

Územní rozhodovací procesy (Vojtěch Jiránek) – diplomová práce

Posudek oponenta diplomové práce

Obecně

Tématem diplomové práce jsou územní rozhodovací procesy, konkrétně právní úprava, kterou stavební zákon označuje jako územní plánování (s výjimkou územně plánovacích podkladů, územních opatření o stavební uzávěře a o asanaci území, předkupního práva a náhrady za změnu v území), tzn. konkrétně politika územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a územní řízení, včetně jeho zjednodušených forem a alternativ (zjednodušené územní řízení, územní souhlas, veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí).

Téma práce je pojato velmi široce, samostatným tématem pro diplomovou práci by přitom mohly být jednotlivé typy územně plánovací dokumentace či třeba jen samotné územní řízení, jde ovšem o volbu a rozhodnutí diplomanta. Šíře zvoleného tématu diplomové práce nicméně při daném rozsahu práce bohužel neumožňuje diplomantovi pojednat o relevantních institutech právní úpravy v odpovídajícím rozsahu. Diplomová práce se bohužel redukuje prakticky jen na převyprávění právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně, téměř bez jakékoliv „přidané hodnoty“ spočívající v samostatně formulovaných názorech diplomanta jak na právní úpravu, tak na judikaturu, která je zejména ze strany Nejvyššího správního soudu k novému stavebnímu zákonu již velmi bohatá, a to jak pokud jde o jednotlivé typy územně plánovací dokumentaci, zejména územní plány a zásady územního rozvoje, tak územní řízení, včetně územního souhlasu.

Bylo by přitom možné pojednat např. o srovnání postavení dotčených osob při projednávání návrhu územního plán podle předchozího a nynějšího stavebního zákona. Bylo by možné pojednat o vývoji judikatury týkající se aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování završeném (zatím) rozhodnutím Ústavního soudu I. ÚS 59/14 z 30. května 2014 k aktivní legitimaci spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny, která byla judikaturou NSS do té doby odmítána. Nebo by bylo možné pojednat o vývoji judikatury k pojetí územnímu souhlasu (od pojetí územního souhlasu jako rozhodnutí ve správním řízení, viz Sb. NSS č. 1814/2009, až k jeho pojetí jako zásahu správního orgánu, viz Sb. NSS č. 2725/2013).

Okruh související literatury je vzhledem k tématu poměrně omezený, kromě relevantních komentářů, které diplomant zmiňuje (snad by bylo možné zahrnout i komentář JUDr. Plose z r. 2013), však byla k danému tématu publikována i řada dílčích příspěvků, zejm. ve Stavebním právu, které, žel, zůstaly stranou pozornosti diplomanta.

Díličí připomínky

Na s. 7 diplomant v případě usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 3 Ao 1/2007-44 uvádí, že „tímto usnesením byl vytvořen závazný návod pro posuzování povahy rozhodnutí správních orgánů ve smyslu, zda jsou opatření obecné povahy“. Kromě toho, že „rozhodnutí“ správních orgánů nemohou být patřeními obecné povahy, viz § 171 správního řádu, by ovšem bylo nutné dodat, že toto usnesení rozšířeného senátu NSS bylo zrušeno a překonáno rozhodnutím Ústavního soudu Pl. ÚS 14/07 z 19.11.2008, ve kterém se ÚS přiklonil k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, v tomto případě zejména ve vztahu k územním plánům vydaným podle zákona č. 50/1976 Sb.

Na s. 15 diplomant mluví o právech „účastníků“ podílet se na vytváření zásad územního rozvoje – v případě projednávání návrhu zásad územního rozvoje, resp. obecně návrhu opatření obecné povahy, však nelze mluvit o „účastnících“, což je institut, který správní řád vyhrazuje pro správní řízení. Podobně na s. 58 uvádí, že proti návrhu zastavěného území mohou podávat námitky pouze účastníci podle § 58 odst. 2 stavebního zákona.

Na s. 23 diplomant uvádí, že územní plán vydává zastupitelstvo obce v samostatné působnosti a jde o rozvinutí práva na samosprávu, které plyne z čl. 100 odst. 1 Ústavy, z čehož vyplývá zákaz vyjádřený v § 54 odst. 6 stavebního zákona, podle kterého územní plán nelze měnit rozhodnutím v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu. v přezkumném řízení podle správního řádu však nelze tímto způsobem měnit ani regulační plán (§69 odst. 6 stavebního zákona), u kterého se vedou spory o to, zda jeho schvalování patří do samostatné nebo přenesené působnosti a konečně nelze takto měnit ani vymezení zastavěného území (§ 60 odst. 6 posl.věta stavebního zákona), u kterého je evidentní, že jde o přenesenou působnost. Důvodem vyloučení možnosti měnit daná opatření obecné povahy v přezkumném řízení tak patrně nebude ochrana samosprávy (přinejmenším tedy nejen ochrana samosprávy), ale spíše to, aby se touto změnou neobcházel proces projednávání návrhu daného opatření obecné povahy s dotčenými orgány a osobami. Kromě toho navíc se připouští „změna“ spočívající v částečném zrušení např. územního plánu, neboť se vychází z toho, že lze-li územní plán v přezkumném řízení zrušit jako celek, lze ho tím spíše zrušit i zčásti (arg. a maiori ad minus a princip proportionality).

Na s. 24 diplomant zmiňuje „přechodné zastavení postupu výkonu rozhodnutí“, a to v případě, kdy dojde ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění územního plánu jako opatření obecné povahy a kdy v takovém případě je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím a do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách. V případě územního plánu jako opatření obecné povahy však nelze mluvit o „zastavení postupu výkonu rozhodnutí“.

Na s. 37 diplomant uvádí, že v případě účastníků územního řízení se definice účastníka podle § 27 správního řádu nepoužije, což plyne z rozsudku KS v Brně, který cituje. To, že se nepoužije obecná úprava účastenství, však jistě neplyne z rozsudku toho či onoho soudu, ale ze vztahu obecné a zvláštní úpravy (obecně § 1 odst. 2 správního řádu). Dále diplomant uvádí, že jistá paralela se správním řádem zde existuje, a to v rozdělení účastníků

podle jejich privilegií. Pomineme-li nepříliš vhodný termín „privilegium“, nejde tu o žádnou „paralelu“ je správnímu řádu ale o to, že na určení procesního postavení účastníků správního řízení podle zvláštních zákonů se použije kritérium obsažené v § 27 odst. 3 větě druhé správního řádu, která promítá diferencované postavení „hlavních“ a „vedlejších“ účastníků správního řízení do ustanovení zvláštních zákonů obsahujících.

Na s. 38 diplomant uvádí, že se územní rozhodnutí musí vztahovat i na osoby, které mají s žadatelem společenství práv (typicky manžel, spoluvlastník pozemku, stavby atd.). Znamená to, že tyto osoby mají či mají mít postavení účastníků podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu? Stanovisko diplomanta k této otázce je nejasné.

Na s. 42 diplomant uvádí, že důvod pro úpravu v § 85 odst. 3 stavebního zákona je ryze praktický, a to nerozšiřovat již tak v mnoha případech široký okruh účastníků. Otázkou je, zda by takový „pragmatický“ důvod ve prospěch omezení účastenství obstál a zda skutečným důvodem jejich „vyloučení“ ze správního řízení nebude spíše to, že dotčení jejich práv územním rozhodnutím nebude takové, aby jejich účastenství v tomto řízení plně legitimizovalo.

Na s. 44 diplomant uvádí, že v případě, kdy žádost o vydání územního rozhodnutí neobsahuje požadované náležitosti, vyzve stavební úřad žadatele k doplnění a řízení usnesením přeruší, přičemž toto usnesení se oznamuje pouze žadateli, protože územní řízení ještě nebylo zahájeno. Řízení o žádosti však je zahájeno již podáním žádosti (§ 44 správního řádu), a to i žádosti obsahující vady a usnesení o přerušení řízení podle § 64 správního řádu je usnesením, které je třeba doručovat všem účastníkům řízení.

Na s. 68 diplomant uvádí, že jednou z největších procesních slabin stavebního zákona je účast občanských sdružení-spolků na procesech územního plánování a že by se sám přikláněl k ještě restriktivnějším podmínkám pro účast těchto subjektů na procesech podle stavebního zákona, aniž by však tento závěr nějak odůvodnil a vyrovnal se přitom s požadavky, které pro vnitrostátní úpravu vyplývají v tomto směru z tzv. Aarhuské úmluvy.

Závěr

Na základě výše uvedených připomínek diplomovou práci k obhajobě nedoporučuji.

Josef Vedral

V Praze 10. prosince 2014