

## ZÁSTUPCE VEŘEJNOSTI A NÁMITKY V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ – ÚVAHA NAD DŮSLEDKY JEJICH ABSENCE V NOVÉM STAVEBNÍM ZÁKONĚ

*JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.*

### 1. Úvod

Stavební zákon z roku 2006 (dále jen „StZ 2006“)<sup>1</sup> změnil právní formu, ve které je vydávána územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“), z obecně závazné vyhlášky na opatření obecné povahy (dále jen „OOP“). V návaznosti na obecnou právní úpravu opatření obecné povahy ve správním řádu (dále jen „SŘ“)<sup>2</sup> obsaženou v § 172 odst. 5 umožnil StZ 2006 také podávání námitek k návrhu ÚPD. Kromě subjektů, které mohou námitku podávat dle zmiňovaného § 172 odst. 5 SŘ, mohl k návrhu ÚPD námitku podávat také tzv. zástupce veřejnosti.<sup>3</sup>

Institut zástupce veřejnosti byl v procesu územního plánování novinkou, která měla zefektivnit účast veřejnosti a přinést naplnění mezinárodních a unijních závazků České republiky.<sup>4</sup> A přestože se ve finálním znění StZ 2006 nenaplnily všechny ambice spojované s tímto institutem,<sup>5</sup> podařilo se díky judikatuře Nejvyššího správního soudu postavení a procesní možnosti zástupce veřejnosti vyprecizovat k podobě, která umožnila účinnou účast veřejnosti v procesu pořizování ÚPD či její změny a možnost hájit v územním plánování vedle vlastnického práva také jiná ústavně zaručená práva, např. právo na příznivé životní prostředí.

Nový stavební zákon z roku 2021 (dále jen „StZ 2021“)<sup>6</sup> se zástupcem veřejnosti v procesu pořizování ÚPD již nepočítá. Výslovně vyloučil také možnost podávání námitek k návrhu ÚPD,<sup>7</sup> a to nejen ze strany skupiny občanů zastoupených zástupcem veřejnosti, ale plošně, tedy i v případech vlastníků dotčených nemovitostí.

<sup>1</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který nabyl účinnosti k 1. 1. 2007 a byl zrušen k 31. 12. 2023. V poznámkách pod čarou jej budu označovat jako „StZ 2006“.

<sup>2</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> Viz § 23 StZ 2006.

<sup>4</sup> Viz Důvodová zpráva k původnímu návrhu zákona č. 183/2006 Sb. Blíže viz také BAHÝL, Ján. Komentář k § 23. In PRŮCHA, Petr; GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020. s. 114.

<sup>5</sup> Původní vládní návrh StZ 2006, který byl součástí sněmovního tisku 998/0, obsahoval právní úpravu zástupce veřejnosti v § 24, jehož první odstavec zněl: „(1) Veřejnost může být při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace nebo v územním řízení zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti.“

<sup>6</sup> Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, který nabyl účinnosti k 1. 1. 2024 (dále jen „StZ 2021“).

<sup>7</sup> Ustanovení § 97 odst. 4 StZ 2021.

tí, kterým právo podat námitku k návrhu opatření obecné povahy zakládá obecná právní úprava obsažená v § 172 odst. 5 SŘ.

Tento článek si klade za cíl zamyslet se 1) nad důsledky, které z nové právní úpravy, resp. z absence uvedených institutů v nové právní úpravě plynou pro dotčené osoby, a také 2) nad možnostmi účinné účasti vlastníků a dalších osob z řad veřejnosti v procesu pořizování územně plánovací dokumentace či jejích změn po účinnosti StZ 2021.

## 2. Proč je účast veřejnosti v územním plánování důležitá?

Územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“) je nejvýznamnějším koncepčním dokumentem pro územní rozvoj a soulad s ní je základním předpokladem pro realizaci jakéhokoli záměru situovaného do území. V této části je dobré si také připomenout cíle územního plánování. Stejně jako v předchozí právní úpravě,<sup>8</sup> i ve StZ 2021 je cílem územního plánování mj. „vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“<sup>9</sup> Ráda bych v této souvislosti zdůraznila část „podmínky pro příznivé životní prostředí“ a „soudržnost společenství obyvatel“. V územním kontextu jde o environmentální a sociální pilíř udržitelného rozvoje, které by v procesu územního plánování neměly být upozaďovány ve prospěch vytváření podmínek pro hospodářský rozvoj. Zákonem stanovený cíl jasně požaduje hledání vyváženého vztahu.<sup>10</sup>

Závaznost schválené ÚPD ve spojení s komplexností jejího pojetí způsobuje, že se územní plánování dotýká širokého spektra subjektů, včetně soukromých fyzických a právnických osob,<sup>11</sup> které v územním plánování zdaleka nehájí jen své vlastnické právo, ale také jiná ústavně zaručená práva, např. práva na soukromí, práva na zdraví nebo práva na příznivé životní prostředí. Plánování rozvoje a využití území proto musí umožňovat účast všech zainteresovaných subjektů. Dle M. Pekárka „účast široké škály subjektů, včetně mnohdy i veřejnosti, odborné i laické, je do značné míry zárukou toho, že představy o určité lidské aktivitě, o její podobě

<sup>8</sup> Ustanovení § 18 odst. 1 StZ 2006.

<sup>9</sup> Ustanovení § 38 odst. 1 StZ 2021.

<sup>10</sup> K problematice udržitelného územního rozvoje podrobněji viz MAIER, Karel a kol. *Udržitelný rozvoj území*. Praha: Grada Publishing, 2012.

<sup>11</sup> TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Územní plánování jako nástroj trvale udržitelného rozvoje*. Dizertační práce, vedoucí Damohorský, Milan. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, 2008. s. 103.

a způsobu provádění, a zejména toho, že tvrzený zájem na jejich realizaci je zájmem skutečně veřejným, budou v míře co největší objektivizovány.<sup>12</sup>

Pokud mají být v procesu územního plánování účinně chráněny práva a oprávněné zájmy soukromých osob za současné ochrany veřejných zájmů, souhlasím s J. Plosem, že územní plánování musí být „především dialogem, rozpravou vedenou mezi všemi subjekty, které obývají, popřípadě i spravují určité správní území, to jest jednotlivými občany a jejich sdruženími, podnikatelskými subjekty, politickou reprezentací, pořizovateli i zhotoviteli územního plánu.“<sup>13</sup> Nelze se v té souvislosti spokojit s tím, že ochrana veřejných zájmů je záležitostí státu, do které by se soukromé osoby neměly plést nebo ji svými podáním zdržovat. Ano, ochranu veřejných zájmů, včetně ochrany životního prostředí zajišťuje v procesu pořizování ÚPD či jejich změn na prvním místě stát, a to v souladu s čl. 7 Ústavy České republiky prostřednictvím povinností pořizovatele,<sup>14</sup> projektanta,<sup>15</sup> dotčených orgánů,<sup>16</sup> a v případě územních plánů na krajské a obecní úrovni také zastupitelstev, která ÚPD pro svoje území schvalují a vydávají.<sup>17</sup> Ochrana životního prostředí je však ve smyslu ústavních povinností soukromých osob vyplývajících z Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“)<sup>18</sup> sdílenou odpovědností všech.<sup>19</sup>

Územní plánování je pro ochranu životního prostředí klíčovým nástrojem a je základem pro vytváření podmínek příznivého životního prostředí ve smyslu základního práva garantovaného v čl. 35 odst. 1 LZPS. Zároveň je z hlediska posloupnosti povolovacích procesů pro konkrétní záměry zpravidla na počátku, a tak je efektivní účast veřejnosti v územním plánování naplněním závazků vyplývajících pro Českou republiku z Aarhuské úmluvy.<sup>20</sup>

<sup>12</sup> PEKÁREK, Milan. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva. In: DAMOHORSKÝ, Milan – STEJSKAL, Vojtěch (eds.). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Univerzita Karlova, 2003. s. 89.

<sup>13</sup> PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, 2007. s. 30.

<sup>14</sup> Ustanovení § 38–41 StZ 2021.

<sup>15</sup> Ustanovení § 162 odst. 1 StZ 2021.

<sup>16</sup> Ustanovení § 18 odst. 1 StZ 2021.

<sup>17</sup> Viz § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a § 2 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>18</sup> Čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „LZPS“).

<sup>19</sup> DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola II. Právo životního prostředí. Oddíl 6. Hlavní zásady. In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 51. Viz také PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, 2007. s. 34.

<sup>20</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Podle čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy jsou totiž smluvní strany povinny zajistit „účasť veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.“ Tento požadavek se uplatní nejen ve správních řízeních, kde se rozhoduje o konkrétním záměru, ale podle čl. 7 Aarhuské úmluvy výslovně také při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí. Proces pořizování územního plánu či jeho změny nepochybně patří mezi plány, které se týkají životního prostředí a z hlediska posloupnosti povolenacích procesů stojí na počátku, kdy jsou zpravidla ještě otevřeny všechny varianty realizace určitého záměru, včetně nulové varianty. Nejen vlastníkům je tak třeba již v územním plánování přiznat dostatečnou míru ochrany jejich práv (zejména ústavně zaručených práv), a jak uvádí odkazem na judikaturu V. Zahumenská, „nesměřovat ji do pozdějších fází rozhodování v území, kdy už není otázka jestli, ale jak.“<sup>21</sup>

### 3. Účast veřejnosti v územním plánování podle StZ 2006

StZ 2006 nastavil široké možnosti účasti veřejnosti v procesu pořizování ÚPD na krajské a obecní úrovni. Není cílem této části podrobně shrnout všechny detaily účasti veřejnosti, zaměřím se pouze na odlišení dvou typů podání, které mohli osoby z řad veřejnosti v průběhu procesu pořizování ÚPD podávat. Jednalo se o připomínky a námítky.

Právo podávat k návrhu ÚPD připomínky a námítky vyplývá z obecné právní úpravy obsažené v § 172 SR, který upravuje tzv. řízení o návrhu OOP. Ve speciální úpravě procesu pořizování ÚPD dle StZ 2006, která „řízení o návrhu OOP“ časově předcházela,<sup>22</sup> byly nad rámec požadavků obecné právní úpravy zavedeny také připomínky i námítky.

Připomínky mohl k návrhu ÚPD ve stanovené lhůtě podat každý. Námítky proti návrhu ÚPD však mohly ve stanovené lhůtě podat jen osoby výslovně uvedené ve StZ 2006, a to vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Jak uvádí publikace *Principy a pravidla územního plánování*, měly námítky „větší váhu než připomínky. O námitkách musí být rozhodnuto a součástí rozhodnutí je i odůvodnění. Připomínky se vyhodnocují. Podat námitku může veřejnost prostřednictvím zmocnění tzv. zástupce veřejnosti. Tímto způsobem mohou uplatnit občané námitku na základě věcně shodné připomínky k návrhu územně plánovací dokumentace.“<sup>23</sup>

<sup>21</sup> ZAHUMENSKÁ, Vendula; BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 21.

<sup>22</sup> Mám na mysli procesní fázi dle StZ 2006 týkající se zadání územního plánu či aktualizace zásad územního rozvoje a také společné jednání o návrhu územního plánu, v nichž bylo možno podávat alespoň připomínky.

<sup>23</sup> Ústav územního rozvoje. *Principy a pravidla územního plánování. Kapitola D. Územní plánová-*

V procesu pořizování ÚPD se tak účast veřejnosti uplatňovala ve dvojí míře, a to **1) konzultativní**, která byla přístupná všem (každý mohl podat připomínku), a **2) kvalifikované**, spočívající v možnosti vybraných osob podat námitku. Rozdíl mezi námitkami a připomínkami vyplývá již z § 172 SR, který u připomínek požaduje, aby s nimi správní orgán nakládal jako s podkladem pro OOP a vypořádal se s nimi v jeho odůvodnění.

Už v roce 2010 NSS judikoval, že „z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout“ a připomněl, že není možné „se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z toho aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jeho relevanci, rozsahu a detailnosti.“<sup>24</sup>

Z jiného rozhodnutí NSS vyplynulo, že, „povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění (§ 172 odst. 4 správního řádu) může správní orgán splnit též tak, že vícero jednotlivých připomínek roztrídí do tematických bloků a na každý obsahově typový argument reaguje pouze jednou.“<sup>25</sup>

Naopak o každé námitce je dle požadavků § 172 odst. 5 SR a v souladu s judikaturou nutno rozhodnout zvlášť<sup>26</sup> a toto rozhodnutí o námitce musí obsahovat vlastní odůvodnění. NSS se zabýval také otázkou kvality odůvodnění rozhodnutí o námitce a stanovil, že „na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 SpŘ). Musí z něj být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 StavZ) za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“<sup>27</sup>

Že mají námitky a náležitosti rozhodnutí o nich své opodstatnění minimálně ve vztahu k dotčeným vlastníkům, judikuje NSS od roku 2009: „potenciální zásah

ní, jeho orgány, nástroje a vazby. D.5 Účast veřejnosti v procesu územního plánování. Aktualizace k 31. 3. 2022, s. 7.

<sup>24</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-61.

<sup>25</sup> Právní věta k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023, č. j. 6 As 168/2022-96, viz bod 78.

<sup>26</sup> HEJČ, David. Komentář k § 172. In POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; RIGEL, Filip; MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. s. 838.

<sup>27</sup> Právní věta k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 1 Ao 5/2010-169.

*do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřipustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod., v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.*<sup>28</sup>

Správní soudy vyjasnily také otázku žalobního typu pro přezkoumání rozhodnutí o námitce podané proti návrhu OOP a dovodily, že proti rozhodnutí o námitce, které je součástí odůvodnění OOP, nemá směřovat žaloba proti správnímu rozhodnutí dle § 65 SŘS, je návrh proti OOP nebo jeho části dle § 101a an. SŘS. Jak uvedl rozšířený senát NSS v roce 2016:<sup>29</sup> „Rozhodnutí o námitkách“ je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu) a podkladem pro výsledné řešení, nacházející odraz v samotném opatření obecné povahy. Po věcné ani formální stránce není samostatným „rozhodnutím o právech a povinnostech“ dotčených osob; tato práva jsou dotčena až samotným územním plánem.“

Od počátku účinnosti StZ 2006 patřil mezi osoby, které mohly podávat námitku, také zástupce veřejnosti, k jehož postavení shrnul rozšířený senát NSS v roce 2016 následující: „Zástupce veřejnosti umožňuje osobám z řad dotčené veřejnosti při splnění zákonných podmínek podávat kvalifikované námitky (nikoli toliko připomínky) a ovlivňovat průběh řízení stejným způsobem jako vlastníkům nemovitostí dotčeným regulací. Toto oprávnění předpokládá značnou míru legitimacy (§ 23 odst. 2 stavebního zákona) danou občany obce, zainteresované veřejnosti na jejím rozvoji.“<sup>30</sup>

Pro doplnění ještě uvedu, že pro zodpovězení otázky, zda se konkrétní podání k návrhu ÚPD či jeho změny vyhodnotilo jako pouhá připomínka nebo jako kvalifikovanější námitka, je osoba podatele, nikoli název, kvalita či obsahové náležitosti daného podání.<sup>31</sup> Zástupce veřejnosti musel své zmocnění náležitě doložit a nebyl oprávněn k podání jiných námitek než těch, k jejichž podání byl zmocněn. Podání, které by podal nad rámec svého zmocnění, mohlo být vyhodnoceno maximálně jako připomínka.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185.

<sup>29</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.

<sup>30</sup> Tamtéž, bod 25.

<sup>31</sup> Viz právní věta k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51. BAHÝL, Ján. Komentář k § 55. In PRŮCHA, Petr; GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020. s. 273.

<sup>32</sup> BAHÝL, Ján. Komentář k § 23. In PRŮCHA, Petr; GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020. s. 115.

#### 4. Zástupce veřejnosti podle StZ 2006

Pojďme si podrobněji připomenout, jak byl institut zástupce veřejnosti ve StZ 2006 koncipován a jak jeho postavení zpřesnily judikatura českých soudů. Cílem zavedení institutu zástupce veřejnosti bylo umožnit v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy účinnější zastoupení osob z řad široké veřejnosti, které uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace a nemají možnost podat dle obecné právní úpravy obsažené v § 172 odst. 5 SŘ námitky.

Zapojení zástupce veřejnosti do územního plánování bylo původně v návrhu StZ 2006 koncipováno širěji, než tomu nakonec bylo v podobě zákona, který nabyl účinnosti 1. 1. 2007. Podle důvodové zprávy měl být zástupce veřejnosti „oprávněn zúčastňovat se i dílčích jednání při pořizování územně plánovací dokumentace“ a měl zastupovat veřejnost „na jednáních, u kterých není reálné zabezpečit širokou účast veřejnosti.“<sup>33</sup> Zároveň se počítalo i s tím, že zástupce veřejnosti bude moci být účastníkem územního řízení, které představovalo tzv. realizační fázi územního plánování.<sup>34</sup>

##### 4.1 Oprávnění zástupce veřejnosti dle StZ 2006

Pokud nahlédneme do posledního účinného znění StZ 2006, najdeme zmínku o zástupci veřejnosti v § 23 StZ 2006, který požadavky a podmínky pro zmocnění zástupce veřejnosti a pravidlo pro případ pochybností, a v dalších ustanoveních StZ 2006, podle nichž měl zástupce veřejnosti právo podávat námitku, a to proti:

- návrhu zásad územního rozvoje (§ 39 odst. 2),
- návrhu aktualizace zásad územního rozvoje (§ 39 odst. 2 a § 42b odst. 4),
- návrhu územního plánu (§ 52 odst. 2),
- návrhu změny územního plánu (§ 55b odst. 2),
- návrhu územního opatření o stavební uzávěře a návrhu územního opatření o asanaci území (§ 98 odst. 3).

Ve výčtu ustanovení StZ 2006, které se týkaly zástupce veřejnosti figuruje také § 73 odst. 3, který se týkal regulačního plánu, resp. procesu pořizování změny regulačního plánu. Právo zástupce veřejnosti podat námitku proti návrhu regulačního plánu nebo jeho změny nevyplývalo ze StZ 2006 explicitně, alespoň ne ze schváleného znění, které nabylo účinnosti k 1. 1. 2007, byť se s touto možností počítalo ve vládním návrhu StZ 2006.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Viz zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu StZ 2006, která byla součástí sněmovního tisku 998/0, s. 126. Dokument je dostupný zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=55108>

<sup>34</sup> DIENSTBIER, Filip; MÁCHA, Aleš. Kapitola 11. Územní plánování. In SLÁDEČEK, Vladimír; POUPEŘOVÁ, Olga; MADLEŇÁKOVÁ, Lucia a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 3. vydání. Praha: Leges, 2022. s. 269.

<sup>35</sup> Viz zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu StZ 2006, která byla součástí sněmovního tisku 998/0, s. 126.

Podle § 67 odst. 2 StZ 2006 mohly proti návrhu regulačního plánu podat námitky osoby uvedené v § 85 odst. 1 a 2 StZ 2006, což byli účastníci územního řízení, mezi nimi však zástupce veřejnosti již nefiguroval. Stejný okruh osob jako v § 67 odst. 2, které mohly podat námitku, uváděl také § 73 odst. 3 StZ 2006, týkající se změny regulačního plánu. Součástí § 73 odst. 3 StZ 2006 ale byla věta „*Povinnost doložit údaje podle katastru nemovitostí se nevztahuje na zástupce veřejnosti.*“ Zmínka o zástupci veřejnosti byla uvedena pouze v § 73 odst. 3, nikoli v § 67 odst. 2 StZ 2006. Domnívám se proto, že tato věta byla opomenutým pozůstatkem původního záměru umožnit zástupci veřejnosti podat námitku k návrhu regulačního plánu či jeho změny v souvislosti s jeho plánovaným účastenstvím i v územním řízení – StZ 2006 totiž dle § 61 odst. 2 umožňoval, aby územní rozhodnutí nahradil vydaný regulační plán.

Podle § 23 odst. 1 StZ 2006 mohla být veřejnost zastoupena zmocněným zástupcem veřejnosti při pořizování návrhu ÚPD, a jak vyplynulo z výše uvedeného výčtu ustanovení StZ 2006, kde je zástupce veřejnosti uveden, StZ 2006 počítal s oprávněním zástupce veřejnosti podat námitku k 1) návrhu zásad územního rozvoje či jejich aktualizace a 2) návrhu územního plánu či jeho změny. K návrhu regulačního plánu či jeho změny bylo sice podání námitek možné, ale zástupce veřejnosti je podat nemohl. V právní úpravě pořizování územního rozvojového plánu,<sup>36</sup> která byla účinnou součástí StZ 2006 od 1. 1. 2021,<sup>37</sup> se s podáváním námitek ani se zapojením zástupce veřejnosti nepočítalo. S námitkami zástupce veřejnosti se nepočítalo ani při vymezení zastavěného území.<sup>38</sup> V realizační fázi územního plánování se se zástupcem veřejnosti a jeho oprávněním podat námitky naopak počítalo při vydávání územního opatření o stavební uzávěry a územního opatření o asanaci území.<sup>39</sup>

#### 4.2 Zmocnění zástupce veřejnosti

Zástupcem veřejnosti mohla být fyzická či právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Přestože StZ 2006 blíže nespécifikoval, která právnická osoba se může stát zástupcem veřejnosti, uváděla důvodová zpráva k návrhu StZ 2006, že veřejnost může být reprezentována „*občanským sdružením nebo obecně prospěšnou společností, jejichž předmětem činnosti je územní plánování, podpora výstavby, ochrana životního prostředí nebo ochrana kulturního dědictví.*“<sup>40</sup> V praxi byli zá-

<sup>36</sup> § 35a–35h StZ 2006, ve znění zákona č. 403/2020 Sb.

<sup>37</sup> Územní rozvojový plán se do StZ 2006 dostal novelou účinnou od 1. 1. 2021, a to zákonem č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Do konce účinnosti StZ 2006 však územní rozvojový plán vydán nebyl.

<sup>38</sup> Ustanovení § 59 a 60 StZ 2006.

<sup>39</sup> Ustanovení § 97–100 StZ 2006.

<sup>40</sup> DIENSTBIER, Filip; MÁCHA, Aleš. Kapitola 11. Územní plánování. In SLÁDEČEK, Vladimír;



stupcem veřejnosti zmocňováni jak fyzické osoby, tak osoby právnické, nejčastěji spolky.

K tomu, aby se určitá osoba stala zástupcem veřejnosti, bylo třeba zmocnění určitým počtem osob. Následující tabulka uvádí minimální počty zmocňujících osob na krajské a obecní úrovni:

Druh ÚPD:	Návrh ZÚR či jejich změn	Návrh ÚP či jeho změny
Obec s méně než 2000 obyvateli	1/10 občanů obce	1/10 občanů obce
Obec s 2000 a více obyvateli	200 občanů	200 občanů
	500 občanů kraje z různých obcí na území kraje	

Tabulka 1: Počty osob zmocňujících zástupce veřejnosti

Pojem občan obce či kraje je pro účely zmocnění zástupce veřejnosti dle § 23 StZ 2006 nutno vykládat tak, že jde o 1) osoby ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o obcích či § 12 odst. 1 zákona o krajích (tj. státní občan ČR přihlášený k trvalému pobytu v obci nebo na území kraje v obci či území vojenského újezdu), ale také o 2) cizí státní příslušníky, kteří jsou v dané obci nebo na území kraje v některé z obcí či ve vojenském újezdu přihlášení k trvalému pobytu, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána.<sup>41</sup> V rámci členství ČR v Evropské unie (EU) se výše uvedená možnost ad 2) vztahuje minimálně na občany EU, kteří jsou sice cizími státními příslušníky, ale mají v ČR v některé z obcí či na území kraje trvalý pobyt.<sup>42</sup>

Podle § 23 odst. 3 StZ 2006 bylo zmocnění zástupce veřejnosti nutné doložit tak, že pořizovateli ÚPD, proti které měl zástupce veřejnosti podávat námitky, byly doručeny kromě věcně shodné připomínky, také samotné zmocnění s podpisovou listinou.<sup>43</sup> V případě pochybností o tom, zda konkrétní osoba splňuje podmínky stanovené v § 23 odst. 1 až 3 StZ 2006, rozhodoval příslušný úřad. Do doby právní moci tohoto rozhodnutí v pochybnostech mohla daná osoba vykonávat všechna procesní práva zástupce veřejnosti.<sup>44</sup>

POUPEROVÁ, Olga; MADLEŇÁKOVÁ, Lucia a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 3. vydání. Praha: Leges, 2022. s. 252.

<sup>41</sup> Viz § 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 13 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>42</sup> Výše uvedené vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010, spis. zn. IV. ÚS 1403/09 (N 88/57 SbNU 155).

<sup>43</sup> Podrobně s praktickými případy viz ZAHUMENSKÁ, Vendula; JARMIČ, Libor. *Zástupce veřejnosti and efektivní účast v územním plánování*. Brno: Ekologický právní servis, 2010. s. 5–9.

<sup>44</sup> Ustanovení § 23 odst. 4 StZ 2006.

### 4.3 Aktivní legitimace ve správním soudnictví

Otázku aktivní legitimace zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a–101d SŘS musela vyjasňovat judikatura správních soudů, ve které můžeme vysledovat několik milníků.

V roce 2008 rozhodoval Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) o návrhu 21 fyzických osob na zrušení části územního plánu statutárního města Ostravy. Jeden z navrhovatelů se prezentoval jako zástupce veřejnosti, který v zastoupení ostatních osob podával námitky, ale zastupoval je také v řízení před NSS. NSS v této věci rozhodl, že *„zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona z roku 2006, ani osoby, které zastupoval v řízení o vydání územně plánovací dokumentace, nejsou následně aktivně legitimováni domáhat se u Nejvyššího správního soudu zrušení této územně plánovací dokumentace jakožto opatření obecné povahy v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.“*<sup>45</sup>

V roce 2010 pak NSS rozhodoval o návrhu dvou fyzických osob na zrušení změny územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (změny vlny 07 a změna Z-1190/06), a to v části týkající se rozhodnutí o námitce zástupce veřejnosti, jímž byl jeden z navrhovatelů. V této věci NSS rozhodl, že *„zástupce veřejnosti ... je v souvislosti s vypořádáním jím uplatněné námítky proti opatření obecné povahy (územně plánovací dokumentaci) aktivně legitimován pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námitkách (namítající těžké procesní vady předcházející jeho vydání, potažmo nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí), a to dle § 65 odst. 2 s. ř. s.“*<sup>46</sup>

Zlom v judikatuře NSS přišel v roce 2015 v souvislosti s nálezem Ústavního soudu ve věci I. ÚS 59/14,<sup>47</sup> kterým Ústavní soud přiznal aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ekologickým spolkům. Návrh na soudní přezkum se týkal opět pražského územního plánu, resp. jedné ze změn vydaných v roce 2012 (Z 2590) a podali jej společně zástupkyně veřejnosti, dotčený vlastník a spolek. Městský soud v Praze návrh zástupkyně veřejnosti nejprve odmítl. U NSS byla věc ve světle výše uvedeného nálezu Ústavního soudu předložena k posouzení rozšířenému senátu NSS, který zástupci veřejnosti přiznal oprávnění k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. SŘS.<sup>48</sup>

Další posun v judikatuře ve prospěch oprávnění zástupce veřejnosti nastal v roce 2017, když NSS rozhodl, že *„ustanovení § 23 stavebního zákona z roku 2006 ve smyslu § 33 s. ř. s. přiznává zástupci veřejnosti způsobilost mít práva a povinnosti*

<sup>45</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27.

<sup>46</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24.

<sup>47</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, spis. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757).

<sup>48</sup> Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.

*i pro účely uplatnění a prosazení námitek veřejnosti proti opatření obecné povahy v řízení před správním soudem. Zástupce veřejnosti přitom není v návrhových bodech omezen jen na námitky uplatněné v průběhu řízení o přijetí územního plánu.*<sup>49</sup>

Po deseti letech od účinnosti StZ 2006, kterým byl institut zástupce veřejnosti zaveden, tedy správní soudy otázku aktivní legitimace zástupce veřejnosti vyjasnily. I letným náhledem do databáze rozhodnutí správních soudů je patrné, že žaloby podávané samotnými zástupci veřejnosti nejsou nijak časté. Pokud zástupce veřejnosti podává návrh dle § 101a an. SŘS, většinou tak nečiní sám, ale společně s dalšími dotčenými osobami.

Nutno dodat, že osoby, jejichž práva mohou být dotčena vydáním ÚPD, nejsou zmocněním zástupce veřejnosti pro soudní fázi vázány, a ochrany svých práv se před správními soudy mohou domáhat i samy. Mohou před správním soudem napadat i způsob „*vypořádání námitek podaných zástupcem veřejnosti, uplatnily-li připomínku, která se věcně shodovala s námitkou podanou zástupcem veřejnosti.*“<sup>50</sup>

Důležité je také uvést, že procesní pasivita při projednávání návrhu ÚPD ovlivňuje šanci navrhovatelů na úspěch ve věci. V tomto smyslu lze odkázat na shrnutí závěrů konstantní judikatury NSS:

*„Pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili. Řízení před soudem totiž není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím patřičných nástrojů správního procesu.“* A jak je tedy koncipována účast veřejnosti v projednávání ÚPD podle nové právní úpravy?

## 5. Účast veřejnosti v územním plánování podle StZ 2021

Na prvním místě je třeba uvést, že i po nabytí účinnosti StZ 2021 bude ještě nějakou dobu dobíhat přechodné období podle § 323 StZ 2021 a předchozí právní úprava obsažená ve StZ 2006 se použije na procesy pořizování ÚPD či jejich změn zahájené před účinností StZ 2021. V nich budou moci dále vystupovat i zástupci veřejnosti a stejně jako další osoby podávat námitky. Zároveň budou mít zástupci veřejnosti možnost přístupu ke správním soudům za účelem podání návrhu na zrušení OOP či jeho části ve smyslu výše uvedené judikatury.

<sup>49</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016-198.

<sup>50</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, spis. zn. 1 Ao 7/2011, body 452–455.

StZ 2021 sjednotil právní úpravu procesu pořizování pro všechny druhy ÚPD (§ 87–105) a pro jejich změny (§ 108–111). Možnosti účasti veřejnosti v procesu pořizování ÚPD či její změny jsou také sjednoceny a StZ 2021 nerozlišuje dotčené vlastníky a širokou veřejnost, kterou podle StZ 2006 mohl zastupovat zástupce veřejnosti. Pro procesy pořizování ÚPD zahájené po účinnosti StZ 2021, tj. po 1. 1. 2024 platí, že každý, tj. i dotčení vlastníci budou moci podávat

- k návrhu zadání ÚPD písemné podněty (§ 89 odst. 5 písm. b) StZ 2021),
- k návrhu ÚPD do 15 dnů ode dne veřejného projednání písemné připomínky (§ 97 StZ 2021).

Oproti předchozí právní úpravě StZ 2021 nepočítá s možností každého podávající připomínky ve fázi společného jednání o návrhu ÚPD, jako tomu bylo u návrhu územního plánu podle § 50 odst. 2 StZ 2006. Podle nové právní úpravy je jedinou možností podávat k návrhu ÚPD připomínky až ve fázi veřejného projednání.

Pokud dojde po veřejném projednání ještě k úpravě návrhu ÚPD, kterou jsou „*nově negativně dotčeny veřejné zájmy nebo v případě územního plánu nebo regulačního plánu negativně dotčeno vlastnictví pozemků a staveb a dotčený orgán ani vlastník neměli možnost k upravené dokumentaci uplatnit stanovisko nebo připomínku*“, považuje se tato úprava do tzv. podstatnou úpravu. Podstatná úprava návrhu ÚPD se nově projedná, včetně konání veřejného projednání, a každý, včetně dotčených vlastníků má možnost k podstatně upravenému návrhu ÚPD podat v souladu s § 97 připomínky. K jiným než podstatným úpravám připomínky podávat nelze.

Co se týče změn ÚPD, vylučuje § 111 odst. 1 StZ 2021 uplatnění podnětů k návrhu zadání ÚPD<sup>51</sup> a ponechává pouze možnost každého podat k návrhu změny ÚPD písemné připomínky ve lhůtě do 15 dnů ode dne konání veřejného projednání.

Pořizovatel a pověřeným zastupitelem vyhodnotí připomínky uplatněné k návrhu ÚPD, k jeho podstatné změně (§ 103 odst. 1), nebo připomínky ke změně ÚPD. StZ 2021 v § 98 odst. 1 specifikuje, že uplatněné připomínky se vyhodnocují „*s ohledem na cíle a úkoly územního plánování*.“ Připomínky se vyhodnocují tak, že se jim buď vyhoví zcela nebo jen částečně, nebo se jim nevyhoví. Pokud je navrženo připomínce nevyhovět nebo jí vyhovět jen částečně, doplní se také odůvodnění tohoto návrhu. Podle § 98 odst. 2 StZ 2021 je možné věcně související připomínky vyhodnotit společně.

Podle § 98 odst. 3 StZ 2021 nesmí být návrh vyhodnocení připomínek v rozporu s právními předpisy, se stanovisky dotčených orgánů (nebo s výsledkem řešení jejich rozporů), s politikou územního rozvoje a s nadřazenou ÚPD. K návrhu

<sup>51</sup> A to tím, že ve výčtu ustanovení, které se na zpracování a projednání změny ÚPD použijí, neuvádí odstavec 5 § 89 StZ 2021, který upravuje právo každého podat k návrhu zadání ÚPD písemné podněty.

vyhodnocení připomínek mohou dotčené orgány ve lhůtě stanovené v § 98 odst. 5 StZ 2021 doručit svá stanoviska.

## 6. Srovnání účasti veřejnosti v územním plánování dle StZ 2006 a StZ 2021

Pokud srovnáme právní úpravu účasti veřejnosti při pořizování ÚPD či jejich změn ve StZ 2006 a StZ 2021, dospějeme k následujícím závěrům:

- Veřejnost bude mít i podle StZ 2021 možnost se účastnit procesu pořizování ÚPD na všech úrovních – celostátní, krajské i obecní.
- V případě územního rozvojového plánu (dále jen „ÚRP“) zpracovávaného na celostátní úrovni získává veřejnost (každý) sjednocením procesní úpravy v § 87–105 StZ 2021 možnost podávat podněty k zadání ÚRP, které stojí na samotném začátku procesu pořizování ÚRP.
- V případě zásad územního rozvoje (dále jen „ZÚR“) zpracovávaných na krajské úrovni, územních plánů (dále jen „ÚP“) a regulačních plánů (dále jen „RP“) zpracovávaných na obecní úrovni naopak veřejnost (každý) ztrácí možnost ovlivnit návrh ZÚR, ÚP a RP už ve fázi společného jednání.
- Dotčení vlastníci ztrácí ve fázi veřejného projednání návrhu ZÚR, ÚP a RP možnost podávat námitku, o níž muselo být podle StZ 2006 jednotlivě rozhodnuto s náležitostmi odůvodnění, které se vyžadují u správního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 SŘ. Dotčení vlastníci nebudou mít ani možnost podat námitku k návrhu změn ZÚR, ÚP či RP. Podle StZ 2021 ale budou moci jako každá jiná osoba podat připomínku, o níž se však nebude jednotlivě rozhodovat. Věcně související připomínky budou moci být vyhodnoceny společně. Pokud nebude připomínkám vyhověno zcela nebo částečně, StZ 2021 v § 98 odst. 2 požaduje, aby vyhodnocení těchto připomínek obsahovalo odůvodnění.
- Široká veřejnost reprezentovaná nejčastěji občany obce, kteří budou návrhem řešení v ÚPD dotčeni nikoli na svých věcných právech, ale např. na právu na příznivé životní prostředí, pro které by měla ÚPD v souladu s § 38 StZ 2021 vytvářet předpoklady, nebudou mít možnost podávat prostřednictvím svého zástupce námitku, o níž by muselo být jednotlivě rozhodnuto s náležitostmi odůvodnění, které se vyžadují u správního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 SŘ. Budou každý jednotlivě moci podat připomínku.

## 7. Ústavní souvislosti a praktické důsledky

Na tomto místě je nutné připomenout ústavní souvislosti zkoumaného tématu. Závazností funkčního využití území může ÚPD zasahovat do řady ústavně zaručených práv, na prvním místě zcela jistě do vlastnického práva, protože využití konkrétních pozemků k realizaci určitého záměru musí být v souladu s územním

plánem. Vlastnickým právem ale řada ústavně zaručených práv, do nichž může být závaznou regulací využití území v ÚPD zasaženo, nekončí. Obec, ale i kraj či stát mohou prosazením politického rozhodnutí, že v ÚPD vytvoří pro určitý záměr (stavební, těžební...) základ pro jeho umístění, zasáhnout také do dalších ústavně zaručených práv osob, které v okolí plánovaného záměru žijí. Nejen pro tyto osoby má ÚPD zajistit také to, že v regulovaném území nebudou vytvořeny pouze podmínky pro hospodářský rozvoj, ale i pro příznivé životní prostředí, na které má každý právo dle čl. 35 odst. 1 LZPS, a pro soudržnost společenství obyvatel určitého území. Zohlednění dopadů pro ústavně zaručená nebo jinak také základní práva je nástrojem pro ústavně konformní výklad podústavní právní regulace,<sup>52</sup> který by měly provádět nejen obecné soudy, ale také další orgány veřejné moci.<sup>53</sup>

Výše popsanou změnou právní úpravy v oblasti účasti veřejnosti v územním plánování došlo primárně k omezení procesních práv a v tomto kontextu existuje velmi zásadní příspěvek Ústavního soudu týkající se ústavně konformního výkladu změny právní úpravy vedoucí k vyloučení určitého procesního postupu k ochraně základních práv. Podle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 36/01 představuje již dosažená úroveň procedurální ochrany základních práv součást podstatných náležitostí demokratického právního státu. Ústavní soud z toho vyvodil pro sebe povinnost vykládat změny v právní úpravě tak, aby ke snížení procedurální úrovně ochrany nedocházelo.<sup>54</sup> Nabízí se tedy otázka, zda přijatou změnou právní úpravy spočívající v absenci zástupce veřejnosti a vyloučení možnosti aplikace § 172 odst. 5 SŘ dochází ke snížení úrovně procedurální ochrany základních práv.

V kontextu nálezu Pl. ÚS 36/01 byla za riziko snížení úrovně procedurální ochrany považována situace, kdy by stěžovatelé přišli o procesní nástroj dosažení konkrétního výsledku (zrušení zákona) v konkrétní situaci (rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech). Z hlediska aktuálně posuzované situace je tedy nutné zhodnotit, o jaké procesní nástroje k ochraně svých základních práv dotčené osoby přichází.

Prvním důsledkem je nemožnost podat námitku, s čímž je dle § 172 odst. 5 SŘ spojen nárok na individuální posouzení, rozhodnutí a podrobné odůvodnění. Na druhou stranu zůstává zachována možnost podání připomínky, která z věcného hlediska umožňuje dosažení stejných hmotněprávních výsledků jako námit-

<sup>52</sup> BARTOŇ, Michal. Úvod. In HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021. s. 27.

<sup>53</sup> Ve vztahu ke správním orgánům a pořizování ÚPD je nutno poukázat na uplatňování základních zásad činnosti správních orgánů dle § 2–8 SŘ, zejména na zásadu proporcionality vyjádřenou v § 2 odst. 3 *in fine* SŘ.

<sup>54</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, spis. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317), část VII. Blíže k tomu také TOMOSZEK, Maxim. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015. s. 158.

ka, liší se však tím, že o ní nemusí být rozhodnuto, není nutné vypořádat připomínky individuálně, a podrobně odůvodnit vypořádání jednotlivých připomínek v takové kvalitě, jakou požaduje § 68 odst. 3 SŘ. I přes omezení procesních práv (např. z hlediska kvality odůvodnění), však procesní postup k ochraně základních práv zůstává zachován. Z nálezu Pl. ÚS 36/01 lze vyvozovat, že jednotlivci nesmějí ztratit přístup k využití procesních nástrojů k ochraně svých základních práv, například možnost napadnout rozhodnutí. To však nevyklučuje omezení rozsahu procesních práv, včetně kvality odůvodnění, pokud jsou k dispozici další nástroje, které mohou tuto ochranu doplnit. V tomto ohledu tedy k zásahu do podstatných náležitostí demokratického právního státu nedochází.

Je však nutné k tomu podotknout, že ke snížení úrovně procedurální ochrany základních práv nedojde podle mého názoru jen tehdy, pokud bude zachován z hmotněprávního hlediska rozsah a obsah ochrany. Musí být tedy možné se i připomínkami domáhat nejméně stejného okruhu opatření, ve vztahu ke stejnému rozsahu dotčených práv, ve stejných konkrétních situacích a ze strany stejného okruhu subjektů, jako za účinnosti dřívější úpravy. Tím je také jasně definován způsob interpretace nové právní úpravy, kterou budou provádět jak orgány územního plánování, tak následně i soudy.

Závažnějším zásahem je ve světle výše uvedeného zrušení institutu zástupce veřejnosti jako společného zástupce dotčených jednotlivců. Existence takové osoby oprávněné podávat za skupinu dotčených osob procesní prostředky jako námítky nebo připomínky, a následně i správní žalobu, se jeví jako klíčový procesní institut pro ochranu základních práv. Podávání individuálních námitek nebo připomínek, případně i žalob, je totiž zatěžující nejen pro dané osoby, ať již z hlediska procesní ekonomie, z finančního hlediska, ale také z hlediska významu podaných prostředků a jejich váhy, a tím i přesvědčivosti a naděje na úspěch. Zánik možnosti podávat společně prostřednictvím jednoho zmocněnce námítky, připomínky nebo správní žalobu ochudil dotčené jednotlivce o možnost hájit jejich práva kolektivně. Toto považuji za kvalitativně podstatně odlišnou situaci od předchozí právní úpravy a v kontextu závěrů plynoucích z nálezu Pl. ÚS 36/01 ji vnímám jako vyloučení konkrétního relevantního výsledku procesní ochrany základních práv.

Mám však za to, že tomuto ústavně nekonformnímu důsledku lze předejít ústavně konformním výkladem účinné právní úpravy.<sup>55</sup> Co se týče institutu společného zmocněnce, kterým byl podle StZ 2006 zástupce veřejnosti, nabízí se odkazem na § 174 odst. 1 SŘ přiměřeně aplikovat ustanovení části druhé SŘ, konkrétně § 35 odst. 1 SŘ, podle kterého si osoby uplatňující v řízení o návrhu OOP shodný zájem mohou zvolit společného zmocněnce. V návaznosti na to pak umožnit spo-

<sup>55</sup> Blíže viz BARTOŇ, Michal. Úvod. In HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021. s. 27 an.

lečnému zmocněnci podávání společných (kolektivních) připomínek tak, jak to činil zástupce veřejnosti podle § 23 StZ 2006. To by mělo ve vazbě na judikaturu správních soudů k procesním oprávněním zástupce veřejnosti (konkrétně k aktivní legitimaci podat společný návrh ke správnímu soudu dle § 101a an. SŘS) představovat dostačující základ pro zachování možnosti podat společně správní žalobu i po změně právní úpravy. Tento ústavně konformní výklad má oporu i v čl. 36 odst. 2 LZPS, podle nějž nelze ze soudního přezkumu vyloučit rozhodování o základních právech a svobodách<sup>56</sup> (zde o omezeních vlastnického práva dotčených osob, a v případě nevládníků dalších relevantních základních práv). Další možností by bylo opřít se o judikaturu k aktivní legitimaci spolků<sup>57</sup> a zmocnit podle § 35 odst. 1 SŘ k hájení práv jednotlivců spolek, který se podle svého zakladatelského jednání věnuje ochraně životního prostředí nebo veřejného zdraví.

Výše uvedený ústavně konformní výklad bude představovat poměrně zásadní výzvu i pro správní soudy z hlediska rozhodování o návrzích dle § 101a an. SŘS napadajících nedostatečné vypořádání připomínek orgánem územního plánování. Pokud si příslušný orgán územního plánování vystačí jen s velmi lakonickým společným odůvodněním pro plné či částečné nevyhovění věcně souvisejících připomínek, nebudou mít správní soudy dostatečný základ pro vyhodnocení zákonnosti napadeného OOP (ÚPD) z hlediska řádného posouzení, že došlo k naplnění ústavních požadavků na omezení základních práv dotčených subjektů.

Protože posouzení střetu základních práv dotčených osob s dalšími veřejnými zájmy je složitým hodnotovým úsudkem, který musí vyhodnotit situaci daného konkrétního území i z hlediska politického zadání pro zastupitelstvo vzešlé z voleb a převažujícího veřejného mínění v rámci daného územního samosprávného celku, nelze rozhodnutí zastupitelstva jednoduše nahradit rozhodnutím soudu. Soud může zhodnotit jeho zákonnost, k tomu ovšem potřebuje vědět, jakým postupem, na základě jakých kritérií a z jakých důvodů dospělo zastupitelstvo k danému rozhodnutí. Vypořádání připomínek tedy logicky bude muset být dostatečně podrobné (zejména v kontextu čl. 4 LZPS a navazující judikatury ÚS<sup>58</sup>), aby umožnilo správním soudům provést efektivní přezkum i přesto, že StZ 2021 výslovně takovou kvalitu odůvodnění, resp. vypořádání připomínek, nevyžaduje. Mám za to, že správní soudy nebudou mít jinou možnost než zrušením ÚPD, která nebude dostatečně podrobně odůvodňovat vypořádání připomínek, pro nepřezkoumatelnost zajistit efektivitu soudního přezkumu ve smyslu čl. 36 odst. 2 LZPS.

<sup>56</sup> Podrobněji viz KMEC, Jiří. Právo domáhat se svého práva (čl. 36). In: KÜHN, Zdeněk, et al. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022. s. 1424 an.

<sup>57</sup> Jde o judikaturu správních soudů navazující na náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, spis. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757).

<sup>58</sup> Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, spis. zn. IV. ÚS 415/11 (N 220/63 SbNU 539) nebo náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, spis. zn. IV. ÚS 3441/11 (N 61/64 SbNU 723) a další.



**Seznam použité literatury:**

- BAHÝL, Ján. Několik poznámek k institutu zástupce veřejnosti. In *COFOLA 2011: the Conference Proceedings*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Dostupné zde: [https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/participace/Bahy\\_Jan\\_6271.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/participace/Bahy_Jan_6271.pdf)
- DAMOHORSKÝ, Milan – STEJSKAL, Vojtěch (eds.). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Univerzita Karlova, 2003.
- DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.
- HEJČ, David; BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017.
- HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021.
- KÜHN, Zdeněk; KOUCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
- KÜHN, Zdeněk, et al. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022
- MAIER, Karel a kol. *Udržitelný rozvoj území*. Praha: Grada Publishing, 2012.
- PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, 2007.
- POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; RIGEL, Filip; MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020
- PRŮCHA, Petr; GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020.
- SLÁDEČEK, Vladimír; POUPEROVÁ, Olga; MADLEŇÁKOVÁ, Lucia a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 3. vydání. Praha: Leges, 2022.
- TOMOSZEK, Maxim. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015.
- TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Územní plánování jako nástroj trvalé udržitelného rozvoje*. Dizertační práce, vedoucí Damohorský, Milan. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, 2008.
- *Ústav územního rozvoje. Principy a pravidla územního plánování. Kapitola D. Územní plánování, jeho orgány, nástroje a vazby. D.5 Účast veřejnosti v procesu územního plánování*. Aktualizace k 31. 3. 2022
- ZAHUMENSKÁ, Vendula; BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

- ZAHUMENSKÁ, Vendula; JARMIČ, Libor. *Zástupce veřejnosti and efektivní účast v územním plánování*. Brno: Ekologický právní servis, 2010. Dostupné zde: [https://frankbold.org/sites/default/files/publikace/zastupce\\_verejnosti.pdf](https://frankbold.org/sites/default/files/publikace/zastupce_verejnosti.pdf)

### Seznam citované judikatury:

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008–51
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008–27
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–185
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010–61
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010–24
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010–169
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, spis. zn. 1 Ao 7/2011
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016–198
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015–182
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023, č. j. 6 As 168/2022–96
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, spis. zn. Pl. ÚS 36/01
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010, spis. zn. IV. ÚS 1403/09
- nález Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, spis. zn. IV. ÚS 415/11
- nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, spis. zn. IV.ÚS 3441/11
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, spis. zn. I. ÚS 59/14

### O autorce:

**Veronika Tomoszková** působí od roku 2003 na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, kde se věnuje právu životního prostředí. Je místopředsedkyní České společnosti pro právo životního prostředí. Na Univerzitě Palackého v Olomouci (UP) se věnuje také akademické samosprávě, a to z pozice senátorky univerzitního a fakultního akademického senátu a jako předsedkyně Legislativní komise Akademického senátu Univerzity Palackého v Olomouci.

### **JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.**

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci,

Tř. 17. listopadu 8, 77100 Olomouc

[veronika.tomoszkova@upol.cz](mailto:veronika.tomoszkova@upol.cz)

ORCID: 0000-0002-9626-3547

## Abstrakt

Příspěvek se zabývá dopady absence institutu zástupce veřejnosti a možnosti podávat námitky v procesu pořizování územně plánovací dokumentace dle nového stavebního zákona z roku 2021. Autorka zdůrazňuje význam účasti veřejnosti v územním plánování pro ochranu ústavně zaručených práv a srovnává předchozí a současnou právní úpravu. Zrušení institutu zástupce veřejnosti a omezení možnosti podávat námitky je vnímáno jako oslabení procesních práv dotčených osob. Autorka navrhuje ústavně konformní výklad nové právní úpravy, který by umožnil společné zmocnění a podávání kolektivních připomínek v rámci řízení o vydání územního plánu, a zdůrazňuje význam podrobného odůvodnění vypořádání připomínek pro zajištění efektivního soudního přezkumu.

**Klíčová slova:** Aarhuská úmluva, účast veřejnosti, územní plánování, zástupce veřejnosti, námitky, připomínky, ústavně konformní výklad, vlastnické právo, právo na příznivé životní prostředí

## PUBLIC REPRESENTATIVES AND OBJECTIONS IN SPATIAL PLANNING – A REFLECTION ON THE CONSEQUENCES OF THEIR ABSENCE IN THE NEW BUILDING ACT

### Abstract

The paper deals with the impact of the absence of the institute of public representative and the possibility to file objections in the process of land use planning documentation under the new Construction Act of 2021. The author emphasizes the importance of public participation in land use planning for the protection of constitutionally guaranteed rights and compares the previous and current legislation. The abolition of the institute of the public representative and the limitation of the possibility to file objections are perceived as a weakening of the procedural rights of the persons concerned. The author proposes a constitutionally compliant interpretation of the new legislation, which would allow for joint authorisation and submission of collective comments in the context of the procedure for issuing a zoning plan, and emphasises the importance of detailed justification of the settlement of comments to ensure effective judicial review.

**Keywords:** Aarhus Convention, public participation, spatial planning, public representative, objections, comments, constitutional interpretation, property rights, right to a favourable living environment

