

Právní stanovisko

Datum:	1. 9. 2023
Zadání:	Právní stanovisko k pozměňovacímu návrhu Martina Kupky, Ondřeje Lochmana, Jiřího Slavíka a Antonína Tesaříka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 410), jehož předmětem je tzv. „ <i>dílčí územní rozvojový plán</i> “.
Zpracoval:	Mgr. Pavel Doucha, Mgr. Jan Plšek

A. Úvod

Předmětem tohoto právního stanoviska je text pozměňovacího návrhu Martina Kupky, Ondřeje Lochmana, Jiřího Slavíka a Antonína Tesaříka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 410), jehož předmětem je zavedení nového územně plánovacího nástroje tzv. „*dílčího územního rozvojového plánu*“.

Zpracovatel tohoto právního stanoviska dává jeho text jako celek či jakoukoli jeho část plně k dispozici veřejnosti. V tomto stanovisku jsou prezentovány pouze názory advokátní kanceláře, učiněné s výhradou a upozorněním, že správní orgány či soudy mohou v praxi zastávat názor jiný.

B. Právní rozbor

- [1] Návrh „*dílčího územního rozvojového plánu*“ je nekompatibilní se systémem územního plánování a povolování staveb, a to především z následujících důvodů.

1. „*Dílčí územní rozvojový plán*“ nespadá do předmětu liniového zákona

- [2] Navrhovaný „*dílčí územní rozvojový plán*“ není správním rozhodnutím, ale **nástrojem územního plánování**, a jako takový se zcela vymyká systematickému předmětu liniového zákona. Předmětem liniového zákona není územní plánování a pořizování územně plánovací dokumentace, ale speciální povolovací postupy pro „*urychlení výstavby*“ již naplánované infrastruktury. Ve skutečnosti se tak jedná o nepřímou novelu stavebního zákona.
- [3] V pozměňovacím návrhu není vůbec zmíněno, že navrhovaný „*dílčí územní rozvojový plán*“ by byl vydáván formou tzv. „**opatření obecné povahy**“ (viz § 35a odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. stavebního zákona) a nikoli jako „*správní rozhodnutí*“ ve „*správním řízení*“. Liniový zákon se jako celek týká „*správních řízení*“ a „*správních rozhodnutí*“ (srov. § 1 a § 2 liniového zákona), a nikoli „*opatření obecné povahy*“. Navrhovaný „*dílčí územní rozvojový plán*“ je tak zcela nekompatibilní s ostatními částmi liniového zákona, které na něj nelze aplikovat.
- [4] Judikatura již dávno dospěla k ustálenému závěru, že všechny stupně územně plánovací dokumentace (a tudíž i navrhovaný „*dílčí územní rozvojový plán*“) jsou vydávány formou tzv. „*opatření obecné povahy*“ (srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006–74, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS a Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07). Opatření obecné povahy je speciální procesní institut na pomezí správního rozhodnutí a právního předpisu, kde se uplatňuje speciální pořizovací režim (viz § 171 až § 174 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu) a speciální úprava soudního přezkumu (viz § 101a až § 101d zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního), které se nachází zcela mimo právní rámec stávajícího liniového zákona.

2. „Dílčí územní rozvojový plán“ popírá základní principy územního plánování

- [5] Podstatou územního plánování je koncepční urbanistické řešení určitého území jako celku, při kterém jsou komplexně a proporcionálně koordinovány různorodé veřejné a soukromé zájmy působící v daném území ve všech relevantních souvislostech (srov. § 18 zákona č. 183/2006 Sb. stavebního zákona a § 38 nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb.). Předmětem územního rozvojového plánu je území celého státu jako celek a jako takové má být koncepčně řešeno (viz § 35a odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. stavebního zákona).
- [6] „Dílčí územní rozvojový plán“ je v pozměňovacím návrhu navržen tak, že může být vydán pro jeden konkrétní vybraný stavební záměr (srov. navržené ust. § 2d odst. 1), a to dokonce ještě před vydáním prvního „celostátního“ územního rozvojového plánu (srov. navržené ust. § 2e odst. 2).
- [7] Takové pojetí zcela popírá podstatu územního plánování. Je nesmyslné, aby byla pořizována územně plánovací dokumentace izolovaně pro jeden vybraný stavební záměr, neboť pak z povahy věci již nepůjde o územní plánování jako koncepční nástroj komplexního řešení území, ale fakticky půjde o nekoncepční umístování konkrétní stavby do území bez potřebných souvislostí. Takový postup znemožní vyhodnotit celostní dopady konkrétního stavebního záměru v širším kontextu území ve všech potřebných souvislostech řešeného území, včetně procesu SEA a včetně vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v interakci s jinými záměry. Nemohou tak být naplněny základní cíle a úkoly územního plánování.
- [8] Navržený „dílčí územní rozvojový plán“ prakticky představuje obdobu nepřipustné tzv. salámové metody (*salami slicing*), kdy je problematický záměr uměle rozdělen a vytržen z celkového kontextu a tím znemožněno jeho komplexní posouzení.
- [9] Stávající nástroje územního plánování sice umožňují provádět dílčí změny územně plánovací dokumentace (aktualizace zásad územního rozvoje, změny územních plánů), ale vždy se jedná o dílčí změny v kontextu již vydané územně plánovací dokumentace, která řeší území jako celek, a až v rámci tohoto celku je řešena dílčí změna. Tyto základní principy územního plánování by byly zcela popřeny, pokud by „dílčí územní rozvojový plán“ mohl být vydán ještě před prvním „celostátním“ územním rozvojovým plánem, jak je navrženo v novém ust. § 2e odst. 2.

3. „Dílčí územní rozvojový plán“ nemá jasný předmět

- [10] „Dílčí územní rozvojový plán“ je v pozměňovacím návrhu navržen tak, že není jasný jeho materiální a procesní vztah k územnímu rozvojovému plánu, k zásadám územního rozvoje a k územním plánům obcí. Navrhovaná úprava rovněž neřeší, zda „dílčí územní rozvojový plán“ musí zahrnovat celé stavební záměry (např. celou síť vysokorychlostních tratí na území celé České republiky), anebo pouze dílčí části stavebních záměrů (např. jednotlivé úseky sítě vysokorychlostních tratí). V žádném případě není naplněn základní požadavek územního plánování, kterým je komplexní koncepční řešení daného území jako celku (viz výše).

4. Nejsou vyhodnoceny dopady do práv krajů, obcí a vlastníků nemovitostí

- [11] Platná územně plánovací dokumentace obcí a krajů představuje významný projev práva na samosprávu a významný prvek právní jistoty a legitimního očekávání soukromých vlastníků nemovitostí. Návrh „dílčího územního rozvojového plánu“, resp. jeho odůvodnění, postrádá jakékoli vyhodnocení fatálních právních dopadů do práv a oprávněných zájmů dotčených soukromých subjektů a územně samosprávných celků, které by se nacházely v „trase“ infrastruktury vymezené „dílčím územním rozvojovým plánem“.

5. „Dílčí územní rozvojový plán“ je v rozporu se základní právní úpravou územního rozvojového plánu

- [12] „Dílčí územní rozvojový plán“ je v pozměňovacím návrhu navržen tak, že je v rozporu s ust. § 38, § 39 a § 74 nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. Územní rozvojový plán má ze zákona rozvíjet cíle a úkoly územního plánování v celostátních souvislostech a stanovovat strategické záměry státu v oblasti rozvoje a ochrany hodnot jeho území, přičemž má zohledňovat požadavky vyplývající ze strategických koncepcí České republiky a mezinárodních závazků a přispívat k jejich naplňování. Nic takového navrhovaný „dílčí územní rozvojový plán“ z povahy věci neumožňuje, a to právě proto, že je pouze „dílčí“ a nikoli komplexní (viz výše).