



# Vybraná judikatura v oblasti územního plánování



Zpracoval(a): Mgr. et Mgr. Barbora Balnerová Datum: 8.10.2021



## Spis pořizovatele ÚPD

NSS ze dne 30. 6. 2021, č.j. 3 As 355/2019-46

- Žalobce požadoval nahlédnout do spisu vedeného k pořizování ÚP „Metropolitní plán hl. m. Prahy“.

§ 174 odst. 1 SŘ: *Pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé.* -> **přiměřené aplikování § 17 odst. 1 SŘ!!!**

**Ve věci pořízení opatření obecné povahy (územního plánu) je jeho pořizovatel povinen vést spis dle § 17 správního řádu.**

*„...součástí spisu jsou i „další“ písemnosti, které se vztahují k dané věci. Za tyto písemnosti lze tedy dle Nejvyššího správního soudu považovat i komunikaci mezi pořizovatelem a jinými správními orgány (vyjma komunikace ryze neformální, zejména ústní či emailové, či pouze okrajového významu ve vztahu k pořizování opatření obecné povahy.“*



## **§ 17 odst. 1 SŘ: V každé věci se zakládá spis.**

NSS ze dne 25. 3. 2021, č.j. 4 As 301/2020-147

*„... o návrhu opatření obecné povahy (zde mimořádného opatření) se nevede řízení. ... tato skutečnost neznamená, že by ve správním spise nemusely být podklady, z nichž odpůrce vycházel při vydání předmětného mimořádného opatření. **Nevedení řízení neznamená, že se neuplatní § 17 správního řádu o vedení spisu. Správní spis se totiž zakládá ve věci** (§ 17 odst. 1 správního řádu), a jeho vedení tudíž vychází z existence věci, kterou v posuzované věci bylo vydání předmětného mimořádného opatření, nikoli z vedení řízení o této věci. Nejvyšší správní soud tak má za to, že odpůrce pochybil, pokud v rozporu s § 17 odst. 1 správního řádu do správního spisu nezaložil podklady, z nichž při vydání předmětného mimořádného opatření vycházel...”*



## Požizovatel vede spis -> Kdo může nahlížet do spisu?

Tímto se NSS nezabýval – bude předmětem rozhodnutí Městského soudu v Praze.  
Otázkou se zabývá MMR – s metodikou však čeká na rozhodnutí soudu.

**§ 38 odst. 2 SŘ:** „*Jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, **prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo .... dalších dotčených osob nebo veřejný zájem.***“

(X § 38 odst. 1 SŘ mluví o účastnících řízení – zde žádní nejsou)

Lze dovodit, že takovými osobami budou osoby dle § 172 odst. 1 SŘ – kterých se návrh týká, mohou uplatnit námitky či připomínky.



Požizování ÚPD je veřejné – všechny osoby se mohou seznámit s procesem pořizování do té míry, která jim umožňuje identifikovat dotčení jejich práv, tak aby tyto důvody mohli v žádosti o nahlížení prokázat.



## Zrušení změny ÚP

NSS ze dne 28. 8. 2020, č.j. 6 As 141/2019-64

*„Subjektivní práva navrhovatele – vlastníka dotčeného pozemku – nejsou dotčena (§ 2 s. ř. s.), jestliže navrhuje zrušit změnu platného územního plánu ve formě opatření obecné povahy v situaci, kdy odpůrce napadenou regulaci přebral z původního územního plánu, jenž je změnou upravován a navrhovatel před správními soudy tento původní územní plán nenapadl. V takovém případě by se totiž zrušením změny územního plánu na navrhovatelově právním postavení nic nezměnilo.“*

NSS rozlišil z judikatury dvě situace. V první **obec přebere regulaci původního ÚP do nově vydaného ÚP. Zde vzniká OOP s "čistým stolem" a do práv subjektů zasahuje v celém rozsahu nově**, bez ohledu na to, že nově uložené omezení se shoduje s nějakým dřívějším. Odlišná situace pak nastává v případě **vydávání pouze změny ÚP**. Pokud je ve změně zakotveno omezení, které už existovalo v původním ÚP, nedochází k zásahu do práv subjektu, a to v tom rozsahu v jakém se omezení shoduje s dřívější úpravou. **Zrušením změny ÚP by nebyl subjekt ochráněn od původního znění ÚP, které by se aktivovalo zpět v původním znění.**



## Nejvyšší soud ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. 20 Cdo 2974/2020

*„Smyslem § 55 odst. 3 stavebního zákona zajisté není, aby při zrušení územního plánu nebo jeho části došlo k situaci, kdy vůbec není určen charakter pozemků nacházejících se na území, jehož se územní plán týkal. Takový následek nelze dovodit ani z § 18 odst. 5 SZ, na který poukazuje odvolací soud. **Proto je namístě uzavřít, že v případě, že došlo ke zrušení změny územního plánu, ať již v soudním, či přezkumném řízení, znamená to, že platí územní plán v podobě před zrušenou změnou. To plyne nejen z jazykového výkladu výrazu „změna“, nýbrž také z koncepce stavebního zákona, který stanoví povinnost každé obce mít vlastní územní plán pro celé své území a neumožňuje územní plán pořizovateli bez dalšího zrušit (srov. § 188 a 46 SZ, viz i rozsudky NSS z 27. 10. 2011, sp. zn. 2 Ao 6/2011, a z 21. 11. 2019, sp. zn. 10 As 323/2018).“***

§ 144 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb. (NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON):  
*„Při zrušení změny územně plánovací dokumentace platí územně plánovací dokumentace ve znění před touto změnou. Je-li to nezbytné, zajistí pořizovatel úpravu úplného znění.“*



## NSS ze dne 25. 3. 2021, č.j. 7 As 30/2020-34

Nový ÚP jako podmínku zástavby v určitých plochách stanovil pořízení územní studie. Soud (KS a NSS) zrušil část ÚP – tak, že nezrušil v ploše celou regulaci, ale pouze podmínku územní studie (tzn. že nevzniklo „bílé místo“). V návaznosti na zrušení části ÚP vydalo zastupitelstvo usnesením Změnu č. 1 ÚP a to ve smyslu § 55 odst. 3 SZ. To bylo opět napadeno u KS a pak NSS.

NSS zjistilo, že změna č. 1 ve skutečnosti upravovala znění ÚP v podobě, v jaké byl původně vydán (měnil původní text ÚP) bez ohledu na zrušující rozsudek.

NSS konstatoval, že *pořizovatel při postupu dle § 55 odst. 3 stavebního zákona nemusí nutně nahradit všechny zrušené části novými, ale může se rozhodnout, že ty z nich, které jsou zcela samostatnou částí řešení a nevytvářejí neregulované plochy (tzv. „bílá místa“), ponechá bez náhrady, tj. ve znění po zrušujícím rozsudku. ... Zruší-li tedy správní soud část územního plánu a cílem pořizovatele územního plánu je opětovné vtělení zrušené části v upraveném znění (vyhovujícím zrušujícím rozsudku) do územního plánu, musí pořizovatel provést změnu územního plánu ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona legislativně technicky tak, aby vyplnil mezery vzniklé zrušením jednotlivých částí, tj. **projednat a schválit celé nové znění textu vyplňujícího mezeru vzniklou po zásahu zrušujícího rozsudku.** Za správný naopak nelze považovat postup, kdy pořizovatel v rámci změny územního plánu upraví jeho text způsobem, jako by byly zrušené části nadále jeho součástí a poté vydá úplné znění územního plánu podle § 55c stavebního zákona, z něž teprve bude zřejmé, jak s jednotlivými zrušenými částmi naložil. Zrušené části územního plánu totiž již právně neexistují, nezůstává tak nic, co by mohlo být změněno.*



## Navazující závazné stanovisko (§ 4 odst. 4 SZ)

NSS ze dne 27.1.2021, č.j. 7 As 222/2019-45

*Ust. § 4 odst. 4 stavebního zákona zakotvuje **princip návaznosti závazných stanovisek**. To znamená, že **o věcech, o kterých již bylo rozhodnuto v předcházejících stadiích, nelze následně ze strany dotčeného orgánu uplatňovat nějaké požadavky**. Měnit svá stanoviska mohou dotčené orgány pouze v případě, že se **změnily podmínky nebo poměry v předmětném území**. To klade zvýšené požadavky na dotčené orgány, které musí věnovat pozornost každému záměru **již od počátku**, a ne až v závěrečných fázích povolovacích procesů a dodatečně pak přicházet s novými požadavky, kterými by se vlastně neustále celý proces vracel zpět. **Za změnu poměrů lze přitom považovat pouze objektivní skutečnost nikoliv změnu skutečností odvislých od volní činnosti správního orgánu.***

SÚ zamítl žádost o vydání rozhodnutí, jelikož orgán ochrany ZPF vydalo nesouhlasné závazné stanovisko – neudělil souhlas s trvalým odnětím zemědělské půdy pro daný záměr.

Nepřezkoumatelnost závazných stanovisek pramení rovněž z toho, že orgány ochrany ZPF nepředložily žádné vysvětlení, proč se odchýlily od předchozího stanoviska k návrhu vymezení zastavěného území v územním plánu dotčené obce z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu vydaného podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. V minulosti totiž orgán ochrany ZPF udělil souhlas s návrhem změny územního plánu dotčené obce, který předpokládá v předmětném území zábor zemědělské půdy pro účely bydlení, a to aniž by tento zábor podmiňoval dodržáním nějaké formy etapizace.





## Změna právní úpravy během pořizování ÚP – aktuálnost stanovisek DO

### NSS ze dne 22.1.2021, č.j. 1 As 161/2019-56

**Pravidlo přezkoumávání *opatření obecné povahy podle skutkového a právního stavu ke dni jeho vydání* (§ 101b odst. 3 s. ř. s.) dopadá i na stanoviska dotčených orgánů, a to z hlediska jak *nutnosti jejich existence, tak jejich obsahu a formálních náležitostí. Došlo-li v průběhu pořizování územního plánu ke změně právní úpravy pro její posouzení z hlediska některého z chráněných veřejných zájmů, musí pořizovatel ve spolupráci s příslušným dotčeným orgánem zajistit, že připravovaná územně plánovací dokumentace bude v souladu s právní úpravou účinnou ke dni jejího vydání.***

*... stanoviska vydávaná dotčenými orgány pro účely pořízení územně plánovací dokumentace (resp. jiných opatření obecné povahy). Jakkoliv se nejedná o závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, jde také o závazné podklady [nikoliv samostatná rozhodnutí, viz § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] pro vydání úkonu správního orgánu, jímž teprve je zasahováno do právní sféry adresátů. Zákonnost stanovisek dotčeného orgánu v nejširším slova smyslu přezkoumává soud v rámci posuzování toho, zda byl územní plán vydán v souladu se zákonem, neboť jsou součástí procesu, v němž je zpracováván a přijímán.*



V ÚP nesmí být taková regulace, která by v budoucnu vedla ke snížení hodnoty kulturních památek nebo zhoršení jejich stavu

## Krajský soud v Praze ze dne 28.1.2021, č.j. 51 A 66/2020-91

Judikát se týká ochrany veřejných práv v oblasti památkové péče, ale jeho závěry mají dosah i na územní plánování – zrušení části ÚP v regulaci plochy v blízkosti zámku.

*Podle § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči „[o]rganizace a občané, i když nejsou vlastníky kulturních památek, jsou povinni si počínat tak, **aby nezpůsobili nepříznivé změny stavu kulturních památek nebo jejich prostředí a neohrožovali zachování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek**“*

*Ve vztahu k procesu přijímání územního plánování jsou tedy obce (včetně pořizovatelů) vázány ustanovením § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči (jež se promítá do obecných požadavků dle § 18 odst. 1 stavebního zákona) v tom smyslu, že sice nemusejí nutně přijímat regulaci směřující k vyšší ochraně či ke zlepšení stavu kulturních památek na svém území, zároveň však nesmějí přijímat takovou regulaci, která z hlediska budoucího vývoje povede (byť třeba k postupnému) snižování hodnoty kulturních památek či ke zhoršení jejich stavu.*

....





...

**Zákonná povinnost „nezhoršovat“ v § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči ve spojení s § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona je tudíž v příslušné části napadeného územního plánu koncepčně zcela opomíjena a je ponechávána výlučně až do fáze územního řízení.**

Pořizovatel sice neměl k dispozici negativní stanovisko dotčeného orgánu památkové péče, resp. měl k dispozici stanovisko značně neurčité (...), **nicméně z ostatních shromážděných podkladů muselo být pořizovateli i odpůrkyni zřejmé, že se v určité lokalitě nachází konkrétní památkově chráněný objekt**, jehož památková hodnota by s ohledem na obecný zákonný požadavek (§ 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči) neměla být zhoršována, a v tomto duchu měla být také zvažována případná regulace pro další rozvoj dotčeného území.





## Územní studie a účastenství v územním řízení

NSS ze dne 18.2.2021, č.j. 9 As 164/2020-32

Žalobci vlastníci pozemku, který je dle ÚP ve funkční ploše bytové a polyfunkční zástavbou OP-Z9, a je zde stanovena podmínka vydání územní studie. Pro plochu byla vydána **ÚZEMNÍ STUDIE, která rozděljuje realizace záměrů v ploše na dvě etapy**. Do I. etapy náleží záměry na pozemku, kde se umísťuje bytový dům (předmět územního řízení). Ve II. etapě zasazuje park – na pozemcích žalobce. Žaloba směřuje proti územnímu rozhodnutí, kterým byla umístěna stavba bytového domu na vedlejších pozemcích – dle územní studie se jedná o I. etapu realizace.

Krajský úřad uvedl, že předmět řízení se týkal pouze záměru dle územní studie v I. etapě, ta neukládá a ani nemůže ukládat investorovi povinnost koordinovat své záměry s budoucími záměry v II. etapě.

**Realizace parku je součástí II. etapy, což nebylo předmětem řízení.**

V daném případě byla umístěna stavba přesně části územní studie (I. etapy). NSS uvedl, že **územní studie je formálně sice právně nezávazná, avšak po vydání územního rozhodnutí, které je s ní souladné, lze očekávat, že správní orgány budou z této územní studie i nadále vycházet při povolování záměrů v dotčeném území (zde plocha OP-Z9), a tím pokračovat v realizaci studií navrženého řešení daného prostoru**. A to zejména u studie požadované územním plánem. Lze totiž dovodit, že smyslem není územní studií pouze formálně pořídit a schválit, ale také k ní i fakticky přihlížet, jakkoliv nemá povahu závazného podkladu pro rozhodování v území. Umístění souboru staveb způsobem předpokládaným územní studií tak může vést k tomu, že bude nezbytné realizovat i další záměry v území v podobě předpokládané touto studií nebo se od ní nebude fakticky možné libovolně odchýlit. Takové účinky mohou nastat i ve vztahu k žalobci.



*Nesprávný je i skutkový závěr krajského soudu, že se územní studie vůbec nedotýkala pozemku ve spoluvlastnictví stěžovatele, protože řešila jen části plochy OP-Z9 spadající do I. etapy. **Takový závěr přehlíží, že územní plán požadoval pořídit územní studii k celé ploše označené jako OP-Z9. Žalobce se nemohl bránit přímo proti územní studii.***

*Není ani pravda, že by nebylo možné přihlížet k budoucímu zastavění sousedního pozemku. Zastavění pozemku ve spoluvlastnictví stěžovatele předpokládá územní plán zařazením mezi „plochy bydlení hromadného“. ... **umístění jednoho záměru nemá vést k tomu, že by jiný pozemek přestal být v budoucnu využitelný k účelu stanovenému územním plánem, přestože dosud nebyl realizován.***

*Proto má NSS v daném kontextu za to, že územní rozhodnutí mohlo z územní studie vycházet za podmínky, že navrhla takové řešení plochy OP-Z9, které představovalo vhodné řešení území z hlediska urbanistického a z dalších odborných hledisek a zároveň zachovávalo přiměřenou rovnováhu oprávněných zájmů vlastníků pozemků v dotčené ploše. Řešení, které by vedlo k maximalizaci zastavění, a tím i k maximálnímu zhodnocení u pozemků některých vlastníků, ale které by zároveň vedlo k zásadnímu snížení zastavitelnosti pozemku jiného vlastníka, a tím ke zjevně nepřiměřenému zásahu do jeho vlastnických práv, by bylo nepřípustné.*

**Problém územní studie – účel -> podklad pro pořizování ÚPD,  
nikoliv jako podklad pro rozhodování v území x nemá zákonem  
stanovený proces projednávání!!!**



## Regulační plán – opakované veřejné projednání

### NSS ze dne 22.4.2021, č.j. 7 As 150/2020-38

Regulační plán Kladno – stěžovatel podal k návrhu připomínky. Proběhlo veřejné projednání, přičemž po něm stěžovatel uplatnil námítky. Současně předložil alternativní návrh řešení dotčené části území. V reakci na námítky stěžovatele odpůrce podstatně upravil návrh RP Kladno, který byl v rozsahu upravovaných částí opakovaně veřejně projednán. Po opakovaném veřejném projednání návrhu RP Kladno stěžovatel již žádné námítky neuplatnil.

*Krajský soud dovodil, že **proběhlo-li opakované veřejné projednání návrhu RP Kladno, nebyl stěžovatel povinen (a ani oprávněn) opakovat námítky proti těm částem RP Kladno, které nebyly provedenými úpravami dotčeny. Stěžovatel však mohl a měl uplatnit znovu námítky proti těm částem RP Kladno, které byly dotčeny úpravami, pakliže s jejich výsledkem nesouhlasil. Pokud tak neučinil, lze mít za to, že proti návrhu RP Kladno v rozsahu provedených úprav již žádné námítky neměl a těmto bylo přepracováním RP Kladno vyhověno.***

Pro vypořádání námítky je **podstatné, zda byla námitka vypořádána materiálně.** Jinými slovy, lze-li z opatření obecné povahy dovodit, z jakého důvodu považuje odpůrce námitku navrhovatele za lichou, mylnou nebo vyvrácenou, nebo proč považuje jím předešlé skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené, není absence formálního rozhodnutí o takové námitce důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. Dle citovaného rozsudku lze považovat námitku za vypořádanou i v případě vypořádání totožné připomínky jiného subjektu. Tím spíše ji lze považovat za vypořádanou v případě, že odpůrce vypořádal obsahově totožnou připomínku téhož subjektu (stěžovatele).



## Proporcionalita zásahu nového ÚP do ústavně zaručených práv

NSS ze dne 15.3.2021, č.j. 1 As 337/2018-48

***I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci.***

*Zejména za situace, kdy v předchozím ÚP byly pozemky stěžovatelů vymezeny jako zastavitelné s funkcí pro bydlení a je tedy zřejmé, že stěžovatelům novým funkčním zařazením jejich pozemků mohla vzniknout citelná újma, je na místě, aby se krajský soud pečlivě vypořádal s námitkami, které stěžovatelé v návrhu vznesli. Nelze se spokojit s pouhým odkazem na odůvodnění územního plánu, případně rozhodnutí o námitkách, neboť právě závěry v nich uvedené stěžovatelé svými námitkami napadají. ... Nemůže obstát závěr KS, že ...neshledal nedostatek důvodů pro volbu dané regulace a že se nejedná ze strany odpůrce o zjevný exces či projev libovůle. ...Úkolem soudu při přezkumu zásahu do práv stěžovatelů je zjistit, **zda si pořizovatel ÚP nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.***



## Nabytí vlastnického práva po uplynutí lhůty pro uplatnění námitek

NSS ze dne 22.7.2021, č.j. 8 As 152/2019-39

Stěžovatelka **nabyla vlastnické právo k dotčenému pozemku až po uplynutí lhůty, ve které bylo možné uplatňovat námítky k územnímu plánu.** Dle Nejvyššího správního soudu je nutné v takovém případě stěžovatelce přičítat procesní pasivitu předchozího vlastníka pozemku, který v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy **neuplatnil žádné námítky** či připomínky. **Námítkami stěžovatelky proti proporcionalitě řešení napadené části územního plánu se tak soudy neměly vůbec zabývat.**

Nabytí nemovitosti nemůže automaticky znamenat akceptaci napadeného opatření obecné povahy a nemožnost jej podrobit soudnímu přezkumu. Stěžovatelka však dobrovolně vstoupila do práv a povinností předchozího vlastníka a nemohla nabyt více práv, než měl předchozí vlastník. Pokud ten svou procesní pasivitou omezil rozsah možného následného soudního přezkumu opatření obecné povahy, k němuž by byl legitimován z titulu svého vlastnického práva k předmětné nemovitosti, pak převodem vlastnického práva přechází toto omezení i na nabyvatelku této nemovitosti.





**DĚKUJI ZA POZORNOST.**