

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta Právnická

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Algoritmus přezkumu

územního plánu

Autor diplomové práce: Bc. Radek Šídlo

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D.

Plzeň, 2024

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Radek ŠÍDLO**
Osobní číslo: **R19M0388P**
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**
Téma práce: **Algoritmus přezkumu územního plánu**
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

Úvod

1. Územní plán
2. Soudní přezkum územního plánu
3. Algoritmus přezkumu územního plánu
 - 3.1. 1. Pravomoc vydat územní plán
 - 3.2. 2. Působnost v oblasti územního plánování
 - 3.3. 3. Procesní postup při vydávání územního plánu
 - 3.4. 4. Soulad s hmotným právem
 - 3.5. 5. Zásada proporcionality

Závěr

Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

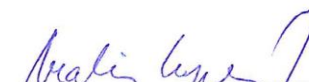
- BLAŽEK, Jiří, 2018. *Stavební zákon s komentářem a souvisejícími předpisy*. Praha: ANAG. ISBN 978-80-7554-107-9.
- FRUMANOVÁ, Kateřina a kol., 2020. *Správní řád praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7598-797-6.
- HENDRYCH, Dušan, 2016. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-624-1.
- KOPECKÝ, Martin, 2023. *Správní právo: obecná část*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-919-8.
- MACHÁČKOVÁ, Jana a kol., 2018. *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-492-6.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **20. června 2023**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



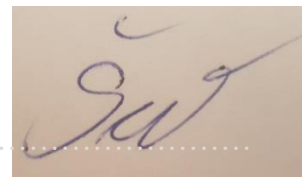
Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 30. srpna 2023

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně pouze s použitím uvedených zdrojů.

V Plzni, 25. března 2024

A rectangular area containing a handwritten signature in blue ink on a light brown background. The signature is stylized and appears to be 'G. W.' or similar.

vlastnoruční podpis

Poděkování

Touto cestou bych rád poděkoval svému vedoucímu diplomové práce JUDr. Zdeňku Horáčkovi, Ph.D. za jeho odborné rady, ochotu, čas a vstřícné jednání. Velké poděkování patří mé rodině a rovněž celé rodině Plecických za podporu při studiu.

Klíčová slova

Územní plán, Algoritmus, Přezkum, Judikatura, Územní plánování.

Key Words

Territorial Plan, Algorithm, Review, Jurisprudence, Spatial Planning.

Obsah

1 Úvod.....	1
2 Územní plán	3
2.1 Území.....	3
2.2 Plánování	4
2.3 Územní plánování.....	4
2.4 Územní plán.....	9
2.4.1 Účel a obsah územního plánu.....	9
2.4.2 Proces pořízení a vydání územního plánu.....	11
3 Soudní přezkum územního plánu.....	23
3.1 Opatření obecné povahy a správní přezkum.....	23
3.2 Soudní přezkum	27
3.2.1 Incidenční a abstraktní přezkum.....	34
3.2.2 Podmínky přezkumu.....	35
4 Algoritmus přezkumu územního plánu.....	44
4.1 Pravomoc vydat územní plán.....	47
4.2 Působnost v oblasti územního plánu.....	48
4.3 Procesní postup při vydávání územního plánu	50
4.4 Soulad s hmotným právem	55
4.5 Zásada proporcionality	57
5 Závěr	61
6 Resume.....	63
Seznam zdrojů	64
Seznam použitých zkratk	71

1 Úvod

Tématem mé diplomové práce je „*Algoritmus přezkumu územního plánu*“. Toto téma jsem si vybral zejména z důvodu osobního zájmu. Po rozhovorech s přáteli a pracovníky na stavebních úřadech za účelem nalezení možností pro budoucí bydlení, jsem zjistil, že podíl obcí, které nemají zpracovaný územní plán není sice velký, ale je větší, než by se mohlo očekávat. I přes fakt, že územní plán jasně vymezuje zastavitelné plochy, čímž by se dalo tvrdit omezení zástavby. Jeho absence ovšem omezení stavby znemožňuje více. Záměrem hlubšího zkoumání problematiky byla možná částečná aplikace získaných informací do budoucího života. Což považuji za určitou přidanou hodnotu.

Nejprve ke klíčovým právním dokumentům, které budou provázány celou diplomovou prací. Již z názvu zákona je zřejmé, že územním plánem se bude zabývat zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů. Důležité je také podotknout, že od 1. 1. 2024 je účinný „nový“ stavební zákon č. 283/2021 Sb., Stavební zákon, platný od 29. 7. 2021, nicméně je v době psaní diplomové práce je účinný pouze pro tzv. vyhrazené stavby. Další nemožností držení se nového stavebního zákona je absence judikátů. V některých pasážích jsem srovnal případné změny, které vešly v platnost novelou.

Dalším klíčovým zákonem je zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád ve znění pozdějších předpisů, kterým se řídí například institut opatření obecné povahy. Podstatou diplomové práce je jednoznačně zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, který se týká soudního přezkumu. Základní vymezení algoritmu územního plánu se nachází pouze v § 101d, odst. 1 a 2 zmíněného zákona. Z čehož vychází potřeba specifikace. Základním rozhodnutím v aplikaci algoritmu přezkumu je rozhodnutí č. j. 1 Ao 1/2005-98 v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud aplikoval kroky, které na sebe navazují a vyplývají z výše zmíněného § 101d.

Za důležité zdroje považuji také komentáře k jednotlivým zákonům. Za velmi přínosné zdroje informací považuji publikace *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity* od Zahumenské a Benáka a *Správní právo: obecná část* od Kopeckého. Zdrojem judikátů byl systém

ASPI, což je automatizovaný systém pro práci s právními informacemi a bezplatná databáze na platformě Zákony pro lidi.

Jak je ze zadání diplomové práce zřejmé, za stěžejní kapitoly považuji územní plán, soudní přezkum územního plánu a algoritmus přezkumu územního plánu. Každá tato část bude podrobně popsána. Zprvu by se mohlo jevit, že kapitola územní plán se problematiky netýká. Nicméně po prostudování několika knih jsem došel k závěru, že bez definice základních pojmů a zejména procesů, by se práce mohla jevit jako vytržená z kontextu z důvodu provázanosti zejména procesů pořizování a vydávání územního plánu s algoritmem. Obecně přiblížím, co to je území a plánování, následně se budu zabývat územním plánováním a územním plánem, včetně účelu a obsahu a procesu pořízení a vydání.

Meritum práce vychází od kapitoly soudního přezkumu. Územní plán se vydává v podobě opatření obecné povahy, v krátkosti se čtenář dozví, z jakých paragrafů vychází téma a že je možné opatření obecné povahy přezkoumat způsobem správním a soudním. Soudního přezkumu se bezesporu týká problematika incidenčního a abstraktního přezkumu, jejichž výchozím bodem je stejný paragraf, dokonce i odstavec. Nicméně rozdíl je značný. Dalšími důležitými pojmy je vymezení aktivní a pasivní legitimace, včetně rozboru okruhu subjektů, kteří jsou legitimováni. Závěr kapitoly se bude věnovat rozsahu přezkumu a kasační stížnosti, tedy opravným prostředkem proti rozhodnutí soudu v prvním stupni.

Algoritmem se rozumí konkrétní postup tak srozumitelný, aby umožnil vyřešit daný druh problému,¹ z čehož vychází, že algoritmus musí mít vlastnosti srozumitelnosti, správnosti, konečnosti, rezultativnosti, opakovatelnosti, determinovanosti a hromadnosti.² Což samozřejmě platí i pro algoritmus přezkumu územního plánu, respektive opatření obecné povahy. Proces algoritmu, jak je zmíněno výše, se aplikuje na základě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2005. Proces obsahuje pět kroků, kterými jsou: pravomoc vydat územní plán, působnost v oblasti územního plánování, procesní postup při vydávání územního plánu, soulad s hmotným právem a zásada proporcionality. Všechny kroky budou popsány jak věcně, tak na konkrétních příkladech, které budou vycházet z judikátů.

¹ MAREŠ, Martin a Tomáš VALLA. 2022. *Průvodce labyrintem algoritmů*. 2. vydání. Praha: CZ.NIC. ISBN 978-80-8816-864-5.

² Mioweb. *Co je algoritmus*. Online. Dostupné z: <https://www.mioweb.cz/slovnicek/algoritmus/>. [citováno 2023-12-5].

2 Územní plán

Vzhledem ke struktuře celé problematiky se jeví za vhodné začít od úplného začátku. Toto považuji za důležité jak z pohledu přiblížení problematiky čtenáři, tak z důvodu, že kapitola 2.4 *Územní plán* je provázána s algoritmem, který přezkoumává správný postup tvorby územního plánu. V následující části bude čtenář seznámen s definicí území a plánování. Dále konkrétněji s popisem územního plánování a se samotným primárním nástrojem, tedy územním plánem. Poslední zmíněná kapitola bude rozvedena do podkapitol: účel a obsah územního plánu a jeho proces pořízení a vydání. Samotný proces zahrnuje kroky: pořízení územního plánu, v této části si dovolím srovnat znění Stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a Stavebního zákona č. 283/2021 Sb., dále navazuje zadání územního plánu, následující fází je návrh, řízení a vydání územního plánu. Důležité je také neopomenout na vyhodnocování územního plánu a jeho změny.

2.1 Území

Území je kategorizováno jako jeden ze tří znaků státu. Konkrétně se jedná o území, veřejnou státní moc a obyvatelstvo.³ Územím se rozumí část zemského povrchu, s čímž je spojena část, která se nachází pod ním i nad ním. Území ve spojitosti s prostředím představuje jeho fyzickou součást, především terén, prostor pro činnost, stavby a infrastruktury nad ním, v něm a na něm. Definice území značí kompletní zemský povrch, který se sestupně dělí na území kontinentů, států, regionálních oblastí, sídelních aglomerací, měst, obcí, části obcí a pozemků. Využitelnou část území je možné do jisté míry zmenšit nebo zvětšit, a to v souladu s faktory, kterými jsou například technické, organizační, sociálně-ekonomické či ekologické faktory. Území je užíváno primárně z přírodního hlediska k hospodárným potřebám, zpravidla k ekonomickým aktivitám (lesnictví, zemědělství a těžba). Využitelnost území značí uložení určitých funkcí do území, které nepřímou souvisí s přírodně-hospodářským potenciálem. Jedná se například o výrobu, bydlení, dopravu či služby.⁴

³ DOČEKALOVÁ, Pavla a kol. 2010. *Úvod do politologie*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2940-4.

⁴ MAIER, Karel. 2004. *Územní plánování*. Praha: Vydavatelství ČVUT. ISBN 80-01-02240-4.

2.2 Plánování

Plánování je ihned druhá fáze činnosti, navazující na etapu první, tedy na zahájení dané činnosti. Jedná se o soubor činností, jejichž výsledkem je vytvoření postupů, metod a plánů, v jejichž souladu bude postupováno při realizaci.⁵ Plánováním se rozumí jakákoliv určitá aktivita k organizaci. Plánování lze popsat v následujících krocích:

- 1) určení cílů plánu,
- 2) podmínky plánu (analýza situace),
- 3) prostředky, návrh postupu k získání určených cílů plánu,
- 4) realizace plánu.

Na každý krok působí poznatky z plánovacího procesu, které se rovněž obohacují s realizací každého kroku. Na poznatky rovněž působí vnější vlivy. Zmíněný proces se provádí u individuálního, krátkodobého i dlouhodobého plánování. Každý zmíněný krok je důležitý pro finální výsledek plánu. V případě, že by došlo k vynechání určitého kroku, či by krok nebyl v souladu s legislativou či metodikou, s velkou pravděpodobností by došlo ke ztrátě racionality průběhu plánovacího procesu a cíl plánovacího procesu by nebyl naplněn.⁶

Plánování je v porovnání s projektováním odlišné v tom, že projekt má na počátku jasně určené konkrétní fáze a s předem definovaným ukončením projektu. Naopak počátek jednotlivých fází plánování je zpravidla ovlivněn, či dokonce vyvolán, poznatkem o změně prostředků či podmínek, na základě čehož je nutné revidovat cíle. Informace o tom, že došlo ke změně, je poskytnuta zpětnou vazbou, která musí být zabudována v procesu územního plánování.⁷

2.3 Územní plánování

Územní plánování je organizovaná činnost obcemi, krajem a státem, s cílem vytvoření komplexních podmínek k udržitelnému rozvoji daného území a výstavbě.⁸

⁵ SVOZILOVÁ, Alena. 2016. *Projektový management. Systémový přístup k řízení projektů*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Grada. ISBN 978-80-271-0075-0.

⁶ MAIER, Karel. 2004. *Územní plánování*. Praha: Vydavatelství ČVUT. ISBN 80-01-02240-4.

⁷ MAIER, Karel. 2004. *Územní plánování*. Praha: Vydavatelství ČVUT. ISBN 80-01-02240-4.

⁸ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. 2010. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-338-7.

Územní plánování stanovuje a zajišťuje podmínky k výstavě a udržitelnému rozvoji území obcí tak, že komplexně a nepřetržitě řeší prostorovou úpravu území a jeho účelné využití se záměrem shody soukromých a veřejných zájmů na rozvoji území.⁹ Územní plánování tvoří a prosazuje politiku územního rozvoje, a to formou ověřování potřeb a postupů realizace změn území, určením podmínek pro jejich povolení a provádění.¹⁰

Multidisciplinární charakter územního plánu ho stanovuje jako formu krajinného plánování s ambicí komplexního řešení krajiny. Jeho teoretickým a filozofickým rámcem je paradigma dlouhodobého udržitelného rozvoje.¹¹ Při plánování konkrétní podoby krajiny je nutné adekvátně zvážit všechny aspekty. Důvodem je, aby nedošlo k poškození krajiny nevhodně situovanými stavbami.¹²

V rámci veřejného zájmu je možné územní plánování považovat za rozvoj a ochranu civilizačních, kulturních a přírodních hodnot území, a to včetně archeologického, architektonického a urbanistického dědictví. Načež ochrana krajiny je brána jako důležitá součást prostoru života obyvatelstva. Na základě čehož územní plánování stanovuje pravidla k hospodárnému užívání zastavěné plochy a chrání nezastavěnou část a nezastavitelné pozemky. Zastavitelný prostor se určuje s ohledem na potenciál prostoru a rozsah využití zastavěné plochy.¹³ S tvrzením o ochraně jednotlivých hodnot se také ztotožňují autoři Bártová a Růžička.¹⁴ Rovněž nutno podotknout k problematice zastavěné plochy, že změnu vymezení zastavěného území je možné provést pouze pomocí územního plánu,

⁹ KYSELKA, Igor a kol. 2010. *Koordinace územních plánů a pozemkových úprav*. In: Ministerstvo zemědělství. Online. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/81162/KoordinaceUP_310510.pdf. [citováno 2023-07-04].

¹⁰ TUNKA, Martin. 2000. Územní plánování a politika územního rozvoje. *Urbanismus a územní plánování*. Brno: Ústav územního rozvoje. č. 5. ISSN 1212-0855.

¹¹ MAIER, Karel. 2001. Plánování v post – plánované společnosti: Kdo potřebuje urbanisty? *Urbanismus a územní rozvoj*. Brno: Ústav územního rozvoje. Roč. 4, č. 1, s. 5-10. ISSN 1212-0855.

¹² ZIMMERMANN, Astrid. 2014. *Planning Landscape, Dimensions, Elements, Typologies*. Switzerla: Birkhauser, ISBN 978-3-0346-0760-5.

¹³ ŠILHÁNKOVÁ, Vladimíra a Michael PONĎĚLÍČEK. 2010. *Zohlednění bezpečnostních rizik v současném územním plánování v České republice*. Scientific papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration. Online. Pardubice: Digitální knihovna Univerzity Pardubice. ISSN 1211-555X. Dostupné z: https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/38525/SilhankovaV_ZohledneniBezpecnostnich_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [citováno 2023-07-04].

¹⁴ BÁRTOVÁ, Hana a Miroslav RŮŽIČKA. 2008. *Územní plánování a doprava*. Praha: ARCH. ISBN 978-80-86905-48-8.

a to poté, co dojde ke komplexnímu zohlednění a zhodnocení využití aktuálně zastavěného území a podmínek pro nové zastavitelné území.¹⁵

Za jeden z účelů lze považovat, že územní plánování má za cíl povýšení kvalit daného území v souladu s udržitelným vývojem. Konkrétně se jedná o určitou předpokládanou sociální úroveň, úroveň hospodářského rozvoje a lepší životní prostředí. Rovnovážný vztah a vzájemná součinnost těchto tří aspektů je veřejným zájmem. Veřejný zájem je klíčovým pojmem správního práva.¹⁶ Čímž je správa veřejných věcí, vedená jako vyjádření výkonné moci ve státě.¹⁷

Územní plánování s ohledem na využití území významně ovlivňuje udržitelnost využití území, a to z pohledu, že se jedná o jeden z elementárních zdrojů. Prostřednictvím územního plánování by mělo odpovídajícím udržitelným rozvojem docházet k minimálnímu střetu zájmu mezi hospodářskými činnostmi a chráněním životního prostředí, kulturním dědictvím, podporou rozvoje regionů a obcí, podporou rozvoje sociální infrastruktury a veřejných služeb a rovněž zajištěním možnosti veřejnosti podílet se na rozhodování a sestavení strategie v oblasti udržitelného rozvoje.¹⁸ Sklenička také potvrzuje podílení se veřejnosti v řešené problematice. Účast veřejnosti je podstatná část územního plánovacího procesu. Účast je založena na právu na informace týkající se životního prostředí a na právu spolupodílení se na rozhodnutí o algoritmu využití území.¹⁹

Nejdůležitějším smyslem územního plánování, který je vázán ke všem nástrojům územního plánování, je dosažení zmiňovaného udržitelného rozvoje v území. K udržitelnému rozvoji se pojí dva aspekty:

- Prostorový – jedná se o vzájemnou solidaritu společenství v totožném prostoru;

¹⁵ MAREČEK, Jan a kol. 2013. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 1. vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-430-5.

¹⁶ HÁBA, Jaroslav a kol. 2003. *Slovník definic a výklad některých vybraných pojmů stavebního práva*. Díl I. Praha: ARCH. ISBN 80-86165-76-0.

¹⁷ HÁBA, Jaroslav a kol. 2003. *Slovník definic a výklad některých vybraných pojmů stavebního práva*. Díl II. Praha: ARCH. ISBN 80-86165-76-0.

¹⁸ MACHOVÁ, Marie. 2007. Udržitelný rozvoj území v novém stavebním zákoně a v souvisejících dokumentech. *Urbanismus a územní rozvoj*. Brno: Ústav územního rozvoje. ročník 10, č. 1. ISSN 1212-0855.

¹⁹ SKLENIČKA, Petr. 2003. *Základy krajinného plánování*. 2. vydání. Praha: Naděžda Skleničková. ISBN 80-903206-1-9.

- Časový – jedná se o vzájemnou solidaritu generací stejného lidského společenství,
a to konkrétně stávající generace vůči nastávajícím generacím.²⁰

Nástroje územního plánování

V této kapitole budou popsány zásadní dokumenty a procesy v problematice územního plánování. Jedná se o nástroje územního plánování.

Prostřednictvím nástrojů územního plánování je zajištěno prosazení cílů a úkolů územního plánování v území na místní, regionální a národní úrovni.²¹ Nástroje územního plánování jsou rozděleny na následující díly: územně plánovací podklady, politika územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, územní rozhodnutí, územní řízení, územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území a úprava vztahů v území.²²

Územně plánovací podklady tvoří územně analytické podklady a územní studie. Jedná se o podklad k pořizování dokumentů: politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a k rozhodování v daném území. Územně analytické podklady zajišťují a vyhodnocují vývoj a stav v daném území. Územní studie ověřuje podmínky a možnosti změn v daném území.²³ Nutno podotknout, že územně plánovací podklady nejsou právně závazné, nicméně jak je již výše uvedeno, jedná se o nezbytný podklad pro územně plánovací dokumentaci a politiku územního rozvoje.²⁴

Politika územního rozvoje určí v určitém období podmínky na specifikaci úkolů územního plánování v mezinárodních, přeshraničních a republikových souvislostech, a to především s ohledem na udržitelný rozvoj území. Dále určí základní požadavky a strategii k naplnění těchto úkolů.²⁵ Politika územního rozvoje je v rámci soustavy nástrojů územního plánování brána jako jedinečný nástroj,

²⁰ MAIER, Karel. 2012. *Udržitelný rozvoj území*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4198-7.

²¹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Územní plánování v České republice*. In: Ministerstvo pro místní rozvoj. Online. Dostupné z: https://mmr.gov.cz/getmedia/a0b9cdcb-a7b0-4950-ab00-24d38b47cf07/MMR_letak_Uzemni-planovani_CZ-07-2016.pdf.aspx?ext=.pdf. [citováno 2023-12-28].

²² § 25 - § 102 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²³ § 25 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²⁴ MACHÁČKOVÁ, Jana. a kol., 2018. *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-492-6.

²⁵ § 31 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

díky své povaze, a nástroj nespádající ani mezi územně plánovací dokumentaci, ani mezi územně plánovací podklady.²⁶

Územně plánovací dokumentace dále obsahuje oddíly: územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Všechny uvedené oddíly jsou vydávány formou opatření obecné povahy.²⁷ Územně rozvojový plán je vydán ministerstvem na základě politiky územního rozvoje. Rovněž se s návrhem územního rozvojového plánu vypracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území je územní rozvojový plán závazný. Územní rozvojový plán je pořizován pro území celé republiky. Na úrovni kraje jsou strategickým dokumentem územního plánování zásady územního rozvoje, které mají za cíl stanovení podmínek k hospodárnému a účelnému uspořádání kraje.²⁸ Územní plán je popsán v samostatné kapitole. Nejpodrobnější územní plánovací dokumentací je regulační plán, který je pořizován pro vymezené území kraje či obce.²⁹ V určitých případech je možné regulačním plánem nahradit územní rozhodnutí. Nicméně regulační plán musí obsahovat konkrétní určení, kterých územních rozhodnutí se opatření týká.³⁰

§ 76, odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., uvádí, že na základě územního rozhodnutí či územního souhlasu jsou umístěny stavby a zařízení, měněny vlivy jejich užívání, dále dochází ke změnám využití území a v neposlední řadě se musí chránit důležité zájmy v území.³¹ § 77 popisuje možnosti rozhodnutí: Územní rozhodnutí je rozhodnutí o umístění stavby či zařízení, změně vlivu užívání stavby na území, změně využití území, dělení nebo scelování pozemků a ochranném pásmu.³² Na základě územního řízení nebo zjednodušeného územního řízení vydává příslušný stavební úřad územní rozhodnutí.³³

Územní opatření je vydáváno jako opatření obecné povahy. Územní opatření o stavební uzávěře zakazuje nebo omezuje stavební činnost na daném

²⁶ MACHÁČKOVÁ, Jana. a kol., 2018. *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-492-6.

²⁷ § 35a - § 74 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²⁸ § 36 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²⁹ § 61 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

³⁰ MACHÁČKOVÁ, Jana. a kol., 2018. *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-492-6.

³¹ § 76 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

³² § 77 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

³³ § 84 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

území. Územní opatření o asanaci území se vydává na území postiženém živelnou pohromou nebo závažnou havárií a je nutné určit podmínky pro jejich odstranění nebo další využití území.³⁴ V rámci úpravy vztahů v území je upraveno předkupní právo a náhrady na změnu v území.³⁵

2.4 Územní plán

Za primární nástroj usměrňování využití území je považován územní plán.³⁶ Územní plán je územní plánovací dokumentace, která stanoví základní rozdělení území obce a jeho prostorové uspořádání.³⁷ Územním plánem je určena výchozí koncepce rozvoje území obce, jeho prostorového a plošného uspořádání, ochrana jeho hodnot, koncepce veřejné infrastruktury a uspořádání krajiny. Rovněž územní plán určí zastavěné území, zastavitelné plochy a plochy pro stavby veřejně prospěšného typu.³⁸ Územním plánem jsou definována veřejně prospěšná opatření a veřejně prospěšné stavby. Ve spojitosti s nimi zákon stanovuje vyvlastnění a institut předkupního práva.³⁹ Vyvlastnění má za cíl převod nebo omezení vlastnického práva ke stavbám a pozemkům, nebo zrušení, zřízení, popřípadě omezení práva věcného břemene ke stavbám a pozemkům.⁴⁰ Územní plán je vydáván formou opatření obecné povahy.⁴¹

2.4.1 Účel a obsah územního plánu

Mezi jeden z koncepčních nástrojů územního plánování patří územně plánovací dokumentace. V porovnání se zásadami územního rozvoje se nejedná o povinný nástroj. V rámci hierarchie nástrojů územního plánování územní plán specifikuje a respektuje úkoly určené v politice a zásadách územního rozvoje.

³⁴ § 97 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

³⁵ § 101 - § 102 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

³⁶ KYSELKA, Igor a kol. 2010. *Koordinace územních plánů a pozemkových úprav*. In: Ministerstvo zemědělství. Online. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/81162/KoordinaceUP_310510.pdf. [citováno 2023-07-27].

³⁷ BLAŽEK, Jiří. 2018. *Stavební zákon s komentářem a souvisejícími předpisy*. Praha: ANAG. ISBN 978-80-7554-107-9.

³⁸ HALASOVÁ, Hana a Vlasta ŠILAROVÁ. 2007. *Územní plánování v České republice 2007*. Brno: Ústav územního rozvoje. ISBN 978-80-254-0637-3.

³⁹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ A ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. 2019. *Obec a územní plánování. Postavení a činnost obcí v územním plánování*. Online. Vydává Ministerstvo pro místní rozvoj a Ústav územního rozvoje. ISBN 978-80-7538-216-0. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/jo0djkgx/obec-a-up-uaur-2019-08-14.pdf>. [citováno 2023-08-07].

⁴⁰ SKLENIČKA, Petr. 2003. *Základy krajinného plánování*. 2. vydání. Praha: Naděžda Skleničková. ISBN 80-903206-1-9.

⁴¹ BLAŽEK, Jiří. 2018. *Stavební zákon s komentářem a souvisejícími předpisy*. Praha: ANAG. ISBN 978-80-7554-107-9.

Územní plán je závazný pro rozhodování v daném území a zpracování regulačního plánu. Rovněž je možné, aby v územním plánu byly stanovené detaily regulačního plánu. V řešení záležitostí nadmístního významu, které nejsou upraveny nadřazenou dokumentací, stavební zákon povoluje, že tyto záležitosti mohou být obsaženy v územním plánu, avšak pokud to nebude vyloučeno krajským úřadem.⁴²

Územní plán zejména vymezuje:

- zastavěné území,
- zastavitelné plochy,
- plochy s rozdílným způsobem využití,
- plochy změn v krajině,
- koridory,
- plochy přestaveb,

a stanovy podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.⁴³

Základní vymezení ploch, vymezených územním plánem, je určeno vyhláškou o obecných požadavcích na využívání území, která je vydána Ministerstvem pro místní rozvoj, a to na základě zákonného zmocnění, a to v části druhé této vyhlášky.⁴⁴ Územní plán tímto určí, zda je možné konkrétní plochy v určitém území využít, a popřípadě za jakých podmínek a jakými způsoby.

Územní plán udává možné způsoby využití daného území. Jedná se tedy o významné, byť spíše nepřímé zásahy, do vlastnických práv těch, kteří danou nemovitostí tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť tito vlastníci mohou vlastnické právo vykonávat jen v mezích možných dle územního plánu.⁴⁵

V územním plánu je možné stanovit územní rezervu, které jsou plocha či koridor, který je v souvislosti s určitým budoucím využitím nutné v první řadě prověřit.⁴⁶ V této situaci je možné určit v územním plánu koridor nebo plochu

⁴² § 43 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁴³ VÁVROVÁ, Eva a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. In: ASPI. Online. Praha: Wolters Kluwer. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/181/1/2>. [citováno 2023-09-24].

⁴⁴ Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

⁴⁵ PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. In: ASPI. Online. Praha: Nakladatelství Leges. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/135/1/2>. [citováno 2023-10-05].

⁴⁶ POLÁCHOVÁ, Martina. 2015. *Územní rezerva*. Verlag Dashöfer, nakladatelství, 23. 7. 2015. In: stavebniklub.cz Online Dostupné z: https://www.stavebniklub.cz/33/uzemnirezerva-uniqueidgOke4NvrWuOKaQDKuox_Z0fuUwzs77JvpI9XW6KQEY. [citováno 2023-12-01].

pro záležitosti nadmístního významu, a to v případě, že již nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje.⁴⁷

Příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti se zabývá detailním popisem obsahu a struktury územního plánu:

Územní plán obsahuje část textovou a grafickou:

- textová část – určení zastavěného území, základní koncepce rozvoje území obce, urbanistická koncepce, koncepce veřejné infrastruktury, koncepce uspořádání krajiny, určení podmínek k využití ploch s rozdílným způsobem využití, stanovení veřejně prospěšných staveb atp.
- grafická část – výkres základního členění území s vyznačením určitých specifikací, hlavní výkres obsahující určité parametry, výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací atp.

Odůvodnění územního plánu:

- textová část odůvodnění územního plánu – vyhodnocení koordinace využívání území v rámci širších vztahů v území, vyhodnocení splnění určitých požadavků či souladů s jednotlivými podmínkami, výčty a vyhodnocení dalších stanovených aspektů a podmínek atp.
- grafická část odůvodnění územního plánu – koordinační výkres, výkres širších vztahů, který dokumentuje vazby na území sousedních obcí, či států a krajů a výkres předpokládaných záborů půdního fondu.⁴⁸

2.4.2 Proces pořízení a vydání územního plánu

Rozdíl mezi pořízením a vydáním územního plánu je následující. Pravomocí pořízení (procesně) územního plánu disponuje v přenesené působnosti obecní úřad obce, který je pověřen rozšířenou působností. Stavebním zákonem označován jako úřad územního plánování, případně jiný obecní úřad vyhovující podmínkám stanoveným zákonem. Naopak pravomocí vydání územního plánu disponuje bez výjimky zastupitelstvo každé obce se samostatnou působností.⁴⁹

⁴⁷ § 43 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁴⁸ Příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti.

⁴⁹ KOLEKTIV AUTORŮ. 2010. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-5362-5.

Územní plán se vydává a pořizuje pro celé území obce. Rovněž je vydáván a pořízen i pro celé území hlavního města Prahy či pro její vymezenou část území.⁵⁰ Územní plán se vydává a pořizuje případně i na celé území vojenského prostoru. Přičemž k pořízení územního plánu pro tento prostor se aplikují přiměřeně ustanovení § 43 až 47, § 50 až 55 a § 57 zákona č. 183/2006 Sb.⁵¹

Pořízení územního plánu

Jak již bylo řečeno, obecní úřad obce s rozšířenou působností pořizuje územní plán a rozhodování o pořízení, respektive o vydání, územního plánu náleží zastupitelstvu obce v samostatné působnosti.⁵² A to na základě vlastního podnětu, návrhu občana obce, návrhu orgánu veřejné správy, návrhu oprávněného investora či návrhu právnické nebo fyzické osoby, která disponuje vlastnickým nebo obdobným právem ke stavbě nebo pozemku na území obce.⁵³

Pokud příslušný obecní úřad odpovídá kvalifikačním požadavkům stanoveným zákonem je pořizovatelem.⁵⁴ Jinak je za pořizovatele určen obecní úřad obce, která disponuje rozšířenou působností.⁵⁵

Obec, která rozhodla o pořízení, hradí náklady na zpracování územního plánu či jeho změny, které vyhotovil projektant, a dále pokud je třeba, hradí náklady na zhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj daného území a na zhotovení úplného znění územního plánu. Kraj hradí náklady v případě, že pořízení změny územního plánu vychází ze zásad územního rozvoje či aktualizace těchto zásad, vyjma těch případů, kdy patřičná část aktualizace zásad územního rozvoje, která zapříčinila změnu územního plánu, byla vystavena na základě výhradní potřeby konkrétní obce. Pořizovatel hradí náklady spojené s projednáním územního plánu. V případě, že nedojde k jiné dohodě, obec, pro kterou je pořizován územní plán úřadem územního plánování, hradí náklady na nezbytné mapové podklady. V případě, že výhradní potřeba navrhovatele vyvolá pořízení změny územního plánu, může obec podmínit toto pořízení úplnou či částečnou úhradou nákladů stanovených zákonem.⁵⁶

⁵⁰ § 43 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁵¹ ŽIDEK, Dominik. *Stavební zákon 283/2021 Sb., stavební zákon 183/2006 Sb. Srovnávací texty*. In: ASPI. Online. Praha: Wolters Kluwer. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/457/1/2>. [citováno 2024-01-02].

⁵² § 6 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁵³ § 44 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁵⁴ § 24 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁵⁵ § 6 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁵⁶ § 45 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Pokud se jedná o návrh na pořízení územního plánu, podání je nutné u obce, pro jejíž územní je pořizován.⁵⁷ Podáním návrhu je oprávněno zastupitelstvo obce, orgán veřejné správy, občan obce či právnická nebo fyzická osoba, která disponuje vlastnickým právem k pozemku či stavbě na daném území obce.⁵⁸ Návrh obsahuje identifikaci navrhovatele, informace o navrhované změně, informace k aktuálnímu využití ploch daných návrhem navrhovatelem, důvody k pořízení územního plánu nebo změně územního plánu, návrh vztahující se k hrazení nákladů na pořízení změny územního plánu či dalších nákladů stanovených zákonem. Po převzetí návrhu na pořízení územního plánu pořizovatelem, pořizovatel posoudí jeho úplnost a shodu s právními předpisy. V případě zjištění nedostatků pořizovatel vyzve navrhovatele, aby navrhovatel v přiměřené lhůtě nedostatky napravil. Nedojde-li k odstranění nedostatků, pořizovatel návrh odmítne, což následně sdělí navrhovateli a zastupitelstvu obce, která je příslušná pro vydání územního plánu. V případě, že návrh kompletně splňuje stanovené podmínky, pořizovatel návrh posoudí a předloží, včetně svého stanoviska, zastupitelstvu obce příslušné k vydání územního plánu, k rozhodnutí.⁵⁹

Zastupitelstvo obce rozhoduje, mimo jiné, o pořízení územního plánu.⁶⁰ Rovněž je schválením rozhodnutí určen člen zastupitelstva, takzvaný určený zastupitel, který spolupracuje při pořizování územního plánu s pořizovatelem. Čímž bude zajištěn neustálý vliv obce na všechny stádia pořizování územního plánu.⁶¹ Obec informuje o závěru jednání zastupitelstva úřad územního plánování a navrhovatele.⁶²

⁵⁷ § 46 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁵⁸ BLAŽEK, Jiří. 2018. *Stavební zákon s komentářem a souvisejícími předpisy*. Praha: ANAG. ISBN 978-80-7554-107-9.

⁵⁹ § 46 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁶⁰ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ A ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. 2019. *Obec a územní plánování. Práva a povinnosti občanů v oblasti územního plánování*. Online. Vydává Ministerstvo pro místní rozvoj a Ústav územního rozvoje. ISBN 978-80-7538-242-9. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/getmedia/2644b045-c10c-46cf-973a-f47a67c666b7/obcan-a-up-2019-12-13.pdf.aspx?ext=.pdf>. [citováno 2023-08-19].

⁶¹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ A ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. 2019. *Obec a územní plánování. Postavení a činnost obcí v územním plánování*. Online. Vydává Ministerstvo pro místní rozvoj a Ústav územního rozvoje. ISBN 978-80-7538-216-0. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/jo0djkgx/obec-a-up-uaur-2019-08-14.pdf>. [citováno 2023-08-07].

⁶² § 46 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Srovnání Stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a Stavebního zákona č. 283/2021 Sb.

V následující pasáži bude porovnán Stavební zákon č. 183/2006 Sb. a Stavební zákon č. 283/2021 Sb. na základě srovnávacích textů od Židka.⁶³

V rámci povolení obsahu prvků regulačního plánu v územním plánu je porovnání zákonů následující. Dle § 43 odst. 3 Stavebního zákona č. 183/2006 Sb. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území ani územní plán nesmí zahrnovat podrobnosti, které se svým obsahem vztahují k územním rozhodnutím nebo regulačnímu plánu. Výjimka platí, pokud zastupitelstvo dané obce v zadání územního plánu nebo v rozhodnutí o pořízení neurčí, že bude pořízen územní plán či pořízena vymezená část územního plánu s prvky plánu regulačního. Zmíněná skutečnost rovněž musí být výslovně udána v rozhodnutí zastupitelstva.

V rámci § 82 odst. 3 Stavebního zákona č. 283/2021 Sb. může územní plán pro celé území obce či část území obce zahrnovat prvky plánu regulačního, pokud je tak určeno v zadání změny územního plánu nebo v zadání územního plánu zastupitelstvem obce.⁶⁴

Došlo tedy ke změně, že povolení obsahu prvků regulačního plánu v územním plánu již nebude stanoveno v rozhodnutí o pořízení či v zadání územního plánu, ale bude stanoveno pouze v zadání územního plánu či v zadání změny územního plánu.

Zadání územního plánu

Po kladném rozhodnutí zastupitelstva obce k pořízení územního plánu a v souladu s analytickými podklady a dalšími rozbory či průzkumy, určený zastupitel neboli určený člen zastupitelstva, spolu s pořizovatelem zpracují návrh zadání územního plánu. Návrh zadání obsahuje požadavky pro zpracování návrhu územního plánu a hlavní cíle.⁶⁵

⁶³ ŽIDEK, Dominik. *Stavební zákon 283/2021 Sb., stavební zákon 183/2006 Sb. Srovnávací texty*. In: ASPI. Online. Praha: Wolters Kluwer. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/457/1/2>. [citováno 2024-01-02].

⁶⁴ § 87 Zákon č. 283/2021 Sb., Stavební zákon.

⁶⁵ § 47 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Následně pořizovatel předloží návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům.⁶⁶ Následující pasáž bude popsána na základě § 47 zákona č. 183/2006 Sb.

Krajský úřad, z pozice nadřízeného orgánu, sousední obce a dotčené orgány obdrží návrh zadání územního plánu od pořizovatele. V případě, že je územní plán pořizován jiným obecním úřadem, pořizovatel taktéž předloží obci, pro kterou je plán pořizován. K doručení návrhu zadání dochází prostřednictvím veřejné vyhlášky, kdy lze do 15 dnů od doručení uplatnit připomínky písemně, a to u pořizovatele. Připomínky může doručit každý. Ostatní subjekty, tedy krajský úřad a dotčené orgány, se vyjadřují u pořizovatele do 30 dnů od obdržení zmíněného návrhu zadání. Prostřednictvím vyjádření budou stanoveny požadavky, které se týkají obsahu územního plánu a vyplývají z územně plánovacích podkladů a právních předpisů. Rovněž ve stejné lhůtě krajský úřad uplatňuje stanovisko u pořizovatele. Sousední obce jsou oprávněné uplatnit podněty. Stejně tak se pořizovateli vyjadřuje prostřednictvím stanoviska příslušný orgán ochrany přírody. K podnětům, vyjádřením a připomínkách po lhůtě se nepřihlíží.

Posouzení, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, určí ve svém stanovisku krajský úřad, popřípadě určí specifické požadavky. V případě, že má být toto posuzováno, anebo orgán pro ochranu přírody nevyloučil určité možnosti dané právními předpisy, pořizovatel doplní do návrhu zadání informaci o nutnosti vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Na základě závěrů projednávání určený zastupitel spolu s pořizovatelem upraví návrh zadání územního plánu a poté ho předloží ke schválení. Toto zadání je schvalováno zastupitelstvem obce, k jejíž území se územní plán pořizuje.⁶⁷ V určitých případech se uloží v zadání zpracování územního plánu, které bude prověřovat variantní řešení návrhu.⁶⁸ Požadavky na obsah zadání územního plánu jsou určeny prováděcím právním předpisem.⁶⁹

⁶⁶ KYSELKA, Igor a kol. 2010. *Koordinace územních plánů a pozemkových úprav*. In: Ministerstvo zemědělství. Online. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/81162/KoordinaceUP_310510.pdf. [citováno 2023-08-28].

⁶⁷ § 47 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁶⁸ KYSELKA, Igor a kol. 2010. *Koordinace územních plánů a pozemkových úprav*. In: Ministerstvo zemědělství. Online. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/81162/KoordinaceUP_310510.pdf. [citováno 2023-09-05].

⁶⁹ § 47 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Návrh územního plánu

Po kladném vyjádření k pokynu k zpracování návrhu územního plánu, nebo schválení zadání územního plánu, pořizovatel pro obec pořídí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, vypracovává-li se, a pořídí zpracování návrhu územního plánu. Specifika pro obsah vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území určí prováděcí právní předpis.⁷⁰

Pořizovatel vede společné jednání o návrhu územního plánu a vyzývá k uplatnění stanovisek⁷¹. Následující pasáž bude popsána na základě § 50 zákona č. 183/2006 Sb. Konkrétně pořizovatel informuje s minimálním předstihem 15 dnů o době konání a místě společného jednání o návrhu územního plánu, a případně pokud se vypracovává, o vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území. Informován je o tomto krajský úřad, dotčené orgány, obec, pro kterou je územní plán pořizován, a dále obce sousedící a újezdní úřad sousedícího vojenského újezdu. Do 30 dnů od jednání mohou sousední obce předložit připomínky. Pořizovatel vyzve dotčené orgány, aby taktéž do 30 dnů od jednání uplatnily stanoviska. V případě uplatnění připomínek a stanovisek po lhůtě, není k nim přihlíženo.

Dále má každý možnost uplatnění písemných připomínek, do 30 dnů ode dne doručení u pořizovatele, neboť pořizovatel doručí prostřednictvím veřejné vyhlášky návrh územního plánu a pokud se zpracovává, tak rovněž vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území. Taktéž není k pozdějším připomínkách přihlíženo.

Pokud se zpracovává vyhodnocení vlivu návrhu územního plánu a dojde ke zjištění negativního vlivu na území sousedního státu, je postupováno dle § 50 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb.

V případě, kdy se zpracovává vyhodnocení vlivu územního plánu na udržitelný rozvoj území, jsou pořizovatelem zasílány výsledky konzultací, připomínky a stanoviska podle odst. 2 až 4 § 50 zákona č. 183/2006 Sb. Ty jsou odesílány příslušnému úřadu, jakožto podklad k vydání stanoviska k návrhu koncepce. Následně do 30 dnů od doručení podkladů uplatní příslušný úřad

⁷⁰ § 50 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁷¹ KYSELKA, Igor a kol. 2010. *Koordinace územních plánů a pozemkových úprav*. In: Ministerstvo zemědělství. Online. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/81162/KoordinaceUP_310510.pdf. [citováno 2023-09-10].

stanovisko. Lhůtu je možné prodloužit, avšak ze závažných důvodů a nejdéle o 30 dnů. Pokud se stane, že nejsou uplatněna stanoviska příslušným úřadem v uvedených lhůtách, je možné i bez tohoto stanoviska vydat územní plán. Tudíž dojde k zohlednění připomínek a stanovisek jednotlivých dotčených orgánů, případných vyjádření sousedících států a výsledků konzultací dle odst. 4 § 50 zákona č. 183/2006 Sb. pro vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj.

Pakliže vyjde závěrem z posouzení vlivu na ptačí oblast či evropsky významnou lokalitu, že má územní plán významný negativní vliv na celistvost evropsky významné lokality, předmět ochrany nebo zmíněná ptačí oblast, která nebyla předmětem posouzení vydaných zásad územního rozvoje z hlediska těchto vlivů, dochází k posouzení dle zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně dle § 45i.

Krajský úřad ve svém stanovisku k návrhu územního plánu, které zašle pořizovateli, posuzuje soulad s územním rozvojovým plánem, politikou územního rozvoje a s výjimkou územního plánu pro území hlavního města Prahy, souladu s územně plánovací dokumentací, která je vydána krajem. Územní plán je možné vydat i bez tohoto stanoviska, pokud ho krajský úřad nezašle do 30 dnů od doručení připomínek, stanovisek a výsledků konzultací.

V případě, kdy krajský úřad ve svém stanovisku upozorní pořizovatele z hledisek stanovených odst. 7 § 50 zákona č. 183/2006 Sb. na nedostatky, je možné zahájit řízení o územním plánu až po potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků.⁷²

Pořizovatel v koordinaci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a rovněž opatří řešení případných rozporů. Na základě vyhodnocení řešení rozporů, vyhodnocení výsledků projednání a v případě, že se zpracovává, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, je zajištěna úprava návrhu.

V případě, že je variantní řešení v návrhu územního plánu, pořizovatel předkládá dle vyhodnocení řešení rozporů, vyhodnocení výsledků projednání a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, pokud je zpracován, zastupitelstvu ke schválení návrh výběru nejadekvátnější varianty, kde je možné, že návrh bude obsahovat podmínky k její úpravě. Rozmezí, kde se od zadání územního plánu

⁷² § 50 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

odchylují tyto podmínky, jsou jeho změnou. Při schvalování je zastupitelstvo zavázáno výsledkem řešení rozporů nebo stanovisky dotčených orgánů.

Návrh pokynu pro zpracování územního plánu je v koordinaci s určeným zastupitelem realizován, pakliže pořizovatel dojde-li k závěru, že je potřebné pořídit nový návrh územního plánu, a to na základě výsledků projednání. Stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody a stanovisko příslušného úřadu je vyžádáno pořizovatelem. Ve stanovisku příslušného úřadu je uvedeno, zda má dojít k posouzení upraveného návrhu z hlediska vlivů na životní prostředí. Pořizovatel předloží zastupitelstvu ke schválení návrh pokynu pro zpracování návrhu územního plánu, včetně zdůvodnění. Rozmezí, kde se od zadání územního plánu odchylují tyto pokyny, jsou jeho změnou.⁷³

Řízení o územním plánu

Následující pasáž bude citována na základě § 52 zákona č. 183/2006 Sb.

Pořizovatel zajišťuje doručení upraveného a posouzeného návrhu územního plánu, oznámení o konání veřejného projednání a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, v případě, že se zpracovává. Doručováno je prostřednictvím veřejné vyhlášky. Dále je nutné, aby veřejné projednání návrhu a vyhodnocení proběhlo nejdříve 15 dnů ode dne doručení. Rovněž je pořizovatel povinen, nejméně 30 dnů předem, přizvat ke zmíněnému veřejnému projednání jednotlivě následující subjekty: krajský úřad, obec, pro kterou se územní plán pořizuje, dotčené orgány, sousední obce a újezdní úřad sousedícího vojenského újezdu.

K podání námitek proti návrhu územního plánu je oprávněn pouze zástupce veřejnosti, oprávněný investor či vlastník stavby nebo pozemku dotčených návrhem řešení. Pouze v případě, že se jedná o námítky k prvkům náležejícím regulačnímu plánu, mohou námítky podat i další osoby určené § 85 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb.

Všechny tyto uvedené osoby v odstavci výše mohou do 7 dnů ode dne konání veřejného projednání uplatnit námítky, jejichž obsahem musí být: odůvodnění, vymezení území, které je dotčené námítkou a údaje dle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva. Ve stejné lhůtě může rovněž každý uplatnit připomínky. Stejně tak v této lhůtě uplatní krajský úřad, jakožto nadřazený orgán, a dotčené orgány svá stanoviska k částem řešení,

⁷³ § 51 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

které byly od společného jednání dle § 50 zákona č. 183/2006 Sb. změněny. Dotčené osoby, které jsou oprávněné podat námitky, musí být upozorněny na tuto možnost. Na námitky, stanoviska a připomínky, které jsou uplatněny po lhůtě, není brán zřetel.

Těž se nepřihlíží k námitkám, stanoviskům a připomínkách ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto v rámci vydání územního rozvojového plánu, v rámci schválení politiky územního rozvoje, v rámci vydání zásad územního rozvoje či regulačního plánu.⁷⁴

Následující pasáž bude citována na základě § 53 zákona č. 183/2006 Sb.

Pořizovatel, společně s určeným zastupitelem, mají následující povinnosti: vyhodnotí výsledky projednání, rovněž zpracují návrh rozhodnutí o námitkách, a to s ohledem na veřejné zájmy, a zpracují návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Následně doručí návrhy krajskému úřadu, jakožto nadřazenému orgánu, a dotčeným orgánům a vyzvou je k uplatnění stanovisek do 30 dnů ode dne doručení. Pokud by výše zmínění neuplatnili svá stanoviska ve lhůtě, je bráno, že souhlasí s návrhy pořizovatele. V případě, že je to nezbytné, pořizovatel pro obec obstará úpravu návrhu územního plánu v souladu s výsledky projednání.

V situaci, ve které by vzešlo z veřejného projednání, že je nutná podstatná úprava návrhu územního plánu, pořizovatel si musí vyžádat stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody a stanovisko příslušného úřadu. Pokud má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, bude tato informace, případně společně s bližšími požadavky, uvedena ve stanovisku příslušného úřadu. Upravený návrh, případně společně s doplněným či upraveným vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území, se v rozsahu jejich úprav projedná na svolaném opakovaném veřejném projednání, přičemž je uplatněn § 52 zákona č. 183/2006 Sb. Vzejde-li, že je nutné přepracovat návrh územního plánu na základě zmíněného projednání, bude postupováno v souladu s § 51 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb.

⁷⁴ § 52 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Pořizovatel je povinen provést přezkum souladu návrhu územního plánu zejména s:

- úkoly a cíle územního plánování, avšak zejména s podmínkami na ochranu urbanistických a architektonických hodnot v území a podmínkami na ochranu nezastavěného území;
- územním rozvojovým plánem, politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, která je vydána krajem;
- stanovisky dotčených orgánů dle zvláštních právních předpisů, požadavky zvláštních právních předpisů, případně s výsledkem řešení rozporů;
- požadavky zákona č. 183/2006 Sb. a jeho prováděcích právních předpisů.

Vyjma náležitostí stanovených správním řádem, je součástí odůvodnění územního plánu zejména následující:

- výsledek přezkumu územního plánu dle odstavce výše;
- stanovisko krajského úřadu dle § 50 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb.;
- zpráva o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zahrnující základní informace o výsledcích tohoto vyhodnocení, obsahující výsledky vyhodnocení vlivů na životní prostředí;
- celkové odůvodnění přijatého řešení společně s vybranou variantou;
- informaci o zohlednění stanoviska dle § 50 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., s informací týkající se závažných důvodů, avšak v případě, že některé podmínky či požadavky nebyly zohledněny;
- vyhodnocení potřeby určení zastavitelných ploch a vyhodnocení účelného využití zastavěného území.

Pokud při řízení dospěje pořizovatel k výsledku, že je návrh územního plánu v rozporu s požadavky uvedenými v § 53 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., nebo se zákonem, předloží návrh na jeho zamítnutí.⁷⁵

Vydání územního plánu

Následující celá kapitola bude citována na základě § 54 zákona č. 183/2006 Sb.

⁷⁵ § 53 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Návrh na vydání územního plánu, společně s jeho odůvodněním, je zastupitelstvu dané obce předkládán pořizovatelem. Po tom, co zastupitelstvo ověří, že územní plán není v rozporu s územním rozvojovým plánem, politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací vydanou krajem, výsledkem řešení sporu, stanoviskem krajského úřadu či dotčených orgánů, zastupitelstvo vydá územní plán. Pokud zastupitelstvo nesouhlasí s předloženým návrhem územního plánu či závěry projednání, předložený návrh vrátí pořizovateli s pokyny k opravě a novému projednáním, či návrh zamítne.

V případě, že dojde ke zrušení nebo změně rozhodnutí o námitkách, obec musí uvést územní plán do shody s tímto rozhodnutím. Do doby, kdy k této skutečnosti dojde, nelze postupovat a rozhodovat dle částí územního plánu vymezených rozhodnutím o zrušení rozhodnutí o námitkách.

Ta část území, která znemožňuje v území realizaci záměru obsaženého v územním rozvojovém plánu, politice územního rozvoje či zásadách územního rozvoje, nebude při rozhodování použita.

Obec musí zajistit shodu územního plánu s územním rozvojovým plánem, územně plánovací dokumentací vydanou krajem a schválenou politikou územního rozvoje, a to bez zbytečného odkladu. Do této doby není možné rozhodovat dle částí územního plánu, jenž jsou v rozporu s územním rozvojovým plánem, územně plánovací dokumentací vydanou krajem či politikou územního rozvoje.⁷⁶

Vyhodnocování územního plánu a jeho změny

Následující kapitola bude citována na základě § 55 zákona č. 183/2006 Sb.

Po vydání územního plánu je pořizovatel povinen předložit do čtyř let zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období, která je následně předkládána rovněž minimálně jednou za čtyři roky. V rámci projednávání návrhu zmíněné zprávy se musí přiměřeně uplatňovat § 47 odst. 1 až 4 zákona č. 183/2006 Sb. § 47 odst. 5 stejného zákona se uplatňuje při schválení zprávy. V případě, že je tento požadavek uveden ve zprávě, může být zahájeno zpracování nového návrhu územního plánu nebo návrhu změny územního plánu. Pokud k tomuto dojde, bude postupováno na základě

⁷⁶ § 54 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

§ 50 až 54 zákona č. 183/2006 Sb. Rovněž nemusí být změna územního plánu pořizována na základě zprávy o uplatňování územního plánu.

V případě, kdy nelze dle územního plánu rozhodovat na základě § 54 odst. 4 až 6 zákona č. 183/2006 Sb., či dojde ke zrušení části územního plánu, neprodleně bude zastupitelstvem obce rozhodnuto o pořízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu. Pokud, k tomuto dojde nezpracovává se zpráva o uplatňování územního plánu, ani zadání změny územního plánu. Při uvedení územního plánu do shody s územně plánovací dokumentací kraje nebo s územním rozvojovým plánem se vyhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj území nezpracovává. V ostatních případech je nutné, aby si pořizovatel vyžádal k návrhu obsahu změny stanoviska dle § 55a odst. 2 písm. d) a e) zákona č. 183/2006 Sb., neboť nelze bez zohlednění stanovisek rozhodnout o pořízení změny územního plánu. V případě, že dojde ke zrušení územního plánu nebo jeho změny, bude navázáno na poslední bod, u kterého nedošlo zrušením ke zpochybnění.

Změnou územního plánu lze vymezit další zastavitelné plochy, pouze pokud bude řádně dokázána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch. Pořizovatel je dále povinen zajistit pro obec vyhotovení územního plánu, zahrnujícího úplné znění, po vydání jeho změny a následně toto vyhotovení, po nabytí účinnosti změny, zaopatří záznamem o účinnosti.

U změny územního plánu včetně zkráceného postupu pořizování změny je zpracování, projednání a vydání v míře měněných částí. Doručení změny územního plánu včetně změny pořizované zkráceným postupem a úplného znění územního plánu po této změně probíhá prostřednictvím veřejné vyhlášky. V den doručení změny územního plánu a úplného znění dojde k nabytí účinnosti změny. Prováděcí právní předpis určuje požadavky na obsah zprávy o uplatňování územního plánu a jeho změny.⁷⁷

Dále v případě, že takto výslovně určí zastupitelstvo v rámci rozhodnutí o pořízení změny územního plánu a o jejím obsahu, či v rámci schválení zprávy o uplatňování územního plánu v uplynulém období, je použit zkrácený postup pořizování změny územního plánu.⁷⁸

⁷⁷ § 55 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁷⁸ § 55a Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

3 Soudní přezkum územního plánu

Následující část práce se bude týkat možností přezkumu územního plánu. Nicméně, než dojde k tomuto popisu, je třeba podotknout, že územní plán se vydává v rámci opatření obecné povahy. O něm bude v krátkosti zmíněno na začátku kapitoly. Opatření obecné povahy lze přezkoumávat buďto správním přezkumem, nebo soudním. Obě možnosti budou také popsány, soudní přezkum bude probrán podrobněji a opět ve srovnání s novým Stavebním zákonem č. 283/2021 Sb. Na problematiku navazuje incidenční a abstraktní přezkum a podmínky přezkumu. V této kapitole je vhodné seznámit s pojmem aktivní legitimace jako takovým a dále s aktivní legitimací jednotlivých subjektů. Vybral jsem ty nejdůležitější, kterými jsou vlastníci nemovitostí, obce, spolky a zástupce veřejnosti. Závěrem zmíním i opačnou stranu, tedy pasivní legitimaci, rozsah přezkumu a vysvětlím, co to je kasační stížnost. Díky které se může navrhovatel obrátit na Nejvyšší správní soud.

3.1 Opatření obecné povahy a správní přezkum

Územní plán slouží k definování možných způsobů využití ploch obce. Jeho tvorba ovšem není vůbec jednoduchá, obec vybírá z mnoha variant řešení, které se dostávají často do protichůdných zájmů. V praxi není výjimkou, že se obec nevyhne zásahům do práv jednotlivců, konkrétně do zásahu na právu vlastnického. Podle platné právní úpravy má územní plán formu opatření obecné povahy.⁷⁹ Jako vhodné se jeví nejprve zmínit se o pojmu opatření obecné povahy.

Tento institut byl do právního řádu zaveden s účinností od 1. ledna 2006, ve Správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Opatření obecné povahy bylo negativně vymezeno v § 171 Správního řádu jako zvláštní typ správního úkonu. Jednalo se o typ správního úkonu, který není ani rozhodnutím, ani právním předpisem. Dá se říci, „něco mezi“, případně „abstraktně-konkrétní“ správní akt⁸⁰ s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem účastníků.⁸¹ Vzhledem k většímu nárůstu mnohotvárnosti v činnostech, které prováděly orgány veřejné

⁷⁹ PÍTROVÁ, Lenka. 2024. Omezení soudního přezkumu v novém stavebním zákoně. *Správní právo*. Roč. LVII, č. 1-2/2024. ISSN 0139-6005.

⁸⁰ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

správy, nebylo možné si vystačit s obvyklými modely správních aktů, mezi něž se řadí správní akty normativní a individuální. Záměrem tedy bylo vytvoření obecného institutu, který měl vyplnit mezeru.⁸²

Rozsudek Nejvyššího správního soudu dále uvádí, že opatření obecné povahy nemůže být zároveň obecné co do předmětu i subjektů, neb by se pak jednalo o právní předpis jakožto nositele právní normy. Zároveň však nemůže být současně konkrétní co do předmětu a individuální co do adresátů, v toto případě by se jednalo o rozhodnutí. Závěr je tedy takový, že opatření obecné povahy musí být buď obecné co do subjektů a konkrétní co do předmětu, nebo musí určovat své adresáty individuálně a předmět obecně.⁸³ Konkrétně pro územní plánování zvolení institutu opatření obecné povahy představovalo zprvu spíše zdroj výkladových problémů. I přes fakt, že toto zavedení bylo odrazem potřeby v případech, které se neřadí ani mezi individuální, ani normativní správní akty.⁸⁴ Frumanová a kol. souhlasí, kdy uvádí, že průběh vydávání opatření obecné povahy odráží povahu smíšeného správního aktu, neboť jsou obsaženy určité charakteristické znaky pro vydávání normativních správních aktů a jiné charakteristické znaky pro individuální správní akty. Ačkoliv je proces vydávání opatření obecné povahy shodnější s postupem vydávání individuálních rozhodnutí než s postupem vydávání normativních aktů, nelze brát správní řízení jako správní řízení v užším slova smyslu podle § 9 Správního řádu.⁸⁵

Opatření obecné povahy, konkrétně územního plánu, se dotýká též úprava, kterou lze nalézt ve Stavebním zákoně č. 183/2006 Sb., konkrétně v § 43 až § 60. Tento zákon také stanovil, že územní plán má formu opatření obecné povahy. Část šestá Správního řádu obsahuje obecnou, subsidiární úpravu.⁸⁶

Tato část se zabývá opatřením obecné povahy, dle kterého se postupuje i při přezkumu územního plánu. Dle § 171 odst. 1 se mají správní orgány zmíněnou částí zabývat v okamžiku, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření

⁸² VEDRAL, Josef. 2007. Opatření obecné povahy. *Správní právo*. Roč. XL, č. 6/2007. s. 330. ISSN 0139-6005.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

⁸⁴ ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-01-03].

⁸⁵ FRUMANOVÁ, Kateřina a kol. 2020. *Správní řád praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7598-797-6.

⁸⁶ PÍTROVÁ, Lenka. 2024. Omezení soudního přezkumu v novém stavebním zákoně. *Správní právo*. Roč. LVII, č. 1-2/2024. ISSN 0139-6005.

obecné povahy, které není rozhodnutím ani právním předpisem.⁸⁷ Stavební zákon, jakožto zvláštní zákon se této problematice nevěnuje, tudíž se uplatňuje pouze Správní řád.

Návrh na opatření obecné povahy se doručuje skrze veřejnou vyhlášku na úřední desce a musí být zveřejněn nejméně 15 dnů, řízení je písemné, výjimkou jsou veřejné projednání návrhu. Vyjádřit se samozřejmě může osoba, jejíž práva a povinnosti, případně zájmy mohou být dotčeny. Usnesení o zahájení lze vydat do jednoho roku od účinnosti.⁸⁸

Územní plán lze přezkoumat dvěma způsoby – správním přezkumem a soudním přezkumem. Oba dva instituty na sobě nejsou závislé. Návrh na zahájení správního přezkumu není řádný opravný prostředek, a jako takový nemusí být tedy využit před podáním návrhu k soudnímu přezkumu.⁸⁹ Nejprve čtenáři přiblížím stručně správní přezkum, jehož právní zakotvení lze nalézt v zákoně č. 500/2004 Sb., Správní řád.

§ 173, odst. 2, Správního řádu, uvádí, že proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek. Na druhou stranu § 174, odst. 2 dává možnost posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení. Napadnout územní plán lze dvěma způsoby, a to je přezkumem zákonnosti či žalobou. Podnět k přezkumu zákonnosti může každý, i nedotčený subjekt, ten ovšem nemá právní nárok na to, zdali přezkum skutečně proběhne. Žalobu mohou podat pouze osoby, jejichž práva jsou dotčena.⁹⁰

Poradní sbor Ministerstva vnitra ke Správnímu řádu ze dne 14. prosince 2009 vydal závěr, že přezkumné řízení o územním plánu se řídí § 171 až 174 Správního řádu, na něž se přiměřeně použije ustanovení druhé části Správního

⁸⁷ § 171 Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád.

⁸⁸ § 174 odst. 2 Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád.

⁸⁹ ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-01-06].

⁹⁰ Frank Bold. *Jak napadnout územní plán a zásady územního rozvoje*. 25.11.2021. Online. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/uzemni-planovani/uzemni-planovani/nastroje-uzemniho-planovani/rada/jak-napadnout-uzemni-plan-a-zasady-uzemniho-rozvoje>. [citováno 2023-12-5].

řádu, zejména § 94 až § 98 Správního řádu.⁹¹ Legislativní pravidla konkretizují pojem „přiměřeně“, toto slovo ve spojení na jiné ustanovení právního předpisu lze použít pouze výjimečně.⁹²

Přezkumnému řízení, hlava IX, se věnují § 94 až § 99 Správního řádu. Správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí nebylo vydáno v souladu s právními předpisy.⁹³ Přezkoumání provádí nadřízený správní orgán,⁹⁴ v tomto případě se jedná o krajský úřad, ten se zabývá, zdali orgán (zastupitelstvo) obce postupoval v souladu se zákonem a dále obsahem nástrojů územního plánování. V případě, kdy dojde k závěru, že opatření obecné povahy bylo nezákonné, zruší jej, buďto částečně či úplně.⁹⁵ Ovšem usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat, jak již bylo uvedeno, pouze do jednoho roku od účinnosti opatření.⁹⁶ Územní plán je účinný od patnáctého dne, kdy jej obec zveřejnila na své úřední desce.⁹⁷

Přezkum dle zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád není tématem této práce, nicméně pro komplexnost a přehlednost jsem došel k závěru, že je vhodné čtenáře stručně seznámit i s touto možností přezkumu. Takto přehledně k opatření obecné povahy a přezkumu dle Správního řádu. Nyní se dostávám k jádru celé problematiky a tou je soudní přezkum.

⁹¹ MINISTERSTVO VNITRA. 2009. Poradní sbor ministerstva vnitra ke správnímu řádu. *Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 14.12.2009. Okruh účastníků v řízení o přezkoumání územního plánu.* In: Ministerstvo vnitra. Online. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>. [citováno 2023-12-17].

⁹² VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Legislativní pravidla vlády. Úplné znění.* In: Vláda české republiky. Online. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/Legislativni-pravidla-vlady-s-prilohami-platna-od-1--unora-2023.pdf>. [citováno 2023-12-28].

⁹³ § 94 odst. 1 Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád.

⁹⁴ § 95 odst. 1 Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád.

⁹⁵ Frank Bold. *Jak napadnout územní plán a zásady územního rozvoje.* 25.11.2021. Online. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/uzemni-planovani/uzemni-planovani/nastroje-uzemniho-planovani/rada/jak-napadnout-uzemni-plan-a-zasady-uzemniho-rozvoje> [citováno 2023-12-15].

⁹⁶ § 174 odst. 2 Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád.

⁹⁷ Frank Bold. *Jak napadnout územní plán a zásady územního rozvoje.* 25.11.2021. Online. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/uzemni-planovani/uzemni-planovani/nastroje-uzemniho-planovani/rada/jak-napadnout-uzemni-plan-a-zasady-uzemniho-rozvoje> [citováno 2023-12-21].

3.2 Soudní přezkum

Nejprve je důležité začít s trochou historie, která vedla k formulaci současného stavu. Podstatou následující části je zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, ten se svým charakterem liší od ostatních druhů soudních řízení, jenž směřují k ochraně před nelegálním postupem orgánů veřejné správy, a blíží se spíše řízení o kontrole norem. Od ostatních se odlišují tím, že přezkum je postaven na principu ochrany před účinkem opatření obecné povahy na právní sféru navrhovatele a k soudnímu zrušení nemůže dojít pouze na základě procesních nedostatků, aniž by tyto měly dopad do subjektivních práv osob právnických či fyzických.⁹⁸ Soudní řád správní nabyt účinnosti 1. ledna 2003, z čehož vyplývá, že do současné doby nemohl zůstat nezměněn. Ve skutečnosti byl novelizován více než čtyřicetkrát. Většina změn se týkala spíše korekturních a individuálních, nicméně i tak lze zmínit některé novelizace, které vnesly významnější změny do úpravy správního soudnictví.⁹⁹

Jeden z výraznějších zlomových okamžiků, který se týká tématu diplomové práce, nastal se zákonem č. 303/2011 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony s účinností od 1. ledna 2012.¹⁰⁰ Další změna přišla s novelou zákona č. 225/2017 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.¹⁰¹

V současné době jsou platná a týkající se zkoumaného téma ustanovení v § 101a až § 101d zákona č. 150/2002 Sb., Soudního řádu správního, v platném znění. Soudní přezkum spadá do kategorie správní žaloby, která byla do právního systému, konkrétně do zmíněného Soudního řádu správního, vložena novelizací skrze zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který nabyt účinnosti od 1. května 2005.¹⁰²

⁹⁸ ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-01-08].

⁹⁹ PRŮCHA, Petr. 2024. Ke správnímu soudnictví po dvaceti letech jeho existence. *Správní právo*. Roč. LVII, č. 1-2/2024. ISSN 0139-6005.

¹⁰⁰ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

¹⁰¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

¹⁰² JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo zprávu ohledně novely Soudního řádu správního – změna koncepce řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Novela Soudního řádu správního, která nastala se zákonem 303/2011 Sb., vnesla zásadní změny koncepce řízení a zrušení části či celého opatření obecné povahy, tedy i územně plánovací dokumentace s cílem zvýšení efektivity soudního řízení správního jako celku.¹⁰³

Před účinností měl pravomoc vést řízení pouze Nejvyšší správní soud. Ovšem již zmíněnou novelizací zákonem č. 303/2011 Sb., došlo ke změně. Tato úprava vedla k úpravě příslušnosti a řízení tak mohou vést i krajské soudy. Nejvyšší správní soud rozhoduje pouze v případech kasační stížnosti, která je podána proti rozsudku krajského soudu.¹⁰⁴ Odůvodnění, které vypracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj hovoří, že po nabytí účinnosti zákona č. 127/2005 Sb., řešil Nejvyšší správní soud přezkum opatření obecné povahy pouze v jenom případě, který vydal Český telekomunikační úřad. Na druhou stranu od té doby „řešil řadu případů“ pro opatření obecné povahy, která se řídí zákonem č. 183/2006 Sb., v oblasti územního plánování a stavebního řádu.¹⁰⁵

Z důvodu zvyšujícího se využívání institutu opatření obecné povahy, nebylo účelné, aby o zákonnosti opatření rozhodoval soud pouze v jednom stupni, tedy Nejvyšší správní soud. „*V takovémto případě by reálně hrozilo zahlcení Nejvyššího správního soudu*“. Z výše uvedených důvodů došlo ke změně věcné příslušnosti, která byla svěřena krajským soudům. „*Lze přitom předpokládat, že krajské soudy budou při svém rozhodování vycházet z poměrně bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu.*“¹⁰⁶ Kubíčková dodává, že byl proces přijetí zákona

¹⁰³ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Novela soudního řádu správního – změna koncepce řízení o zrušení OOP*. In.: Ministerstvo pro místní rozvoj. Online. Dostupné z: [https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-\(1\)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri](https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-(1)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri). [citováno 2024-03-03].

¹⁰⁴ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹⁰⁵ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Novela soudního řádu správního – změna koncepce řízení o zrušení OOP*. In.: Ministerstvo pro místní rozvoj. Online. Dostupné z: [https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-\(1\)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri](https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-(1)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri). [citováno 2024-03-03].

¹⁰⁶ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Novela soudního řádu správního – změna koncepce řízení o zrušení OOP*. In.: Ministerstvo pro místní rozvoj. Online. Dostupné z: [https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-\(1\)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri](https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-(1)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri). [citováno 2024-03-05].

č. 150/2002 Sb. značně netradiční, což mělo za následek relativně velmi krátkou dobu na adaptaci, které nepomáhaly ani problematické oblasti, jenž zákon obsahoval. Z čehož vyplývá, že bylo nutné jej novelizovat.¹⁰⁷

Dalším odůvodněním potřeby novelizace je potřeba revidovat stávající podobu, která byla nedostatečná, v mnoha případech dokonce problematická s absencí propojenosti na příslušná ustanovení Správního řádu, tedy zákona č. 500/2004 Sb. Novela mimo jiné upravuje i aktivní legitimaci k podání návrhů na zrušení opatření obecní povahy nebo její části. Došlo k tomu zrušením § 101a odst. 2, který opravňoval aktivní legitimaci Ministerstva vnitra pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, kterou vydal kraj nebo obec.¹⁰⁸

Také se zavádí zásada koncentrace v řízení se zásadou dispozitivní. Což znamená, že v rámci průběhu řízení je vyloučeno doplnění buďto právních důvodů nad rámec již vloženého návrhu, nebo doplnění nových skutečností. Z čehož plyne, že je soud vázán pouze obsahem, který byl podán návrhem a na druhou stranu není vázán právními důvody návrhu. Závěrem tedy lze tvrdit, že soud může opatření obecné povahy zrušit i z jiných právních důvodů než z těch, které považuje navrhovatel za nezákonné.¹⁰⁹ Zásada dispozitivnosti se ovšem vyznačuje i možností zpětvzetí návrhu, či případnému zúžení.¹¹⁰

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2021 odmítlo návrh na zrušení opatření obecné povahy s rozsudkem, že se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nemůže vyhnout tak, že v průběhu řízení o prvním návrhu podá návrh druhý na přezkoumání téhož opatření obecné povahy v témže rozsahu, s výjimkou tou, že je založen na odlišných skutkových a právních důvodech, neboť takový postup zakládá překážku litispendence dle § 46 odst. 1

¹⁰⁷ KUBÍČKOVÁ, Barbora. 2016. *Správní soudnictví po „Velké novele“ č. 303/2011 Sb.* Diplomová práce. Online. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Dostupné z https://otik.zcu.cz/bitstream/11025/23928/1/DP_Barbora_Kubickova_final.pdf [citováno 2024-03-01].

¹⁰⁸ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Novela soudního řádu správního – změna koncepce řízení o zrušení OOP.* In.: Ministerstvo pro místní rozvoj. Online. Dostupné z: [https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-\(1\)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri](https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-(1)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri). [citováno 2024-03-08].

¹⁰⁹ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹¹⁰ ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace.* Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-01-09].

písm. a) Správního řádu soudního.¹¹¹ „Překážka litispendence brání soudu projednat návrh ve věci, o níž již bylo zahájeno řízení.“¹¹² Na druhou stranu Nejvyšší správní soud rozhodl, že pokud lze v projednávaném návrhu spatřovat částečnou totožnost předmětu řízení, nicméně pokud chybí totožnost účastníků řízení na straně navrhovatele. Překážka litispendence nemůže bránit řízení.¹¹³

Soud rozhoduje na kasačním principu. Pokud tedy je opatření obecné povahy nezákonné, dále pokud nebylo vydáno zákonem předepsaným způsobem, nebo v případě vydání správním orgánem, který překročil hranice například v pravomocích či působnosti, pak jej nebo příslušnou část opatření obecné povahy zruší. V opačném případě je návrh zamítnut. Načež vychází ve smyslu ustanovení § 101b odst. 3 z právního a skutkového stavu, který platil v době vydání opatření obecné povahy.¹¹⁴

§ 101a zákona č. 150/2002 Sb. popisuje, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen tím, že bylo opatření vydáno. V případě, kdy je dle zákona současně i oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, může podat návrh na zrušení tohoto opatření pouze společně s takovým návrhem. Zákon zohledňuje i obce, které se také mohou domáhat návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v případě, kdy jej vydal kraj. Odst. 3 považuje za odpůrce toho, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož celé zrušení, či jeho části, je navrhováno.¹¹⁵

Janderová uvádí, že dle § 101d odst. 4 práva a povinnosti zůstávají nedotčena, v případě, kdy se váží k vazbám vzniklých před zrušením opatření nebo jeho části.¹¹⁶ Nicméně tento text je dle Soudního řádu správního až v odst. 5.¹¹⁷ V praxi z toho vyplývá, že v případě, kdy soud zruší část územního plánu, nebude mít tento fakt žádný dopad na stavebníka, za předpokladu, že ten získal

¹¹¹Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2021, č. j. 9 Ao 34/2021-25.

¹¹² IURIDICTUM. Encyklopedie o právu. 2017. *Litispendence*. In: Iuridictum. Online. 02.05.2017. Dostupné z: <https://iuridictum.pecina.cz/w/Litispendence>. [citováno 2024-03-07].

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008-110.

¹¹⁴ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹¹⁵ § 101a Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

¹¹⁶ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹¹⁷ § 101d Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

územní rozhodnutí a stavební povolení, na základě vydaného územního plánu, ke konkrétní stavbě v lokalitě řešené zrušené částí územního plánu. Pokud bylo na základě opatření obecné povahy rozhodnuto o správním deliktu a za předpokladu, že nabylo právní moci, ovšem nebylo vykonáno, považuje se to za důvod pro obnovu řízení.¹¹⁸

Zákon č. 303/2011 Sb. odstraňuje vyloučení dalších osob zúčastněných na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nicméně v případech, kdy je počet osob zúčastněných na řízení mimořádně vysoký, zúčastněné osoby mohou svá práva uplatňovat pouze cestou společného zmocněnce, který je volený. Z důvodu nemožnosti určení jednotlivých osob je stanoveno doručování veřejnou vyhláškou.¹¹⁹

Dále se stanovila lhůta pro podávání návrhů novým zněním § 101b odst. 1. Ten omezoval podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části na dobu tří let. Lhůta začíná platit ode dne nabytí účinnosti. Odůvodněním je, že stanovená lhůta je totožná se lhůtou, která platí v přezkumném řízení podle Správního řádu. Dále sám zákonodárce považuje zvolený časový údaj za kompromis mezi požadavkem legality a principem právní jistoty a to, pokud by došlo k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu při rozhodnutí správního orgánu.¹²⁰ Před účinností novely nemělo podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či její části žádný časový mantinel. Což vedlo v praxi k případům, že byly podávány návrhy na zrušení územních plánů i více než deset let po jejich schválení. Tento fakt nepřispíval na právní jistotě. Na druhou stranu je i důležité podotknout, že Ústavní soud neshledal za protiústavní absenci lhůty. Zmeškání stanovené lhůty nelze prominout.¹²¹ Osoba znalá Soudního řádu správního může namítat, že zmíněnou tříletou lhůtu v tomto odstavci nenajde.

¹¹⁸ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹¹⁹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Novela soudního řádu správního – změna koncepce řízení o zrušení OOP*. In.: Ministerstvo pro místní rozvoj. Online. Dostupné z: [https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-\(1\)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri](https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-(1)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri). [citováno 2024-03-12].

¹²⁰ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Novela soudního řádu správního – změna koncepce řízení o zrušení OOP*. In.: Ministerstvo pro místní rozvoj. Online. Dostupné z: [https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-\(1\)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri](https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-(1)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri). [citováno 2024-03-12].

¹²¹ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

Což má za následek další novela. Tentokrát se jedná o zákon č. 225/2017 Sb., která stejně tak vedla ke zkrácení lhůty, a to na jeden rok, rovněž ode dne nabytí právní účinnosti opatření obecné povahy.¹²² I toto odůvodnění se skládá na stejném principu: „*Lhůta 1 roku je optimálním kompromisem mezi zásadou zákonnosti opatření obecné povahy, resp. ochranou práv osob dotčených opatřením obecné povahy, a principem právní jistoty spočívajícím ve vytvoření stabilních mantinelů pro rozhodování o změnách v území.*“¹²³ Odůvodnění citují i některé judikáty například: Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 76 A 1/2023-87, který řešil stavební zákon¹²⁴, dále Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 220/2019-28, který rovněž řešil stavební zákon¹²⁵ a proti tomuto rozsudku byl podána ústavní stížnost, která byla odmítnuta.¹²⁶

V neposlední řadě se lhůta pro rozhodování prodlužuje, a to ze třiceti na devadesát dnů ode dne, kdy návrh došel soudu. Ministerstvo prodloužení odůvodňuje, že se jedná o závažnou a komplexní problematiku, tudíž není vhodné urychleného rozhodování. Poslední změnou je právo na náhradu nákladů řízení.¹²⁷

Soudní přezkum opatření obecné povahy v novém Stavebním zákoně (č. 283/2021 Sb.) podle Pítrové

Dle stávající právní úpravy nebyla stanovena podmínka přípustnosti návrhu uplatnění námitek či připomínek v řízení o samotném vydání opatření obecné povahy, „*soudy se v případě přezkumu územně plánovací dokumentace vydaly cestou omezování soudní kontroly a nepřípustnosti neuplatněných žalobních důvodů pro přezkum proporcionality.*“ Cílí se zejména na případy, kdy byl návrhovatel nečinný při procesu tvorby a vydání územního plánu a až následně v rámci soudního přezkumu vznesl návrh, který napadá obsahové nedostatky podkladových aktů, či opatření obecné povahy. Do „nového“

¹²² Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹²³ MINISTERSTVI PRŮMYSLU A OBCHODU. 2015. *Zpráva o plnění nástrojů Státní energetické koncepce ČR do roku 2016*. In: Ministerstvo průmyslu a obchodu. Online. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/statni-energeticka-politika/2018/10/Zprava-o-plneni-nastroju-SEK-do-roku-2016.pdf>. [citováno 2024-03-12].

¹²⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 7. 2023, č. j. 76 A 1/2023-87.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, č. j. 6 AS 220/2019-28.

¹²⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 27.4.2021, II.ÚS 1049/21.

¹²⁷ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Novela soudního řádu správního – změna koncepce řízení o zrušení OOP*. In: Ministerstvo pro místní rozvoj. Online. Dostupné z: [https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-\(1\)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri](https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a-aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-(1)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri). [citováno 2024-03-15].

stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb.) se promítl tento judikatorní vývoj, který v podstatě omezoval přístup k soudní kontrole z hlediska rozsahu přezkumu.

Soudnímu přezkumu se v novém stavebním zákoně věnuje samostatná, jedenáctá, část. Jedná se o speciální úpravu ve vztahu k běžnému postupu pro soudní přezkum opatření obecné povahy. Což vyvolává otázky, zdali je cílem změny omezení přístupu k soudní kontrole. Pítrová se domnívá, že ano. Novinkou je úprava nepřístupnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. I přes fakt, že podmínka vyčerpání či uplatnění procesních postupů jako jsou připomínky a námitky není obsažena v obecné formulaci úpravy přezkumu.

§ 307 odst. 2 nového zákona č. 283/2021 Sb. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nepřístupný v případě, kdy obsahuje pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, když tak učinit mohl. Výjimkou je případ, kdy jde o opatření obecné povahy, které podléhá posouzení vlivů na životní prostředí. Důvodová zpráva se odkazuje na procesní ekonomii a důslednější uplatňování principu subsidiarity správního soudnictví. Toto navazuje na argumentaci správních soudů, které se snaží o vyloučení přezkumu kritéria proporcionality z přezkumu před správními soudy. Dále je uvedeno, že se jedná o mnohem širší okruh důvodů. Ustanovení tak legislativní cestou formou zákonné úpravy uzákoňuje omezení přípustnosti návrhu předchozím uplatněním důvodů, které nebyly uplatněny navrhovatelem v řízení o vydání opatření.

Nový zákon také zanechává rozdíl mezi připomínkami a podáním námítky. Nově bude platit, že lze dle § 97 uplatňovat pouze připomínky, které může uplatnit každý. Ochrana objektivní zákonnosti je zrovnoprávněna s ochranou veřejných subjektivních práv (jedná se například o vlastníka pozemku). Dále došlo k prodloužení lhůty pro uplatnění připomínek na patnáct dní, z původních sedmi. Pítrová se domnívá, že to ovšem nemění fakt, že tento časový termín ve spojení s podmínkou přípustnosti a obecnou roční lhůtou pro soudní přezkum uzavírá možnost pro jejich uplatnění.¹²⁸

¹²⁸ PÍTROVÁ, Lenka. 2024. Omezení soudního přezkumu v novém stavebním zákoně. *Správní právo*. Roč. LVII, č. 1-2/2024. ISSN 0139-6005.

3.2.1 Incidenční a abstraktní přezkum

Usnesení Nejvyššího správního soudu jednoznačně uvádí, že ze Soudního řádu správního vychází dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nebo její části. První možností je podání návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy, „*který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen.*“ V tomto případě se lhůta řídí § 101b odst. 1, zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní. Druhou možností je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy, „*který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1.*“¹²⁹

Brož zákon zpřehledňuje a uvádí, že abstraktní přezkum vychází z § 101a odst. 1 – věty první, zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, tedy že návrh může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen. V tomto případě se uplatňuje lhůta z § 101b odst. 1, do kdy lze návrh na přezkum podat. Jedná se o jeden rok ode dne, kdy návrhem napadené opatření nabylo účinnosti. Na druhou stranu incidenční přezkum vychází ze stejného § 101a odst. 1, ale z věty druhé (viz výše). V tomto případě se zmíněná lhůta neuplatňuje.¹³⁰

Příkladem přezkumu, zdali je návrh incidenční je Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové. Bod 14. Uvádí, že Krajský soud řeší, o jaký typ přezkumu se jedná, v případě, kdy by se materiálně jednalo o abstraktní přezkum, návrh by byl odmítnut pro opožděnost. Z důvodu uplatnění lhůty v § 101b odst. 1. Bod 17. tvrdí, že „*Navrhovatelé v projednávané věci formálně postupovali podle věty druhé § 101a odst. 1, tedy společně s žalobou proti územnímu rozhodnutí podali návrh na zrušení části územního plánu. Správní orgány ve věci vycházely ze závazného stanoviska Městského úřadu, odboru rozvoje města a investic, jako orgánu územního plánování. Toto závazné stanovisko bylo potvrzeno Krajským úřadem Pardubického kraje, odboru rozvoje, oddělení územního plánování. Orgány územního plánování posuzovaly soulad záměru s územně*

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

¹³⁰ BROŽ, Jan. 2023. *Incidenční přezkum opatření obecné povahy pohledem (zejména) veřejného stavebního práva.* In: Kraj Vysočina. Online. Dostupné z: https://www.kr-vysocina.cz/assets/File.ashx?id_org=450008&id_dokumenty=4120738. [citováno 2023-11-27].

plánovací dokumentací se záporným závěrem. Není tak pochyb o tom, že napadeného územního plánu bylo ve věci územního řízení užito ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Krajský soud zastává názor, že pojem „užito“ je třeba vykládat extenzivně, v jeho nejširším významu. V územním řízení je stavební úřad povinen zabývat se otázkou souladu s územně plánovací dokumentací vždy; v některých případech tento soulad posuzuje sám, v některých případech vychází ze závazného stanoviska orgánu územního plánování (§ 90 odst. 2 stavebního zákona). V zásadě tedy platí, že v územním řízení je územně plánovací dokumentace užito (ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.) vždy, ať již přímo, nebo nepřímo prostřednictvím závazného stanoviska orgánu územního plánování. Souvislost žalobních argumentů směřující k nezákonnosti územního rozhodnutí s návrhovými argumenty je zřejmá a je podstatné, že v projednávané věci stěžovatel v žalobě, kterou se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného, namítá také nezákonnost aplikovaného územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 194/2014-45). V projednávané věci tedy byly splněny podmínky pro incidenční přezkum opatření obecné povahy – Územního plánu Česká Třebová.“¹³¹

3.2.2 Podmínky přezkumu

První podmínkou pro soudní přezkum je existence opatření obecné povahy. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části projednává místně příslušný soud, v jehož obvodu se nachází obec, jejíž územní plán je přezkoumáván.¹³² Zahumenská a Benák dodávají, že tato otázka nebyla u většiny návrhů sporná. Nicméně ani v praxi nemusí být podmínkou, že vykonaný úřední úkon má požadovanou formu.¹³³ Dělo se tomu zejména v minulosti při novelách zákonů, kdy územní plány byly vydávány jako obecně závazné vyhlášky podle zákona č. 50/1976 Sb.¹³⁴

Soud dále zkoumá překážky řízení. Podmínku litispendence jsem popsal výše, ovšem další je překážka rei iudicatea, tedy překážka věci rozhodnuté. Výklad

¹³¹ Rozsudek Krajský soud v Hradci Králové ze dne 28. 11. 2023, č. j. 52 A 61/2023-80.

¹³² JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹³³ ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-01-14].

¹³⁴ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

je takový, že není možné zahájit řízení, nebo v něm pokračovat, v případě, kdy bylo ve věci již jednou pravomocně rozhodnuto. Pojem vychází například z § 11 odst. 1 písm. f) zákona č. 141/1961 Sb., Trestního řádu. Dále je třeba zmínit, že oba pojmy jsou podobné a jednájí o faktické projevy zásady ne bis in idem (tedy ne dvakrát o tomtéž).¹³⁵ Poslední podmínkou je aktivní procesní legitimace. Toto téma je natolik komplikované, že si zaslouží vlastní kapitolu. Zároveň s tím souvisí i případná pasivní legitimace.

Aktivní legitimace

Pojetí soudního přezkumu v tomto druhu řízení není založeno na principu povinného materiálního nebo formálního účastenství v přechozím řízení. Podmínku aktivní legitimace bude splňovat tedy i osoba, jenž nevznesla námitky ani připomínky, při projednávání návrhu územního plánu. Přesto však může pasivita v kombinaci s dalšími faktory vést k zamítavému rozsudku.¹³⁶ Dále je třeba podotknout, že podat návrh mohou osoby pouze za poměrně přísných podmínek. Aktivní legitimace vychází z dotčenosti na subjektivních právech. Bohužel v předpisech není bližší výklad, zejména týkající se věcných práv. Judikatura ovšem přiblížila okruh zúčastněných, kteří se mohou domávat návrhu na zrušení. Jednotlivé subjekty budou zmíněny níže. Nicméně je třeba uvést, že nájemci, i ti dlouhodobí, se dovolávat soudního přezkumu stále nemohou.¹³⁷ Rozsudek krajského soudu uznal aktivní legitimaci i navrhovatelům, kteří se stali vlastníky již za účinnosti nového opatření obecné povahy.¹³⁸

Rozsudek Nejvyššího správního soudu uvádí, že navrhovatelí stačí tvrzení, že došlo ke zkrácení na jeho právech.¹³⁹ Až fáze meritorního zkoumání zjišťuje oprávněnost a pravdivost těchto tvrzení. Navrhovatel musí „*logicky, konsekvntně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry.*“ Nicméně přesto závisí na povaze, obsahu, způsobu regulace a předmětu konkrétního územního plánu.¹⁴⁰

¹³⁵ BENEŠ ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ. *REI IUDICATAE*. In: bcak.cz. Online. Dostupné z: <https://www.bcak.cz/slovník-pravnich-pojmu/rei-iudicatae/>. [citováno 2024-03-13].

¹³⁶ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹³⁷ ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-01-26].

¹³⁸ Rozsudek Krajský soud v Hradci Králové ze dne 28.11.2023, č. j. 52 A 61/2023-80.

¹³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.

¹⁴⁰ Usnesení Nejvyšší správní soud - rozšířený senát ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

Aktivní legitimaci můžeme dále dělit na věcnou a procesní. Věcná legitimace se zabývá otázkou důvodnosti návrhu a navazuje na předchozí odstavec. V tomto bodě již nestačí trvat na dotčení svých práv. Návrh musí mít jasné vymezení existence těchto tvrzení.

Procesní legitimace se zakládá na tvrzení, že byl navrhovatel zkrácen na svých právech, respektive, „*kdy navrhovatel plausibilně tvrdí, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a že je dotčení z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace.*“ Například práva navrhovatele jsou dotčena, i v případě, kdy územní plán povoluje na pozemku sousedícím stavbu, jenž před tím nebyla možná.¹⁴¹ Také je třeba zmínit, že se za aktivní procesní legitimaci považuje skutečnost, kdy je navrhovatel vlastníkem nemovitosti, která se nutně nemusí nenacházet na území, které je regulované územním plánem. Ovšem za předpokladu, že bude přímo dotčen vlivem, který územní plán povoluje. Jedná se například o zápach, hluk či exhalaci. Dále v případě, kdy aktivita povede ke snížení hodnoty majetku navrhovatele. Za splnění podmínky se považuje i věcné břemeno.¹⁴² Můžeme tvrdit, že se jedná o přípustnost návrhu.

Aktivní legitimace jednotlivých subjektů

V této části popíšeme aktivní legitimaci subjektů, které mohou podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo její části. Mezi ně se bezesporu řadí vlastníci nemovitostí, obce, zajímavá je také otázka městských částí hlavního města Prahy, dále spolků, jejichž účastenství bylo dlouhou dobu sporné a na to navazuje zástupce veřejnosti.

Vlastníci nemovitostí

Lze tvrdit, že vlastníci nemovitostí jsou zasaženi na svých právech nejvíce. Také je důležité podotknout, že dotčení vlastnických práv může být v pozitivním i negativním kontextu, záleží, do jakého funkčního celku bude pozemek přerážen. I přes možnost vznesení připomínek a námitek a jejich vypořádání, nelze vždy vyhovět všem subjektům. Řádně odůvodněné nevyhovění požadavků nelze ihned klasifikovat jako porušení subsidiarity.

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85.

¹⁴² Usnesení Nejvyššího správního soudu - rozšířený senát ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

Dále lze i namítat, že například zemědělec dlouhodobě hospodařící na pozemku, či mladá rodina, která chce v místě žít celý život, může mít stejná práva, výklad tak ovšem nehovoří, protože se nejedná o zásah do vlastnických (hmotných) práv. Odepření přístupu lze vnímat v negativním kontextu, protože i tito lidé se podílejí na životě v daném území.

Důležité je neopomenout na vlastníky sousedících pozemků, jak bylo již zmíněno výše, ty mohou být zasaženy například hlukem, ale i zvýšenou dopravou.¹⁴³ Naskytá se otázka, kdy a v jaké vzdálenosti lze pozemek považovat za dotčený? K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud následně: *Pojem „dotčenosti“ (§ 52 odst. 2) je však nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Mezující soused“ má právo uplatnit námitky vždy; „nemezující soused“ výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.*¹⁴⁴

Rozsudek Nejvyššího správního soudu přiznává práva na aktivní legitimaci i spoluvlastníkům, bez ohledu na výši jeho spolupodílu, a také osobám, které mají majetek ve společném jmění manželů. V obou případech nehledě na vyjádření ostatních osob, které mají spolupodíl.¹⁴⁵

Obce

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jasně uvádí, že obec je vždy ze svého titulu, který ji uděluje § 101a odst. 2, Správního řádu soudního oprávněna aktivní procesní legitimace pro vznesení návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které vydává kraj. Není nutné, aby obec tvrdila, že došlo ke konkrétnímu zásahu na právech. Naopak aktivní věcnou legitimaci je nutné zkoumat ve všech případech zvlášť.¹⁴⁶

Městské části hlavního města Prahy

Zatímco předchozí subjekty mají poměrně jasně vyjasněna svá práva, nyní se dostáváme do bodu, od kterého je názor roztříštěnější. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že *"městské části hl. m. Prahy samy žádné"*

¹⁴³ ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-01-30].

¹⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007.

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-15.

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53.

*majetek nevlastní, nýbrž jsou toliko v pozici správce majetku hl. m. Prahy jako celku.*¹⁴⁷ Důležitou roli také hraje odpověď na otázku, zdali je městská část správcem cizího majetku. § 27 zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) hovoří, že městské části mají majetek předán do správy, nejedná se tedy o hospodaření. § 18 odst. 1 písm. h) zákona o hl. m. Praze, dává městským částem oprávnění vystupovat jako účastník v řízeních. V tomto případě shledal Nejvyšší správní soud podmínku účastenství za splněnou.¹⁴⁸

Spolky

Akceptace legitimacy u spolků, respektive u občanských sdružení, nebyla vždy jednotná. Jak bylo zmíněno výše, aktivní legitimace vychází z dotčenosti na vlastnickém právu k nemovitosti. Což spolky většinou nesplňují.¹⁴⁹ Nejvyšší správní soud v lednu roku 2007 došel k závěru, že aktivní legitimace občanského sdružení dle vnitrostátního práva dána není. Aktivní legitimaci soud zkoumal i z pohledu mezinárodního práva, respektive z mnohostranné mezinárodní Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva). V rozhodnutí je popsán celý proces, ovšem závěr je takový, že *„Úmluva není mezinárodní smlouvou přímo použitelnou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy o aplikační přednosti Úmluvy před zákonem.*¹⁵⁰

Na druhou stranu Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007 konstatoval, že *„nemá pochybnosti ani ohledně aktivní legitimace obou navrhovatelů“*, nicméně je třeba podotknout, že se soud ke splnění podmínky nevyjádřil konkrétněji. Pouze se vyjadřuje k podmínce tvrzení dotčenosti na svých právech a odkazuje se na Rozsudek ze dne 30. listopadu 2006.¹⁵¹ Po přečtení je třeba zmínit, že rozsudek z roku 2006 neřeší spor občanského sdružení, ale navrhovatelem je akciová společnost. Dále je třeba uvést, že tento rozsudek podotýká složitost problematiky: *„Nejvyšší správní soud především*

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219.

¹⁴⁸ DOBROVOLNÁ Eva a Michal KRÁLÍK. 2023. Komentář k judikátu. Nejvyšší správní soud: Správa majetku hlavního města Prahy městskou částí. *Bulletin advokacie*. In: ASPI. Online. Roč. 30, č. 9. ISSN 1210-6348. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/321554/1/2>. [citováno 2024-02-07].

¹⁴⁹ ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-02-03].

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007.

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007.

*konstatuje, že tento typ soudního řízení je značně atypický a poněkud se vymyká z celkové koncepce správního soudnictví, a to jednak předmětem řízení, kterým není individuální správní akt, nýbrž opatření obecné povahy, svojí povahou se nesporně blíží spíše normativnímu právnímu aktu; a dále celkovou koncepcí řízení, vedeného pouze u Nejvyššího správního soudu a typického především jednoinstančností bez možnosti podání jakéhokoliv opravného prostředku, krátkou lhůtou k rozhodnutí, širokým rozsahem soudního přezkumu, vedeného principem přezkumu napadeného opatření obecné povahy v úplném rozsahu bez ohledu na rozsah uplatněných námitek a širokým okruhem osob, jež mohou být tímto správním aktem zkráceny na svých právech. Přes veškeré nastíněné odlišnosti je nicméně nutno mít na zřeteli, že i v tomto typu řízení zůstává primárním úkolem správního soudnictví ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.*¹⁵² Rozdílnost v odůvodněních si dovoluji vysvětlit tím, že se jedná o jedny z prvních rozsudků, které se zabývají nevyřešenými otázkami, mají omezený čas a jsou jakýmsi průkopníky.

V roce 2008 se jiné občanské sdružení domáhalo aktivní legitimace mimo jiné i skrze výše uvedenou Aashuskou úmluvu, zde soud konstatoval, že „bez implementačních opatření však nelze jednoznačně zjistit, které fyzické nebo právnické osoby se mohou přistupu k soudu dovolat. V nyní posuzované věci proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani shora uvedená Úmluva nezakládá aktivní legitimaci navrhovatele.“¹⁵³

Od této doby až na výjimku Rozhodnutí v roce 2010, které velmi podrobně popsalo problematiku a aktivní legitimaci v projednávané věci uznalo, byla rozhodnutí zamítavá.¹⁵⁴ Zlom nastal v roce 2014, nálezem Ústavního soudu. Považuji za vhodné zmínit tyto pasáže: „V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění.“ A dále: „Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62.

¹⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34.

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43.

*na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.*¹⁵⁵

Zástupce veřejnosti

Zástupce veřejnosti má za úkol chránit a prosazovat shodné zájmy většího počtu občanů. V minulosti ovšem měl v otázce aktivní legitimace podobné postavení jako spolky. V okamžiku (rok 2014) přiznání aktivní legitimace spolkům, se změnil pohled i na zástupce veřejnosti. Rozšířený senát uznal, že *„Zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona z roku 2006 je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. s. ř. s.*¹⁵⁶

Pasivní legitimace

Zajímavý poznatek je také odpověď na otázku, kdo je subjektem, proti kterému je vedeno řízení? Výše jsem zmínil, že odpůrce je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož celé zrušení, či jeho části, je navrhováno.¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu uvádí, že územní plán procesně vychází zejména ze stavebního zákona, a z něho vyplývá, že se územní plán pořizuje pro obec. Proces tvorby zahrnuje i zastupitelstvo obce a pověřeného zastupitele. Zastupitelstvo jej vydává v rámci výkonu práva na samosprávu. Ovšem zastupitelstvo v tomto úkonu nefiguruje jako správní orgán, *„nýbrž jako orgán, jehož jednání je přičitatelné subjektu práv nadanému právem samostatně rozhodovat o určitých svých záležitostech, mj. vydat územní plán.*“ Odpůrcem je tedy územní samosprávní jednotka, a zastupitelstvo je pouze jejím orgánem.¹⁵⁸ Nicméně je důležité podotknout Rozsudek Nejvyššího správního soudu, který uvádí, že *„osobou pasivně procesně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a a násl. s. ř. s. je orgán, který ji přijal, tedy obecní úřad, případně úřad územního plánování.*“¹⁵⁹

Rozsah přezkumu

Považuji za důležité zmínit výrok Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2014, že čím obecnější je návrh, tím obecněji k němu mají soudy

¹⁵⁵ Rozsudek Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. I. ÚS 59/14.

¹⁵⁶ Rozsudek Nejvyšší správní soud - senát ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.

¹⁵⁷ § 101a Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

¹⁵⁸ Usnesení Nejvyšší správní soud - rozšířený senát ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116.

rovněž přistupovat. „*Krajský soud nebyl oprávněn a tím méně povinen za stěžovatele domýšlet obsah tohoto návrhového bodu a zákonnost AZÚR SK posuzovat nad rámec uvedeného důvodu. Námitka je proto nedůvodná.*“¹⁶⁰

V případě, kdy jsou dány podmínky řízení, soud zahajuje meritorní přezkum územního plánu. Stejně jako u klasické správní žaloby, správní soudy posuzují výhradně zákonnost vydaného opatření obecné povahy, věcnou správností se nezaobírají. Důvodem je nemožnost zásahu do činností svěřených z povahy věci moci výkonné. Zajištění funkčního využití území, včetně jeho rozvoje, při splnění všech zásad územního plánování se nepřezkoumává. Co soudu přísluší je přezkum, zdali změnu přijal kompetentní a pravomocí nadaný orgán, v zákonem předepsaném způsobu, rovněž v mezích, které určují hmotněprávní předpisy a zdali je zásah do práv přiměřený. Z důvodu složitosti procesu i právní regulace se územní plán zruší pouze v případě, kdy došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře.¹⁶¹

Tot' k „obecným“ požadavcům k soudnímu přezkumu. Nyní se dostáváme do bodu, kdy je třeba zmínit samotné meritum celé problematiky a práce. Nejvyšší správní soud odvodil v roce 2005 algoritmus přezkumu opatření obecné povahy.¹⁶² O něm bude dosti zmíněno v kapitole 4 *Algoritmus přezkumu územního plánu*. Nicméně přesto si dovolím zmínit, že celý algoritmus mohou soudy praktikovat pouze v případě, kdy je každý z pěti kroků obsažen v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zároveň v tomto modelovém případě nemusí přezkoumávat všech pět kroků. Pokud dojde k závěru, že došlo k pochybení například u třetího kroku, dále nepokračuje a opatření obecné povahy nebo jeho část zruší.¹⁶³

Kasační stížnost

Než navážeme na algoritmus, považuji za vhodné také vysvětlit pojem kasační stížnost, na který jsem odkazoval v textu výše. Kasační stížnost je jedním ze dvou mimořádných opravných prostředků proti rozhodnutí krajských soudů. Zakládá se na kasačním principu, což znamená, že soud druhého stupně (v tomto

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2021, č. j. 3 As 62/2019-101.

¹⁶¹ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

¹⁶³ ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-02-09].

případě Nejvyšší správní soud) může rozhodnutí pouze potvrdit, či zrušit, čímž dojde k novému projednání u soudu prvního stupně. Z čehož vyplývá, že soud nerozhoduje ve věci samé a není oprávněn napadené rozhodnutí měnit.¹⁶⁴

O kasační stížnosti se dozví čtenář v zákone č. 150/2002 Sb., Soudní správní řád, konkrétně v Hlavě III, Díl 1 (§ 102 až § 110). § 103 popisuje důvody kasační stížnosti, těmi jsou nezákonnost rozhodnutí a odmítnutí návrhu, zmatečnost řízení před soudem, nezákonnost, která tkví v nesprávním posouzení právní otázky soudem v prvním řízení, nepřezkoumatelnost a vady předcházejícího řízení. Další paragrafy řeší nepřipustnost a nepřijatelnost. Za účastníka je považován stěžovatel a všechny osoby, jež se účastnily prvního řízení. Stěžovatel musí být buďto zastoupen advokátem, nebo v případě, kdy má stěžovatel, zástupce, či má jeho zaměstnanec vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie, může být zastoupen i jimi. Důležité je také zmínit, že kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů od doručení rozhodnutí. I zde platí, že zmeškání nelze prominout.¹⁶⁵

Průcha se ve svém článku vyjadřuje o kasační stížnosti jako o jednom z problémových okruhů. Poukazuje na šíři důvodů kasační stížnosti, který považuje za poměrně výrazný problém soudního přezkumu. Konkrétně se zabývá otázkou, zdali má mít možnost podávat kasační stížnost i žalovaný orgán. V případě, kdy ano, tak navazuje, zdali mají být typové důvody, vedoucí k podání kasační stížnosti shodné, jako je to při podání kasační stížnosti adresátem napadeného a soudem přezkoumávaného aktu správního, jakožto nositel dotčených subjektivních veřejných práv. Autor také doplňuje, že shledává určité pochybnosti ohledně podávání kasační stížnosti od druhé strany, tedy od adresáta, zdali tyto zákonem vymezené důvody nejsou pojaté příliš široce. Argumentem je fakt, že kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek. Dalo by se tvrdit, že svým způsobem je žaloba též mimořádný opravným prostředek. Nicméně důvody k podání kasační stížnosti jsou natolik široké, že je lze považovat za opravní prostředek řádný.¹⁶⁶

¹⁶⁴ DOLEČEK, Marek. 2021. *Základy soudního řízení správního*. In: businessinfo.cz. Online. 30.04.2021. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/navody/zaklady-soudniho-rizeni-spravniho-ppbi/5/>. [citováno 2024-03-11].

¹⁶⁵ § 102 - § 110 Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

¹⁶⁶ PRŮCHA, Petr. 2024. Ke správnímu soudnictví po dvaceti letech jeho existence. *Správní právo*. Roč. LVII, č. 1-2/2024. ISSN 0139-6005.

4 Algoritmus přezkumu územního plánu

Na začátku je třeba si vysvětlit, co přesně znamená pojem algoritmus v obecném smyslu. Algoritmem se rozumí konkrétní postup tak srozumitelný, aby umožnil vyřešit daný druh problému.¹⁶⁷ Lze jej vyjádřit jako recept, který jasně popisuje, s jakými ingrediencemi a s jakým postupem máme dosáhnout požadovaného výsledku. Algoritmus musí mít vlastnosti srozumitelnosti, správnosti, konečnosti, rezultativnosti, opakovatelnosti, determinovanosti a hromadnosti.¹⁶⁸ V další části této kapitoly se budu zabývat algoritmem přezkumu opatření obecné povahy dle Nejvyššího správního soudu. V neposlední řadě podrobně popíši jednotlivé části, ze kterých se algoritmus skládá.

Základní vymezení algoritmu územního plánu se nachází pouze v § 101d odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní. Kde je uvedeno, že soud je limitován důvody a rozsahem návrhu. K nedostatkům řízení o vydání opatření obecné povahy se nepřihlédne, pokud u nich není možné oprávněně počítat, že mohly ovlivnit správnost nebo zákonnost opatření obecné povahy. Za předpokladu, že soud dospěje k závěru, že opatření obecné povahy či nějaká část nebyla vydána tím, kdo je k tomu určen a byla překročena pravomoc či působnost, anebo pokud opatření obecné povahy bylo vydáno v nesouladu se zákonem, či je jeho obsah v rozporu se zákonem, soud v těchto případech části nebo celé opatření obecné povahy v nezbytné míře zruší, a to ke dni nabytí právní moci rozsudku, druhou variantou je den, ke kterému bylo určeno v rozsudku. Soud o tomto návrhu na zrušení části nebo celého opatření obecné povahy rozhodne do devadesáti dnů od okamžiku, kdy návrh soudu došel.¹⁶⁹

Základním rozhodnutím v aplikaci algoritmu přezkumu je rozhodnutí č. j. 1 Ao 1/2005-98. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud aplikoval kroky, které na sebe navazují a vyplývají z výše zmíněného § 101d odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb. Výše zmíněné rozhodnutí popisuje pět kroků algoritmu přezkumu

¹⁶⁷ MAREŠ, Martin a Tomáš VALLA. 2022. *Průvodce labyrintem algoritmů*. 2. vydání. Praha: CZ.NIC. ISBN 978-80-8816-864-5.

¹⁶⁸ Mioweb. *Co je algoritmus*. Online. Dostupné z: <https://www.mioweb.cz/slovnicek/algoritmus/>. [citováno 2023-12-5].

¹⁶⁹ § 101d Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

opatření obecné povahy. Tři z těchto kroků jsou formální a zbylé dva jsou materiální. Soud v těchto materiálních částech algoritmu zkoumá obsahovou stránku tohoto opatření.¹⁷⁰

Jednotlivé kroky v tuto chvíli stručně popíši a v dalších kapitolách je budu odděleně, podrobně zkoumat a rozebírat v návaznosti na konkrétní judikáty. Kroky, z kterých se skládá algoritmus dle rozhodnutí č. j. 1 Ao 1/2005-98 jsou:

1. Nejprve se zkoumá, zda správní orgán má pravomoc k vydání opatření obecné povahy. Kompetence správního orgánu se obvykle zakládá hlavně v oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán provádí kroky v rámci své kompetence, pokud má podle zákona pravomoc vydávat opatření obecné povahy na základě, kterých autoritativně rozhoduje o povinnostech a právech subjektů, které nejsou v rovném postavení se správním orgánem.

2. Ve druhém kroku se přezkoumává, jestli správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřesáhnul zákonem určenou působnost. Pokud správní orgán upravuje opatřením obecné povahy oblast poměrů, ke kterým ho zákon zmocnil, potom postupuje v mezích své působnosti. Důležité je také kvalifikovat působnost prostorovou, osobní věcnou a v některých situacích i časovou.

3. V dalším kroku se zkoumá postup vydání opatření obecné povahy, zda bylo vydáno dle zákonem daným způsobem.

4. V předposledním kroku je kontrola, zda není část nebo celé opatření obecné povahy v rozporu se zákonem. Dále se v rámci tohoto kroku zjišťuje, zdali při vydávání opatření obecné povahy nebyla zneužita pravomoc zákonem svěřená správnímu orgánu.

5. V posledním, pátém, kroku algoritmus zkoumá proporcionalitu napadeného opatření obecné povahy. Soud chápe proporcionalitu ve dvou rovinách, a to v užším smyslu a širším smyslu. V užším smyslu je soudem zjišťováno, jestli následek napadeného opatření obecné povahy je přiměřený sledovanému záměru. V širším smyslu soud proporcionalitu chápe jako obecnou přiměřenost právní úpravy. Mezi hlavní znaky právního státu se řadí přiměřenost práva a v rámci tohoto je úkolem soudní moci podílet se svou rozhodovací činností k racionální úpravě poměrů ve společnosti. Soud se v okruhu přezkoumávání

¹⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

souladu opatření obecné povahy se zákonem, dále také věnuje otázkám, zdali sledovaný cíl a opatření obecné povahy spolu racionálně souvisí, a také jestli cíle není možné docílit jiným zákonodárným prostředkem. Dále se věnuje přezkumu, zda se napadené opatření obecné povahy dovoluje dostat ke sledovanému cíli. A v neposlední řadě soud zkoumá, zda omezuje opatření obecné povahy své adresáty, co v nejmenší míře. Tyto jednotlivé otázky se řadí mezi kritéria, která jsou soudem zkoumána. Jedná se o kritérium vhodnosti, potřebnosti a minimalizace zásahu.¹⁷¹

Důležité je také zmínit, že Nejvyšší správní soud upozorňuje, že je při kontrole vázán návrhem v rámci zásady dispoziční. Soud může zrušit a v rámci řízení se zabývat například určitým článkem opatření obecné povahy. Na druhou stranu soud není vázán právními důvody návrhu. Z toho vyplývá, že soud má možnost zrušit opatření obecné povahy i z důvodů jiných než těch, které byly navrhovatelem zdůrazněny. Od 1. 1. 2012 dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy, a to tak, že soud při rozhodování o návrhu na zrušení části nebo celého opatření obecné povahy je vázán, dle § 101d odst. 1 Soudního řádu správního, důvody a rozsahem návrhu. Z toho vyplývá, že soud přikročí k aplikaci všech pěti kroků algoritmu přezkumu opatření povahy, jen pokud je navrhovatel obsáhne v navrhovaný bodech a to dle §101b odst. 2 Soudního řádu správního.¹⁷² V oblasti územního plánu judikatura správních soudů algoritmus přezkumu opatření obecné povahy omezila. Na jedné straně v rámci dnešní právní úpravy není v řízení před soudem podmínkou, aby připomínka nebo námitka předcházela návrhu proti opatření obecné povahy. Ovšem judikatura tuto podmínku určitým způsobem stanovila. Podle argumentace, kterou uvádějí soudy, by se nečinnost navrhovatele neměla vměšovat do dobré víry a právní jistoty dotčených osob, které se spoléhají na právní účinky pravomocného opatření obecné povahy.¹⁷³

Navrhovatel, který byl pasivní u celého procesu vydávání územního plánu, může u soudu učinit námitku, která se týká nedostatku příslušnosti nebo pravomoci odpůrce, buď to k porušení norem, od kterých není možno se odchýlit, a které chrání základní veřejné zájmy, anebo k vydání opatření obecné povahy.

¹⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

¹⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2021, č. j. 8 As 152/2019-39.

¹⁷³ PÍTROVÁ, Lenka. 2024. Omezení soudního přezkumu v novém stavebním zákoně. *Správní právo*. Roč. LVII, č. 1-2/2024. ISSN 0139-6005.

Výše zmíněné kogentní normy hlavní měrou určují proces obsahu a přijímání opatření obecné povahy. Jedná se o normy hmotněprávní i normy procesní. Z judikatury tedy vyplývá, že navrhovatel má možnost námitky, které spadají od prvního až do čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, uplatnit, i pokud tyto zmíněné námitky neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy. Odlišná situace nastává v posuzování pátého kroku, tedy posuzování proporcionality. Za předpokladu, že navrhovatel uplatní námitky, které se týkají proporcionality, poprvé až před soudem, musí zároveň uvést nestranné důvody, pro které je nemohl dříve uplatnit. Pokud se tak nestane soud se nebude těmito námitkami zabývat.¹⁷⁴

4.1 Pravomoc vydat územní plán

Aby orgány nebo správní úřad byl schopen vykonávat veřejnou správu v rámci své působnosti, je k tomu potřeba finančních, osobních, právních a materiálních prostředků. Specifickou roli v rámci právních prostředků má pravomoc, která se zakládá v kompetenci orgánu vykonávat veřejnou moc. Ve výsledku to znamená, že orgán, který disponuje určitou pravomocí, může autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech, které nemají rovné postavení s orgánem veřejné moci.¹⁷⁵

V prvním kroku algoritmu je zkoumána otázka, zdali bylo opatření obecné povahy vydáno subjektem, který k tomu je pravomocný. Tato zmíněná pravomoc se zakládá na kompetenci orgánů veřejné správy provádět veřejnou moc a podle zákonného zmocnění vydávat opatření obecné povahy, ve kterých autoritativně rozhoduje o povinnostech a právech u subjektů, kteří si nejsou navzájem v rovném postavení s orgánem, který rozhoduje. U územně plánovací dokumentace se jedná o orgány veřejné správy, kterými jsou zastupitelstva územně samosprávných celků. Je velmi důležité od sebe důrazně rozlišit věcnou působnost a pravomoc. V rámci judikatury Nejvyššího správního soudu se zrušení opatření obecné povahy z hlediska nedostatečné pravomoci orgánů veřejné správy vyskytuje vzácně.¹⁷⁶

¹⁷⁴ PÍTROVÁ, Lenka. 2024. Omezení soudního přezkumu v novém stavebním zákoně. *Správní právo*. Roč. LVII, č. 1-2/2024. ISSN 0139-6005.

¹⁷⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁷⁶ ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017.

Soud v tomto kroku algoritmu zkoumá, zda správní orgán je nadán oprávněním vydat územní plán a tímto územním plánem rozhodnout o povinnostech a právech osob, jež nejsou v rovném postavením s tímto správním orgánem. V rámci posouzení dostatečné pravomoci, se bude jednat hlavně o to, zda byl územní plán vydaný orgánem, který je k tomu zákonem zmocněn, tedy zda jej vydalo zastupitelstvo.¹⁷⁷ Pravomoc k vydání územního plánu u zastupitelstev plyne z § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona.¹⁷⁸

4.2 Působnost v oblasti územního plánu

V této kapitole je třeba přiblížit čtenáři, co je to působnost a jak se projevuje. Dále je důležité zmínit, jak je působnost řešena v rámci algoritmu přezkumu územního plánu.

Okruh působnosti má speciální význam v části veřejné správy, jejíž výkon si stát nechal a vykonává jí přímo svými správními úřady, nebo jinými orgány, případně nepřímo skrze odlišné subjekty veřejné správy a jejich orgány. Důvodem proč tomu tak je, je hlavně fakt, že stát vykonává různorodou veřejnou správu a má velmi složitou sktrukturu vykonavatelů, kterým je působnost nařizována zákonem. Definováním působnosti je základní otázkou ve struktuře veřejné správy a jeho dobré provedení přispívá k výchozím předpokladům vykonávání veřejné správy. Působnost patří k institutům práva hmotného. Působnost se dá rozdělit na věcnou a územní. Dále je možné výjimečně mít i třetí možnost působnosti a tou je působnost osobní. Tato působnost se objevuje tam, kde se řešení věcné problematiky neuplatňuje vůči všem subjektů, ale u určité skupiny subjektů a je nařizována zvláštním správním úřadem.¹⁷⁹

Věcná působnost

Jedná se o okruh záležitostí, kterým se vykonavatel věnuje. Podle míry svěřených působností se vykonavatelé rozdělují na aktivity spojené s dílčí a obecnou působností.

Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-02-19].

¹⁷⁷ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹⁷⁸ Rozsudek Nejvyšší správní soud - senát ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169.

¹⁷⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

Obecnou působností se rozumí, že vykonavatel je pověřen vykonávat veškerou veřejnou správu ovšem mimo té, která je svěřena v rámci dílčí působnosti specializovaným vykonavatelům. Za vykonavatele s věcnou obecnou působností je možné pokládat toho, který má svěřený výkon veřejné správy ve větším počtu oborů veřejné správy. Ve státní správě je vykonavatelem, který vykonává obecně vymezenou věcnou působnost, například krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností.¹⁸⁰

Územní působnost

Tato působnost určuje, zda má vykonavatel svěřenou správu a její plnění na menším prostoru, anebo na prostoru celého státu. Působnost v rámci menšího prostoru je dále možné dělit na místní a regionální. Působnost na celém územní státu náleží například ústředním správním úřadům, kterými jsou příkladem ministerstva, ale také i další správní úřady jako například úřad pro civilní letectví. Regionální územní působnost může mít vykonavatel určenou například pro území vyššího územně samosprávného celku, pro území krajů, nebo pro jednotky územního členění státu. Za vykonavatele v rámci místní působnosti je možno pokládat orgány územně samosprávných celků, které byly pověřeny plnit úkoly v rámci veřejné správy pro správní obvod pověřeného obecního úřadu, pro území individuálně určených obcí, pro území městských částí a městských obvodů statutárních měst, či na základě statutu více částí nebo obvodů, pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností a pro území městských částí hlavního města Prahy, či na základě statutu na více částí.¹⁸¹

Osobní působnost

Pro celistvý výklad pojmu a možností působnosti, si zde můžeme krátce shrnout i třetí působnost a tou je působnost v rovině osobní. Osobní působnosti, kterou má vykonavatel na starost, a kterou spravuje, neuplatňuje vůči všem, ale pouze vůči konkrétním osobám. Příkladem tohoto specifického způsobu, kterým lze vysvětlit pojem, je Specializovaný finanční úřad. Zmíněný úřad funguje

¹⁸⁰ KOPECKÝ, Martin, 2023. *Správní právo: obecná část*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-919-8.

¹⁸¹ KOPECKÝ, Martin. 2019. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-727-9.

jako finanční úřad pouze pro určité subjekty, kterými mohou být například penzijní společnosti a banky.¹⁸²

V praxi je zkoumán nedostatek působnosti místní, osobní a věcné, někdy i časové. V rámci věcné působnosti je posuzováno, jestli správní orgán neurčuje povinnosti nad rozsah zákonem mu udělených mezí. Překročením věcné působnosti by bylo odchýlení se od limitů toho, co je objektem územně plánovací dokumentace v rámci stavebního zákona. Naopak nesoulad územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, je hodnocen, jako rozpor se zákonem v rámci čtvrtého kroku algoritmu, ne však jako nedostatek působnosti nebo pravomoci. Místní působnost je hypoteticky možné překročit, pokud by zastupitelstvo v rámci územního plánu upravovalo území náležící jiné obci.¹⁸³

Z několika judikátů, které řešily v rámci algoritmu přezkumu územního plánu působnost a pravomoc, je patrné, že tyto dva kroky algoritmu dopadají negativně. Negativně v tom smyslu, že ve všech případech, které jsem podrobně zkoumal, byl orgán k vydání územního plánu nadán jak pravomocí, tak působností. Bohužel se mi nepodařilo dohledat judikaturu, ve které by orgán, který vydal územní plán, a nedisponoval pravomocí nebo působností.

4.3 Procesní postup při vydávání územního plánu

Následující pasáž je popsána dle Zahumenské a Benáka.

V této kapitole popíši třetí krok algoritmu, kterým je kontrola procesu přijímání opatření obecné povahy. Jak již bylo zmíněno, speciální úpravu pro územní plán stanovuje Stavební zákon a obecná úprava je zakotvena ve Správním řádu. Dalšími předpisy, ke kterým je potřeba přihlížet, jsou předpisy upravující zřízení. Jelikož v určitých etapách přijímání územního plánu rozhodnutí závisí na zastupitelstvu obce. Často dochází k procesním chybám, a to například u zveřejňování informací.

Nejprve je třeba shrnout proces pořízení, který soud přezkoumává v rámci třetího kroku algoritmu. První částí tohoto kroku je rozhodnutí o pořízení územního

¹⁸² KOPECKÝ, Martin. 2019. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-727-9.

¹⁸³ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

plánu, které je přijímáno zastupitelstvem obce. Členové zastupitelstva rozhodují na základě návrhu orgánu veřejné správy, návrhu právnické nebo fyzické osoby s vlastnickými nebo podobnými právy ke stavbě či pozemku na území obce. Dále mohou rozhodovat na základě vlastního návrhu, či na návrh občana/občanů obce a v neposlední řadě na návrh oprávněného investora. Za předpokladu, že je návrh schválen, je podle něj pořizován návrh zadání územního plánu, nebo jeho změn, ke kterému mají možnost se vyjádřit všichni, a to nevyjímaje i dotčené orgány.

Pokud je zadání zastupitelstvem schváleno, následuje vytvoření první verze návrhu a také případně vyhodnocení vlivů, které by mohly ovlivnit udržitelný rozvoj území. Následuje proces připomínkování a takzvané společné jednání, kterého se účastní obec, pro kterou je územní plán pořizován, krajský úřad a dále také sousední obce, a zejména dotčené orgány. Následně je přichystána konečná podoba návrhu územního plánu. Poté o výše zmíněném upraveném návrhu proběhne veřejné jednání, ve kterém má každý možnost prosadit své připomínky. Mezi ně se řadí také oprávněný investor, dotčený vlastník a zástupci veřejnosti. Dotčený orgán uplatňuje svoje stanoviska. A to ve lhůtě sedmi dnů od konání tohoto projednání. Po dokončení úprav územního plánu, je předložen společně s návrhem rozhodnutí o námitkách zastupitelům. Ty nemohou návrh územního plánu měnit, mohou ho pouze schválit nebo odmítnout.¹⁸⁴

Dále bude popsán judikát č. j. 52 A 61/2023-80. V tomto judikátu se navrhovatelé domáhali zrušení územního plánu. Důvodem byla nezákonnost, která pramenila z nepřezkoumatelnosti. Petit sice obsahoval návrh na zrušení celého územního plánu, ale argumentace v návrhu byla namířena na část, která se týkala parcelních č. A, B, C, D, E, které se nacházejí v katastrálním území. Navrhovatelé jsou podíloví spoluvlastníci těchto parcelních čísel. Navrhovatelé upozornili na rozpor grafické a textové části územního plánu. Přestože předešlý územní plán tyto pozemky definoval jako zastavitelnou plochu. Tento nový územní plán je změnil na sídelní zeleň. Jsou takto definovány jen v grafické části, zatímco v textové části toto definování chybí a zároveň schází odůvodnění této změny. Navrhovatelé upozorňují na zásadu kontinuity územně plánovací dokumentace.

¹⁸⁴ ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-02-28].

Tato zásada znamená, že změna, která není v souladu s dřívější úpravou, musí být odůvodněna, jinak se stává nepřezkoumatelnou.

Odpůrce, kterým je v tomto případě město Č.T., navrhoval odmítnutí návrhu pro jeho opožděnost a odkazoval na § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, anebo zamítnutí návrhu. Za argument uvedl, že územní plán, který byl napaden je v souladu s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Dále upozornil, že se jedná o nově spravovaný územní plán. Navrhovatelé při jeho pořizování neuplatnili připomínky ani námítky. Při zpracování územního plánu bylo vycházeno z předešlé územně plánovací dokumentace a stávajícího stavu území. Na pozemcích, které jsou základem návrhu, nestála žádná stavba, tudíž se nejedná o rozpor mezi grafickou a textovou částí, a ani o chybu v opsání. Jedná se o úplně nový záměr, který vyplývá z návrhu zpracovatele a faktického stavu území. Důvodem je, že je v daném území zapotřebí izolační a ochranné zeleně, která oddělí bytovou zástavbu od parkoviště. Odpůrce dále upozorňoval na to, že navrhovatelé uzavřeli kupní smlouvu až po nabytí účinnosti napadeného územního plánu. A také uvedl, že navrhovatel se byl informovat na městském úřadě odpůrce na možnost využití zmíněných pozemků, kde byl seznámen s územní plánem a věděl, že kupuje pozemky v ploše sídelní zeleně. Navrhovatel pak požádal změnu územního plánu, ta však nebyla schválena.

Základní navrhovaný bod byl podán v otázce zákonnosti postupu vydání územního plánu. Byla zde namítána nepřezkoumatelnost územního plánu. Jedná se o třetí bod algoritmu. Krajský soud si vyžádal spisovou dokumentaci k napadenému územnímu plánu. V té zjistil důvodnost základního navrhovaného bodu. Zjistil rozpor mezi grafickou a textovou částí, který byl zmíněn již výše. Jak bylo zmíněno dříve, v územním plánování platí zásada kontinuity. Změny jsou možné, jen za předpokladu dostatečného odůvodnění. Odůvodnění patří do textové části územního plánu. Pokud však je změna v grafické části, ale textová část ji neobsahuje, tak potom to popírá tvrzení, že část grafická má být vyobrazením části textové v mapových podkladech. Což vyplývá z náležitostí, že obě tyto části musejí být ve vzájemné shodě. Pokud dojde ke změně v grafické části bez potřebného odůvodnění, potom se jedná o rozpor z ustanovení § 173 odst. 1 i § 174 Správního řádu za použití § 68 odst. 1 Správního řádu

a navazující judikatury. Soud konstatoval, že chybí náležitosti upřesňující správní rozhodnutí, jedná se o důvody provedené změny, podklady pro vydání a úvahy, podle kterých se správní organ držel při hodnocení důvodu a výkladu právních předpisů. Na výše zmíněných náležitostech je zapotřebí trvat i za předpokladu, že předchozí vlastník pozemků byl při procesu přijímání nového územního plánu pasivní. I v takovém případě by měly být uvedeny alespoň základní důvody postupu, který byl zvolen. Odpůrce, který pamatuje na zásadu kontinuity územně plánovací dokumentace, by měl uvést odpovídající důvody, proč došlo ke změně. Jen díky tomu se může zbavit pochybností o tom, zda jeho postup nebyl svévolný nebo libovolný. Zmíněné odpovídající důvody musí být podloženy buďto tím, že původní řešení je v rámci věcnosti nesprávné a vede ke střetu s veřejným zájmem, anebo o závažnou změnu okolností.

Krajský soud v tomto případě dospěl k závěru, že napadený územní plán je nezákonný a zrušil jej ve sporné části území. To, že odpůrce argumentoval tím, že územní plán splňuje náležitosti upravené přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., v tomto případě neobstojí. Vzhledem k judikované zásadě kontinuity, není relevantní ani námitka, že nejde o změnu stávajícího územního planu ale plánu nového. S plným respektem k právu na samosprávu odpůrce, a ani se záměrem nějakým způsobem do tohoto práva nepřiměřeně zasahovat, musí soud potvrdit, že v rámci řešené věci odpůrce nedostal svému úkolu jako správní orgán územního plánování. V rámci toho, že se nedržel kogentních ustanovení určující pravidla jeho obsahu a vydal územní plán v rozporu se zákonem stanoveným postupem. Je jisté, že pozemky navrhovatelů přerázené z plochy zastavitelné do plochy zásadně nezastavitelné jsou změnou, která velkou měrou zasáhla do vlastnického práva navrhovatelů. Tímto navrhovatelé dokázali zásah do svého práva nezákonně vydaným územním plánem. Krajský soud shledal důvodnost návrhu a na základě toho napadený územní plán v dotčené části zrušil a to dle § 101d odst. 2 s. ř. s., ke dni nabytí právní moci rozsudku.¹⁸⁵

V následující pasáži budou sepsány nejčastější porušení, a jak postupuje soud v rámci použití třetího kroku algoritmu. Ne všechny procesní pochybení vedou k úspěšnému návrhu. Nezákonost územního plánu je způsobena vadou, která má tak vysokou míru, že svým následkem zasahuje do veřejných subjektivních práv. Navrhovatel ve svém tvrzení musí popsat a přesně definovat, jaké pochybení

¹⁸⁵ Rozsudek Krajský soud v Hradci Králové ze dne 28. 11. 2023, č. j. 52 A 61/2023-80.

nastalo, a jak se dotklo jeho práv. Častá chyba v rámci pořízení nastává při volbě formy regulace území, je totiž možné mimo územním plánem regulovat území vymezením zastavěného území dle § 59 stavebního zákona. Tato možnost připadá v úvahu jen za předpokladu, že na území obce nebyl vydán územní plán. Pokud ano, tak by se obec tímto vymezením dopustila procesního pochybení, které by vedlo ke zrušení opatření obecné povahy.¹⁸⁶

Dále dochází ke zrušení územního plánu, pokud nejsou respektována závazná stanoviska dotčených orgánů. Dalším nemalým problémem, a dle mého názoru velmi častým je, pokud je vynecháno některé ze stádií procesu územního plánování. Jedná se tedy o porušení povinnosti, která je stanovena stavebním zákonem a toto porušení vede k nezákonnosti územního plánu. Těmito vadami jsou například nerespektování posouzení vlivů záměru či koncepce na životní prostředí, nebo také nerespektování synergických a kumulativních vlivů plánovaných záměrů.¹⁸⁷

Další velmi důležitou vadou je nedostatečné vypořádání se s námitkami. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zapotřebí vytvořit v rámci stejných pravidel, jako je tomu u typických správních rozhodnutí. Z odůvodnění musí být patrné, v čem obec považuje námitku za nedotčenou, vyvrácenou nebo milnou. Nebo také z jakého důvodu považuje skutečnosti předstírané oprávněnou osobou za důkazy nesprávné, vyvrácené nebo nerozhodné. Za další problém, který může vést ke zrušení opatření obecné povahy se považuje nedostatečné vypořádání se s připomínkami v odůvodnění tohoto opatření. Jak u námitek, tak u připomínek velmi záleží na důležitosti, podrobnosti a rozsahu, aby bylo možné se s nimi podrobně vypořádat.¹⁸⁸

Zmíněné vady se v mnoha případech prolínají s vadou nedostatečného odůvodnění územního plánu, které má za následek nepřezkoumatelnost územního plánu. Náležitosti odůvodnění v obecné rovině plynou z § 68 odst. 3 Správního řádu, tento paragraf se má úměrně použít i na opatření obecné povahy, a to ve smyslu § 174 odst. 1 Správního řádu. Těmito náležitostmi jsou důvody vydání územního plánu, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán

¹⁸⁶ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹⁸⁷ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹⁸⁸ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

řídil při výkladu právních předpisů a při hodnocení podkladů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s námitkami. Dále sem patří ještě zvláštní náležitosti odůvodnění územního plánu, a ty jsou obsaženy v § 53 odst. 5, a jedná se o zprávu o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, soulad návrhu územního plánu se závaznými stanovisky, nadřazenou dokumentací a v neposlední řadě s právními předpisy. Výše zmíněný paragraf dále do zvláštních náležitostí řadí stanovisko krajského úřadu k návrhu koncepce podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a vyjádření, jak bylo zohledněno, souhrnné odůvodnění přijatého řešení spolu s vybranou variantou. Posledními zvláštními náležitostmi je vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch a vyhodnocení účelného využití zastavěného území. Jak již bylo zmíněno ve výše uvedeném příkladu, tak nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost je často způsobena rozporem mezi grafickou a textovou částí.¹⁸⁹

4.4 Soulad s hmotným právem

Ve čtvrtém kroku algoritmu je zkoumáno, zda je územní plán v souladu s hmotným právem. V praxi se většinou jedná o nesoulad se stavebním zákonem. Velmi často se objevuje neuznávání nadřazeného nástroje územního plánování. V souvislosti s tímto Nejvyšší správní soud podotýká, že plochy nadmístního významu a jejich definování je pro obce, které pořizují územní plán závazné, a to ve dvou významech, v negativním a pozitivním. V pozitivním jsou pro územní plány obcí závazné rozvojové plochy nadmístního významu, které jsou definovány nadřazenou územně plánovací dokumentací. Z toho vyplývá, že obec má za povinnost výše zmíněné rozvojové plochy, které plynou z nadřazené dokumentace, uznávat a definovat je ve svém územním plánu. V negativním smyslu to je tak, že pokud již zmíněné plochy nadmístního významu nejsou součástí nadřazené plánovací dokumentace, obec je nesmí ve svém územním plánu definovat.¹⁹⁰

V Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2016 je uvedeno, že je možné ve stavebním zákoně nalézt nejen princip závaznosti a hierarchie

¹⁸⁹ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹⁹⁰ ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-03-05].

vyšších úrovní nástrojů územního plánování, ale i princip flexibility. Tímto principem se bere v úvahu to, že vydávání a pořizování dílčích aktů územně plánovací dokumentace je časově náročný postup, který může trvat i více let. A dále také to, že cíle územního plánování nejsou stálé a mohou podléhat změnám. Podle Nejvyššího správního soudu stavební zákon předpokládá, že v územním plánu může být obsaženo některé řešení nadmístního významu, u kterého je dříve či později možné předpokládat nesoulad se záležitostmi vymezenými v později vydané politice územního rozvoje republikového významu a také s vymezením záležitostí nadmístního významu v následně vydaných zásadách územního rozvoje.¹⁹¹

Za předpokladu, že je zvláštní záměr definován v územním plánu, není žádnou překážkou, že by kraj tento záměr ve své územně plánovací dokumentaci vyznačil nebo pověřil jinak. Pokud by se tak stalo, musela by jej obec uvést do souladu s územně plánovací dokumentací kraje, a to dle § 54 odst. 5 Stavebního zákona. Opačný výklad by měl dle Nejvyššího správního soudu za následek to, že pokud by kraj neměl zásady územního rozvoje s politikou územního rozvoje, tak by obec nemohla vydat územní plán.¹⁹²

Jednou z dalších vad může být překročení limitu, který je obsažen v § 55 odst. 4 stavebního zákona. Dle kterého je možné v rámci změny územního plánu určovat další zastavitelné plochy jen pokud je prokázáno, že není možné využít již vymezené zastavitelné plochy a je tedy zapotřebí, aby byly vymezeny nové. S tím je propojeno i nesplnění požadavků pro zábor v rámci zemědělského půdního fondu.¹⁹³

Zde bych rád uvedl pár judikátů, které se zabývají souladem s hmotným právem. V judikátu č. j. 55 A 52/2023-94 se jednalo například o námitce dovolávající se veřejného zájmu na ochranu zemědělského původního fondu, respektive námitky porušení objektivní zákonnosti. V tomto případě soud námitku posoudil jako nedůvodnou. Směřuje totiž ke zpochybnování zvolené distribuce

¹⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016.

¹⁹² ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-03-09].

¹⁹³ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

zátěže v území.¹⁹⁴ Dalším příkladem je Rozsudek č. j. 54 A 79/2023-52, ve kterém navrhovatelka spatřuje rozpor územního plánu s hmotně právními předpisy. Soud v tomto případě znovu shledává námitku jako nedůvodnou.¹⁹⁵

4.5 Zásada proporcionality

V této kapitole se nejprve zaměřím na to, co je to zásada proporcionality a jak se projevuje. Poté zde přiblížím, jak soud tuto zásadu užívá v rámci algoritmu přezkumu územního plánu.

Zásada proporcionality neboli přiměřenosti je zásada, která je zaměřena na věcnou stránku rozhodnutí, anebo jiných úkonů a v neposlední řadě na způsob užívání dílčích procesních forem. Jedná se o způsob, jakým je vykonávána veřejná moc ve sféře veřejné správy. Lze ji považovat za zásadu s principem evropských a ústavních rozměrů. Tento princip je možné chápat v širokém pojetí jako princip, který je souhrnný a je spoluutvářen mnoha zásadami, které je možné uplatňovat samostatně a mají svůj účel. Ve správním řádu mají své samostatné ustanovení.¹⁹⁶

Jedná se hlavně o to, že prostředky, které veřejná správa užívá musí být přiměřené cílům, kterých chce dosáhnout. Opatření, která jsou přijímána jsou úmyslně tvořena tak, aby vyvažovala balanc mezi střetem soukromých a veřejných zájmů a zároveň je třeba brát v potaz, že nemohou nadměrně zasahovat do zájmů a práv soukromých osob. V rámci metod používaných veřejnou správou se často řeší konflikty mezi nejrůznějšími soukromými a veřejnými zájmy. Veřejnoprávní zásah do sféry soukromých práv musí být potřebný a vhodný, dále musí sledovat legitimní cíl a v neposlední řadě nemůže zasahovat do základních práv soukromých osob.¹⁹⁷

Posuzování proporcionality je poslední krok v rámci algoritmu přezkumu územního plánu. V rámci územního plánu je určeno řešení daného území. S tím však také může přiházet určitý zásah do vlastnického práva pro vlastníky nemovitostí. Jedná se o určitá omezení, která vyplývají z územního plánu. Vlastnické právo je obsaženo v čl. 11 Listiny základních práv a svobod a tímto

¹⁹⁴ Rozsudek Krajský soud v Plzni ze dne 11. 12. 2023, č. j. 55 A 52/2023-94.

¹⁹⁵ Rozsudek Krajský soud v Praze ze dne 14. 12. 2023, č. j. 54 A 79/2023-52.

¹⁹⁶ SKULOVÁ, Soňa. 2020. *Správní právo procesní*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-830-3.

¹⁹⁷ KOPECKÝ, Martin. 2019. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-727-9.

článkem je také garantováno. Jedná se o dispozici pro osobní rozvoj jednotlivce a je podmínkou pro využití určitých svobod. Toto právo ale není pojímáno jako neomezené a absolutní. Vlastnictví určitým způsobem zavazuje jeho nositele a ten ho nesmí užívat tak, aby ohrožoval práva jiných anebo celkové společenské zájmy. V Listině je omezení tohoto práva přípustné v rámci ochrany práv jiných osob anebo ochrany veřejného zájmu. Zmíněnými právy jsou například lidské zdraví, ochrana přírody a životního prostředí. Tyto schválené omezení však musí sledovat legitimní cíl.¹⁹⁸

V následující kapitole bych rád zmínil Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Toto usnesení jsem si vybral hlavně z důvodu, že je v něm adekvátně definován základ proporcionality v rámci vlastnického práva a dále pojednává i o náhradě za změny území. V usnesení rozšířený senát Nejvyššího správního soudu reagoval na Rozsudek č. j. 2 Ao 4/2008-88. V němž byla řešena otázka aktivní legitimace a pro nás důležité omezení vlastnického práva.¹⁹⁹ Dle prvního senátu, který řešil tento případ je přezkum v rámci proporcionality územního plánu omezen na tři prvky. Těmito prvky jsou: intenzita zájmu na využití této plochy, zda je zvolené využití plochy schopno naplnit sledovaný zájem a zda intenzita omezení v rámci územního plánu odpovídá intenzitě sledovaného zájmu.²⁰⁰ Domnívám se, že není důležité zde podrobně rozebírat, o co se přesně jedná v rámci tohoto řízení. Myslím, že je podstatné, jak si soud poradil s otázkou proporcionality.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se v rámci proporcionality vyjadřuje, že územní plán nepřímo zasahuje do vlastnických práv osob, jejichž nemovitosti podléhají regulaci toho nástroje. Je tomu tak, protože vlastníkům jsou územním plánem nastaveny meze výkonu tohoto práva. Z toho vyplývá, že vlastník je tímto nástrojem omezen v rámci využití nemovitosti. Čímž může územní plán zásadně zasahovat do ústavně zaručeného ústavního práva vlastnit majetek, které je zakotveno v čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Zásahy do tohoto práva musí být z legitimních ústavních důvodů výjimečné a jen v nutné míře. Dále také musejí být činěny na základě zákona bez libovůle a nejhleduplnějším způsobem, který vede k určenému cíli. Pokud zásah do těchto

¹⁹⁸ JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

¹⁹⁹ Rozsudek Nejvyšší správní soud - senát ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88.

²⁰⁰ Usnesení Nejvyšší správní soud - rozšířený senát ze dne 21. 7. 2009 č. j. 1 Ao 1/2009-120.

práv je nepřiměřený, ale nenarušuje podstatu vlastnického práva, je namístě, aby veřejná moc zajistila odpovídající náhradu, a to buď z prostředků osoby, která má z tohoto omezení prospěch, anebo z prostředků veřejných.²⁰¹

Omezení v rámci územního plánu má legitimní důvody a těmi je harmonizace poměrů mezi individuální a veřejným zájmem na určitém území. Z toho vyplývá, že za splnění určitých podmínek je vlastník povinen strpět toto omezení i bez souhlasu, pokud nepřesahuje určitou spravedlivou míru. Jak vysoká tato míra je, se musí vždy posoudit u každého případu zvlášť. Existují i případy, kdy není možné tuto míru dodržet. V takovýchto případech je možné zmíněnou míru přesáhnout opět bez souhlasu dotčeného vlastníka. Přípustnost zásahu i bez vůle vlastníka je tedy možná jen za předpokladu, pokud tento zásah má zákonný a legitimní cíl a jsou splněny další podmínky, které je možno v jejich součtu označit zásady minimalizace zásahu a subsidiarity.²⁰²

Pokud omezení daná územním plánem zasáhnou vlastníka nad míru a jsou splněny podmínky, je nutné přemýšlet nad poskytnutím náhrady za toto omezení. Zákonodárce u některých případů zavedl náhradu do stavebního zákona.²⁰³ Jedná se například o § 102, ve kterém je obsažena náhrada za změnu území. Dle odst. 1 výše zmíněného paragrafu náhrada náleží vlastníkovu stavby či pozemku, za předpokladu omezení práv v rámci územního opatření o stavební uzavěře. Dále také dle odst. 2 zmíněného paragrafu náleží náhrada vlastníkovu pozemku, u kterého bylo zrušeno určení k zastavění na základě regulačního nebo územního plánu nebo, také v rámci vydání nového regulačního nebo územního plánu.²⁰⁴ Dále také zrušením územního rozhodnutí podle § 94 odst. 3. stavebního zákona.²⁰⁵ Uvedené skutkové podstaty nemohou pokrýt všechny možné případy zásahu do vlastnického práva s takovou intenzitou, že je potřeba kompenzace v podobě náhrady. Je tedy zapotřebí si položit otázku, jak řešit tuto mezeru v právní úpravě. Za předpokladu, že zákonodárce upravil náhradu jen v některých případech. Dle Nejvyššího správního soudu je na místě přiznání náhrady na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a s úměrným použitím § 102 stavebního zákona.²⁰⁶

²⁰¹ Usnesení Nejvyšší správní soud - rozšířený senát ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

²⁰² Usnesení Nejvyšší správní soud - rozšířený senát ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

²⁰³ Usnesení Nejvyšší správní soud - rozšířený senát ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

²⁰⁴ § 102 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²⁰⁵ § 94 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²⁰⁶ Usnesení Nejvyšší správní soud - rozšířený senát ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

Z výše uvedených informací tedy vyplývá, že v rámci procesu tvorby či změny územního plánu se náhrada neposkytuje, a to z důvodu, že v procesu není k tomu potřebný procesní nástroj. Z toho vyplývá, že v rámci územního plánu může dojít k omezení vlastníka, a to ve větší než spravedlivé míře i bez jeho souhlasu. A kompenzace je zapotřebí řešit mimo tento proces. Během soudní kontroly procesu tvorby nebo změny územního plánu v řízení podle § 101a a násl. Soudního řádu správního je v rámci tohoto řízení soudem zkoumáno, jestli jsou splněny podmínky pro zásah územním plánem do vlastnického práva. Soud tedy hlavně kontroluje, zda má zásah legitimní a zákonné cíle a jestli je činěn co nejšetrněji, nediskriminačním způsobem bez libovůle a v nezbytně nutné míře, která vede k plánovanému cíli. Pokud soud nalezne nesoulad s uvedenými podmínkami, bude se jednat o stěžejní důvod pro zrušení územního plánu v části, která souvisí s tímto dotyčným zásahem. Pokud však soud shledá, že podmínky, které jsou potřebné pro zásah byly splněny, potom se nebude jednat o důvod ke zrušení územního plánu, a to ani za předpokladu, že omezení bude ve větší než spravedlivé míře. Otázka, jestli byla poskytnuta nebo přislíbena náhrada, je pro posouzení zákonnosti územního plánu nepodstatná. Jedná se o otázku samostatnou. Není tedy ani povinností soudu, aby se zabíral, zda zásah překročil spravedlivou míru. Soud se vymezí jen na posouzení zásady minimálního zásahu a subsidiarity²⁰⁷

²⁰⁷ Usnesení Nejvyšší správní soud - rozšířený senát ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

5 Závěr

Tématem diplomové práce je „*Algoritmus přezkumu územního plánu*“. Cílem práce byla analýza algoritmu. Nicméně, aby mohlo začít samotné zkoumání, bylo třeba zprvu pochopit podstatu a fungování základního kamene celé problematiky, tedy územního plánu. Důležité je také podotknout, že proces pořízení a vydávání územního plánu je jedním z pěti kroků algoritmu přezkumu územního plánu. Což potvrzuje provázanost potřeby první kapitoly.

Územní plán je vydáván jako opatření obecné povahy. Což samo o sobě představuje již první problematické téma. Z důvodu, že opatření obecné povahy není ani rozhodnutí, ani správní akt. Podnět ke zpracování územního plánu, či jeho změny vydává zastupitelstvo obce na základě návrhu. K územnímu plánu se vyjadřují dotčené subjekty, kterými jsou orgány státní správy, správci sítí technické infrastruktury atp., včetně veřejnosti. Po zákonem daném postupu územní plán opět na základě předložené verze schvaluje zastupitelstvo.

Vzhledem ke střetu mezi veřejnými a soukromými zájmy často dochází ke křivdám, které vedou k napadání územních plánů. Přezkoumat územní plán jde dvěma způsoby: správním přezkumem, který může využít každý, nebo soudní, který může využít pouze subjekt, který je schopen se aktivně legitimovat. Nicméně na správní přezkum není právní nárok, kdežto u soudního přezkumu je okruh navrhovatelů menší, ale po splnění podmínek je jasné, že bude stížnosti věnována pozornost.

Soudní přezkum vychází ze zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, z něhož vychází i algoritmus, nicméně jemu se bohužel věnují pouze dva odstavce, z čehož je zřejmé, že definice bude třeba v rámci dalšího podrobnějšího výkladu. První vodítko vydal Nejvyšší správní soud v září roku 2005, který definoval pět kroků přezkumu územního plánu, takzvaného algoritmu, kterými jsou: pravomoc vydat územní plán, působnost v oblasti územního plánování, procesní postup při vydávání územního plánu, soulad s hmotným právem a zásada proporcionality. Všechny kroky jsou popsány jak věcně, tak na konkrétních příkladech, které vycházejí z judikatury.

Čtvrtá kapitola rozebírá konkrétní kroky algoritmu. Tyto jednotlivé kroky jsou zmíněny v předešlém odstavci. V prvním a druhém kroku je posuzována

pravomoc a působnost. Po poměrně důkladném zkoumání judikatury jsem v rámci přezkumu nenarazil na judikát, ve kterém by tato dvě kritéria byla porušena. Ve třetím kroku je zkoumáno, zda byl územní plán vydán zákonem stanoveným postupem. Narozdíl od předešlých dvou kroků se v tomto kroku objevuje chyba velmi často. Dalo by se říct, že ze všech pěti kroků algoritmu je největší míra porušení v tomto kroku. Domnívám se, že celkový postup vydávání opatření obecné povahy je velmi složitý a skládá se z mnoha fází, ve kterých je velmi jednoduché udělat chybu. Záměrně jsem u tohoto kroku podrobněji popsal příklad z judikatury, aby bylo patrné, jak soud tuto otázku posuzuje. V tomto příkladu se jednalo o rozpor grafické a textové části. Zmíněný nesoulad pramenil ze změny územního plánu, ve kterém byly pozemky navrhovatelů definovány jako sídelní zeleň, zatímco v předchozím územním plánu byly definovány jako zastavitelná plocha. Takto definované jsou pouze v grafické části územního plánu a v textové části chybí odůvodnění a popis této změny. Soud v tomto případě dospěl k závěru, že napadený územní plán je nezákonný a zrušil jej ve sporné části území. Dále jsem v rámci třetího bodu uvedl nejčastější pochybení, které se objevují. Těmito často objevujícími se vadami může být vynechání některého ze stadia územního plánování, jedná se například o nerespektování vlivů koncepce či záměrů na životní prostředí. Velmi častou vadou je dle mého názoru také nedostatečné se vyrovnání s námitkami a připomínkami a v neposlední řadě také výše zmíněné nedostatečné odůvodnění územního plánu.

Ve čtvrtém kroku jsem zkoumal soulad územního plánu s hmotným právem. Často se v rámci tohoto kroku objevuje neuznávání nadřazeného nástroje územního plánování. Asi nejčastěji se objevuje nesoulad územního plánu se stavebním zákonem. Posledním krokem je v rámci algoritmu přezkumu územního plánu posouzení proporcionality neboli přiměřenosti. Posuzování se týká zejména omezení vlastnického práva, i kvůli tomu jsem v této podkapitole popsal judikát, který popisuje proporcionalitu v rámci vlastnického práva. Dále tento judikát posuzuje náhradu za změny územního plánu. Náhradu považuji jako velmi důležitý nástroj, co se přiměřenosti týče. Za zajímavé považuji to, že zákonodárce upravil otázku náhrady jen v některých případech. Domnívám se, že díky náhradě se zásah do vlastnického práva dostatečně vyrovnává s vlastníkem za vzniklé omezení a částečně se vyhne nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva. Náhradu považuji jako vyrovnání s vlastníkem, za jemu vzniklé omezení a nepohodlí.

6 Resume

The topic of my master thesis is the Master Plan Review Algorithm. The aim of this thesis was to analyze the master plan review algorithm. As it is clear from the thesis assignment, the master plan, the judicial review of the master plan and the master plan review algorithm are considered as the core chapters. Each of these sections is discussed in detail in the thesis. The thesis first describes in detail the zoning plan, its purpose, and the process of adopting and issuing a zoning plan. The second chapter, which is Judicial Review, describes how judicial review works, who the parties are, and what it focuses on. The last chapter is the algorithm of site plan review. This chapter outlines the court's process for applying the algorithm of a municipal ordinance in practice. It then details the five steps that make up the algorithm. These steps are: the power to issue a zoning plan, the competence in the field of zoning, the procedural procedure for issuing a zoning plan, compliance with substantive law and the principle of proportionality.

In the first and second steps, it is examined whether the person who issues the zoning plan has the authority to issue it and the competence in the field of spatial planning. After a fairly thorough examination of the case-law, the review has not found any case-law in which these two criteria have been infringed. The third step examines whether the zoning plan was issued in accordance with the procedure laid down by law. Unlike the previous two steps, this step is where error is very common. It could be said that of all the five steps of the algorithm, this step has the highest violation rate. Errors such as skipping a stage of the land-use planning process and not dealing sufficiently with objections are common in this step. In the fourth step, the compliance of the zoning plan with the substantive law was examined. The most frequent non-compliance was the conflict of the zoning plan with the Building Act. The final step in the review algorithm is the assessment of proportionality or reasonableness. In this step, the restriction of property rights is assessed.

Seznam zdrojů

a) Knižní

BÁRTOVÁ, Hana a Miroslav RŮŽIČKA. 2008. *Územní plánování a doprava*. Praha: ARCH. ISBN 978-80-86905-48-8.

BLAŽEK, Jiří. 2018. *Stavební zákon s komentářem a souvisejícími předpisy*. Praha: ANAG. ISBN 978-80-7554-107-9.

DAMOHORSKÝ, Milan a kol. 2010. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-338-7.

DOČEKALOVÁ, Pavla a kol. 2010. *Úvod do politologie*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2940-4.

FRUMANOVÁ, Kateřina a kol. 2020. *Správní řád praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7598-797-6.

HÁBA, Jaroslav a kol. 2003. *Slovník definic a výklad některých vybraných pojmů stavebního práva*. Díl I. Praha: ARCH. ISBN 80-86165-76-0.

HÁBA, Jaroslav a kol. 2003. *Slovník definic a výklad některých vybraných pojmů stavebního práva*. Díl II. Praha: ARCH. ISBN 80-86165-76-0.

HALASOVÁ, Hana a Vlasta ŠILAROVÁ. 2007. *Územní plánování v České republice 2007*. Brno: Ústav územního rozvoje. ISBN 978-80-254-0637-3.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

KOLEKTIV AUTORŮ. 2010. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-5362-5.

KOPECKÝ, Martin. 2019. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-727-9.

KOPECKÝ, Martin, 2023. *Správní právo: obecná část*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-919-8.

MAIER, Karel. 2004. *Územní plánování*. Praha: Vydavatelství ČVUT. ISBN 80-01-02240-4.

MAIER, Karel. 2012. *Udržitelný rozvoj území*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4198-7.

MAREČEK, Jan a kol. 2013. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 1.vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-430-5.

MAREŠ, Martin a Tomáš VALLA. 2022. *Průvodce labyrintem algoritmů*. 2. vydání. Praha: CZ.NIC. ISBN 978-80-8816-864-5.

MACHÁČKOVÁ, Jana. a kol., 2018. *Stavební zákon, komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-492-6

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ A ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. 2019. *Obec a územní plánování. Postavení a činnost obcí v územním plánování*. Online. Vydává Ministerstvo pro místní rozvoj a Ústav územního rozvoje. ISBN 978-80-7538-216-0. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/jo0djkgx/obec-a-up-uaur-2019-08-14.pdf>. [citováno 2023-08-07].

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ A ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. 2019. *Obec a územní plánování. Práva a povinnosti občanů v oblasti územního plánování*. Online. Vydává Ministerstvo pro místní rozvoj a Ústav územního rozvoje. ISBN 978-80-7538-242-9. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/getmedia/2644b045-c10c-46cf-973a-f47a67c666b7/obcan-a-up-2019-12-13.pdf.aspx?ext=.pdf>. [citováno 2023-08-19].

SKLENIČKA, Petr. 2003. *Základy krajinného plánování*. 2. vydání. Praha: Naděžda Skleničková. ISBN 80-903206-1-9.

SKULOVÁ, Soňa. 2020. *Správní právo procesní*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-830-3.

SVOZILOVÁ, Alena. 2016. *Projektový management. Systémový přístup k řízení projektů*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Grada. ISBN 978-80-271-0075-0.

ZAHUMENSKÁ Vendula a Jaroslav BENÁK. 2016. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Online eBook. Aktualizované vydání 10.1.2017. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-405-8. Dostupné z: <https://www.smarteca.cz/my-library>. [citováno 2024-01-03].

ZIMMERMANN, Astrid. 2014. *Planning Landscape, Dimensions, Elements, Typologies*. Switzerla: Birkhauser, ISBN 978-3-0346-0760-5.

b) Odborné články, časopisy a studie ze sborníků

JANDEROVÁ, Jana. 2014. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*. Roč. XLVII, č. 5. ISSN 0139-6005.

MACHOVÁ, Marie. 2007. Udržitelný rozvoj území v novém stavebním zákoně a v souvisejících dokumentech. *Urbanismus a územní rozvoj*. Brno: Ústav územního rozvoje. ročník 10, č. 1. ISSN 1212-0855.

MAIER, Karel. 2001. Plánování v post – plánované společnosti: Kdo potřebuje urbanisty? *Urbanismus a územní rozvoj*. Brno: Ústav územního rozvoje. Roč. 4, č. 1, s. 5-10. ISSN 1212-0855.

PÍTROVÁ, Lenka. 2024. Omezení soudního přezkumu v novém stavebním zákoně. *Správní právo*. Roč. LVII, č. 1-2/2024. ISSN 0139-6005.

PRŮCHA, Petr. 2024. Ke správnímu soudnictví po dvaceti letech jeho existence. *Správní právo*. Roč. LVII, č. 1-2/2024. ISSN 0139-6005.

ŠILHÁNKOVÁ, Vladimíra a Michael PONDĚLÍČEK. 2010. *Zohlednění bezpečnostních rizik v současném územním plánování v České republice*. Scientific papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration. Online. Pardubice: Digitální knihovna Univerzity Pardubice. ISSN 1211 – 555X. Dostupné z: https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/38525/SilhankovaV_ZohledneniBezpecnostnich_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [citováno 2023-07-04].

TUNKA, Martin. 2000. Územní plánování a politika územního rozvoje. *Urbanismus a územní rozvoj*. Brno: Ústav územního rozvoje. Roč. 3, č. 5. ISSN 1212-0855.

VEDRAL, Josef. 2007. Opatření obecné povahy. *Správní právo*. Roč. XL, č. 6/2007. s. 330. ISSN 0139-6005.

c) Právní předpisy a legislativní dokumenty

DOBROVOLNÁ Eva a Michal KRÁLÍK. 2023. Komentář k judikátu. Nejvyšší správní soud: Správa majetku hlavního města Prahy městskou částí. *Bulletin advokacie*. In: ASPI. Online. Roč. 30, č. 9. ISSN 1210-6348. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/321554/1/2>. [citováno 2024-02-07].

PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. In: ASPI. Online. Praha: Nakladatelství Leges. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/135/1/2>. [citováno 2023-10-05].

VÁVROVÁ, Eva a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. In: ASPI. Online. Praha: Wolters Kluwer. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/181/1/2>. [citováno 2023-09-24].

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Legislativní pravidla vlády. Úplné znění*. In: Vláda české republiky. Online. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/Legislativni-pravidla-vlady-s-prilohami-platna-od-1--unora-2023.pdf>. [citováno 2023-12-28].

Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 283/2021 Sb., Stavební zákon.

ŽIDEK, Dominik. *Stavební zákon 283/2021 Sb., stavební zákon 183/2006 Sb. Srovnávací texty*. In: ASPI. Online. Praha: Wolters Kluwer. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/457/1/2>. [citováno 2024-01-02].

d) Soudní judikatura

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2008, č. j. 1 Ao 4/2008-110.

Rozsudek Nejvyšší správní soud - senát ze dne 05.02.2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43.

Rozsudek Nejvyšší správní soud - senát ze dne 24.11.2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-15.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116.

Rozsudek Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. I. ÚS 59/14.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85.

Rozsudek Nejvyšší správní soud - senát ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, č. j. 6 AS 220/2019-28.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2021, č. j. 8 As 152/2019-39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2021, č. j. 3 As 62/2019-101.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2021, č. j. 9 Ao 34/2021-25.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 7. 2023, č. j. 76 A 1/2023-87.

Rozsudek Krajský soud v Hradci Králové ze dne 28.11.2023, č. j. 52 A 61/2023-80.

Rozsudek Krajský soud v Plzni ze dne 11. 12. 2023, č. j. 55 A 52/2023-94.

Rozsudek Krajský soud v Praze ze dne 14. 12. 2023, č. j. 54 A 79/2023-52.

Usnesení Nejvyšší správní soud - rozšířený senát ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 27.4.2021, II.ÚS 1049/21.

e) Ostatní zdroje

BENEŠ ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ. *REI IUDICATAE*. In: bcak.cz. Online. Dostupné z: <https://www.bcak.cz/slovník-pravnich-pojmu/rei-iudicatae/>. [citováno 2024-03-13].

BROŽ, Jan. 2023. *Incidenční přezkum opatření obecné povahy pohledem (zejména) veřejného stavebního práva*. In: Kraj Vysočina. Online. Dostupné z: https://www.kr-vysocina.cz/assets/File.ashx?id_org=450008&id_dokumenty=4120738. [citováno 2023-11-27].

DOLEČEK, Marek. 2021. *Základy soudního řízení správního*. In: businessinfo.cz. Online. 30.04.2021. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/navody/zaklady-soudniho-rizeni-spravniho-ppbi/5/>. [citováno 2024-03-11].

Frank Bold. *Jak napadnout územní plán a zásady územního rozvoje*. 25.11.2021. Online. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/uzemni-planovani/uzemni-planovani/nastroje-uzemniho-planovani/rada/jak-napadnout-uzemni-plan-a-zasady-uzemniho-rozvoje> [citováno 2023-12-5].

IURIDICTUM. Encyklopedie o právu. 2017. *Litispence*. In: Iuridictum. Online. 02.05.2017. Dostupné z: <https://iuridictum.pecina.cz/w/Litispence>. [citováno 2024-03-07].

KUBÍČKOVÁ, Barbora. 2016. *Správní soudnictví po „Velké novele“ č. 303/2011 Sb.* Diplomová práce. Online. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická. Dostupné z: https://otik.zcu.cz/bitstream/11025/23928/1/DP_Barbora_Kubickova_final.pdf. [citováno 2024-03-01].

KYSELKA, Igor a kol. 2010. *Koordinace územních plánů a pozemkových úprav*. In: Ministerstvo zemědělství. Online. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/81162/KoordinaceUP_310510.pdf. [citováno 2023-07-04].

Mioweb. *Co je algoritmus*. Online. Dostupné z: <https://www.mioweb.cz/slovnicek/algoritmus/>. [citováno 2023-12-5].

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Novela soudního řádu správního – změna koncepce řízení o zrušení OOP*. In.: Ministerstvo pro místní rozvoj. Online. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/informace-a>

aktuality/uzemni-planovani/archiv-sekce-informace-a-aktuality-(1)/novela-soudniho-radu-spravniho-zmena-koncepce-ri. [citováno 2024-03-03].

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Územní plánování v České republice*. In: Ministerstvo pro místní rozvoj. Online. Dostupné z: https://mmr.gov.cz/getmedia/a0b9cdcb-a7b0-4950-ab00-24d38b47cf07/MMR_letak_Uzemni-planovani_CZ-07-2016.pdf.aspx?ext=.pdf. [citováno 2023-12-28].

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. 2015. *Zpráva o plnění nástrojů Státní energetické koncepce ČR do roku 2016*. In: Ministerstvo průmyslu a obchodu. Online. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/statni-energeticka-politika/2018/10/Zprava-o-plneni-nastroju-SEK-do-roku-2016.pdf>. [citováno 2024-03-12].

MINISTERSTVO VNITRA. 2009. *Poradní sbor ministerstva vnitra ke správnímu řádu. Závěr č. 85 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 14.12.2009. Okruh účastníků v řízení o přezkoumání územního plánu*. In: Ministerstvo vnitra. Online. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>. [citováno 2023-12-17].

POLÁCHOVÁ, Martina. 2015. *Územní rezerva*. Verlag Dashöfer, nakladatelství, 23. 7. 2015. Online. In: stavebniklub.cz Dostupné z: https://www.stavebniklub.cz/33/uzemnirezerva-uniqueidgOke4NvrWuOKaQDKuox_Z0fuUwzs77JvpI9XW6KQEY. [citováno 2023-12-01].

Seznam použitých zkratk

atp.	a tak podobně
AZÚR SK	Aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje
č.	číslo
č. j.	číslo jednací
čl.	článek
násl.	následující
odst.	odstavec
resp.	respektive
srov.	srovnání
s. ř. s.	Soudní řád správní