



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Judikatura NSS a jak ji zohlednit v ÚP

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR

Ing. arch. Martin Tunka, CSc.
ředitel odboru
Odbor územního plánování



ÚPD/OOP – přezkum krajskými soudy

Algoritmus přezkumu OOP - Ao 1/2005 – 98

1. **pravomoci** - správního orgánu vydat OOP
2. **působnosti** - v zákonem stanovených mezích
3. **procesního postupu** - zda OOP vydáno zákonem stanoveným postupem.
4. **obsahu** – zda OOP/část OOP není v rozporu s hmotným právem.
5. **PROPORCIONALITY ZÁSAHU DO PRÁV**



Chyby v jednotlivých krocích algoritmu

3. krok - procesní postup - zda OOP vydáno zákonem stanoveným postupem - NEJČASTĚJŠÍ VADY

- nevypořádané námitky, jejich nesprávné posouzení, nezahrnutí do odůvodnění,
- nepřezkoumatelnost odůvodnění,
- vnitřní rozpory, nerespektování stanovisek DO
- opomenutí připomínek
- nedodržení postupu změny grafické části
- nevyhodnocení vlivů na ŽP (ELV), v rozporu s předpisy, se stanoviskem MŽP
- nerespektování požadavků PÚR
- nemožnost podat námitky
- nesprávný výklad pojmu v zákoně (zast. staveb. pozemek)
- chybějící stanovisko KÚ



1 Ao 5/2010-169

Požadavky, které uplatňují k návrhu zadání změny územního plánu dotčené orgány, nejsou stanovisky, jejichž obsah by byl závazný pro výslednou podobu zadání změny územního plánu.

Jestliže tedy pořizovatel změny územního plánu neakceptoval požadavek dotčeného orgánu uplatněný včas k návrhu zadání, nezatížil proces pořizování změny územního plánu vadou.

Vadou procesu není ani zohlednění požadavku dotčeného orgánu v zadání změny územního plánu, který byl vznesen až po uplynutí stanovené lhůty.



1 Ao 6/2010-130

Shledá-li soud, že OOP nebo jeho část je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, musí jej bez dalšího v celku nebo v nepřezkoumatelné části zrušit.

Je-li před soudem napadena změna OOP, avšak samotné měněné OOP napadeno nebylo, musí soud zkoumat srozumitelnost měněného OOP a jeho vztah k napadené změně jako předběžnou otázku. Jestliže shledá OOP nesrozumitelným a napadená změna tento stav neodstraňuje, je na místě napadenou změnu OOP zrušit.



1 Ao 3/2008-136

I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. SŘ).

Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho NEPŘEZKOUMATELNOST.

Pozn. OÚP vyhodnocuje kvalitu stanovisek DO

DŮVODY – PODKLADY – ÚVAHY

Rozpor dle § 136 SŘ



Povinnost odůvodnit územní plán nebo jeho změnu z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování není proto pouhou formální záležitostí, ale naopak nutnou podmínkou pro to, aby

- veřejnost,
- dotčené orgány státní správy,
- okolní obce
- i soudy

byly schopny posoudit, zda územním plánem či jeho změnou nedochází k takovému ohrožení.

Odpůrce nijak nezohlednil ÚAP – RURÚ.

chybějící zdůvodnění řešení ve vztahu k existujícímu RURÚ –
důvod pro zrušení OOP



Povinnost odůvodnit soulad s cíly a úkoly ÚP

Cíle územního plánování je třeba považovat za základní principy celé právní úpravy územního plánování, které mají podobu obecných i konkrétních požadavků na vytváření územně plánovací dokumentace.

Jejich porušení může znamenat zásadní ohrožení veřejných zájmů, jejichž ochranu prezentují.

1 Ao 2/2010 - 185 Moravany



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Charakter metodického pokynu MŽP k odnímání půdy ze ZPF

- není právním předpisem
- rozhodující je stanovisko KÚ, ne MŽP
- neodchylovat se v různých případech zákaz libovůle, rovné zacházení

Ochrana ZPF není absolutní

NENÍ MOŽNÝ POUHÝ ODKAZ

1 Ao 2/2010 - 185 Moravany



NEDOSTATEČNOST STANOVISEK DO

Přesně formulované dotazy pořizovatele získat
doplnění pro dostatečné odůvodnění rozhodnutí o
námitkách SZ § 4/2, SŘ

Odpovědnost na obci (pořizovateli), použít § 136 SŘ

9 Ao 1/2011 - 96 Rokytnice n/Jizerou



„PŘEDCHÁZEJÍCÍ ÚP NEZAVAZUJE“

Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování.

6 Ao 3/2009 - Kunžak

Odvolávat se na původní podobu ÚP a legitimního očekávání s tím spojená ... nelze akceptovat jako rozhodující argument

1 Ao 7/2010 - 92 Vracovice

Odkaz na převzetí řešení z předchozího ÚP SÚ nepostačuje –
v odůvodnění rozhodnutí o námitkách

9 Ao 3/2011 -39 SEMILY



1 Ao 5/2010-169

Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.



Dotčený orgán (rozuměj k návrhu změny ÚPO) ... neuplatnil formou závazného stanoviska žádné požadavky k omezení nežádoucích změn krajinného rázu.

Protože navrhovatelé a), b) a c) uplatnili námitku změny krajinného rázu v podáních ze dne 6. 4. 2010, bylo na odpůrci vyžádat si vyjádření tohoto dotčeného orgánu (případně mu dát možnost své stanovisko revidovat, popř. doplnit) a toto v odůvodnění rozhodnutí o námitce ozřejmit.

To se však nestalo. Tuto námitku shledává soud důvodnou.



ODŮVODNĚNÍ STANOVISKA DO

Od obecnějšího (K/N ÚP) ke konkrétnější k rozhodnutí o námitkách – reagovat na konkrétní námitky,

DO je oprávněn požadovat změnu využití, i když dříve souhlasil. Podstatné odchýlení klade vyšší nároky na odůvodnění takového stanoviska (nestačí odkazy, §68/3 SŘ)

Je-li totiž **DO** v postupu směřujícím k vydání ÚP povolán jen ke střežení veřejného zájmu vyplývajícího ze zvláštního zákona (v tomto případě jde o zájem na ochraně zemědělské půdy), **nedisponuje tak širokou mírou uvážení jako orgán rozhodující o vydání ÚPD.**

Jeho úkolem proto není aplikovat při vydání stanoviska jiná kritéria než hledisko míry dotčení jím chráněného veřejného zájmu. Orgán ochrany ZPF by měl **u srovnatelných pozemků** požadovat z hlediska ochrany zemědělské půdy **srovnatelná řešení.**

Případné **odlišné zacházení** se srovnatelnými pozemky je povinen **hodnověrně zdůvodnit.**

Tak je tomu zejména v případech, kdy je na neodůvodněné rozdílné zacházení se srovnatelnými pozemky poukazováno v námitkách.



1 Ao 5/2010-169 (pokračování)

Koncept změny územního plánu je třeba zpracovat vždy, jestliže DO na úseku posuzování vlivů na životní prostředí uplatnil požadavek na posouzení změny územního plánu na životní prostředí v různých variantách.

Uvedený požadavek DO determinuje výrazným způsobem průběh procesu pořizování a schvalování změny územního plánu. Nedodržení tohoto požadavku nemůže být následně zhojeno tím, že DO upustí od svého požadavku ve fázi, kdy mu byl předložen návrh změny územního plánu k zaujetí stanoviska.



Nerespektovány požadavky MŽP na posouzení vlivů, kumulativních účinků a synergických vlivů – procesní pochybení

Protože smyslem posuzování vlivů na životní prostředí je mimo jiné poskytnout dotčeným subjektům dostatek odborných informací o možných vlivech koncepce na životní prostředí, je třeba i v případě vyhodnocení vlivů na životní prostředí trvat na jeho přezkoumatelnosti.

Obsahové nároky sice nemohou z podstaty věci odpovídat požadavkům stanoveným pro přezkoumatelnost rozhodnutí, ale přesto je nutno požadovat, aby z vyhodnocení byly zřejmé závěry a způsob, jakým bylo těchto závěrů dosaženo.

6 Ao 6/2010 - 103 ZÚR Praha



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Chyby v jednotlivých krocích algoritmu

4. krok - rozpor s hmotným právem - 6 případů

- rozpor textové a grafické části,
- porušení § 55/3 SZ – další zastavitelné plochy
- absence koridorů v ZÚR (byla zrušena),
- plocha nadmístního významu nebyla v ZÚR
- časově neomezené stavební uzávěry



1 Ao 2/2010-185

Soulad územního plánu obce nebo jeho změny s nadřazenou územně plánovací dokumentací posuzuje soud zásadně podle právního stavu ke dni schválení územního plánu nebo jeho změny.



POŽADAVEK SOULADU ÚPD OBCE, KRAJE, PÚR

Nutnost souladu nástrojů ÚP. Konkrétní území regulováno 3 nástroji - MUSÍ BÝT V SOULADU

Koridor nebyl v nadřazené ÚPD, „ničeho nemůže změnit ani zakotvení R43 v PÚR“

POZN : – odpůrce se k tomu nevyjádřil, nevyužil možnosti odkazu na PÚR (§ 31/4 závaznost PÚR)

6 Ao 1/2011 - 74 DRÁSOV



6 Ao 6/2010-103

Vzhledem k účelu ZÚR (§ 36 stavebního zákona z roku 2006) upřesnit záměry PÚR (§ 31 citovaného zákona) nepostačuje, pokud ZÚR politiku územního rozvoje bez její další konkretizace pouze přejímají. Míra konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití v ZÚR musí být taková, aby bylo možno zvažovat všechny varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu a vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení zejména ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob.



5. krok PROPORCIONALITA zásahu OOP do vlastnických práv

PŘIMĚŘENOST regulace - rozumné uspořádání vztahů

POTŘEBNOST zásahu do vlast. práv

- i. dosažení sledovaného cíle
- ii. logická souvislost sledovaného cíle s OOP
- iii. nelze cíle lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem ?

MINIMALIZACE zásahu do vlast. práv
v co nejmenší míře



Proporcionalita v širším smyslu

soud chápe obecnou **přiměřenost právní regulace**. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mj. 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 OOP vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (**kritérium vhodnosti**), zda OOP a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (**kritérium potřeby**), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (**kritérium minimalizace zásahu**);

4 Ao 3/2010 -54 změna ÚP hl.m.Prahy



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Proporcionalita v užším slova smyslu

v poslední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného OOP
úměrný sledovanému cíli

4 Ao 1/2010 -54 změna ÚP hl.m.Prahy



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Chyby v jednotlivých krocích algoritmu

5. krok – proporcionalita zásahu do vlastnických práv - 4 případy

- úplný zákaz větrných elektráren,
- změna využití pozemků na rozdíl od původního ÚP
- stavební pozemek změněn na nestavební



6 Ao 3/2009-76

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



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Veřejný zájem, cíle územního plánování

VEŘEJNÝ ZÁJEM – neurčitý právní pojem, nutno vykládat v kontextu konkrétně projednávané věci

VEŘEJNÝ ZÁJEM nelze ztotožňovat se zájmem většiny. Její vůle nemůže zasahovat do elementárních práv menšiny.

1 Ao 7/2010 - 92 Vracovice



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Minimalizace zásahu do vlast. práv

důvod má zákonné cíle a je ústavně legitimní
je **činěn**

- v nezbytně nutné míře,
- nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli,
- nediskriminačním způsobem,

S VYLOUČENÍM LIBOVŮLE - ODŮVODNĚNĚ

1 Ao 1/2009-120



ÚPD/OOP – přezkum NSS

OOP nemůže ukládat povinnosti nad rámec zákona

*např. - do ÚP nepatří to, co je součástí jiné ÚPD (RP)
nebo správního rozhodnutí*

OOP může pouze konkretizovat povinnosti vyplývajících ze zákona



Zásah do vlastnických práv, proporcionalita

ÚP reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu.

Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu.

V tomto smyslu může ÚP představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj.

4 Ao 1/2010 -54 změna ÚP hl.m.Prahy



NSS má proto za to, že vzhledem k důsledkům, které může vymezení VPS v ÚPD mít, je nutno řádně odůvodnit, proč byla jako taková v ÚPD vymezena.

Vzhledem k tomu, že v případě vymezení určité stavby jako veřejně prospěšné může dojít až k nejzávažnějšímu zásahu do vlastnictví k dotčenému pozemku, je nezbytné v procesu územního plánování zcela vyloučit jakoukoli libovůli.

9 Ao 3/2011-39 – SEMILY



Z povahy územního plánování plyne, že vlastníci nemovitostí, které jsou tímto plánováním dotčeni, jsou – ve spravedlivé míře – povinni strpět určitá omezení

Smyslem územního plánování je vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s přihlédnutím k veřejnému zájmu, který je v nejširším slova smyslu zájmem na harmonickém využívání území.

8 Ao 3/2010-194 – KLECANY



Zrušení změny územního plánu (byť např. „jen“ z procesních důvodů) nevede pořizovatele k povinnosti vydat změnu opakovaně (to mj. plyne i z toho, že OOP nelze zrušit a vrátit k dalšímu řízení, ale toliko zrušit – srov. § 78 a § 101d s. ř. s.).

Dojde-li ke zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně územního plánu, ať již v soudním či přezkumném řízení, znamená to, že **platí územní plán v podobě před zrušenou změnou**. To plyne nejen z jazykového výkladu výrazu „změna“, nýbrž také z koncepce stavebního zákona, který stanoví **povinnost každé obce mít vlastní územní plán pro celé své území a neumožňuje územní plán pořizovateli bez dalšího zrušit** (§ 188, § 43 stavebního zákona).

Pokud se tedy v daném případě rozhodl pořizovatel opětovně přijmout změnu č. 7, nemusel navazovat na proces jejího předchozího vydání a vypořádat se s námitkami, které předtím navrhovatel uplatnil.

2 AO 6/2011 - 210 - HLUČÍN



5 Ao 6/2010-65

Územní plán či jeho změna mohou v souladu s § 43 odst. 1 stavebního zákona vymezit plochy a koridory a stanovit podmínky pro jejich využití, a to i odlišným způsobem, než jak dosud stanoví pro některé z pozemků v rámci takové plochy či koridoru dosavadní územní rozhodnutí.

Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití nemůže samo o sobě přímo zakládat, měnit či rušit práva nebo povinnosti fyzickým a právnickým osobám, a tedy ani měnit právní účinky existujících správních rozhodnutí, představuje však závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí do budoucna