

JUDICIAL REVIEW OF LAND-USE PLANS AND THE RIGHT TO FAIR TRIAL SOUDNÍ PŘEZKUM ÚZEMNÍCH PLÁNŮ A PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES

DAVID HEJČ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá souladem mezi právní úpravou soudního řízení o návrhu na zrušení územních plánů obcí na straně jedné a ústavně garantovaným právem na spravedlivý proces na straně druhé, a problematikou s tím související. Pozornost je věnována jednak současnému stavu právní úpravy soudního přezkumu územních plánů, jednak stavu právní úpravy od 1. 1. 2012, kdy nabývá účinnosti novela soudního řádu správního.

Key words in original language

územní plán; opatření obecné povahy; soudní přezkum; právo na spravedlivý proces

Abstract

This article deals with conformity of legal regulation of judicial process based on proposal to cancel municipal land-use plan on the one hand, and with the constitutionally guaranteed right to fair trial on the other hand, and with related issues. The attention is paid to current legal regulation of judicial review of land-use plans and also to legal regulation that will come into effect in 1. 1. 2012 by the amendment to code of administrative justice.

Key words

land-use plan; measure of general nature; judicial review; right to fair trial

1. ÚVOD

Podstatnou součástí komplexu právní regulace územního plánování, který představuje souhrn opatření, regulujících nakládání s územím *largo sensu*, jsou územní plány. Územní plán se dle stavebního zákona¹ stanoví pro celé území obce a závazně určuje využití tohoto území. Lze proto bez nadsázky konstatovat, že územní plány se dotýkají velmi vysokého počtu osob, ať už jde o stovky a tisíce v případě menších obcí nebo statisíce v případě větších měst a současně ovlivňují v souhrnu mnohamiliardové majetkové hodnoty. Jelikož územní plán svým konkrétním předmětem řeší využití určitého území

¹ § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

a zavazuje obecně nikoliv konkrétně vymezené adresáty, je přímo zákonem územnímu plánu přidělena forma opatření obecné povahy.

Soudní přezkum opatření obecné povahy² přitom umožňuje rozhodnout o zrušení územního plánu, což vzhledem k jeho výše uvedené povaze znamená soudní rozhodnutí dopadající na významné právní postavení neurčitého a zároveň velkého množství osob. V tomto ohledu ústavní garance toho, aby právní úprava řízení o návrhu na zrušení územního plánu zajišťovala právo na spravedlivý proces, konkrétně aby tato úprava umožňovala každému domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, včetně přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, kterým mohla být tato práva jednotlivce zkrácena,³ může být, jak bude uvedeno dále v textu, v ohrožení.

Následující část příspěvku se proto soustředí na dnes účinnou právní úpravu soudního přezkumu územních plánů, a poté následuje část zabývající se schváleným zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále "novela soudního řádu správního"). Tato novela je účinná od 1. 1. 2012 a významně mění soudní přezkum opatření obecné povahy. Současně se část příspěvku, věnovaná novele soudního řádu správního, zabývá otázkou, jaký dopad může mít právní úprava, respektující zmíněné právo na spravedlivý proces, do plynulosti a rychlosti řízení o soudním přezkumu územních plánů.

2. SOUČASNÝ STAV

Jak již bylo uvedeno, územní plán obce stanoví způsob využití pozemků na území obce, což ovlivňuje nejen záměr budoucí výstavby, která musí být v souladu s územním plánem, ale také třeba cenu pozemku. Osoba, která je zkrácena na svých hmotných právech územním plánem (ať už z důvodu, že na jeho základě došlo ke snížení hodnoty jejího pozemku, či k nemožnosti uskutečnit chystanou stavbu, nebo naopak k umožnění realizace stavby, která zhorší nějakým způsobem životní prostředí v okolí takové osoby apod.) může podat návrh na zrušení územního plánu, nebo jeho části. Přitom platí, že soud za podmínky relevantního tvrzení o dotčení právní sféry navrhovatele,⁴ může vydaný územní plán zrušit i toliko jen z důvodu, že při jeho vydávání bylo porušeno nějaké zákonem stanovené procesní pravidlo, které vedlo k zásahu do práv navrhovatele (frekventovanou vadou procesu přijímání územních plánů je

² § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

³ Čl. 36 odst. 1 a 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Této problematice se příspěvek více věnuje níže v textu.

nesprávně provedené či nerespektování posouzení vlivu koncepce na životní prostředí tzv. SEA⁵).

Přitom v úvodu zmíněné právo na spravedlivý proces zřejmě nelze, jak bude dále v textu odůvodněno, realizovat, aniž by se osoba, které je toto ústavní právo zaručeno, mohla nějakým způsobem účastnit soudního řízení o zrušení územního plánu obce, resp. měla v daném procesu určitá procesní práva. Dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "soudní řád správní"), je osobou, která se řízení o zrušení územního plánu účastní, jednak výše uvedený navrhovatel jako osoba dotčená⁶ a dále obec, která územní plán vydala, jako odpůrce.⁷

Z výše uvedeného je však patrné, že vydání či případné zrušení územního plánu se velmi pravděpodobně dotýká nejen osoby, která návrh na zrušení územního plánu podala, nýbrž celé řady dalších osob, kterých se zrušení územního plánu dotkne buď přímo změnou využití jimi vlastněného pozemku, nebo v souvislosti s vlastnictvím nemovitosti v území dané obce. Jako příklady pro posledně uvedenou situaci lze uvést umožnění záměru průmyslové činnosti, mající významný vliv na zhoršení lokálního životního prostředí, zrušení určené území pro stavby občanské vybavenosti či zrušení vymezení stavby jako veřejně prospěšné apod.

Jelikož § 101b soudního řádu správního účast dalších osob vylučuje, jedinými osobami, kterým jsou přiznána procesní práva v rámci soudního řízení o zrušení územního plánu, jsou toliko navrhovatel a odpůrce jako účastníci řízení.

V případě osob dotčených případným soudním zrušením územního plánu, je přitom z povahy věci vyloučeno, aby jejich zájmy hájil navrhovatel, neboť jeho snahou je územní plán zrušit. Mohlo by se zdát, že v postavení osoby, která vystupuje na obranu proti zrušení územního plánu, je obec, jež jej vydala. Ostatně samotné označení tohoto účastníka jako odpůrce tomu napovídá. Ovšem ve skutečnosti může být situace snadno dokonce úplně opačná, neboť brojit proti zrušení územního plánu není povinností takové obce, a současně zájem na zachování vydaného územního plánu na straně této obce může zcela absentovat. Nastat totiž mohou některé z následujících situací.

⁵ Bahýľová, L. *Soudní rozhledy*, Praha : C. H. Beck, 17, 7. 2011. s. 240.

⁶ Vedle osoby dotčené to může být v rámci obecné dozorové pravomoci ve vztahu k územním samosprávným celkům Ministerstvo vnitra, což ovšem pro následující text nemá žádný význam.

⁷ § 101a soudního řádu správního.

Územní plán vydává, resp. schvaluje obec prostřednictvím svého zastupitelstva, ovšem pořizuje jej obecní úřad obce s rozšířenou působností. Jelikož převážná část územních plánů je vydávána pro území obcí s běžnými obecními úřady (těchto obcí je nejvíce), nikoliv s rozšířenou působností, může především u menších obcí hrozit, že ačkoliv svůj územní plán schvalují, nemusí mu zcela rozumět. Postupem času si obec může uvědomit, že schválila něco, co až tak úplně nechtěla a v případě návrhu na zrušení územního plánu některé z dotčených osob nemusí být ani motivována bojovat za jeho zachování. Ovšem nemusí jít jen o neznalost, ale například o změnu faktických či politických poměrů v obci, která vede k tomu, že obec, jednající před soudem prostřednictvím starosty, či jiné pověřené nebo zmocněné osoby, nebude mít zájem na tom, aby se zabránilo soudnímu zrušení územního plánu, a to aniž by v takovém případě muselo jít o jednání osoby, jejíž zájmy jsou v projednávané věci v rozporu se zájmy obce.⁸ Uvedené jednání proto vůbec nemusí být stíženo neúčinností,⁹ a to ani z důvodu, že do rozporu se zájmy některých, třeba i většiny obyvatel obce, se podpora zrušení územního plánu ze strany obce, resp. osoby prostřednictvím níž obec jedná, dostat může.

Lze proto konstatovat, že osoby, jejichž hmotná práva jsou regulována územním plánem a mají právní zájem na tom, aby byl tento územní plán zachován, nemají za současné právní úpravy možnost účasti na soudním řízení o jeho zrušení a navíc ani žádnou záruku, že v rámci tohoto soudního sporu bude účastna strana, která skutečně hájí vydaný územní plán a není jako odpůrce označena pouze formálně.

Nejvyšší správní soud o zrušení územního plánu rozhoduje pouze v jedné instanci a jedinou možností obrany proti jeho rozsudku je ústavní stížnost, kterou lze namítat pouze porušení základních práv nebo svobod zaručených ústavním pořádkem. Domnívám se proto, že výše popsaný stav právní úpravy soudního přezkumu územního plánu vylučuje možnost domáhat se soudní ochrany práv, které vznikly na základě územního plánu, jehož zrušení je navrhováno. Ke zrušení územního plánu dochází totiž v rámci soudního řízení, kterého, jak již bylo uvedeno, nejen že se sami nemohou nijak účastnit, ale navíc jim ani složení účastníků tohoto řízení nezaručuje, že budou před soudem jednou ze stran jejich práva hájena, dokonce může nastat situace, kdy budou u soudu obě strany "bojovat" za zrušení územního plánu.

Jedinou možností je tedy toliko podání ústavní stížnosti, v níž bude tvrzeno, že soudní přezkum územních plánů znamená pro

⁸ § 21b zákona č. 99/1963 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Drápal, L., Bureš, J., a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 134.

některé osoby nemožnost domoci se soudní ochrany svých práv, která byla zasažena zrušením územního plánu v řízení, jež tyto osoby nemohli nijak ovlivnit, a ve kterém nebyla nijak zajištěna ochrana jejich právních zájmů, spočívajících v zachování územního plánu, neboť bylo aplikováno ustanovení zákona § 101b soudního řádu správního, které účast těchto osob vylučuje. K tomu Ústavní soud ve své judikatuře jasně stanoví, že *"má-li každý dle čl. 36 odst. 1 Listiny právo domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu, přičemž podmínky a pravidla realizace tohoto práva stanoví zákon, pak takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže nárok každého domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu v té které situaci zcela negovat, a tím tedy ústavně zaručené základní právo, byť i toliko v určitých případech, popřít."*

Ostatně první senát Nejvyššího správního soudu podáním ze dne 17. 6. 2010, sp. zn. 1 Ao 1/2010, předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení¹⁰ dílu 7. hlavy II. části III. soudního řádu správního,¹¹ ve kterém zaujal názor, že současná právní úprava soudního přezkumu opatření obecné povahy je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. V uvedeném podání bylo argumentováno především porušení principu právní jistoty vyplývajícím z konceptu právního státu,¹² neboť úprava řízení o zrušení OOP dnes nestanoví žádnou lhůtu, ve které může návrhatel svůj návrh k soudu podat. Nejvyšší správní soud uvedené podání ovšem také doplnil tvrzením, že *"napadená právní úprava vykazuje i další protiústavní deficity, např. ve formě zákonného zákazu účasti dalších osob na řízení zakotveného v § 101b s. ř. s., který lze považovat za rozporný s právem na přístup k soudu ve smyslu článku 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod."*

Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které je v uvedeném podání Nejvyššího správního soudu zmíněno, zaručuje tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, že se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, přičemž z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Uvedené ústavní právo tedy dopadá na osoby, které jsou dotčeny vydáním územního plánu (nikoliv jeho soudním zrušením, neboť se týká pouze orgánů veřejné správy).¹³ V případech, kdy je návrh na

¹⁰ Čl. 95 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ V době psaní příspěvku ještě nebylo Ústavním soudem rozhodnuto.

¹² Čl. 1 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ V úvahu ještě připadá dotčení zrušením územního plánu v přezkumném správním řízení podle § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve

zrušení územního plánu zamítnut, může nastat situace, kdy osoba, rozdílná od navrhovatele zamítnutého návrhu na zrušení územního plánu, bude také zkrácena na svých právech, a to na základě stejné regulace územním plánem. Tyto osoby se za současné právní úpravy jednak nemohli účastnit prvního řízení o přezkumu územního plánu, ve kterém byl návrh na zrušení zamítnut (nemohli podpořit stranu navrhovatele požadující zrušení územního plánu) a zároveň již nemohou sami návrh na zrušení tohoto územního plánu podat. Důvodem je překážka věci pravomocně rozhodnuté,¹⁴ neboť ta může nastat i v případě *"jde-li v novém řízení o tentýž nárok nebo stav, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto, a týká-li se stejného předmětu řízení (tentýž předmět řízení je dán tehdy, jestliže tentýž nárok nebo stav vymezený žalobním petitem vyplývá ze stejných skutkových tvrzení, jimiž byl uplatněn-ze stejného skutku), jestliže výrok pravomocného rozsudku nebo usnesení ve věci samé je závazný pro každého nebo jestliže zákon rozšiřuje subjektivní závaznost rozhodnutí na další osoby a nezavazuje tedy jen účastníky řízení."*¹⁵

Proto vyloučení jiných osob, než účastníků řízení, znamená v některých případech i pro osoby dotčené vydáním územního plánu, nemožnost soudní ochrany jejich práv upravených čl. 36 odst. 2 Listiny.

3. STAV OD 1. 1. 2012

Od 1. ledna 2012 bude účinná novela soudního řádu správního. Hlavní cíl této novely je dle důvodové zprávy,¹⁶ zvýšení efektivity soudního řízení správního jako celku. Významné změny nastanou i v rámci koncepce řízení o zrušení opatření obecné povahy, resp. územního plánu. Důvodová zpráva k dosavadní úpravě řízení o přezkumu opatření obecné povahy v soudním řádu správním poznamenává, že je *"zcela nedostatečná a v mnoha ohledech velmi problematická."* V souvislosti s výše v předchozí kapitole uvedeným porušením práva na spravedlivý proces osob, dotčených zrušením územního plánu, i s případy, kdy překážka res iudicata znemožňuje soudní ochranu před vydaným územním plánem, se situace v novelizované úpravě podstatně mění. Nově je totiž stanoveno, že pro řízení o zrušení územního plánu se přiměřeně použije ustanovení připouštějící osoby

znění pozdějších předpisů, ovšem jedná se o záležitost v praxi nepřilíživě užívanou, a proto se jí více tento příspěvek nezabývá.

¹⁴ § 159a odst. 5 zákona č. 99/1963 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Drápal, L., Bureš, J., a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 1097.

¹⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

zúčastněné. Důvodová zpráva tuto změnu odůvodňuje slovy, že *"není důvodu takto omezovat procesní práva osob, jejichž práv se návrh může dotýkat."* V části věnované osobám zúčastněným pak důvodová zpráva uvádí, že *"zákonné vyloučení těchto osob z účasti na soudním řízení a z možnosti hájit svá práva, lze považovat za rozporné s právem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, neboť výsledek řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může mít zásadní dopady na všechny osoby, které jsou jeho adresáty"* a odkazuje se na výše uvedené podání Nejvyššího správního soudu určené Ústavnímu soudu.

Novela soudního řádu správního tedy umožňuje pro řízení o návrhu na zrušení územního plánu přiměřeně použít ustanovení § 34 soudního řádu správního o osobách zúčastněných. Podle tohoto ustanovení jsou osobami zúčastněnými jednak osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného územního plánu, jednak osoby, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

Pro zodpovězení otázky, kdo může být osobou zúčastněnou je tedy klíčové, zda dochází k přímému dotčení práv a povinností. K uvedenému kritériu pro osoby zúčastněné je dle mého názoru vhodné přistupovat podobným způsobem, jako k podmínce pro splnění aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, která je naplněna v případě tvrzení o zkrácení práv opatřením obecné povahy. Judikatura Nejvyššího správního soudu k podmínce zkrácení práv pro přezkum opatření obecné povahy uvádí, že *„splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení."*¹⁷

Domnívám se tedy, že by osoba, která by byla dotčena zrušením územního plánu, měla k tomu, aby v daném řízení mohla vystupovat jako osoba zúčastněná, splňovat v obecné rovině stejnou intenzitu zásahu zrušením (či vydáním) územního plánu, jako osoba navrhovatele jeho vydáním. Jiný, než uvedený jednotný přístup k osobám dotčeným vydáním územního plánu, které navrhuji jeho zrušení a k osobám dotčeným jeho vydáním nebo naopak zrušením, kteří navrhovateli nejsou, by znamenal činění nedůvodných rozdílů mezi možnostmi soudní ochrany srovnatelných veřejných subjektivních práv. Přístup, který by zakládal přísnější režim dotčení práv pro osoby zúčastněné, než pro navrhovatele, je z povahy věci, kdy osoba

¹⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

zúčastněná má slabší procesní postavení, než navrhovatel, nutné zcela odmítnout.

Z uvedeného názoru potom vyplývá, že v případě územních plánů musí být osoba, která chce být osobou zúčastněnou na řízení, přímo dotčena územním plánem na základě existence vztahu mezi její právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí být dotčení věci myslitelné v souvislosti s předmětem, obsahem a způsobem regulace územního plánu. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být přímo dotčeny především ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném a výjimečně též ti, jejichž vlastnické právo k nemovitosti, nacházející se mimo území regulované územním plánem, by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští.¹⁸ Z uvedeného poměrně širokého vymezení přímého dotčení územním plánem, jako podmínky pro možnost být osobou zúčastněnou, plyne, že její naplnění je možné případně očekávat i u většiny (ne-li všech) obyvatel obce, pro kterou je územní plán vydán.

Podle § 34 odst. 3 soudního řádu správního osoba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo, s předmětem řízení disponovat nemůže. Novelou dále dochází k přenesení příslušnosti projednávat opatření obecné povahy z Nejvyššího správního soudu na krajské soudy,¹⁹ což umožňuje, aby se zúčastněné osoby mohly na základě § 102 soudního řádu správního podáním kasační stížnosti domáhat zrušení prvoinstančního soudního rozhodnutí rušícího územní plán (nebo osoby zúčastněné, dotčené vydáním územního plánu, zrušení zamítavého prvoinstančního rozhodnutí). Pokud osoba zúčastněná podá proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, změní se její pozice, stane se stěžovatelem, tedy dokonce účastníkem řízení. Zruší-li Nejvyšší správní soud posléze rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení,²⁰ bude opět osobou zúčastněnou. Přitom ochrana jejích práv jí v řízení může zavést k podpoře žalobce, ale stejně tak i žalovaného, resp. může bojovat za zachování i zrušení územního plánu, o jehož zrušení je rozhodováno.²¹

¹⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

¹⁹ Ustanovení § 101c soudního řádu správního, které stanoví, že k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud, je novelou derogováno.

²⁰ § 110 odst. 1 soudního řádu správního.

²¹ Srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Soudní řád správní, 1. vydání, 2004. s. 60-62.

Z uvedených práv osob zúčastněných na soudním řízení o přezkumu územních plánů vyplývá, že osoby dotčené na svých právech zrušením územního plánu, či jeho vydáním v souvislosti s překážkou *res iudicata*, nebudou již od 1. 1. 2012 zákonem naprosto vyloučeni z možnosti domáhat se ochrany svého práva narušeného či založeného přezkoumávaným územním plánem, tak jako tomu je za současné právní úpravy, která právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, vyloučením jiných osob, než účastníků řízení, porušuje.

Ovšem je tu nový problém s tímto spojený. Jak již bylo naznačeno v předchozí části příspěvku, lze očekávat, že osob relevantně dotčených případným zrušením územního plánu, tedy osob, které naplňují kritérium nezbytné pro možnost být osobou zúčastněnou na soudním řízení o přezkumu územního plánu, může být veliký počet. Představit si lze situaci, kdy na jedné straně je pouze několik, či dokonce jen jedna osoba, navrhuující zrušení celého územního plánu většího města, nebo jen jeho části, která se ovšem svým určením dotkne právní sféry opět celého území města. A na straně druhé při dodržení výše uvedené podmínky logicky konsekventního a myslitelného tvrzení možnosti dotčení právní sféry osob, které nejsou účastníky řízení a zrušení územního plánu by zasáhlo jejich právní sféru, jsou jich tisíce. Ostatně jako osoby zúčastněné se do řízení mohou zapojit i osoby přímo dotčené vydáním územního plánu (a podporovat navrhovatele). Proto není nijak nepravděpodobné, že do řízení o zrušení územního plánu většího města mohou být vtaženi jako osoby zúčastněné téměř všichni jeho obyvatelé.

Ustanovení § 34 odst. 2 soudního řádu správního upravuje dva způsoby, jak se může osoba zapojit do procesu soudního přezkumu územního plánu jako osoba zúčastněná. Jednak na základě jejího označení navrhovatelem v samotném návrhu na zrušení územního plánu, neboť je povinností navrhovatele takto učinit u osob, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné, jsou-li mu známi. Předseda senátu takové osoby, ovšem i s těmi, které sám v průběhu řízení zjistí, vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Druhým způsobem, jak nabýt postavení zúčastněné osoby, je její vlastní iniciativou, kdy podáním soudu se tohoto postavení může taková osoba dožadovat. V obou případech však musí soud posoudit, zda bude výše uvedené osoby možno do kategorie zúčastněných zahrnout, resp. zda tyto osoby naplňují přímé dotčení.²²

Z důvodu, že osobami přímo dotčenými vydáním či zrušením územního plánu mohou být i všichni vlastníci nemovitostí v území

²² Srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Soudní řád správní, 1. vydání, 2004. s. 60-62.

regulovaném tímto územním plánem, je první varianta zapojení osob zúčastněných do řízení možná jen v případech zcela zřejmých, neboť neurčitost ostatních osob, které mohou být přímo dotčeny, způsobuje, že je jednak nemůže sám navrhovatel vyčerpávajícím způsobem označit a jednak by soud musel u každého vlastníka nemovitosti v regulovaném území (neboť tito jsou potencionálními osobami zúčastněnými) předem zkoumat, zda naplňuje kritérium přímého dotčení a až následně jej jmenovitě vyrozumět, zda bude právo osoby zúčastněné uplatňovat, což by znamenalo zcela neúměrné průtahy v řízení.

V případě osob, které mohou být přímo dotčeny, a které však současně nelze jednotlivě určit (půjde pravidelně o většinu), pak připadá v úvahu postup, kdy soud tuto skupinu osob, za kterou lze předběžně považovat všechny vlastníky nemovitostí, regulovaných projednávaným územním plánem, nejprve vyrozumí o podaném návrhu na zrušení územního plánu a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení chtějí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Aby uvedené oznámení nebylo jen formálním aktem, ale aby skutečně bylo snahou oslovit všechny případné zúčastněné osoby, měl by soud na základě ustanovení § 42 odst. 4 soudního řádu správního, které upravuje stav, kdy je zřejmé, že doručování osobám zúčastněným na řízení bude neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit, postupovat tak, že uveřejní toto oznámení na úřední desce soudu i na úřední desce obecního úřadu obce, která územní plán vydala a současně i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Na základě tohoto oznámení by se poté obeznámené osoby podáním soudu dožadovali postavení osob zúčastněných, přičemž soud posoudí, zdali splňují zákonem stanovené požadavky. V případě, že podmínky splněny nejsou, resp. že osoba není přímo dotčena vydáním nebo zrušením územního plánu, soud dle § 34 odst. 4 soudního řádu správního usnesením vysloví, že taková osoba není osobou zúčastněnou na řízení.

Ačkoliv podání na základě této druhé varianty bude zřejmě vždy menší počet, než kdyby soud postupoval podle výše uvedené první varianty zapojení osob zúčastněných do řízení a zkoumal tak kritérium přímého dotčení u všech vlastníků nemovitostí v území regulovaném projednávaným územním plánem (a osoby toto kritérium naplňující pak jmenovitě vyrozumíval), tak i přes to lze předpokládat, že může být počet osob, které se podáním dožadují zúčastnění se řízení, mimořádně veliký. Z tohoto důvodu bude velmi časově náročné pro soud každé takové podání posuzovat, zda jednotlivá osoba naplňuje podmínku přímého dotčení. Současně však se nelze uvedenému posouzení vyhnout, neboť osoby zúčastněné, jak bylo výše uvedeno, mají v řízení významná procesní práva, která lze přiznat skutečně jen osobám přímo dotčeným vydáním, nebo zrušením územního plánu, přičemž současně nelze každého, kdo vlastní v regulovaném území nemovitost, a priori považovat za osobu přímo

dotčenou vydáním či zrušením územního plánu, resp. za osobu zúčastněnou. Při stovkách nebo tisících podáních k posouzení může být potom toto soudní řízení zcela zablokováno.

Novela soudního řádu správního pamatuje na takové ohrožení průběhu soudního řízení pouze až v souvislosti s realizací účasti na řízení osob, kterým již jsou práva osob zúčastněným přiznána, resp. u kterých soud shledal, že naplňují podmínku přímého dotčení a současně prohlásili, že chtějí jako osoby zúčastněné v řízení vystupovat, a to prostřednictvím institutu společného zmocněnce. V ustanovení § 34 odst. 5 novelizovaného soudního řádu správního je totiž nově upraveno, že *"je-li počet osob zúčastněných na řízení mimořádně vysoký a jednotlivým výkonem jejich práv by mohl být ohrožen rychlý průběh řízení, rozhodne soud, že osoby zúčastněné na řízení mohou svá práva v řízení uplatňovat pouze prostřednictvím společného zmocněnce, kterého si zvolí."* K tomu důvodová zpráva uvádí, že *"zejména v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může být okruh těchto osob velmi široký a hrozí, že by mohl být jednotlivým výkonem práv těchto osob znemožněn rychlý průběh."* Navíc jestliže by celkový počet zvolených zmocněnců vzrostl na více než 10 a osoby zúčastněné na řízení se mezi sebou o výběru nedohodnou, což je situace, která se v případě uvažovaného velkého množství zúčastněných osob může poměrně snadno stát, provede podle ustanovení § 34 odst. 5 novelizovaného soudního řádu správního výběr, s přihlédnutím k zájmům osob zúčastněných na řízení, soud.

Důvodová zpráva také uvádí, že institut společného zástupce byl inspirován ustanovením § 44 odst. 2 trestního řádu,²³ který upravuje společného zmocněnce poškozených. Téměř identicky, jako novelizované ustanovení o osobách zúčastněných v soudním řádu správním, i uvedené ustanovení trestního řádu uvádí, že *"je-li počet poškozených mimořádně vysoký a jednotlivým výkonem jejich práv by mohl být ohrožen rychlý průběh trestního stíhání, rozhodne předseda senátu a v přípravném řízení na návrh státního zástupce soudce, že poškození mohou svá práva v trestním řízení uplatňovat pouze prostřednictvím společného zmocněnce (...)."*

Komentář k trestnímu řádu k tomu uvádí,²⁴ že rozhodnutí o společném zmocněnci lze učinit při splnění dvou kumulativních podmínek, jestliže počet poškozených je mimořádně vysoký, přičemž zákonodárce tento stav nestanovil konkrétním číslem, a proto bude třeba tento počet určit vždy v konkrétní věci - *"mělo by se však řádově jednat o stovky a tisíce poškozených, spíše než desítky – to vyplývá z*

²³ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. 6. vydání. C.H. Beck : Praha. 2008. s. 327-329.

*pojmu mimořádně vysoký a také z maximálního počtu zmocněnců (kterých je v tomto trestním řízení 6 - pozn. autora)."*²⁵ K tomu je v komentáři uvedeno, že v praxi se zejména v posledních letech vyskytují trestní věci, v kterých v důsledku velmi vysokého počtu poškozených je průběh trestního procesu i jeho výsledek ohrožen množstvím úkonů souvisejících s právy poškozených, které je třeba provádět.²⁶ V souvislosti se soudním přezkumem územních plánů není vyloučeno, že velmi vysoký počet osob zúčastněných na řízení, které ohrozí průběh soudního řízení, může být dokonce pravidlem, neboť jak již bylo výše několikrát zmíněno, je v rámci územního plánu povětšinou rozhodováno o významných majetkových hodnotách velkého množství osob a současně naplnění podmínky přímého dotčení není pro vlastníky nemovitostí, v území regulovaném územním plánem, nijak výrazně obtížné.

Druhou kumulativní podmínkou je, že jednotlivým výkonem práv by byl ohrožen rychlý průběh soudního řízení. Splnění této podmínky se pak v rámci přezkumu územních plánů zřejmě bude posuzovat podle okolností konkrétního případu v souvislosti se zásadou hospodárnosti procesu, která vyjadřuje mimo jiné požadavek, aby ochrana práv byla poskytnuta rychle.²⁷ Ovšem lze nejspíše usuzovat, že rychlý průběh řízení při přezkumu územních plánů bude v zásadě vždy ohrožen, když počet osob zúčastněných bude mimořádně vysoký.

I když práva osob zúčastněných na řízení jsou, v případech povinného zastoupení, znemožňujícího samostatně je uplatňovat, oslabena, lze uvedenou úpravu považovat za přijatelný kompromis, mezi právem každého na spravedlivý proces a zájmem na rychlém a efektivním průběhu soudního řízení.

Ovšem ani omezený počet společných zmocněnců, skrze něž mohou zúčastněné osoby uplatňovat svá práva v řízení, nedokáže zřejmě zcela zabránit průtahům (ne-li zablokování) řízení v případech mimořádně velkého počtu zúčastněných osob. Institut společných zmocněnců sice výrazně zjednoduší "komunikaci" mezi soudem a zúčastněnými osobami, ovšem i přes to se soud bude muset zbývat velkým množstvím úkonů souvisejících s právy poškozených, se kterými je třeba se vypořádat.

4. ZÁVĚR

Z předchozích částí plyne, že současná právní úprava přezkumu územních plánů, účinná do 31. prosince 2011, porušuje, vyloučením

²⁵ Tamtéž s. 328.

²⁶ Tamtéž s. 328.

²⁷ Srov. tamtéž s. 329.

jiných osob než účastníků na řízení, právo na spravedlivý proces, garantované v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Právní úprava, která nabude účinnosti od 1. 1. 2012 již přiznává dalším osobám zúčastněným procesní práva v řízení o zrušení územního plánu obce, ovšem současně ve spojení s velkým množstvím osob, které v těchto případech lze očekávat, mohou nastat komplikace v samotném vedení řízení, jehož řádný chod je ohrožen zahlcením. Ačkoliv právní úprava na tuto situaci pamatuje v případě realizace práv osob zúčastněných, a to prostřednictvím institutu povinného hromadného zastoupení, není novelou zákona uspokojivě vyřešena předcházející fáze určení, kdo je osobou zúčastněnou. Řeč je o posuzování splnění podmínky přímého dotčení pro osoby zúčastněné na řízení. Již tato fáze proto může velmi významně oddálit samotné projednávání věci a celkovou délku řízení podstatně prodloužit. V takovém případě nastává paradoxní situace, kdy snaha o naplnění práva na spravedlivý proces zapojením osob zúčastněných do řízení, může vést k narušení zájmu, aby v soudním řízení bylo rozhodnuto v přiměřené délce (ve smyslu, že jen adekvátně rychlá ochrana může být dostatečně účinná), jež je opět obecně chráněn právem na spravedlivý proces, neboť *"přiměřená včasnost ochrany narušeným právním vztahům ze strany k tomu ex constitutione povolaných orgánů státní (veřejné moci) je totiž nejen účinnější, ale především je základním předpokladem právního státu posilujícím důvěru v právo a spravedlnost ve společnosti vůbec."*²⁸

Jak již bylo výše uvedeno, důvodová zpráva k novelizaci soudního řádu správního uvádí, že hlavní cílem je zvýšení efektivity soudního řízení správního jako celku. Není přitom bez zajímavosti, že zákonodárce dává najevo, že mu záleží na rychlém projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť zamýšlená novela soudního řádu správního řadí řízení o zrušení opatření obecné povahy mezi věci přednostně projednávané a současnou právní úpravou je dokonce soudu uložena povinnost rozhodnout o návrhu na zrušení obecné povahy do třiceti dnů poté, kdy návrh došel soudu.²⁹ Důvodem pro zrychlený režim těchto řízení je nepochybně právě význam a vliv soudního rozhodnutí na vysoké majetkové hodnoty velké skupiny osob. Ovšem v případě připuštění osob zúčastněných do řízení o přezkumu opatření obecné povahy (včetně územního plánu), kterým je sledováno dodržení ústavně právní garance práva na spravedlivý proces, hrozí za platné právní úpravy účinné od 1. 1. 2012 naopak prodlužování či dokonce zablokování soudního řízení správního, právě v důsledku uplatňování práv osob zúčastněných. Trvá-li pak

²⁸ Nález Ústavního soud ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 71/99.

²⁹ Důvodová zpráva k tomu, že novelou soudního řádu správního dochází ke zrušení povinnosti soudu rozhodnout o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části do 30 dnů, konstatuje, že *"lhůtování tohoto typu řízení se neosvědčilo, dosavadní úprava byla v rozporu s komplexní a závažnou povahou těchto věcí, u nichž urychlené rozhodnutí může být na újmu kvality rozhodnutí a právům účastníků."*

řízení nepřiměřeně dlouho, jsou osoby, jejichž nemovitosti jsou regulované nebo ovlivněné územním plánem poškozovány stavem právní nejistoty.³⁰

Z hlediska právní teorie jde o otázku postavení opatření obecné povahy mezi formami správní činnosti. Schválenou právní úpravou se dává jednoznačně najevo, že opatření obecné povahy má mít blíže k individuálnímu správnímu aktu, než-li k normativnímu,³¹ a úkolem soudu, resp. procesní právní úpravy je, poradit si s neobvykle velkým počtem osob, které se svými procesními právy mohou podílet na řízení o přezkumu územního plánu, a zajistit při tom současně přiměřeně rychlý průběh řízení. Jako východisko zřejmě nelze přijmout zúžení skupiny osob, majících procesní práva v tomto řízení, např. tím, že se zpřísní podmínka pro naplnění přímého dotčení, nezbytná pro osoby zúčastněné, neboť je to postup v rozporu se současnou koncepcí ochrany subjektivních veřejných práv proti nezákonnému opatření obecné povahy.

Literature:

- Bahýľová, L. Soudní rozhledy, Praha : C. H. Beck, 17, 7. 2011.
- Drápal, L., Bureš, J., a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 3343 s.
- Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. 6. vydání. C.H. Beck : Praha. 2008. s. 3011 s.
- Winterová, A. Civilní právo procesní. 6. vydání. Linde : Praha. 2011. 712 s.

Contact – email

hejc@mail.muni.cz

³⁰ Srov. Winterová, A. Civilní právo procesní. 6. vydání. Linde : Praha. 2011. s. 71.

³¹ Napovídá tomu i vypuštění neomezené lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.