

## VLASTNICKÉ PRÁVO JAKO PROSTŘEDEK ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI DO ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

HANA ADAMOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno

### **Abstract in original language**

**Přestože právní řád poskytuje veřejnosti řadu ryze veřejnoprávních institutů, jimiž se mohou ti, jež mají zájem, zapojit do správy věci veřejných, nelze současně přehlédnout ani význam některých soukromoprávních institutů, s jejichž pomocí je taktéž možno zapojit se do rozhodování o určitých otázkách náležících do sféry veřejné správy. Za takovýto institut je třeba považovat zejména právo vlastnické, jehož význam je dán již čl. 11 Listiny základních práv a svobod stanovícím mimo jiné podmínky jeho omezení, které je třeba při výkonu veřejné správy respektovat. Práva vlastníků nemovitostí tedy nemohou být přehlížena ani při rozhodování o způsobu organizace území a jeho rozvoje. V příspěvku jsou rozebrány možnosti, jimiž mohou dotčení vlastníci ovlivnit procesy týkající se územního plánování a výsledné územní uspořádání**

### **Key words in original language**

územní plánování, účast v procesech územního plánování, vlastnické právo, ochrana vlastnického práva

### **Abstract**

The participation in the administration of public affairs is possible not only by the means of specific institutes of public law, but sometimes also through the protection of the basic private law institutes. Owners of immovables dispose in the procedures of town and county planning, that are without any doubt important parts of public administration, of the rights to affect the final result of these procedures. In the contribution should be discussed the conditions of participation of the affected owners and the ways, in witch they could exert influence on the development of given area.

### **Key words**

key words, town and county planning, ownership, participation in town and county planning, protection of ownership

Přestože právní řád poskytuje veřejnosti řadu ryze veřejnoprávních institutů, jimiž se mohou ti, jež mají zájem, zapojit do správy věci veřejných, nelze současně přehlédnout ani význam některých soukromoprávních institutů, s jejichž pomocí je taktéž možno zapojit se do rozhodování o určitých otázkách náležících do sféry veřejné správy. Za takovýto institut je třeba považovat zejména právo vlastnické. Význam vlastnického práva je dán již čl. 11 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, stanovícím mimo jiné podmínky jeho omezení, které je třeba při výkonu veřejné správy

respektovat. Vlastnické právo vlastníků staveb a pozemků tedy nemůže být přehlíženo ani při rozhodování o způsobu organizace území a jeho rozvoje. Včasné a důsledné prosazování zájmů vlastníků dotčených nemovitostí pak může být účinným prostředkem k ovlivnění rozvoje území. Jelikož je proces územního plánování procesem značně složitým zahrnujícím velké množství dílčích otázek, je záhodno předeslat, že v tomto příspěvku se budeme držet u ústředního tématu - vlastnického práva jako prostředku zapojení do územního plánování, aniž bychom se pouštěli do dalších, byť úzce souvisejících, problematik.

Stěžejním pro rozbor předestřené problematiky je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon nebo též staveb. zák.), v němž jsou upraveny jednotlivé nástroje územního plánování. Vymezení pojmu územního plánování v něm ovšem nenajdeme, odbornou literaturou je územní plánování vymezována jako souhrn opatření vztahujících se k možnostem a mezím nakládání s územím, nebo též jako proces, jehož úkolem a účelem je ve veřejném zájmu komplexně a soustavně řešit funkční využití území, stanovit zásady jeho organizace a věcně a časově koordinovat činnost v území ovlivňující jeho rozvoj, zejména výstavbu za současného zachování či rozvíjení hodnot v území.<sup>1</sup> Územní plánování je třeba považovat za proces prováděný orgány veřejné správy s cílem dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.<sup>2</sup> Samotný stavební zákon pak v § 18 odst. 1 uvádí, že územní plánování mělo by vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích, v dalších odstavcích je pak stanoven poměrně obšírný výčet celospolečenských zájmů, jež je v rámci územního plánování třeba chránit, aniž by zde byla výslovná zmínka o vlastnickém právu. Jak však ve svých rozhodnutích připomněl Nejvyšší správní soud,<sup>3</sup> území je vždy prostorem skládajícím se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb, a je tedy nasnadě, že územním plánováním tedy mohou být ve své sféře dotčeny osoby mající práva k nemovitostem dotčeným územním plánováním. Tato skutečnost se pak odráží i v úpravě vybraných institutů územního plánování.

---

<sup>1</sup> KLIKOVÁ A., HAVLAN P., VALACHOVÁ K., HAMPLOVÁ E.: Stavební právo. Praktická příručka. 2. přepracované vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2007. s. 11. Obdobně též

<sup>2</sup> PEKÁREK M. a kol: Pozemkové právo. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2010, s. 121.

<sup>3</sup> srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

Stavební zákon zahrnuje mezi jednotlivé nástroje<sup>4</sup> územně analytické podklady, politiku územního rozvoje, územně plánovací dokumentaci, do níž patří zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán, dále pak vymezení zastavěného území, územní opatření a územní rozhodnutí. V tomto směru je nutno podotknout, že územní rozhodnutí nebývá vždy řazeno mezi nástroje územního plánování,<sup>5</sup> jinými autory bývá řazeno mezi nástroje územního plánování v širším slova smyslu.<sup>6</sup> V tomto příspěvku se přidržíme širšího pojetí (vycházejícího ze systematiky části třetí stavebního zákona věnované územnímu plánování), abychom mohli komplexněji pojmut ústřední téma příspěvku – postavení vlastníků nemovitostí. Již z výčtu jednotlivých nástrojů je zřejmá mnohohrstevnost a komplikovanost procesu územního plánování. Na následujících řádcích se tedy v zájmu toho, abychom se mohli lépe zaměřit na ústřední téma tohoto příspěvku, tedy postavení vlastníků, budeme věnovat pouze několika vybraným nástrojům, jejichž úprava umožňuje vlastníkům nemovitostí výraznějším způsobem ovlivnit výsledné uspořádání v území.

#### Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje, coby nástroj navazující na celostátně zpracovávanou politiku územního rozvoje<sup>7</sup>, představují první fázi územního plánování, v nichž se mohou dotčené osoby domáhat ochrany svých práv.<sup>8</sup> V souladu s § 36 stavebního zákona stanoví zásady územního rozvoje základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání kraje. Zásady územního rozvoje jsou schvalovány zastupitelstvem kraje ve formě opatření obecné povahy, každý může k jejich návrhu uplatnit své připomínky, ovšem námitky proti návrhu zásad, o nichž musí být řádně rozhodnuto, jsou v souladu s § 39 stavebního zákona oprávněny podat pouze obce v řešeném území a obce sousedící a zástupce veřejnosti. Zatímco tedy stavební zákon v tomto případě na vlastníky nemovitostí výslovně nepamatuje, nelze pominout obecné vymezení subjektů, jež se v souladu s § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.), mohou domáhat přezkumu opatření obecné povahy u Nejvyššího správního soudu. V souladu s tímto ustanovením je návrh na zrušení opatření obecné povahy

---

<sup>4</sup> k výčtu jednotlivých nástrojů srov. více PEKÁREK M. a kol: Pozemkové právo. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2010, s. 127.

<sup>5</sup> PLOS J.: Nový stavební zákon s komentářem. Praha : Grada, 2007, s. 43. nebo KLIKOVÁ A., HAVLAN P., VALACHOVÁ K., HAMPLOVÁ E.: Stavební právo. Praktická příručka. 2. přepracované vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2007. s. 20 a násl.

<sup>6</sup> MAREK K., PRŮCHA P.: České stavební právo v evropském kontextu. Brno : Masarykova univerzita. 2009, s. 47.

<sup>7</sup> k závěru, že politika územního rozvoje není opatřením obecné povahy, a není ji tak možno podrobit z podnětu vlastníků dotčených pozemků soudnímu přezkumu srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2011, č. j. 4 Ao 6/2010 – 37.

<sup>8</sup> srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, sp. zn. 7 Ao 7/2010.

nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Jak ve svém rozsudku ze dne 27. 1. 2011, sp. zn. 7 Ao 7/2010, připomněl Nejvyšší správní soud, těmito na právech zkrácenými osobami mohou být v případě zásad územního rozvoje právě vlastníci pozemků nebo jiných nemovitostí, popřípadě oprávnění z věcných práv k těmto nemovitostem. Nejvyšší soud připomněl, že s ohledem na závaznost tohoto dokumentu pro další fáze územního plánování, nelze v této fázi územního plánování rezignovat na ochranu subjektivních veřejných práv dotčených osob a je tedy přezkoumat je podle zásad přezkum opatření obecné povahy<sup>9</sup> (k rozsahu soudního přezkumu opatření obecné povahy viz výklad v oddílu týkajícím se územního plánu. Lze tedy uzavřít, že první (z hlediska návaznosti jednotlivých územně plánovacích dokumentů) možnost, jak se vlastníci dotčených nemovitostí mohou ovlivnit výsledná uspořádání v území, je podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje jako opatření obecné povahy.

#### Územní plán

Územní plán, vydávaný opět ve formě opatření obecné povahy, stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury (více srov. § 43 stavebního zákona). S možností vlastníků nemovitostí ovlivnit podobu územního plánu v tomto případě počítá přímo stavební zákon, jenž v ustanovení § 52 odst. 2 umožňuje vlastníkům pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch podat námitky proti návrhu územního plánu. O těchto námitkách musí být při pořizování územního plánu zastupitelstvem rozhodnuto (rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy) v případě, že dojde ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách je pak obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím (srov. § 54 odst. 4 stavebního zákona). Přestože rozhodnutí o námitkách v souladu s obecnou úpravou opatření obecné povahy obsaženou v § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen s. ř.), není možné napadnout odvoláním či rozkladem, je literaturou připuštěna možnost podrobit je přezkumnému řízení<sup>10</sup> a Nejvyšším správním soudem je akceptována i možnost jejich soudního přezkumu.<sup>11</sup> Právo podávat námitky a domáhat se jejich soudního přezkumu sice v souladu s § 52 stavebního zákona přísluší i zástupci veřejnosti, jelikož

---

<sup>9</sup> k promítnutí těchto zásad do přezkumu zásad územního rozvoje srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103.

<sup>10</sup> HEGENBART M., SAKAŘ B. a kol.: Stavební zákon Komentář, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 112.

<sup>11</sup> srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 2 Ao 5/2010.

však zástupce veřejnosti však není nositelem hmotných práv, je v rámci soudního přezkumu – na rozdíl od vlastníků nemovitostí – omezen na tvrzení ohledně krácení svých procesních práv (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citované v poznámce). Vlastníkům pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch pak přísluší privilegované postavení, jak zdůraznil Nejvyšší správní soud,<sup>12</sup> nelze uvedené ustanovení stavebního zákona vykládat tak, že by tito vlastníci mohli podávat námitky proti návrhu územního plánu jen v části, v jaké se týká jejich nemovitostí, ale veškeré výhrady uplatněné proti územnímu plánu a procesu jeho pořizování je třeba považovat za námitky, a je tedy třeba se s nimi odpovídajícím způsobem vypořádat.

Podávání námitek však není jediným institutem, jímž vlastníci nemovitostí mohou ovlivnit výslednou podobu územního plánu. Jelikož územní plán - stejně jako zásady územního rozvoje - jsou schvalovány ve formě opatření obecné povahy, bude i v tomto případě přicházet v úvahu, aby se v souladu s § 101a s. ř. s. domáhal jeho přezkumu Nejvyšším správním soudem ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatření obecné povahy zkrácen. Aktivně legitimována k návrhu na přezkum opatření obecné povahy je osoba, jež tvrdí, že byla jeho vydáním na svých právech, zkrácena; postačí přitom pouhé konsekventně tvrzené a myslitelné dotčení na subjektivních hmotných právech navrhovatele, jimiž může být především vlastnická práva, popřípadě jiná věcná práva, k nemovitostem dotčeným územním plánem.<sup>13</sup> Okruh aktivně legitimovaných osob k podání tohoto návrhu bude tedy podstatně širší okruh osob oprávněných vznést námitky proti návrhu územního plánu.<sup>14</sup> Jde-li o námitku, o níž bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, nelze k ní přihlížet (srov. § 52 odst. 4 stavebního zákona). Judikatura rovněž dovodila, že územním plánem mohou být dotčeni, a tudíž i aktivně legitimováni k podání návrhu na jeho přezkum, i vlastníci pozemků sousedících s územím, jež je předmětem daného územního plánu, zejména tehdy, jde-li o vlastníka sousedního pozemku, jenž by mohl být určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které provedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.<sup>15</sup> Rozsah přezkumu opatření obecné povahy je pak dán ustanovením § 101d s. ř. s., dle něž soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření

---

<sup>12</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185.

<sup>13</sup> usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

<sup>14</sup> srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185.

<sup>15</sup> srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, a zde odkazované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2000, č. j. 1 Ao 1/2009.

obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, aniž by byl soud vázán právními důvody návrhu. Nejvyšším správní soud pak toto ustanovení převtělil do pětibodového algoritmu, dle nějž postupuje při přezkumu opatření obecné povahy<sup>16</sup> - nejprve je zkoumána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecní povahy, dále, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, zda opatření bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, zda obsah opatření obecné povahy není v rozporu se zákonem (včetně posouzení nedošlo-li ze strany správního orgánu ke zneužití zákonem svěřené pravomoci a působnosti) a jako poslední je zkoumán obsah opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, a to jednak z hlediska obecné přiměřenosti právní regulace (proporcionalita v širším smyslu), jednak z hlediska, zda je následek napadaného opatření úměrný sledovanému cíli (proporcionalita v užším slova smyslu). Právě v tomto bodě se vlastnické právo stává nejen východiskem pro aktivní legitimaci k podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy, ale i hodnotou, jíž je třeba poměřovat vhodnost regulace území obsažené v územním plánu. Nejvyšší správní soud ve svém opakovaně citovaném rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, vyslovil, že je potřeba, aby ve své podstatě nepřímý zásah do vlastnického práva, jímž je územní plán, byl prováděn pouze z ústavně legitimních důvodů, v nezbytně nutné míře a nešetrnějším způsobem vedoucím ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a byl činěn na základě zákona. Ačkoliv je třeba akceptovat, že územní plán může pro vlastníky nemovitostí představovat omezení jejich práv, jež jsou povinni strpět, jde-li o zásah přesahující míru, jež lze po vlastníku spravedlivě požadovat, bude na místě zvažovat kompenzaci za toto omezení, jíž se však bude třeba zabývat mimo územní plán. Ve všech případech je ovšem třeba respektovat výše uvedené požadavky na zásah do vlastnického práva, shledá-li soud v rámci přezkumu proporcionality územního plánu, že některý z nich není naplněn, je to důvod ke zrušení územního plánu<sup>17</sup>. Při posouzení přiměřenosti přijatého opatření obecné povahy pak, jak rovněž připomněl Nejvyšší správní soud<sup>18</sup>, hraje opět roli podané námitky a připomínky. Pokud účastník brojící proti neproporčním důsledkům plynoucím z opatření obecné povahy mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, jež svá práva hájili již při přípravě územního plánu a nyní jej plně respektují, neboť by jinak v řízení o vydání územního plánu aktivnější účastníci byli v horším postavení, než ti co svá práva nehájili. Ve

---

<sup>16</sup> srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

<sup>17</sup> podobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2011, č. j. 1 Ao 7/2010-92.

<sup>18</sup> usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

svém dalším rozhodnutí<sup>19</sup> pak Nejvyšší správní soud doplnil, že za závažné důvody, pro něž lze odhlédnout od procesní pasivity navrhovatelů při přípravě územního plánu, je třeba považovat porušení procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy. Lze tedy shrnout, že vlastnické právo k nemovitostem v územím řešeném územním plánem (v některých případech i k nemovitostem s tímto územím sousedícím), může zakládat nejen právo podávat námitky k návrhu územního plánu, jde-li o nemovitosti dotčené zákonem specifikovanými záměry, ale i právo domáhat se soudního přezkumu územního plánu a právo na to, aby byly respektovány určité podmínky, za nichž lze územním plánem omezit vlastnické právo. V zájmu dosažení co nejúplnější ochrany vlastnického práva je však třeba, aby dotčení vlastníci včasně hájili svá práva a využívali procesních institutů, jež jsou jim k dispozici.

#### Zastavěné území

Určitému okruhu vlastníků nemovitostí, byť tentokrát poněkud úžeji určenému, je umožněno zapojit se i do řízení o vydání opatření obecné povahy vymezujícímu v souladu s § 59 stavebního zákona zastavěné území v obcích, v nichž není vydán územní plán. Námitky proti návrhu tohoto opatření obecné povahy mohou podávat pouze vlastníci pozemků náležícím dle výčtu v § 58 odst. 2 do zastavěného území a vlastníci sousedních pozemků. Jelikož tedy půjde opět o opatření obecné povahy, uplatní se i v tomto případě výše uvedená úprava přezkumu opatření obecné povahy podle § 101d správního řádu, na niž lze pro stručnost odkázat.

#### Regulační plán

Vlastníci nejsou opomínáni ani při vydávání dalšího z opatření obecné povahy upravující rozvoj území – regulačního plánu. Regulační plán má v souladu s § 61 stavebního zákona stanovit podrobní podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území, a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. V řešené ploše pak nahrazuje ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území. Regulační plán kraje je dále závazný pro územní a regulační plány vydávané obcemi. Je tedy zjevné, že regulační plán bude zásadním způsobem ovlivňovat postavení vlastníků nemovitostí v jím řešeném území. Stavební zákon odkazem na úpravu účastníků územního řízení umožňuje, aby k jeho návrhu podali námitky mimo jiné vlastníci pozemků nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, případně ti, jež mají jiné věcné právo k dané stavbě či pozemku

---

<sup>19</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185.

a dále osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedícím stavbám nebo pozemku a společenství vlastníků jednotek podle zákona č. 72/1994 Sb. (v případě že společenství nemá právní subjektivitu, pak je námitky oprávněn podat vlastník, jehož spoluvlastnický podíl činí více než jednu polovinu). Jde-li se však o námitku (stejně jako o připomínku, jíž může vznést každý), o níž bylo rozhodnut v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu, pak k ní nebude přihlédnuto (srov. § 67 odst. 4 stavebního zákona). O námitkách musí být opět rozhodnuto při vydání regulačního plánu rozhodnuto a je tedy nasnadě, že vlastníkům, jež je vznesli, bude příslušet právo domáhat se jejich soudního přezkumu. Procesní forma opatření obecné povahy pak umožňuje opět osobám, jež se jím cítí zkráceni se svých právech, domáhat se jeho přezkumu dle 101a a násl. s. ř. s. (k přezkumu opatření obecní povahy srov. viz výše).

### Územní rozhodnutí

Významným, a to nejen z hlediska výsledné organizace území, ale i z pohledu vlastníků pozemků, institutem územního plánování je i územního rozhodnutí vydávané na základě územního řízení nebo zjednodušeného územního rozhodnutí (srov. § 84 stavebního zákona). Územní rozhodnutí, popřípadě jeho zjednodušená forma – územní souhlas, je nástrojem, jímž je v případě, že pro dané území není vydán regulační plán, rozhodováno o umístování staveb nebo zařízení, jejich změnách či o změně jejich vlivu na využití území, změně využití území a ochraně důležitých zájmů v území (srov. § 76 stavebního zákona). Jelikož v tomto případě půjde již o zcela konkrétní záměr, stanoví zákon tomu odpovídající výčet účastníků územního řízení, mezi něž řadí mimo jiné vlastníka pozemků nebo stavby, na nichž má být požadovaný záměr uskutečněn, případně toho, jenž má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, dále osoby jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo pozemkům může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, a dále i společenství vlastníků jednotek ve smyslu zákona č. 72/1994 Sb. (nemá-li společenství vlastní právní subjektivitu, je účastníkem řízení spoluvlastník, jehož podíl na společných částech domu činí víc než jednu polovinu). Těmto osobám pak v souladu s § 89 odst. 4 stavebního zákona přísluší uplatňovat - nejpozději ovšem při veřejném projednání (srov. § 89 odst. 1 cit. zák.) - námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, v jakém je jejich právo přímo dotčeno. V souladu s § 89 odst. 5 a § 92 stavebního zákona pak o této námitce musí být stavebním úřadem v rámci územního rozhodnutí rozhodnuto na základě obecných požadavků na výstavbu a na využití území, na základě závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud tato námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. V případě, že jde o námitku občanskoprávní povahy, učiní si o ní stavební úřad úsudek a rozhodne ve věci, nejde-li o námitku týkající se existence práva nebo rozsahu vlastnického práva. Podání námitek je tedy stěžejní možností, jak se ovlivnit – i v rámci následného přezkumu rozhodnutí v soudním řízení – výsledek územního řízení. V tomto směru je nutné připomenout, že judikaturou



Ústavního i Nejvyššího správního soudu<sup>20</sup> je pojem „soused“ vykládán tak, že nejde pouze o osoby tzv. mezující, tedy vlastníky nemovitostí, jež spolu bezprostředně souvisejí, ale o všechny vlastníky nemovitostí, jež by mohli být daným záměrem přímo dotčeni na svém vlastnickém (příp. jiném) právu. Na vlastníku nemovitosti, jež se bude domáhat postavení účastníka územního řízení, tak bude, aby tvrdil jak skutečnosti, jež zakládají jeho postavení účastníka řízení, a dále věcné výhrady proti navrhovanému záměru a na stavebním úřadu bude naopak, aby vyhodnotil, zda v podání předestřená tvrzení zakládají účastenství určité osoby v územním řízení, a dojde-li v tomto směru ke kladnému závěr, tak aby poté o podaných námitkách věcně rozhodl.<sup>21</sup> Za přímé dotčení je přitom v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu považovat především dotčení stíněním, prachem, hlukem, prachem, pachem zápachem, vibracemi, světlem tedy různé imise, tak jak jsou vymezovány ustanovením § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku.<sup>22</sup> Uvedené ustanovení občanského zákoníku poskytující ochranu vlastníkům před rušivými vlivy šířícími se ze sousedních nemovitostí a zapovídající obtěžování jiného nad míru přiměřenou pak představuje i hmotněprávní ochranu sousedících vlastníků v územním řízení. Judikatur Nejvyššího správního soudu<sup>23</sup> (a s ní korespondující judikatura Nejvyššího soudu<sup>24</sup>) je založena na závěru, že na rozdíl od občanskoprávních námitek týkající se existence a rozsahu vlastnického práva), je stavební úřad oprávněn posoudit námitku budoucích imisí a autoritativně o ní rozhodnout. Bude tedy na sousedících vlastnících, aby včasným tvrzením rozhodných skutečností ohledně možnosti zásahu do jejich vlastnických práv ovlivnili výsledek územního řízení, mohou-li být dotčeni výsledným rozhodnutím.

#### Územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území

Vymezenému okruh vlastníků nemovitostí je dána možnost ovlivnit i výslednou podobu posledního z nástrojů územního plánování začleněného do části třetí stavebního zákona – územního opatření o stavební uzávěře a

---

<sup>20</sup> srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 38/2008-76, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008-48.

<sup>21</sup> srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008. č. j. 1 As 80/2008-68.

<sup>22</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98.

<sup>23</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008. č. j. 1 As 80/2008-68, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2010, č. j. 5 As 86/2009-77, z judikatury týkající se sporů podle starého stavebního zákona, jejíž použitelnost na ve věcech posuzovaných podle nového stavebního zákona byla konstatována např. v prve citovaném rozhodnutí, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 As 82/2010-74.

<sup>24</sup> srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19.2. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1902/2001, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 22 Cdo 3125/2008.

územního opatření o asanaci území. Obě tyto opatření, upravené v § 97 a násl. stavebního zákona, se vydávají formou opatření obecné povahy. Opatření o stavební uzávěře omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit či znemožnit jeho budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace, bylo-li schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území upravující jeho využití. Třebaže v úpravě týkající se vydání opatření o stavební uzávěře není výslovně zmíněno postavení dotčených vlastníků nemovitost, z odkazu v 98 odst. 3 stavebního zákona upravujícím okruh osob oprávněných podávat námítky proti návrhu územního opatření na ustanovení § 172 odst. 5 s. ř. vyplývá, že námítky proti opatření o stavební uzávěře budou moci podávat vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. I v tomto případě bude přicházet i výše rozebraná možnost soudního přezkumu opatření obecné povahy. Opatření o asanaci se vydává na území postiženém živelnou pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění dopadů živelné pohromy nebo havárie a pro další využití, opatření o asanaci může být rovněž vydáno pro zastavěné území, ve kterém jsou závadné stavby, z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění závad staveb a úpravy staveb a nařídit asanaci území. Toto opatření se v souladu s § 100 vydává na základě průzkumu dotčeného území a hodnocení stavu staveb a pozemků z hlediska ohrožení života nebo zdraví osob nebo z hlediska požadavků na využití území v důsledku odstraňování pohromy nebo havárie. Z tohoto lze usuzovat, že přestože by s ohledem na subsidiární použití správního řádu v řízeních podle stavebního zákona (vyplývajícím z § 192 stavebního zákona), bylo opět možno zvažovat použití obecné úpravy opatření obecné povahy ve správním řádu a okruhu osob, oprávněných podávat námítky proti opatření obecné povahy, specifická tohoto opatření řešících akutní a veřejné zájmy ohrožující situaci, jež se tudíž vydává na základě průzkumu území a nikoliv na základě déle trvajícího řízení, bude mít za následek, že ani dotčení vlastníci nebudou moc proti němu podávat námítky. Prostor jim pak bude dán až v případě návrhu nové územní plánovací dokumentace, jejíž účinností opatření o asanaci účinnosti pozbývá. Patrně nic však nebude bránit tomu, aby i toto opatření bylo podrobena soudnímu přezkumu dle § 101d s. ř. s.

## Závěr

Z předestřené přehledu je zřejmé, že vlastnické právo hraje roli při řízeních, v nichž je schvalována většina nástrojů územního plánování. Vlastnické právo je přitom institut umožňující jak účast v příslušných řízeních, tak v řadě případů institut zakládající v řadě případů možnost

domáhat se soudního přezkumu schváleného rozhodnutí či opatření. Je rovněž významnou hodnotou pro posouzení, zda má být konkrétní záměr realizován, neboť musí být respektovány základní ústavní a potažmo i občanskoprávní kautely stanovící míru možných zásahů do vlastnického práva. Bude záležet na okolnostech, zdali v daném případě bude ochrana poskytovaná vlastnickému právu současně i ochranou zájmů širšího okruhu subjektů. Nelze přehlédnout, že postavení vlastníka je v mnoho ohledech silnější, než subjektu, jemuž zákon umožňuje hájit v daném řízení veřejné zájmy, ať už jde o veřejného zmocněnce v případě zásad územního rozvoje, územního plánu či opatření o stavební uzávěře, nebo o občanské sdružení v územním řízení. V případě těchto osob je soudní přezkum omezován pouze na tvrzená porušení procesních práv,<sup>25</sup> jelikož jim nespovídá žádná práva hmotná, vlastníci oproti tomu mohou tvrdit i zásah do svého postavení založené hmotněprávními normami, a mohou se tak ve větším rozsahu domoci soudní ochrany. Přestože tedy soukromoprávní instituty nejsou obvykle považovány za způsob ovlivňování rozhodnutí činěných veřejnou správou, nelze jim v souvislosti s územním plánováním upřít vliv na výslednou podobu územního uspořádání.

**Literature:**

- PLOS J.: Nový stavební zákon s komentářem. Praha : Grada, 2007, s. 672.
- KLIKOVÁ A., HAVLAN P., VALACHOVÁ K., HAMPLOVÁ E.: Stavební právo. Praktická příručka. 2. přepracované vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2007, s. 228.
- MAREK K., PRŮCHA P.: České stavební právo v evropském kontextu. Brno : Masarykova univerzita. 2009, s. 451.
- PEKÁREK M. a kol: Pozemkové právo. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2010, s. 334.
- HEGENBART M., SAKAŘ B. a kol.: Stavební zákon Komentář, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 490.

**Contact – email**

135250@mail.muni.cz

---

<sup>25</sup> srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 A o 5/2010-24, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 1 As 7/2011-58, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98.