

# **Veřejná infrastruktura příčina přezkumu územně plánovací dokumentace**

Liberec 19.9.2013

JUDr. Jan Mareček

Česká společnost pro stavební právo

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Nad příčinami rušení územně plánovací dokumentace nebo jejich částí v soudním přezkumu zejména rušení vymezených ploch a koridorů staveb veřejné a dopravní infrastruktury v zásadách územního rozvoje
- Poznatky z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu a legislativní náměty

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Zásadní změna formy územně plánovací dokumentace – opatření obecné povahy
- Obecná úprava § 171 a násl. správního řádu
- Zásady územního rozvoje § 36 odst. 4 SZ
- Územní plán § 43 odst. 4 SZ
- Regulační plán § 62 odst. 1 SZ
- Přezkum opatření obecné povahy § 101 a násl. soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.)

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Soudní přezkum územně plánovací dokumentace – střet dvou světů
- Specifická povaha jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace, jejich obsahu a měřítka, obecnosti a konkrétnosti řešení a požadavky na jejich závaznost
- Orgány veřejné správy a urbanisté (odbornost, tradice)
- Soudci a soudy – odlišná optika posuzování (právní pohled – novum) – pozitiva a negativa
- Základní předpoklad soudního přezkumu zkrácení práv osob opatřením obecné povahy

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Algoritmus přezkumu
- Rozsudek NSS ze dne 27.9.2005 č.j. 1 Ao 1/2005-98
  - pravomoc k vydání opatření obecné povahy
  - nepřekročení působnosti
  - zákonnost postupu (procesní pravidla)
  - soulad se zákonem (materiální pravidla)
  - zásada proporcionality – přiměřenost zásahu

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Přezkum územně plánovací dokumentace soudy založen na dozoru nad dodržováním zákonnosti, má vycházet z principu zdrženlivosti, nemá nahrazovat odbornou činnost orgánů územního plánování
- Vývoj názorů Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu na přezkum územně plánovací dokumentace – výsledek materiální pojetí a algoritmus přezkumu
- Změna soudního řádu správního od 1.1.2012
- Příslušné krajské soudy, které jsou vázány důvody návrhu a stanovení lhůty 3 let pro podání návrhu ode dne účinnosti OOP

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Veřejná infrastruktura – definice § 2 odst. 1 písm. k) SZ
- Dopravní infrastruktura – stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest a letišť
- Technická infrastruktura – energetická vedení, vodovody, kanalizace, čistírny, protipovodňové stavby, stavby pro nakládání s odpady, komunikační vedení, elektronické komunikace apod.
- Veřejně prospěšné stavby a veřejná infrastruktura - definice § 2 odst. 1 písm. l) SZ – vymezení v ÚPD

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace – základní nástroj přípravy výstavby veřejné dopravní a technické infrastruktury v území
- Veřejná dopravní a technická infrastruktura – veřejně prospěšné stavby
  - vymezení v územně plánovací dokumentaci
  - tituly pro vyvlastnění podle zvláštních zákonů
  - vývoj legislativy – chybějící tituly



# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Politika územního rozvoje vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu, nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje (§ 32 odst. 1 písm. d) SZ)
- Zásady územního rozvoje vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu pro veřejně prospěšné stavby (§ 36 odst. 1 SZ) včetně ploch a koridorů pro stavby veřejné dopravní a technické infrastruktury

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Územní plán stanoví koncepci veřejné infrastruktury a vymezuje plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby (§ 43 odst. 1 SZ)
- Regulační plán stanoví podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezuje veřejně prospěšné stavby (§ 61 odst. 1 SZ)

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Politika územního rozvoje není opatřením obecné povahy, usnesení NSS ze dne 18.11.2009 č.j. 9 Ao 3/2009-59
  - nástroj koncepční nikoli realizační
  - základní referenční rámec pro ÚPD a rozhodování v území
  - závazná pro orgány veřejné správy
  - primárně není určena těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána (tj. adresátům veřejnoprávního působení)

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Je forma opatření obecné povahy adekvátní
  - - obsahu zásad územního rozvoje?
  - - okruhu určených adresátů?
  - - požadavkům na závaznost ?
- Zkracují zásady územního rozvoje přímo práva vlastníků nemovitostí nebo je ohrožují ?

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Základní funkcí ZÚR je koordinace územně plánovací činnosti obcí
- ZÚR je koncepční dokument nikoli realizační
- ZÚR referenční rámec pro pořizování územních plánů a pro územní rozhodování
- ZÚR vždy pouze „předpoklady“, které musí být zpřesňovány a konkretizovány v ÚP a v ÚR
- Negativní výsledek prověření záměr se nerealizuje – podnět k aktualizaci ZÚR

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Závaznost ZÚR – ve věcech rozhodnutých již nelze namítat při vydání územním plánu
- Veřejně prospěšné stavby – vyvlastnění
- Inkoherence úpravy v SZ podávání námitek proti ZÚR a aktivní žalobní legitimace v SŘS
- Námitky obce, oprávněný investor a zástupce veřejnosti
- „Žaloby“ obce a ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech – vlastníci nemovitostí v koridorech ale i mimo koridory (ale i městská část podle rozsudku NSS ze dne 11.6 2013 čj. 3 Ao 9/2011)

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Před zavedením opatření obecné povahy původně návrh na samostatné rozhodování o námitkách a jeho soudní přezkum (zbytky v textu zákona - § 41 odst. 3, § 54 odst. 4, § 69 odst. 4 SZ)
- NSS - rozhodnutí o námitkách není samostatně přezkoumatelné, ale zástupce veřejnosti nemůže „žalovat“ OOP (usn. NSS ze dne 25.6.2008 č.j. 5 Ao 3/2008 - 27), může „žalovat“ rozhodnutí o námitkách (usn. NSS ze dne 27.10.2010 č.j. 2 Ao 5/2010-24)

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Nejvyšší správní soud k přezkumu ZÚR
  - ZÚR relativně abstraktní charakter
  - míra možného dotčení práv obecně nižší, nelze však odkazovat navrhovatele s ochranou práv až k návrhu na zrušení ÚP, RP a ÚR
  - vymezení koridorů – zásadní krok pro budoucí definitivní umístění liniových staveb
  - nepřijatelnost tvrzení, že obecný charakter ZÚR vylučuje konkrétní zásad do práv dotčených osob



# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy 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 (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21.7.2009 č.j. 1 Ao 1/2009-120)

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Aktivní žalobní legitimace
- S ohledem na charakter ZÚR zejména na vymezení širokých koridorů dopravní infrastruktury celého kraje formou dálnic a rychlostních silnic, totiž nelze a priori vyloučit, že by jím mohlo dojít k reálnému ovlivnění poměrů nemovitostí navrhovatelů (rozsudek NSS ze dne 21.6.2012 č.j. 1 Ao 7/2011-526, zrušení ZÚR Jihomoravského kraje)

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Aktivní žalobní legitimace
- Skutečnost, že navrhovatel neuplatnil námitky či připomínky ve fázi přípravy opatření obecné povahy, jej nezavazuje práva takový návrh podat (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16.11.2010 č.j. 1 Ao 20/2010-116)

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Nejčastěji opakované žalobní námitky k vymezení koridorů dopravních staveb v ZÚR
  - neaktuálnost záměrů při převzetí z ÚP VÚC (nevyhodnocení variant)
  - absence lokalizace vlivů záměrů na ŽP
  - absence vyhodnocení vlivů mimoúrovňových křižovatek
  - překračování imisních limitů – hluk, ovzduší
  - nedostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na ŽP
  - absence vyhodnocení vlivů na lidské zdraví
  - nedostatečné nebo neúplné odůvodnění

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Různé názory v rozhodování NSS
- Rozsudek NSS ze dne 8.2.2012 č.j. 7 Ao 8/2011-75 – ZÚR Královéhradeckého kraje
  - převzetí záměrů z ÚP VÚC v souladu se zákonem
  - správně vyhodnocena aktuálnost posouzení vlivů převzatých záměrů na jednotlivé složky ŽP
  - posouzení vlivů na zdraví obyvatel – hluková zátěž
  - odkaz na navazující územní řízení
  - Zdůraznění zásady zdrženlivosti při zásazích do ÚPD

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Různé názory v rozhodování NSS
- Rozsudek NSS ze dne 24.2.2011 č.j. 8 Ao 5/2010-149 – ZÚR Pardubického kraje
  - oprávněnost převzetí záměru z ÚP VÚC
  - zahrnutí vyhodnocení vlivů záměru z ÚP VÚC do ZÚR v souladu se zákonem – posuzování SEA proběhlo, u navržených mimoúrovňových křižovatek postačí posouzení koridoru, posuzování variant v ÚP VÚC dostatečné

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Různé názory v rozhodování NSS
- Rozsudek NSS ze dne 21.6.2012 č.j. 1 Ao 7/2011-526 – ZÚR Jihomoravského kraje
  - vymezení koridorů v ZÚR se nemohou z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity
  - požadavek na zpracování variant
  - při absenci metodiky posuzování vlivů koncepcí na ŽP nelze rezignovat na transparentnost, objektivitu a přesvědčivost hodnocení
  - nedostatečné posouzení kumulativních a synergických vlivů záměru

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Různé názory v rozhodování správních soudů
- Rozsudek KS v Praze ze dne 14.6.2013 č.j. 50 A 9/2013-85 – ZÚR Středočeského kraje
  - vymezení záměru v ZÚR nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci
  - nedostatečné zjištění skutkového stavu při vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru na životní prostředí a lidské zdraví
  - nevyhodnocení vlivů na veřejné zdraví
  - vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů není jen identifikace, ale vyhodnocení spočívající v popisu možných konkrétních dopadů na konkrétní složky životního prostředí, požadavek na přezkoumatelnost



# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Různé názory v rozhodování NSS
- Rozsudek NSS ze dne 31.1.2013 č.j. 4 AOs 1/2012-105
  - nelze trvat na vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů u všech záměrů obsažených v ZÚR, jen tam, kde to přichází v úvahu s ohledem na jejich povahu a rozsah; soud přezkoumává toliko požadované náležitosti posouzení, jeho srozumitelnost a konzistentnost a zda bylo zohledněno v rozhodovacích procesech
  - soud není povolán k tomu, aby hodnotil odbornou stránku ZÚR
  - není zákonná povinnost plánovat záměry v ZÚR ve variantách, jen na základě požadavků dotčených orgánů nebo z obsahu námitek

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Naléhavá potřeba komplexní analýzy judikatury správních soudů při přezkumu zásad územního rozvoje
- Přehodnocení obsahu a závaznosti zásad územního rozvoje a jejich postavení v systému územního plánování
- Přehodnocení formy opatření obecné povahy při vydávání zásad územního rozvoje
- Návrh legislativních změn

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

- Závaznost zásad územního rozvoje přímo ze zákona
- Důsledné řešení titulů pro vyvlastnění ve zvláštních zákonech
- Vymezování koridorů pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu v ZÚR v povaze předpokladů a koordinovaných rezerv
- Vypuštění omezení námitek proti zpřesňovaným záměrům v ÚP, RP a ÚR a potřeba samostatného odůvodnění navržených řešení

# Veřejná infrastruktura a přezkum ÚPD

DĚKUJI VÁM ZA POZORNOST