 2014 získala doktorský titul na Katedře práva životního prostředí a pozemkového práva na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, když úspěšně obhájila disertační práci na téma účasti veřejnosti v územním plánování. Je autorkou řady odborných i populárně naučných textů. Od roku 2007 pracuje v neziskovém sektoru a spolupracuje s Fakultou sociálních studií Masarykovy univerzity.

### **Mgr. Jaroslav Benák, Ph.D.**

Vystudoval Právnickou (Mgr. 2010, Ph.D. 2015) a Ekonomicko-správní fakultu (Bc. 2012 – obor Ekonomika a řízení neziskových organizací) Masarykovy univerzity. V současnosti je odborným asistentem na Katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity. V minulosti působil též jako výzkumný pracovník v Centru pro výzkum neziskového sektoru. Ve své odborné činnosti se zabývá problematikou práva na přístup k soudu a spolkovým právem.

# Úvod

**Územní plánování** je jednou z nejdůležitějších činností veřejné správy a zásadním nástrojem pro rozhodování o budoucím využití území. Základním cílem územního plánování, který definuje sám zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), je **vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území** spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Takový rozvoj by měl uspokojit potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Územní plánování má také směřovat k ochraně a rozvoji (a to ve veřejném zájmu) přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území (je nezbytné chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti). V jeho rámci se musí dbát také na urbanistické, architektonické a archeologické dědictví. Za tímto účelem má územní plánování stanovit podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťovat ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků, čehož se může dosáhnout především sledováním stavu a vývoje spravovaného území, péčí o rozvoj území a ochranou hodnot, u kterých na tom panuje shoda společenství.<sup>2</sup>

Jedním z úkolů územního plánování by také mělo být, opět s ohledem na veřejné zájmy,<sup>3</sup> **spoluvytvářet místní pravidla pro správu území**, a tím dát občanům právní jistotu a určitost vztahům, do kterých vstupují. Současně je třeba směřovat k **podpoře přirozeného vývoje území** a co nejméně mu bránit, **určovat kritéria pro výstavbu a hospodářský rozvoj území**, přičemž tato kritéria sice jsou restriktivní, avšak nesmí být pouze omezující – musí být také **motivační** a musí **směřovat k nalézání nových řešení**.<sup>4</sup> Jednoznačně platí, že „ve srovnání se stavěním je v územním plánování toto úsilí o to komplikovanější, oč je komplikovanější vnitřní život obce, kraje, státu nebo mezinárodního společenství. Všechny tyto územní (nebo lépe prostorové)

<sup>2</sup> PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007, s. 31.

<sup>3</sup> Mezi veřejné zájmy, na které je třeba při územním plánování brát ohled, můžeme zařadit kupř. ochranu zeleně, památek, zdrojů nerostného bohatství, přírody a krajiny, včetně krajinného rázu nebo půdního fondu (připomínáme, že se samozřejmě nejedná o vyčerpávající seznam těchto veřejných zájmů).

<sup>4</sup> PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007, s. 31.

celky se chovají jako pulsující organismus, jako síť tkaná anonymně po dlouhá staletí, a jejich budoucí vývoj bývá často záležitostí jen velmi špatně odhadovatelnou. Uspořádávání či usměrňování života takového organismu je mnohem více poučeným nasloucháním, než vštěpováním universálního ideálu a reglementováním každodenních aktivit člověka a společenství, byť zdůvodňovanou dobrými úmysly.<sup>5</sup>

Vše, co bylo napsáno, je samozřejmě ideálem, ke kterému by se ale měla praxe územního plánování alespoň blížit. Ve skutečnosti se však územní plánování potýká s nebývalou řadou problémů. Veřejný ochránce práv (dále jen „ochránce“) kupříkladu již ve své zprávě za rok 2004 uvádí, že „se v rámci své činnosti opakovaně setkává s podceněním a zanedbáním role a významu územního plánování při ovlivňování podoby lidských sídel a krajiny.“<sup>6</sup> Kritizované „nahodilé a předem nepromyšlené zásahy do území jsou přitom trvalou ranou na urbanistické a architektonické tváři měst a obcí, kterou nelze zhojit v krátkém časovém horizontu, ale často až za dobu několika let za trvalého úsilí a vzájemné spolupráce orgánu územního plánování a stavebního úřadu.“<sup>7</sup> Je s podivem, do jaké míry platí tato slova i dnes, po více než deseti letech. Obdobně jako ochránce vidí roli územního plánování Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“), podle kterého je regulace využití území „otázkou přesahující rámec života jedné i více generací, a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb.“<sup>8</sup> Současně si jsou soudci vědomi toho, že územní plánování je disciplínou náročnou a že jejich úkolem není „činit již tak dosti těžkopádné procesy územního plánování ještě komplikovanějšími do té míry, že požadavky z judikatury vyplývající by byly prakticky nerealizovatelné, čímž by mohly být v důsledku ohroženy samotné cíle a úkoly územního plánování.“<sup>9</sup>

Vzhledem k popsanému významu územního plánování je zřejmé, že je nezbytné vedle samotného plánovacího procesu důsledně regulovat i otázku **přezkumu územních plánů**. Ten má v dnešní době dvě roviny – **správní a soudní**. Územní plány mají sice být výsledkem konsensu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální

<sup>5</sup> PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007, s. 31.

<sup>6</sup> KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004* [online]. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005 [cit. 2013-05-27], s. 34.

<sup>7</sup> Tamtéž.

<sup>8</sup> Rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, sp. zn. 1 Ao 3/2007, část VI. Veškeré rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). (To platí pro všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu použitá v této publikaci. Tato informace nebude dále uváděna.)

<sup>9</sup> Rozsudek NSS ze dne 31. srpna 2016, sp. zn. 4 As 88/2016.

zájmy obyvatel obce,<sup>10</sup> současně se ale z podstaty věci nejedná o dohodu, která by vyhovovala všem subjektům a která by plně respektovala práva a zájmy každého. Proto je celý proces upraven stavebním zákonem a jinými právními předpisy tak, aby byla možná případná náprava nezákonného stavu a iracionálních rozhodnutí samospráv, a tím zajištěna dostatečná míra ochrany práv a zájmů.<sup>11</sup>

**Soudní kontrola** činnosti veřejné správy je zásadní zárukou zákonnosti ve veřejné správě a soudy svým rozhodováním nepochybně v dlouhodobém horizontu přispívají ke zkvalitňování veřejné správy a k růstu její důvěryhodnosti v očích veřejnosti.<sup>12</sup> Proto se autoři této publikace rozhodli prostudovat dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu ve stavu ke dni 31. srpna 2015, rozhodnutí po rozhodnutí, a na základě toho definovat a popsat názorové proudy, které utváří dnešní územní plánování.

Tato publikace se věnuje soudnímu přezkumu územních plánů měst a obcí (tam, kde se sice rozhodnutí soudu týká zásad územního rozvoje nebo regulačních plánů, ale vyslovuje zásady platné pro veškerou územně plánovací dokumentaci, tj. zásady územního rozvoje, územních plánů měst a obcí a regulačních plánů, popisujeme i tuto judikaturu).

Dodáváme také, že jsme se v této publikaci chtěli zaměřit především na soudní přezkum územních plánů, a nevěnujeme proto tolik prostoru prostému popisu toho, co územní plány jsou. Věříme, že existuje dostatek kvalitní literatury, kde čtenáři tyto informace v případě potřeby najdou.

<sup>10</sup> Obdobně platí, že územní plánování nemůže vyrovnávat veškeré zájmy, které se k danému území vztahují. Pokud nejsou některé veřejné zájmy (např. právě veřejný zájem na zvýšení zaměstnanosti) chráněny v procesu územního plánování některým ze specifických právních nástrojů stavebního zákona (zejména povinností projednání s dotčenými orgány a získáním jejich stanovisek), je na politickém rozhodnutí samosprávy, do jaké míry je zváží a zohlední při tvorbě změn územního plánu. Viz rozsudek NSS ze dne 28. července 2011, sp. zn. 6 Ao 3/2011.

<sup>11</sup> Rozsudek NSS ze dne 29. dubna 2008, sp. zn. 4 Ao 2/2008.

<sup>12</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 9. února 2012, sp. zn. 1 As 141/2011.

## Závěr

Záměrem publikace bylo na základě analýzy judikatury Nejvyššího správního soudu zodpovědět dvě výzkumné otázky zformulované v úvodu. První výzkumná otázka mířila na **okruh subjektů oprávněných zahájit soudní kontrolu územních plánů**. Ukázalo se, že (v souladu se zákonným vymezením v § 101a s. ř. s.) přístup do tohoto řízení je založen na *injury standing*. Soud připoustí do meritorního přezkumu pouze návrhy učiněné někým, kdo plausibilně tvrdí, že byl zkrácen na svých právech. Takovými navrhovateli nejčastěji jsou vlastníci pozemků dotčených územním plánem, obce a městské části a spolky.

V některých případech lze vysledovat určitý odklon judikatury od striktní koncepce *injury standing*, když některá rozhodnutí například argumentují ve prospěch oprávnění městské části zahájit řízení tím, že subjekty územní samosprávy chrání právo na zdravé životní prostředí svých občanů.<sup>365</sup> Podobně v případě spolků dosud soudy na jedné straně trvají na výchozí premise, že spolky nemohou být nositeli práva na příznivé životní prostředí, zároveň však připouštějí, že jsou spolky důležitou součástí občanské společnosti a sdružují občany, kteří mohou být územním plánem či jeho změnou dotčeni ve svých právech, včetně práva na příznivé životní prostředí.<sup>366</sup>

Druhá výzkumná otázka se týkala meritorního přezkumu územních plánů. Naším cílem bylo zjistit, jak soud postupuje při přezkumu, v jakých případech soud územní plán zruší a kdy se naopak chová deferenčně. Pro **postup při přezkumu** byla v rámci judikatury rozpracována metoda, jíž se soudy v zásadě bez výraznějších odchylek řídí. Tato metoda je nazývána algoritmem přezkumu a tvoří ji pět níže vypočtených kroků. Soud tyto kroky aplikuje postupně s tím, že neprojde-li OOP některým z kroků, soud je zruší, aniž by ověřoval splnění zbývajících kroků. Soud postupně zkoumá:

1. Zda bylo OOP vydáno k tomu oprávněným orgánem.
2. Zda správní orgán při vydávání OOP nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti.
3. Zda OOP bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
4. Obsah OOP z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem – zde hmotným právem.

<sup>365</sup> Pro bližší podrobnosti srov. kapitolu 3.1.4.

<sup>366</sup> Srov. kapitolu 3.1.4 a tam citovanou judikaturu.

5. Obsah napadeného OOP z hlediska jeho proporcionality.

Z jednotlivých rozhodnutí lze vysledovat jisté **trendy v přístupu Nejvyššího správního soudu k jednotlivým krokům a kritériím**. Je-li některé kritérium binární, má jeho nesplnění vždy za následek zrušení OOP. Tak je tomu například vydal-li OOP orgán, který k tomu neměl pravomoc, nebylo-li vyžádáno stanovisko dotčeného orgánu či nebylo-li OOP odůvodněno.

U škálovatelných kritérií (typicky například délka a kvalita odůvodnění) se obtížněji stanovuje hranice, za níž již vydané OOP neobstojí. Konkrétní rozhodnutí ukazují, že soudci jsou ochotni tolerovat i nižší kvalitu odůvodnění či menší procesní chyby, zůstane-li zachován účel a smysl právní úpravy.

Konečně pak v případě věcných otázek jsou soudy otevřeně deferenční k výsledkům demokratické deliberace v rámci orgánu vydávajícího OOP. V judikatuře je výslovně konstatováno, že soudům nepřísluší hodnotit, zda obec měla či neměla schvalovat územní plán a zda bylo vhodnější pro stavební účely vyhradit ten či onen pozemek. Zároveň Nejvyšší správní soud konstatuje, že zvolené řešení, které získalo politickou podporu, nemusí být nutně nejlepší z hlediska všech odborných kritérií. Soud si pouze vyhrazuje přezkoumávat proporcionalitu zvoleného řešení. Přesněji řečeno si vyhrazuje možnost zrušit OOP či jeho část v případě, že má nepřiměřené dopady do právní sféry konkrétního navrhovatele.<sup>367</sup>

## Summary

Presented monograph deals with the topic of town and country planning from the perspective of judicial review of planning documentations. Our aim was to analyse the case law of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic in order to find out:

- 1) Who has the standing, i. e. who is entitled to initiate the judicial review of planning documents.
- 2) How the court proceeds, i. e. whether it has an established methodology of reviewing and under which circumstances it will annul the plan.

Our findings are based on all decisions concerning land use planning that were published before 31<sup>st</sup> August 2015. We were able to answer both research questions using these decisions.

Firstly, the access to court is based (in accordance with the § 101a of the Code of Administrative Justice) on the *injury standing doctrine*. Only those who are directly affected by the plan can ask the court to review it. In most cases the initiators are the landowners whose property is regulated by the plan, towns, town districts and associations.

However, in some cases the departure of this doctrine can be observed. Courts allowed petitions made by town districts that were acting on behalf of their citizens and their right to favourable environment. Similarly courts on one hand insist that associations (as legal entities) are not entitled to the human right to favourable environment, on the other hand courts accept that members of the associations are people whose rights might be affected.

Secondly, the Supreme Administrative Court has established a five-step test called algorithm of review ("algoritmus přezkumu" in Czech). This methodology has been applied without significant departures. The court reviews consecutively five different aspects of the plan. If the plan fails in any criterion the court will annul the plan without proceeding to other criteria. The criteria are as follows:

- 1) Did the authorized body issue the plan?
- 2) Did the authority act within its competences?
- 3) Were procedural rules for issuing the plan obeyed?
- 4) Is the content of the plan in accordance with material law?
- 5) Is the content of the plan proportional?

<sup>367</sup> Srov. kapitolu 4.4.



It appears that courts' approach towards different criteria varies. If the criterion is binary (e. g. whether the body was authorized to issue a plan) its non-fulfilment will always result in annullment the plan. In case of scalable criteria (e. g. length and quality of the reasoning) it is much harder to draw the exact line. In general, it can be observed that courts usually tolerate minor procedural errors or lower quality of reasoning as long as the purpose of the law is preserved.

Lastly, the courts are openly restrained towards issues related to the content of the plan. It was explicitly said that the court shall refrain from investigating whether it was in the interest of the town to prepare or not to prepare the plan. Similarly, the court does not possess the legitimacy to assess whether the solution that has been taken by a political body was the best option among all possibilities. The court can annul the plan only if the particular solution was disproportionate with regards to the specific petitioner.

## Seznam použité literatury a dalších zdrojů

### Monografie

- ALEXY, Robert. *Pojem a platnost práva*. 1. vyd. Překlad Pavel Holländer. Bratislava: Kalligram, 2009, 171 s. Exempla iuris. ISBN 978-808-1010-620.
- BARAK-EREZ, Daphne. *Outlawed pigs: law, religion, and culture in Israel*. Madison, Wis: University of Wisconsin Press, 2007, x, 188 s. ISBN 978-029-9221-607.
- BENÁK, Jaroslav, COUFALÍK, Petr, DOSTÁLOVÁ, Markéta a kol. *Bezplatná právní pomoc v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 89 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 479. ISBN 978-802-1069-671.
- FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 400 s. ISBN 978-807-3576-851.
- FONTANA, David. Docket control and the success of constitutional courts. In GINSBURG, Tom a Rosalind DIXON. *Comparative constitutional law*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2011, s. 624-641. Research handbooks in comparative law. ISBN 1848445393.
- HENDRYCH, Dušan. Opatření obecné povahy trochu jinak. In: *Nový správní řád a místní samospráva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 319.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, xxxviii. Právnické učebnice (C. H. Beck), 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- KAY, Richard S. *Standing to raise constitutional issues: comparative perspectives*. Bruxelles: Bruylant, 2005, x, 365 p. ISBN 28-027-2080-5.
- KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, xxvii, 1660 s. Velké komentáře. ISBN 978-807-4003-653.
- KYNCL, Libor, MRKÝVKA, Petr a kol. *Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, 220 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 444. ISBN 978-802-1067-745.
- KWAK, Arie-Jan. *Holy writ: interpretation in law and religion*. Burlington, VT: Ashgate Pub., c2009, xiv, 204 p. ISBN 07-546-9767-3.
- LARENZ, Konrad. *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. Zweite, neu bearbeitete Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag, 1992, 383 s. ISBN 978-366-2087-107.