

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Diplomová práce

Stavební uzávěra

Daniela Baboráková

Plzeň 2022

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Daniela BABORÁKOVÁ**
Osobní číslo: **R17M0003P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Stavební uzávěra**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

1. Úvod

2. Právní vymezení pojmů

2.1 Územní plánování

2.2 Nástroje územního plánování

2.3 Územní opatření

3. Územní opatření o stavební uzávěře

3.1 Pojem, účel a znaky územního opatření o stavební uzávěře

3.2 Obsah územního opatření o stavební uzávěře

3.3 Proces vyhlášení územního opatření o stavební uzávěře

3.4 Výjimky ze stavební uzávěry

3.5 Způsoby zániku stavební uzávěry

4. Závěr

5. Zdroje

Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

MACHAČKOVÁ a kol., Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018
KAREL, Marek, PRŮCHA, Petr. Stavební právo v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: Leges, 2011
KOPECKÝ Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021
SKULOVÁ, Soňa, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JURNÍKOVÁ, Jana, KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, POTĚŠIL, Lukáš. Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017
Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu
Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **29. června 2021**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2022**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 4. října 2021

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem svoji diplomovou práci na téma „Stavební uzávěra“ zpracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce JUDr. Zdeňka Horáčka, Ph.D., a to za použití odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou průběžně citovány v této diplomové práci a uvedeny v seznamu zdrojů na konci práce.

V Plzni dne

.....

Daniela Baboráková

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat své rodině a přátelům za nekonečnou podporu a trpělivost nejen při psaní této diplomové práce, ale i v průběhu celého studia. Velkou zásluhu na vyhotovení této práce má především vedoucí práce JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D., který se nemalou měrou zasloužil o její úspěšné dokončení. Děkuji.

Použité zkratky

KSÚ	krajský stavební úřad
LZPS	ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod
NGÚP	Národní geoportál územního plánování
NSS	Nejvyšší správní soud
NStavZ	zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
NSÚ	Nejvyšší stavební úřad
OOP	opatření obecné povahy
SP	zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), ve znění pozdějších předpisů
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
SSÚ	Specializovaný a odvolací stavební úřad
StavZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
StavZ SR	zákon č. 50/1976 Zb., o územnom plánování a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ve znění pozdějších předpisů
StavZ 1976	zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
ÚOAÚ	územní opatření o asanaci území
ÚS	Ústavní soud
ÚOSU	územní opatření o stavební uzávěře
ÚÚR	Ústav územního rozvoje
VoPÚ	vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů
ZOZ	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Obsah

Úvod	1
1 Právní vymezení pojmů	4
1.1 Územní plánování	4
1.2 Nástroje územního plánování	7
1.3 Územní opatření	10
2 Územní opatření o stavební uzávěře	11
2.1 Pojem, účel a znaky územního opatření o stavební uzávěře	11
2.2 Obsah územního opatření o stavební uzávěře	16
2.3 Proces vyhlášení územního opatření o stavební uzávěře	18
2.4 Výjimky ze stavební uzávěře	24
2.5 Způsoby zániku stavební uzávěře	26
2.6 Náhrady za změnu v území	30
3 Stavební uzávěry vydané podle zákona č. 50/1976 Sb.	33
3.1 Stavební uzávěra obce Stojčín	41
3.2 Nařízení č. 14/2001 Sb. hl. m. Prahy o stavební uzávěře pro trasy městské kolejové dopravy	42
4 Komparace se slovenskou právní úpravou	45
Závěr	52
Zdroje	54
Cizojazyčné resumé	59

Úvod

K výběru tématu této diplomové práce mě přiměla především absence jejího celistvého zpracování, a to přesto, že se nejedná o problematiku nijak marginální. Komentářová literatura se k otázce stavební uzávěry vyjadřuje pouze okrajově, ačkoliv s ohledem na legislativní vývoj související s novým stavebním zákonem se téma dostává výrazně do popředí jak obcí, tak i samotných občanů.

Dalším důvodem, který vedl k výběru tohoto tématu je skutečnost, že od 1. července 2023 nabyde plné účinnosti zákon č. 283/2021, stavební zákon, který v mnohém upravuje dosud platné právní předpisy týkající se územního plánování, a tedy i samotné stavební uzávěry. Rekodifikací stavebního zákona dochází například k budování jednotné soustavy stavebních úřadů (příčemž tato změna je účinná již od 1. ledna 2022), dále by mělo dojít ke zjednodušení a tím i zrychlení stavebního řízení, jsou zakotveny i změny v územním plánování a také změny požadavků na výstavbu, rovněž dochází ke zpřísnění podmínek pro tzv. „černé stavby“.

Téma stavební uzávěry je tak stále aktuálním, kdy vzhledem k výše nastíněným změnám lze očekávat i určité nezanedbatelné obměny týkající se problematiky stavebních uzávěr, které bude tato práce reflektovat. Stavební uzávěra je totiž jedním z významných zásahů do vlastnického práva, a tedy může markantním způsobem zasáhnout do života jedince. Téma této práce tak lze považovat za všeobecně důležité, kdy stavební uzávěra může zkomplikovat život každého z nás. Z těchto důvodů se domnívám, že je třeba téma pod vlivem rekodifikace detailně analyzovat a pomoci případným čtenářům této práce s pochopením základních institutů stavební uzávěry a praktickými možnostmi řešení již vzniklé situace.

Územní plánování je v současné chvíli v České republice realizováno na několika úrovních. Jednotlivé úrovně jsou prováděny řadou nástrojů, od nástrojů regulace území na celostátní úrovni až po ty, které ovlivňují místní vzezření území. Na úrovni obcí jde zejména o územní a regulační plán, územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Jednotlivé nástroje mají odlišnou funkci úpravy oblastí, ale současně na sebe všechny mají navzájem vliv.

První část diplomové práce je věnována právnímu vymezení jednotlivých pojmů územního plánování, které se stavební uzávěrou souvisejí. Pozornost je věnována stručné charakteristice územního plánování a definování jeho cílů

a úkolů, přičemž dochází k představení jednotlivých nástrojů územního plánování, a to s ohledem na aktuální i budoucí právní úpravu.

Druhá, stěžejní část diplomové práce, je zaměřena na samotnou problematiku územního opatření o stavební uzávěře jakožto jednoho z nástrojů územního plánování. V této části dochází k vymezení nejen samotného pojmu, ale i jeho účelu a základních znaků, přičemž je zde blíže specifikována i nová právní úprava v podobě nového stavebního zákona, předně jsou charakterizovány nové orgány státní správy a jejich pravomoc a působnost, které budou mít vliv na řízení o stavební uzávěře.

Prostor je zde věnován i jednotlivým zákonným předpokladům, které musí územní opatření o stavební uzávěře splňovat, přičemž se jedná zejména o vymezení obsahu tohoto územního opatření a proces jeho vyhlášení. V podkapitole zabývající se postupem správních orgánů při vydávání stavební uzávěry je stručně charakterizována i obrana před tímto nástrojem územního plánování. Rovněž zde nalezneme změny, které nám přináší nový stavební zákon, přičemž je třeba zdůraznit vznik nového informačního systému veřejné správy, a to národní geoportál územního plánování.

V této části diplomové práce jsou také představeny možnosti povolení výjimky z daného územního opatření. Dochází k charakteristice postupu příslušného správního orgánu při povolování výjimky ze stavební uzávěry, podmínky takového povolení a samotné rozhodnutí.

Na část týkající se povolení výjimky z územního opatření o stavební uzávěře navazuje část, ve které je podrobně rozebráno, jak dochází k zániku stavební uzávěry, přičemž pozornost se pak nejvíce zaměřuje na problematičtější způsoby jako je její zrušení rozhodnutím soudu nebo v rámci přezkumného řízení. Tato podkapitola podrobně charakterizuje jednotlivé postupy směřující k zániku územního opatření, odkazuje na platnou právní úpravu a rovněž ustálenou judikaturu.

Ve druhé části diplomové práce dochází rovněž k podrobné specifikaci náhrad, které přísluší jednotlivým vlastníkům pozemků a staveb, za změnu v území v podobě stavební uzávěry. Tato podkapitola se zaměřuje zejména na rozbor jednotlivých případů, kdy lze přiznat náhradu za změnu v území a kdy nikoliv, přičemž je zde i podrobně charakterizován postup při stanovení výše této náhrady.

Třetí část diplomové práce je zaměřena na stavební uzávěry, které byly vydány podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

(stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, tedy do konce roku 2006, a které k 1. lednu 2022 pozbyly platnosti v důsledku nabytí účinnosti ustanovení § 326 odst. 1 nového stavebního zákona. Pozornost je věnována zejména důvodům, pro které byla tato nová právní úprava přijata, rovněž obavám, které měla veřejnost z přijetí tohoto ustanovení. V této části práce dochází k analýze vybraných stavebních uzávěr, z nichž některé již byly zrušeny v rámci rozhodovací praxe soudů, přičemž v těchto případech dochází k podrobnějšímu rozebrání příslušné judikatury, jiné by byly stále platné, nedošlo-li by k nabytí účinnosti výše uvedeného ustanovení.

Ve čtvrté a zároveň závěrečné části diplomové práce dochází ke komparaci vybraných institutů přímo souvisejících se stavebními uzávěrami, a to prostřednictvím slovenské a české právní úpravy. V rámci této kapitoly dochází k analýze slovenského stavebního zákona, přičemž důraz je kladen zejména na ustanovení týkající se stavebních uzávěr a s nimi souvisejících ustanovení.

Cílem této práce je jednoznačně představit a analyzovat problematiku územního opatření o stavební uzávěře, zejména s odkazem na nový stavební zákon, demonstrovat proces, který vznik stavební uzávěry provází, a identifikovat možná úskalí, která mohou v konečném důsledku znamenat komplikace případně i nemožnost uplatnění vlastnického práva k pozemku či stavbě na určitém území v důsledku stavební uzávěry.

Závěrem úvodu považuji za důležité konstatovat, že stavební uzávěra může značně zkomplikovat plány do budoucna každého vlastníka nemovitostí, přičemž je přinejmenším vhodné být na tuto možnost připraven a zajistit uplatňování svých vlastnických práv.

1 Právní vymezení pojmů

V první části této diplomové práce budou rozebrány jednotlivé pojmy úzce související s územním opatřením o stavební uzávěře (ÚOSU), neboť stavební uzávěra je součástí územního plánování obcí, a proto je přinejmenším vhodné představit jednotlivé instituty v jeho rámci.

1.1 Územní plánování

Odborná literatura popisuje územní plánování jako „*souhrn opatření, směřujících k vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území, s ohledem na možnosti a meze nakládání s územím a jeho účelného využívání, a v tomto smyslu potom směřující k cílené regulaci takového nakládání a využívání.*“¹ Zabývá se tedy optimalizací využití území, možnostmi jeho rozvoje, koordinací jednotlivých činností apod.

V současné chvíli je územní plánování právně upraveno zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu, ve znění pozdějších předpisů (StavZ), ve kterém je územnímu plánování věnována zejména část třetí s názvem „Územní plánování“.

StavZ ovšem není jediným právním předpisem věnujícím se územnímu plánování. Prováděcími právními předpisy jsou zejména vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, a také některá ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Územní plánování má své cíle, které StavZ vymezuje v ustanovení § 18, kdy za cíle můžeme považovat vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj – tedy vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí a hospodářský rozvoj, soudržnost obyvatel území nenarušující jeho využití budoucími generacemi, dále pak zajištění předpokladů pro udržitelný rozvoj území, přičemž řešení využití má být soustavné a komplexní. Mezi další cíle lze zařadit

¹ MAREK, K., PRŮCHA, P. *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. Praha: Leges, 2013, 336 s. ISBN 978-80-87576-79-3.

ochranu a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území jakožto důležitých složek života obyvatelstva.²

Z výše uvedeného vyplývá, že zásadním cílem územního plánování je dosažení udržitelného rozvoje v daném území, kdy daný cíl je rovněž StavZ definován tak, že spočívá ve „*vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*“³ Definice udržitelného rozvoje obsažená ve StavZ stojí na třech pilířích, a to na ekologickém, sociologickém a ekonomickém, jejichž smyslem je pak naplnění lidských potřeb.

K dosažení cílů územního plánování stanovuje platná právní úprava výslovně seznam úkolů územního plánování, a to v ustanovení § 19 StavZ. Mezi úkoly územního plánování pak StavZ řadí například:

- zjišťování a posuzování stavu území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty,
- stanovování koncepcí rozvoje území,
- prověřování a posuzování potřeb změn v území a veřejné zájmy na jejich provedení, včetně jejich přínosů, problémů a rizik,
- stanovování podmínek pro provedení změn v území,
- vytváření podmínek v území pro snižování rizik ekologických a přírodních katastrof včetně odstraňování jejich důsledků,
- vytváření podmínek pro zajištění civilní ochrany,
- regulování rozsahů ploch pro využití přírodních zdrojů.⁴

Od 1. července 2023 nabude účinnosti zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (NStavZ), který novelizuje dosavadní právní úpravu stavebního práva. NStavZ je oproti aktuálně platnému StavZ rozdělen do třinácti částí, přičemž zahrnuje podstatně více ustanovení. Některá ustanovení NStavZ jsou shodná, jiná se výrazným způsobem odlišují. Za velmi podstatnou změnu považuji vznik nových stavebních úřadů státní stavební správy, rovněž dochází na základě digitalizace ke vzniku nových informačních systémů veřejné správy. NStavZ je dle mého názoru lépe strukturovaný, přičemž informace přináší přehledněji a srozumitelněji.

² § 18 StavZ.

³ § 18 odst. 1 StavZ.

⁴ § 18 a § 19 StavZ.

Co do obsahu územního plánování, ten se ovšem ve větší či menší míře liší, ovšem stanovené cíle a úkoly souvisle navazují na dosavadní právní úpravu.

NStavZ se soustřeďuje zejména na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jako jeden z úkolů územního plánování, přičemž účelem je posouzení vlivů územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území⁵.

V nové právní úpravě dochází také k doplnění či upřesnění obecných a společných ustanovení (např. oprávněný investor, zveřejňování písemností, pořizovatel a tzv. určený zastupitel), jiná ustanovení zcela vypouští (např. územně plánovací informace) a některá nově zavádí⁶.

Příkladem zrušeného institutu je územně plánovací informace, kterou lze charakterizovat jako předběžnou informaci o podmínkách využití území a změn jeho využití, o podmínkách vydání některých rozhodnutí jako například regulačního plánu či územního rozhodnutí. Malý ve svém komentáři uvádí: „Každý může požadovat od správního orgánu, který je příslušný vydat rozhodnutí nebo podmiňující úkon, aby mu v písemné formě poskytl předběžnou informaci o tom, zda lze určitý záměr uskutečnit jen za předpokladu vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu [§ 139 odst. 1 písm. a) spr. ř.] a podle jakých hledisek bude posuzovat žádost pro vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu, popřípadě za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět [§ 139 odst. 1 písm. b) spr. ř.]“⁷

Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013-138, slouží územně plánovací informace k tomu, „aby se žadatel jejím prostřednictvím informoval o možnostech změn v území a jednotlivých postupech při jejich provádění.“⁸

Obsahem žádosti o vydání územně plánovací informace musí být konkrétní požadavky na informaci v souvislosti s žadatelovým záměrem na změnu v území a konkrétní záměr, především účel a technické provedení stavby či jiného opatření v území⁹. Platnost tohoto institutu je stanovena na 1 rok ode dne jeho vydání¹⁰.

Orgány oprávněnými pro poskytování těchto informací jsou krajské úřady, úřady územního plánování, obecní úřady pověřené pro výkon činnosti pořizovatele

⁵ § 40 odst. 1 NStavZ.

⁶ PRŮCHA, P., *Nový stavební zákon*. [online] [cit. 1. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/299693/1/2#>

⁷ MALÝ, S. *Stavební zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 21. 3. 2022]. ASPI_ID KO183_2006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013-138.

⁹ § 21 odst. 2 StavZ.

¹⁰ § 21 odst. 3 StavZ.

a stavební úřady¹¹, přičemž StavZ nestanoví žádnou lhůtu pro vydání územně plánovací informace.

Ačkoliv rekodifikací StavZ došlo ke zrušení institutu územně plánovací informace, NStavZ zavádí tento institut jako předběžnou informaci ve svém ustanovení § 174 NStavZ, přičemž vychází z právní úpravy zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (SŘ), kterým je možnost vydání předběžné informace předvídána za předpokladu, že tak stanoví zvláštní zákon¹². K vydání předběžné informace je působnost stanovena stavebním úřadům, kterým NStavZ stanovuje lhůtu pro její poskytnutí 30 dnů ode dne požádání, přičemž informace se může týkat podmínek využívání území a změn jeho využití, nezbytnosti povolení záměru a jeho kolaudace, může se týkat i údajů o tom, podle jakých hledisek bude posuzována žádost o vydání rozhodnutí o povolení záměru a za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět a dále o dotčených orgánech ve vztahu k záměru. Předběžná informace se nově bude týkat i dotčených orgánů, kteří mají rovněž povinnost ji poskytnout do 30 dnů ode dne požádání, přičemž informace může být o nezbytnosti vyjádření nebo závazného stanoviska dotčeného orgánu nebo o tom, podle jakých hledisek bude žádost o vydání vyjádření nebo závazného stanoviska posuzována a za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět¹³.

1.2 Nástroje územního plánování

Nástrojům územního plánování je věnována Hlava III třetí části StavZ. V ustanovení § 25 až § 102 StavZ nalezneme výčet nástrojů územního plánování, které budou přiblíženy níže.

Územně plánovací podklady jsou nejobecnějším z nástrojů územního plánování. Slouží především k získávání údajů a prověřování možných změn i k rozhodování v území. Platná právní úprava rozlišuje dva druhy těchto nástrojů územního plánování, a to územně analytické podklady a územní studie. Oba druhy územně plánovacích podkladů jsou podkladem pro pořízení a změnu politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace a také podkladem pro rozhodování v území.

Politika územního rozvoje je relativně novým institutem, který byl do českého právního řádu zaveden až účinností StavZ, a to dne 1. ledna 2007.

¹¹ § 21 odst. 1 StavZ.

¹² § 139 odst. 1 SŘ.

¹³ § 174 odst. 1 a 2 NStavZ.

Ačkoli StavZ politiku územního rozvoje neoznačuje za součást územně plánovací dokumentace, je možné ji postavit na nejvyšší úroveň v hierarchii nástrojů územního plánování, neboť právě z politiky územního rozvoje veškeré ostatní územně plánovací dokumenty vycházejí.

Jako další z nástrojů územního plánování je ve StavZ uvedena územně plánovací dokumentace. Ta je podle platné právní úpravy druhově členěna na územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán, přičemž všechny tyto části tvoří soustavu, jež navazuje na územně plánovací podklady a politiku územního rozvoje. Územně plánovací dokumentací rozumíme závazné stanovení způsobu rozvoje určitého území, čímž je ovlivněna možnost výstavby a využití již existujících nemovitostí. Tento nástroj územního plánování by měl být z důvodu ochrany práv vlastníků stávajících nemovitostí, ale i dalších občanů, projednán veřejně, aby bylo možné chránit práva prostřednictvím uplatnění námitek, které může podat pouze vlastník, oprávněný investor nebo zástupce veřejnosti, a připomínek, které může podat kdokoli.

Dalším z nástrojů územního plánování je územní rozhodnutí, které určuje, zda je možné určitou stavbu postavit v daném území a zda je tato stavba v souladu s předchozími nástroji územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací. Co vše je předmětem územního rozhodnutí lze nalézt v ustanovení § 77 StavZ, přičemž se jedná o umístění stavby nebo zařízení, změnu využití území, změnu vlivu užívání stavby na území, dělení nebo scelování pozemků a ochranné pásmo¹⁴. Za zákonem stanovených podmínek je možné územní rozhodnutí nahradit územním souhlasem, a to třeba v případě ohlašovaných staveb, jejich změn a zařízení nebo změn staveb¹⁵, nebo veřejnoprávní smlouvou podle § 78a StavZ.

Územním opatřením jakožto nástrojům územního plánování je věnována samostatná podkapitola této diplomové práce, a to podkapitola 1.3 Územní opatření. Z tohoto důvodu zde tento institut nebude blíže analyzován.

Posledním nástrojem územního plánování je úprava vztahů v území, které podle platné právní úpravy zahrnují předkupní právo k pozemku určenému pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství, a s ním související náhrady za změnu v území jako kompenzační opatření vlastníků pozemků nebo staveb, jejichž práva k těmto nemovitostem byla omezena územním opatřením

¹⁴ § 77 StavZ.

¹⁵ § 96 StavZ.

o stavební uzávěře, čímž jim byla způsobena majetková újma¹⁶. Náhradám za změnu v území je věnována podkapitola 2.6 Náhrady za změny v území, kde také dojde k jejich bližší specifikaci.

NStavZ pak zavádí další nástroj územního plánování, a to Politiku architektury a stavební kultury České republiky. Tento nástroj je podle doslovného znění zákona „*strategickým dokumentem s celostátní působností, který určuje vizi, cíle a opatření k dosažení kvality vystavěného prostředí.*“¹⁷ Dosavadní právní úprava nezná žádný nástroj územního plánování s celostátním rozsahem. Politiku architektury a stavební kultury lze považovat za nástupce Politiky územního rozvoje, neboť tato je podle nové právní úpravy prakticky vytlačena ze skupiny nástrojů územního plánování, přičemž pozbývá platnosti dnem vydání územního rozvojového plánu, případně jeho první změny¹⁸.

Považuji za důležité upozornit, že NStavZ nezahrnuje do skupiny nástrojů územního plánování územní rozhodnutí a územní řízení, čímž dochází k podstatné eliminaci činnosti stavebních úřadů, které podle platné právní úpravy předcházejí povolování staveb. V důsledku zrušení uvedených nástrojů územního plánování dochází také ke zrušení jednotlivých forem rozhodovací činnosti v rámci územního rozhodování, a to např. územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy.

Současná právní úprava je značně komplikovaná a roztržitá, v důsledku čehož dochází k neúměrným a zbytečným průtahům v jednotlivých řízeních, což je jedním z hlavních důvodů zavedení jediného typu řízení namísto řízení územního a stavebního a rovněž řady zvláštních řízení. Nově bude stavebník moci podat svou žádost na jednotném formuláři elektronicky prostřednictvím portálu stavebníka¹⁹, který je NStavZ zaveden jako jeden z informačních systémů veřejné správy²⁰, přičemž ke své žádosti připojí potřebné dokumenty²¹.

Tuto část rekonstrukce stavebního zákona lze nepochybně vnímat velmi pozitivně, neboť jejím prostřednictvím dojde ke zjednodušení a zejména zrychlení řízení, rovněž bude snížena chybovost stavebníků z hlediska formy podání žádosti, v důsledku čehož budou sníženy i finanční prostředky vynaložené na povolení stavby.

¹⁶ § 101 a § 102 StavZ.

¹⁷ § 70 odst. 1 NStavZ.

¹⁸ § 318 odst. 1 NStavZ.

¹⁹ § 172 odst. 1 a 2 NStavZ.

²⁰ § 267 odst. 2 písm. a) NStavZ.

²¹ § 172 odst. 4 NStavZ.

1.3 Územní opatření

Podle důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu územní opatření chrání veřejné zájmy. StavZ přitom zakotvuje dva druhy územního opatření, a to územní opatření o stavební uzávěře (ÚOSU) a územní opatření o asanaci území (ÚOAÚ). Oba tyto nástroje územního plánování jsou vydávány jako opatření obecné povahy podle SR, a to radou obce v přenesené působnosti.

Zatímco ÚOSU představuje podle platné právní úpravy omezení nebo zákaz stavebních činností v určitém území, ÚOAÚ je vydáváno na oblast, která byla stižena živelnou pohromou nebo havárií, na základě které došlo k výraznému zásahu do využití území²².

ÚOSU je věnována celá následující kapitola, a proto se v této podkapitole podrobněji zmíním pouze o územním opatření o asanaci území.

ÚOAÚ je vydáváno podle výsledků průzkumu daného území a zároveň vyhodnocení stavu jednotlivých staveb a pozemků, a to z hledisek ohrožování života či zdraví osob a také požadavků na využití území při odstraňování dopadů živelní pohromy či havárie. ÚOAÚ jsou stanoveny technické podmínky na odstranění důsledků živelní pohromy či havárie, případně závad v území a také stanovuje podmínky pro využití daného území do budoucna²³, což lze hodnotit pozitivně zejména z toho důvodu, že dojde-li k vyhovujícímu ozdravení přírody nebo jiného prostředí zasaženého živelní pohromou, havárií nebo jinou závadou v území, dojde rovněž k odstranění nežádoucích účinků nezdravého životního prostředí, což vede k příznivým důsledkům na zdraví a život obyvatelstva.

Obsahové náležitosti ÚOAÚ stanovuje vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu (VoPÚ), konkrétně ustanovení § 18 VoPÚ.

V okamžiku, kdy na daném území nabude účinnosti ÚOAÚ, územně plánovací dokumentace pozbývá na tomto území účinnosti, dokud nebude vydána její změna či nebude vydána nová územně plánovací dokumentace. ÚOAÚ tak nahrazuje původní územně plánovací dokumentaci a pozbývá účinnosti v okamžiku vydání nové územně plánovací dokumentace či její změny pro dané území²⁴.

²² § 97 a § 98 StavZ.

²³ §98 StavZ.

²⁴ § 100 odst. 4 StavZ.

2 Územní opatření o stavební uzávěře

Tato kapitola bude zaměřena na samotné téma této diplomové práce, přičemž pozornost bude věnována především důkladné charakteristice tohoto institutu. Budou zde podrobně vymezeny obsahové náležitosti stavební uzávěry, rovněž bude analyzován proces vyhlášení stavební uzávěry, jež musí příslušné orgány obcí splnit, aby byla stavební uzávěra řádně platná a účinná. Popsány budou i podmínky pro povolení výjimky z tohoto územního opatření a také dojde k charakteristice jednotlivých způsobů zániku stavební uzávěry.

2.1 Pojem, účel a znaky územního opatření o stavební uzávěře

ÚOSU lze chápat jako zákaz nebo omezení stavební činnosti v nutné míře v určitém konkrétně vymezeném území, mohla-li by tato činnost ztížit nebo dokonce znemožnit využití území v budoucnu podle připravované územně plánovací dokumentace nebo jiného rozhodnutí či opatření dopadající na dané území. Tuto zákonnou podmínku potvrdil i NSS ve svém rozsudku ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008-86, dle kterého „*cílem stavební uzávěry je, že tam, kde se nebude smět stavět dle připravovaného územního plánu, se na základě stavební uzávěry nesmí stavět již nyní – aby nedošlo (ve smyslu § 97 stavebního zákona) ke znemožnění budoucího využití území (zde nestavebního) podle připravované územně plánovací dokumentace.*“²⁵

Zákon také stanovuje, že územně plánovací dokumentace se musí nacházet ve fázi rozhodnutí o jejím pořízení či o pořízení její změny. ÚOSU lze vydat i v případech, kdy dojde ke zrušení nebo změně rozhodnutí o námitkách či je zrušeno opatření obecné povahy (OOP) o vydání územně plánovací dokumentace nebo jeho část. ÚOSU nemohou být omezeny nebo zakázány udržovací práce²⁶. Důvodem, proč nelze ÚOSU omezit ani zakázat udržovací práce, je ustanovení § 154 odst. 1 písm. a) StavZ, které zakotvuje povinnost vlastníka stavby tyto práce provádět.

Tuto výjimku ze stavební uzávěry vyplývající ze StavZ lze nepochybně hodnotit jako nutnou výjimku ze stavební uzávěry, neboť nedocházelo-li by k provádění udržovacích prací, reálně by mohlo docházet ke vzniku potenciálně nebezpečných situací jako například k pádu stromů či přímo staveb. Toto zákonné

²⁵ Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008-86.

²⁶ § 97 odst. 1 StavZ.

ustanovení považují za velmi významnou prevenci před vznikem nebezpečí vyplývající z upadající kvality nemovitostí dotčených tímto územním opatřením.

Forma stavební uzávěry se použije v případě, že má dojít k využití území pro jiný účel než již existující. Funkcí stavební uzávěry je totiž „blokace“ budoucích staveb, zejména těch veřejných, jakož i technické infrastruktury²⁷. Využití tohoto územního opatření má mít pouze dočasný charakter²⁸.

Zásahy do práv dotčených osob prostřednictvím ÚOSU musí být minimální a musí v nich být uvedeny důvody omezení nebo zákazu stavební činnosti, přičemž je důležitý soulad s cíli územního plánování²⁹. Považují za důležité podotknout, že dobu trvání stavební uzávěry nelze svázat s vydáním kolaudačního rozhodnutí ani na budoucí územně plánovací dokumentaci, jež není podrobněji charakterizována nebo dosud nebylo rozhodnuto o jejím pořízení³⁰.

Jak již bylo řečeno výše, ÚOSU je vydáváno formou OOP, a to radou obce v přenesené působnosti. Nastane-li situace, že v dané obci nebude rada zvolena, tedy v případech, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů, náleží tato pravomoc zastupitelstvu obce³¹. V případě, že se ÚOSU dotýká více obcí, může ÚOSU vydat rada kraje v přenesené působnosti, totéž platí pro situaci, kdy rada obce bude nečinná³².

OOP bylo vymezeno NSS v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, bod 18 odůvodnění, tak, že OOP „představuje správní akt smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Jedná se o výsledek činnosti veřejné správy, který není ani individuálním rozhodnutím, ani právním předpisem. Rozhodnutím není z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, ale naopak vůči neurčitému počtu osob. Právním předpisem není proto, že jeho předmětem je

²⁷ MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, 954 s. ISBN 978-80-7380-703-0.

²⁸ BAHÝL, J., GREGOROVÁ, J., HAMRLOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ, S., PRŮCHA, P., PŮČEK, P., STUDNÍČKA, M., VAŠÍKOVÁ, J., VEČEŘOVÁ, J. *Stavební zákon: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 8. 2. 2022]. ASPI_ID KO18312006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁹ BAHÝL, J., GREGOROVÁ, J., HAMRLOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ, S., PRŮCHA, P., PŮČEK, P., STUDNÍČKA, M., VAŠÍKOVÁ, J., VEČEŘOVÁ, J. *Stavební zákon: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 8. 2. 2022]. ASPI_ID KO18312006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

³⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191.

³¹ § 6 odst. 6 písm. c) StavZ.

³² § 98 odst. 1 StavZ.

*podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy stejného druhu*³³.

Profesor Kopecký jako charakteristické znaky pro OOP uvádí kombinaci konkrétní a abstraktní regulace, kdy jsou v konkrétní věci upravovány právní poměry druhově určených osob, dále jde o jednostranné, formalizované a právně závazné úkony s přímo působícími účinky, směřující vůči nepodřízeným osobám³⁴. Z pohledu teorie správního práva jde tedy o akty tzv. smíšené povahy.

Základem právní úpravy OOP je správní řád, a to Část šestá nazvaná „Opatření obecné povahy“, přičemž se jedná o velmi stručný i poměrně obecný výčet ustanovení. Vzhledem k tomu, že v platné právní úpravě neexistuje pozitivní vymezení OOP, neboť i podle SŘ OOP „*není právním předpisem ani rozhodnutím*“³⁵ došlo k situaci, kdy i judikatura přijala různé pohledy na vydávání OOP správními orgány. Z pohledu formálního pojetí by správní orgány měly vydávat OOP pouze v případě, že takovou možnost výslovně ukládá zvláštní zákon a není-li taková forma správní činnosti uložena, nelze ji použít. Z materiálního hlediska by pak správní orgány měly OOP vydávat vždy, budou-li naplněny pojmové znaky OOP pro určitý úkon veřejné správy, a to i přesto, že zvláštní zákon tuto formu správní činnosti nestanovuje. Dnes se správní praxe přiklání k materiálnímu pojetí OOP³⁶, ovšem formu ÚOSU výslovně stanovuje zákon ve svém ustanovení § 97 odst. 1 StavZ.

Vznik OOP je upraven zejména v ustanovení § 172 a § 173 SŘ, ve zvláštních zákonech pak lze nalézt odlišnosti od obecné úpravy. Vzhledem k absenci ustanovení, které by upravovalo způsob zahájení řízení o vydání OOP, je příslušný správní orgán oprávněn OOP vydat z moci úřední nebo na základě žádosti oprávněné osoby podle zvláštní právní úpravy (SŘ pak bude použit subsidiárně). Na základě žádosti je možné vydat OOP například v případě zákazu vstupu do lesa z důvodu nadměrného výskytu divokých prasat či v době provádění lovů v důsledku žádosti uživatele honitby.

NStavZ pak zavádí některé změny v právní úpravě tohoto nástroje územního plánování. Nově může ÚOSU vydat obecní úřad s rozšířenou

³³ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, bod 18 odůvodnění.

³⁴ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 2.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s. ISBN 978-80-7400-820-7.

³⁵ § 171 SŘ.

³⁶ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 2.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s. ISBN 978-80-7400-820-7.

působností³⁷ či krajský úřad³⁸ jakožto úřady územního plánování v přenesené působnosti. V případě, že se územní opatření dotýká více krajů, je vydání ÚOSU svěřeno Nejvyššímu stavebnímu úřadu (NSÚ). Vydání formou OOP zůstalo ponecháno³⁹.

Nejvyšší stavební úřad se sídlem v Ostravě je nově zřízeným ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastnění⁴⁰, a to ke dni 1. 1. 2022⁴¹. V čele NSÚ stojí předseda jmenovaný (i odvolávaný) vládou, přičemž způsob výběru je řízen zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě. Předseda je v jednotlivých oblastech zastupován místopředsedy, kteří jsou považováni za ředitele sekce. NSÚ je členěn na jednotlivé sekce, odbory a oddělení, a to s ohledem na charakter činností a specializaci, kdy konkrétní členění NSÚ není v NStavZ upraveno, neboť postačí úprava zakotvená v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě⁴². Působnost NSÚ je stanovena v ustanovení § 21 odst. 2 NStavZ, přičemž se jedná například o výkon kontroly ve věcech územního plánování, pořizování politiky architektury a stavební kultury, územního rozvojového plánu, vedení národního geoportálu územního plánování⁴³.

Úkolem NSÚ je zejména metodické sjednocování výkladu a aplikační činnosti Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů, vedení systému stavebně technické prevence, kontrola ve věcech stavebního řádu a kontrola činnosti autorizovaných inspektorů⁴⁴.

Považuji za důležité podotknout, že v současné chvíli funguje NSÚ pouze jako organizační jednotka ministerstva pro místní rozvoj⁴⁵. Záměrem vlády bylo původně odložit účinnost NStavZ, s ohledem na dle vlády nutné přepracování rozpočtu předloženého vládou předchozí. V rámci rozpočtového provizoria ovšem není vhodné zřizovat nové instituce s novými nároky na státní rozpočet, zejména na platy zaměstnanců, kterých má být přibližně 400⁴⁶.

³⁷ § 25 písm. e) NStavZ.

³⁸ § 23 odst. 2 písm. d) NStavZ.

³⁹ § 128 odst. 1 NStavZ.

⁴⁰ § 16 odst. 1 a 2 NStavZ.

⁴¹ § 335 písm. b) NStavZ.

⁴² Viz Důvodová zpráva k ust. § 16 NStavZ.

⁴³ § 21 odst. 2 NStavZ.

⁴⁴ § 32 odst. 2 NStavZ.

⁴⁵ ČTK, ČT24. *O šéfovi nového Nejvyššího stavebního úřadu se rozhodne do konce roku, řekla Dostálová* [online]. 21. 11. 2021. [cit. 8. 2. 2022]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3403480-o-sefovi-noveho-nejvyssiho-stavebniho-uradu-se-rozhodne-do-konce-roku-rekla-dostalova>

⁴⁶ ČTK. *Nejvyšší stavební úřad vznikne provizorně jako součást MMR* [online] 18. 11. 2021. [cit. 8. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/nejvyssi-stavebni-urad-vznikne-provizorne-jako-soucast-mmr-180740>

Vznik nově zřízeného ústředního správního úřadu v současné chvíli nelze hodnotit, neboť nedošlo k jeho plnému zavedení. Domnívám se, že nebude-li v budoucnu nadále vykonávat funkci organizační jednotky, může mít jeho činnost pozitivní vliv na fungování celé soustavy stavebních úřadů.

Kromě NSÚ zřizuje NStavZ také Specializovaný a odvolací stavební úřad (SSÚ) a krajské stavební úřady (KSÚ), které společně tvoří soustavu orgánů státní stavební správy⁴⁷.

SSÚ je správním orgánem s celostátní působností ve věcech stavebního řádu⁴⁸, který je hierarchicky podřízen NSÚ, kdy NSÚ je tak odvolacím orgánem pro rozhodnutí SSÚ⁴⁹. Sídlem SSÚ je Praha, přičemž stanovení jednotlivých územních pracovišť je zcela v kompetenci NSÚ⁵⁰. Organizační uspořádání SSÚ je obdobné KSÚ, v čele SSÚ stojí ředitel, jmenovaný i odvolávaný podle zákona o státní službě⁵¹. SSÚ je nadřízeným a zároveň odvolacím správním orgánem pro rozhodnutí KSÚ.

Podle ustanovení § 18 odst. 2 NStavZ vzniklo k 1. 1. 2022 celkem 14 krajských stavebních úřadů, které jsou územními správními úřady ve věcech stavebního řádu⁵² a zároveň základními články soustavy stavebních úřadů. KSÚ vykonávají působnost na území vyšších územních samosprávných celků, tedy krajů, přičemž oblasti jejich působnosti jsou stanoveny v ustanovení § 23 odst. 2 NStavZ a jedná se například o výkon kontroly ve věcech územního plánování, pořizování zásad územního rozvoje, územně plánovacích podkladů, pořizování a vydávání ÚOSU⁵³. KSÚ jsou nadřízenými správními orgány obecních úřadů obcí s rozšířenou působností v oblasti územního plánování⁵⁴ a obecních úřadů, které získaly „*potvrzení krajského úřadu o zajištění splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti*“⁵⁵. Jednotlivá územní pracoviště KSÚ budou stanovena NSÚ vyhláškou, přičemž tento musí při stanovování územních pracovišť přihlídnout k počtu obyvatel daného správního obvodu a k jejich dopravní dostupnosti⁵⁶.

⁴⁷ § 15 odst. 1 NStavZ.

⁴⁸ § 17 odst. 1 NStavZ.

⁴⁹ § 32 odst. 1 NStavZ.

⁵⁰ § 17 odst. 2 a odst. 3 NStavZ.

⁵¹ § 17 odst. 4 a odst. 5 NStavZ.

⁵² § 18 odst. 1 a 2 NStavZ.

⁵³ § 23 odst. 2 NStavZ.

⁵⁴ § 23 odst. 1 NStavZ.

⁵⁵ § 26 NStavZ.

⁵⁶ § 18 odst. 4 NStavZ.

NStavZ dále svěřuje působnost ve věcech stavebního řádu tzv. jiným stavebním úřadům. Těmito úřady jsou Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti, kterým byla tato působnost ponechána s ohledem na povahu staveb pro obranu a bezpečnost a staveb pro účel Vězeňské služby⁵⁷.

Další důležitou složkou nové právní úpravy je stanovení maximální možné doby trvání stavební uzávěry. Současná právní úprava ÚOSU neobsahuje přesné vymezení doby trvání tohoto opatření. Od nabytí účinnosti NStavZ je pak zakotveno, že ÚOSU lze vydat na nezbytně nutnou dobu, nejdéle však na 6 let⁵⁸. V současné chvíli je nepřiměřená doba trvání stavební uzávěry stanovena například rozsudkem NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, jako „*dlouhodobá, bezdůvodná a svévolná nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno.*“⁵⁹ Stejně tak rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. 7 As 75/2013-53 stanovuje, že „*Institutu stavební uzávěry (...) nelze užívat k dlouhodobé či trvalé ochraně určitých území před zastavěním; k tomu je určen územní plán, do něhož je třeba omezení stavební činnosti na určitém území zapracovat (...)*“⁶⁰.

Důvodová zpráva k NStavZ však správně konstatuje, že stavební uzávěry, jež byly vydány podle zákona č. 50/1976 Sb, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; StavZ 1976) platí již více jak 13 let a že omezení vlastnictví trvající tak nepřiměřeně dlouhou dobu je nepřípustné. Desítky let trvající stavební uzávěru lze vnímat všeobecně negativně, neboť v průběhu této doby dochází k neúměrnému vyprazdňování vlastnického práva dotčených osob. Omezení trvání ÚOSU je z tohoto hlediska přinejmenším vítané.

2.2 Obsah územního opatření o stavební uzávěře

Obsahem ÚOSU je omezení či zákaz stavební činnosti v určitém území a doba trvání stavební uzávěry. ÚOSU může obsahovat i výjimky ze stavební uzávěry, výjimkám je však věnována podkapitola 2.4 Výjimky ze stavební uzávěry, a proto nebudou v této části práce rozebírány podrobněji.

ÚOSU musí obsahovat obecné náležitosti podle SŘ, a kromě nich také zvláštní náležitosti. Tyto zvláštní obsahové náležitosti ÚOSU stanovuje vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření

⁵⁷ Viz Důvodová zpráva k ust. § 30 NStavZ

⁵⁸ § 123 odst. 3 NStavZ.

⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103.

⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. 7 As 75/2013-53.

a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (VoPÚ) v ustanovení § 17. Podle tohoto ustanovení musí ÚOSU vymezit konkrétní území včetně katastrálního území a parcelních čísel a staveb stojících, pro něž stavební uzávěra platí, dále musí být uvedeno, v jakém měřítku dochází k omezení či zákazu stavební činnosti, podmínky dané dotčenými orgány a doba trvání stavební uzávěry. Doba trvání nemusí být stanovena konkrétním datem, dočasnost stavební uzávěry může být vázána i na konkrétní skutečnost vzniknuvší v budoucnu (zpravidla jde o vydání či změnu územně plánovací dokumentace). Důležitou součástí ÚOSU je také ověřený výkres na kopii katastrální mapy, ve které musí být vyznačeno území, jehož se stavební uzávěra týká⁶¹.

V určitých případech, kdy se stavební uzávěra týká zvláště rozsáhlého území, může být vymezení území s uvedením katastrálního území a parcelních čísel a staveb na nich zapsaných v katastru nemovitostí nahrazen popisem dotčeného území a jeho hranic a výkres na kopii katastrální mapy lze nahradit mapovým podkladem v měřítku 1:5 000 s vyznačením území, pro něž stavební uzávěra platí⁶², což lze hodnotit pozitivně, neboť jinak by docházelo k neúměrnému zatěžování na vypracování podkladů pro ÚOSU a příprava pro vyhlášení tohoto nástroje územního plánování by trvala nepřiměřeně dlouhou dobu, přičemž by také jistě docházelo ke zvyšování nákladů na vydání územního opatření.

Obecně je stavební činnost v území za určitých podmínek povolena a ÚOSU tak představuje jakousi výjimku. Z toho důvodu musí dojít k přesnému vymezení rozsahu takové výjimky, protože jinak by mohlo dojít k odlišným výkladům stavební uzávěry⁶³.

NStavZ vymezuje obsah stavební uzávěry podrobněji, a to zejména z toho důvodu, že účinností NStavZ pozbývá účinnosti i VoPÚ, která v současné chvíli upravuje obsah územního opatření.

Obsahem ÚOSU vždy musí být vymezeno území včetně uvedení příslušného katastrálního území a parcelních čísel pozemků, kterých se stavební uzávěra týká, dále rozsah a obsah omezení nebo zákazu činnosti, případně další podmínky, které vyplynou ze stanovisek dotčených orgánů, doba trvání stavební uzávěry a stanovení podmínek pro povolení výjimky ze stavební uzávěry⁶⁴.

⁶¹ § 17 odst. 1 a 2 VoPÚ.

⁶² § 17 odst. 3 VoPÚ.

⁶³ MACHAČKOVÁ, J. *Stavební zákon komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 454 s. ISBN 978-80-7400-492-6.

⁶⁴ § 124 odst. 1 NStavZ.

V případě, že se ÚOSU týká zvláště rozsáhlého území, lze nahradit vymezení území podle § 124 odst. 1 písm. a) NStavZ toliko popisem hranice dotčeného území, pro které stavební uzávěra platí⁶⁵.

2.3 Proces vyhlášení územního opatření o stavební uzávěře

Obecně je proces vydání opatření obecné povahy, kterým ÚOSU je, upraven SŘ, avšak velmi stručně i poměrně obecně⁶⁶, zvláštní právní úpravu týkající se vydání stavební uzávěry pak nalezneme ve StavZ.

Přestože SŘ stanovuje, že OOP je vydáváno na návrh⁶⁷, řízení o vydání OOP je zahajováno z moci úřední, ačkoliv postup vydání OOP na návrh zvnějšku veřejné správy nelze vyloučit⁶⁸. Zahájení řízení je spojeno se zveřejněním návrhu na úřední desce, přičemž je výslovně stanoveno doručení veřejnou vyhláškou, která musí být vyvěšena na úřední desce příslušného orgánu a dále úředních deskách obecních úřadů, jejichž obvodu se OOP týká⁶⁹. Platí, že návrh OOP musí být zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup⁷⁰.

Řízení o návrhu na vydání OOP je písemné, pokud zvláštní zákon nebo správní orgán neurčí, že musí dojít k veřejnému projednání návrhu. Poté musí správní orgán dobu a místo konání veřejného projednání oznámit na své úřední desce nejpozději 15 dnů před takovým jednáním, a to i na úředních deskách obecních úřadů obcí, jichž se OOP týká⁷¹.

Návrh ÚOSU se projednává písemně s dotčenými orgány, jež mohou využít možnosti uplatnit svá stanoviska k danému návrhu, a to v zákonné lhůtě 30 dnů ode dne, kdy návrh obdrželi. Koho lze považovat za dotčený orgán nalezneme v ustanovení § 136 odst. 1 SŘ, přičemž za dotčené orgány lze považovat orgány, o nichž to stanovuje zvláštní zákon a rovněž správní orgány a jiné orgány veřejné moci, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, jež je podkladem pro rozhodnutí správního orgánu⁷².

⁶⁵ § 124 odst. 3 NStavZ.

⁶⁶ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procení*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.

⁶⁷ Viz ustanovení § 172 odst. 1 SŘ.

⁶⁸ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procení*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.

⁶⁹ § 172 odst. 1 SŘ.

⁷⁰ § 172 odst. 2 SŘ.

⁷¹ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procení*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.

⁷² § 136 odst. 1 SŘ.

Rada obce (případně jiný orgán příslušný k vydání ÚOSU) a dotčené orgány, jež uplatnily svá stanoviska, se musí o návrhu ÚOSU dohodnout⁷³. Z této zákonem stanovené podmínky vydání ÚOSU vyplývá, že nedohodne-li se rada obce s dotčenými orgány, stavební uzávěru nelze vydat. Nastane-li situace, kdy jednotlivá stanoviska dotčených orgánů nebudou ve vzájemném souladu, bude vedeno dohodovací řízení, přičemž na postup tohoto řízení se adekvátně užijí ustanovení o řešení sporů o příslušnost podle SŘ⁷⁴. Znění jednotlivých stanovisek je závazné pro rozhodnutí o ÚOSU.

Veřejné projednání návrhu ÚOSU není tedy zákonem stanovenou povinností, avšak obecní úřad může veřejné projednání považovat za vhodné a účelné s ohledem na konkrétní situaci. Za tímto účelem je návrh zveřejněn na úřední desce alespoň 15 dnů přede dnem konání veřejného projednání, a to formou veřejné vyhlášky podle § 25 SŘ.

Proti návrhu ÚOSU lze podat námitky, které mohou podat zejména vlastníci nemovitostí podle ustanovení § 172 odst. 5 SŘ⁷⁵, dále zástupce veřejnosti, osoby, o nichž tak stanoví zvláštní předpis, kdy přímo StavZ odkazuje na zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ovšem je otázkou, zda mají spolky oprávnění podat námitky, neboť právní úpravu této problematiky nenalezneme ani ve StavZ, ani v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

Námitky proti ÚOSU musí být podány písemně ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu, a vzhledem k tomu, že se jedná o prekluzivní lhůtu, její promeškání nelze prominout⁷⁶. Námitky musí být písemné i v případě, že bylo konáno veřejně, a tedy ústní projednání návrhu⁷⁷. Předložené námitky musí splňovat obecné náležitosti stanovené v ustanovení § 37 odst. 1 a 2 SŘ, tedy musí být z podání přinejmenším zřejmé, kdo jej činí, jaké věci se týká a co je jím navrhováno, přičemž námitky jsou posuzovány podle svého obsahu, nikoliv podle svého označení⁷⁸. V případě, že včas uplatněná námitka neobsahuje stanovené náležitosti, případně trpí jinou vadou, správní orgán pomůže podateli takové

⁷³ § 98 odst. 2 StavZ.

⁷⁴ § 136 odst. 6 SŘ.

⁷⁵ Podle ustanovení § 172 odst. 5 mohou vlastníci, jejich práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky.

⁷⁶ § 172 odst. 5 SŘ.

⁷⁷ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procení*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.

⁷⁸ § 37 odst. 1 věta druhá SŘ.

nedostatky odstranit nebo jej vyzve k jejich odstranění, přičemž mu k tomu poskytne adekvátní lhůtu⁷⁹.

O námitkách rozhoduje vždy rada obce, a to formálním rozhodnutím, které „*musí být samostatně odůvodněno, a to i přesto, že se takové rozhodnutí samostatně nevydává, ale uvádí se jako součást odůvodnění opatření obecné povahy*“⁸⁰, tedy stavební uzávěry. Přirozeně může námitky podat více k tomu oprávněných osob a v takovém případě musí správní orgán rozhodnout o všech podaných námitkách, přičemž všechna rozhodnutí o námitkách budou součástí odůvodnění daného ÚOSU. Proti tomuto rozhodnutí o námitkách není možné podat odvolání ani rozklad⁸¹, lze využít pouze mimořádných opravných prostředků, kterými jsou přezkumné řízení a obnova řízení podle SŘ, stejně tak lze rozhodnutí o námitce napadnout žalobou ve správním soudnictví⁸².

Osoby, které nemají oprávnění k podání námitek proti stavební uzávěře, mohou podat příslušnému správnímu orgánu písemné připomínky, v případě veřejného projednání mohou být tyto připomínky i ústní. Správní orgán má povinnost se těmito připomínkami zabývat a vypořádat se s nimi v odůvodnění⁸³.

Lhůtu pro podání připomínek zákon neupravuje, záleží tedy na úvaze příslušného správního orgánu. Ovšem konalo-li by se veřejné projednání návrhu, je možné uplatnit připomínky nejpozději při takovém projednání, a to i ústně, kdy budou zapsány do protokolu⁸⁴.

Obecní úřad je povinen se včas uplatněnými námitkami a připomínkami zabývat před vydáním ÚOSU. Z obsahu námitek i připomínek musí být patrné, kdo je činí, čeho se týkají a co se jimi navrhuje, přičemž „*rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka (§ 172 odst. 5 správního řádu z roku 2004), není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl.*“⁸⁵. Dále platí, že všechny výhrady, které uplatnil návrhová osoba, jsou námitkami a je s nimi nutné takto nakládat⁸⁶.

⁷⁹ § 37 odst. 3 SŘ.

⁸⁰ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procení*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.

⁸¹ § 172 odst. 5 SŘ.

⁸² § 4 odst. 2 písm. c) SŘS.

⁸³ § 172 odst. 4 SŘ.

⁸⁴ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procení*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.

⁸⁵ Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51.

⁸⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185.

ÚOSU je v důsledku zásady písemnosti vydáno písemně, přičemž SŘ stanovuje povinnosti jej odůvodnit⁸⁷, StavZ pak zakotvuje další povinné náležitosti jako rozsah omezení nebo zákazu stavební činnosti a dobu trvání tohoto územního opatření, přičemž obsahové náležitosti jsou stanoveny VoPÚ.

Pro závaznost územního opatření je nutné, aby nabylo účinnosti. Samotné ÚOSU se oznamuje veřejnou vyhláškou na úřední desce příslušného obecního úřadu obdobným způsobem jako návrh takového opatření. Jeho součástí musí být odůvodnění, které, jak již bylo uvedeno výše, obsahuje způsob vypořádání správního orgánu s námitkami a připomínkami a rozhodnutí o nich. ÚOSU musí správní orgán vyvěsit po dobu 15 dnů na úřední desce příslušného úřadu a zároveň na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž území se územní opatření dotýká⁸⁸. ÚOSU musí být také zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup⁸⁹.

ÚOSU nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni zveřejnění veřejné vyhlášky. V případě, že hrozí vážná újma veřejnému zájmu, je možné, aby opatření nabylo účinnosti již dnem vyvěšení a stanoví-li zvláštní zákon, může nabýt účinnosti i bez projednání návrhu ÚOSU⁹⁰.

Proti ÚOSU není možné podat opravný prostředek. V případě, že stavební uzávěra není v souladu s právními předpisy, je možné zahájit přezkumné řízení, přičemž pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení je stanovena lhůta 1 roku ode dne, kdy ÚOSU nabylo účinnosti⁹¹. Vzhledem k tomu, že SŘ stanovuje, že pro řízení týkající se OOP (a tedy i územních opatření) platí obdobně část první a přiměřeně se užijí i ustanovení části druhé⁹², je pro přezkum ÚOSU možné využít i obnovu řízení.

NStavZ oproti aktuální právní úpravě konkrétně stanovuje, že územní opatření lze vydat buď z moci úřední nebo na podnět oprávněného investora, obce či kraje, a to v důsledku průzkumu a vyhodnocení určitého území, nástrojů územního plánování a v souladu s cíli a úkoly územního plánování⁹³. Tuto novou právní úpravu nelze hodnotit jinak než pozitivně, neboť touto změnou dochází

⁸⁷ § 173 odst. 1 SŘ.

⁸⁸ § 173 odst. 1 SŘ.

⁸⁹ § 25 odst. 2 SŘ.

⁹⁰ § 173 odst. 2 SŘ.

⁹¹ § 174 odst. 1 SŘ.

⁹² § 174 odst. 1 SŘ.

⁹³ § 127 odst. 1 NStavZ.

k jasnému a srozumitelnému stanovení možností zahájení předmětného řízení i pro širší veřejnost, nejen pro odborníky v této oblasti práva.

Požizovatelem ÚOSU může být NSÚ nebo úřad územního plánování krajského či obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Podklad pro návrh ÚOSU tvoří průzkum a vyhodnocení daného území, případně může vycházet z některého nástroje územního plánování (např. z územně plánovací dokumentace). Považuji za důležité podotknout, že pořizování územního opatření je výkonem státní správy⁹⁴.

Návrh ÚOSU musí pořizovatel zveřejnit v národním geoportálu územního plánování (NGÚP), přičemž zveřejnění návrhu oznámí veřejnou vyhláškou. Návrh musí písemně projednat s dotčenými orgány, jež mají oprávnění k uplatnění stanovisek, a s příslušnou obcí či krajem, jež mohou uplatnit připomínky⁹⁵. Od uplatněných stanovisek se může pořizovatel odchýlit, ale jen v důsledku vyřešení rozporů⁹⁶.

NGÚP je jedním z informačních systémů veřejné správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu⁹⁷, který vznikne ke dni 1. 7. 2023⁹⁸. Tyto informační systémy vychází ze zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby, ve znění pozdějších předpisů. Digitální služby jsou poskytovány státní stavební správou právě prostřednictvím informačních systémů veřejné správy, jejichž výčet lze nalézt v ustanovení § 267 odst. 2 NStavZ, kdy kromě NGÚP jsou jimi dále portál stavebníka, evidence stavebních postupů, evidence elektronických dokumentací, informační systém identifikačního čísla stavby a informační systém stavebního řízení⁹⁹.

NGÚP je agendový informační systém, ve kterém budou například zveřejňovány výstupy z územně plánovací činnosti, dále bude zabezpečen přístup k evidenci územně plánovací činnosti či poskytována prostorová data k plánovanému využití území¹⁰⁰. Cílem tohoto informačního systému bylo zejména zavést jednotný geoportál přístupný způsobem umožňujícím dálkový přístup se zobrazením výstupů územního plánování v jednotném datovém formátu využitelné pro další zpracování, což je zcela jistě výhodné nejen pro správní orgány,

⁹⁴ Viz Důvodová zpráva k ust. § 127 odst. 1 NStavZ.

⁹⁵ § 127 odst. 3 NStavZ.

⁹⁶ Viz Důvodová zpráva k ust. § 127 odst. 3 NStavZ.

⁹⁷ § 267 odst. 2 NStavZ.

⁹⁸ § 335 NStavZ.

⁹⁹ § 267 odst. 2 NStavZ.

¹⁰⁰ § 269 odst. 1 NStavZ.

ale i pro občany, investory či developery. NGÚP bude kooperovat s již existujícími geoportály (např. katastr nemovitostí)¹⁰¹.

Je samozřejmé, že NGÚP do sebe pojme i aktuální Evidenci územně plánovací činnosti, kterou v současné chvíli vede Ústav územního rozvoje (ÚÚR). Vzhledem k tomu, že ÚÚR má již s vedením a správou geoportálu zkušenosti, je možné jej pověřit i vedením NGÚP. Pravomoc vkládat data do NGÚP má Ministerstvo obrany¹⁰², přičemž je možné, aby toto oprávnění bylo převedeno na organizační složku ministerstva (např. ÚÚR), kterou bude geoportál veden, a na pořizovatele, jež budou vkládat výstupy z územně plánovacích činností¹⁰³.

Vznik tohoto informačního systému považují za velmi pozitivní, neboť digitalizace je v současné době podstatnou částí života většiny občanů, přičemž významným faktorem digitalizace veřejné správy je zjednodušení, a především i zrychlení jednotlivých procesů v rámci výkonu veřejné správy.

I právní úprava NStavZ zakotvuje možnost uplatnění připomínek pro kohokoliv, ovšem nově je stanovena lhůta pro jejich podání, a to 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu ÚOSU, což lze hodnotit velmi pozitivně, protože nadále nebude docházet ke zbytečnému prodlužování řízení v případech, kdy jsou námítky uplatněny v řádech týdnů či dokonce měsíců. Vyhodnocení připomínek musí správní orgán provést do 90 dnů po uplynutí lhůty pro podání připomínek¹⁰⁴, přičemž návrh vyhodnocení je nutné zpracovat samostatně¹⁰⁵, musí přitom však zohlednit cíle a úkoly územního plánování. V případě, že se navrhuje konkrétní připomínka vyhovět jen z části či vůbec, návrh vyhodnocení připomínek musí obsahovat odůvodnění. Pokud spolu několik uplatněných připomínek věcně souvisí, je možné je vyhodnotit společně¹⁰⁶.

Dosavadní právní úprava neobsahuje ustanovení, které by se týkalo uložení územního opatření. NStavZ tento nedostatek napравuje, když stanoví, že pořizovatel musí ÚOSU vložit do NGÚP do 7 dnů ode dne jeho vydání. Veřejnou vyhláškou pak musí pořizovatel oznámit dané územní opatření a adresu, kde bylo uloženo. Dnem, kdy byla veřejná vyhláška doručena, tj. 15. dnem po dni vyvěšení, nabývá ÚOSU účinnosti¹⁰⁷.

¹⁰¹ viz Důvodová zpráva k ust. § 269 NStavZ.

¹⁰² § 269 odst. 4 NStavZ.

¹⁰³ Viz Důvodová zpráva k ust. § 269 NStavZ.

¹⁰⁴ § 98 odst. 2 NStavZ.

¹⁰⁵ § 127 odst. 4 NStavZ.

¹⁰⁶ Viz Důvodová zpráva k ust. § 127 NStavZ.

¹⁰⁷ § 128 odst. 2 NStavZ.

Záznam o účinnosti je třeba vyznačit na příslušném územním opatření, přičemž tento záznam musí obsahovat označení správního orgánu, jež ÚOSU vydal, datum nabytí účinnosti a jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední osoby a otisk úředního razítka¹⁰⁸.

2.4 Výjimky ze stavební uzávěry

Jak již bylo řečeno výše, stavební uzávěra by neměla sloužit k dlouhodobému či dokonce trvalému řešení v území obce, neboť k tomuto slouží územní plán. ÚOSU má mít dočasný charakter a jeho smyslem je ochrana území před případnou nežádoucí stavbou v době, než bude schválen územní plán či jeho změny.

V určitých případech lze však připustit výjimku ze stavební uzávěry, a to na žádost, a pouze za předpokladu, že výjimka nebude ohrožovat sledovaný účel ÚOSU. Stejně jako schválení ÚOSU, i povolení výjimky spadá do kompetence rady obce (kraje)¹⁰⁹.

Vzhledem k tomu, že rada obce je kolegiálním orgánem, vztahují se na řízení o výjimce z ÚOSU ustanovení SŘ o zvláštním řízení před kolegiálním orgánem¹¹⁰.

Aktuálně platná právní úprava umožňuje, aby v ÚOSU došlo ke konkrétnímu vymezení stavebních činností, u kterých lze povolit výjimku. V praxi však obvykle nenalezneme v ÚOSU podrobnější stanovení podmínek pro výjimku ze stavební uzávěry, správní orgány spíše jen citují ustanovení § 99 odst. 3 StavZ, které blíže definuje povolení výjimky z omezení či zákazu stavební činnosti podle ÚOSU. Jednotlivé výjimky musí být přezkoumány samostatně a vyhodnoceny zvlášť.

Výjimku ze stavební uzávěry lze udělit pouze na základě žádosti. V žádosti musí žadatel uvést jméno a příjmení, datum narození a trvalý pobyt, případně doručovací adresu, případně další náležitosti stanovené v ustanovení § 37 odst. 2 SŘ. Dále je nutné uvést vlastníka nemovitosti, není-li jím přímo žadatel, údaje o pozemku a stavbě, kterých se výjimka ze stavební uzávěry týká. Důležité je také v žádosti uvést záměr dané výjimky a její přesné vymezení.

¹⁰⁸ § 128 odst. 3 NStavZ.

¹⁰⁹ § 99 odst. 3 StavZ.

¹¹⁰ § 134 SŘ.

Vzhledem k tomu, že sám StavZ neobsahuje úpravu konkrétního postupu v řízení o udělení výjimky ze stavební uzávěry, použije se v tomto subsidiárně SŘ a bude vedeno správní řízení¹¹¹. Proti rozhodnutí o udělení výjimky není možné podat odvolání¹¹², neboť fakticky neexistuje nadřízený správní orgán, který by zákonnost tohoto rozhodnutí mohl přezkoumat ve správním řízení. Žadatel, kterému byla žádost o udělení výjimky odmítnuta, může postupovat podle ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (SŘS), přičemž ten přiznává v ustanovení § 65 a násl. SŘS žalobní legitimaci tomu, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, nebo že byl na svých právech zkrácen postupem správního orgánu, a to způsobem, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí. Aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení OOP je podle ustanovení § 101a SŘS ten, kdo tvrdí, že byl tímto OOP zkrácen na svých právech, přičemž aktivní žalobní legitimaci SŘS přiznává i obcím, bylo-li OOP vydáno krajem¹¹³.

Rozhodnutím o povolení výjimky ze stavební uzávěry dochází ke změně právního stavu, neboť dochází k založení práva např. umístit stavbu v místě, kde to ÚOSU zakazuje.

Stejně jako v případně postupu řízení o udělení výjimky, ani pro stanovení účastníků řízení neobsahuje StavZ konkrétní právní úpravu. I účastníci řízení jsou tedy specifikováni podle SŘ, a to dle ustanovení § 27 SŘ. Protože v řízení o udělení výjimky ze stavební uzávěry jde o řízení na žádost, je účastníkem zejména žadatel. Cílem žádosti o udělení výjimky je získat možnost k činnosti, kterou ÚOSU zcela vylučuje.

Rada obce přikáže příslušnému útvaru obecního úřadu přípravu podkladů pro rozhodování o udělení výjimky ze stavební uzávěry. StavZ není stanovena povinnost projednat udělení výjimky s dotčenými orgány, ti tedy nemohou být účastníky řízení. Příslušný správní orgán si však od dotčených orgánů může vyžádat vyjádření, a to zejména z toho důvodu, aby povolením výjimky nedošlo ke zmaření účelu samotné stavební uzávěry¹¹⁴.

Příslušný radou pověřený útvar, kterým může být například odbor nebo referát, připraví rozhodnutí a následně jej předloží radě obce k hlasování.

¹¹¹ § 192 odst. 1 StavZ.

¹¹² § 99 odst. 3 věta druhá StavZ.

¹¹³ § 101a odst. 2 SŘS.

¹¹⁴ § 50 SŘ.

Rada obce je schopná usnášet se, pokud je přítomna nadpoloviční většina jejích členů a k platnému usnesení či rozhodnutí je potřebný souhlas nadpoloviční většiny všech jejích členů¹¹⁵. V případě, že o výjimce ze stavební uzávěry bude rozhodovat rada kraje, platí stejná pravidla jako v případě rady obce¹¹⁶.

Samotné rozhodnutí o povolení výjimky z ÚOSU je přijato radou obce usnesením a musí splňovat určité náležitosti, které jsou stanoveny v ustanovení § 68 SR, přičemž se jedná o výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

Je nutné zdůraznit, že rozhodnutím o povolení výjimky ze stavební uzávěry je jen prvním krokem k případnému např. umístění stavby. Povolení výjimky totiž nezakládá konkrétní povolení k činnostem směřujících k zastavění pozemku, neboť k tomuto je třeba územního rozhodnutí či souhlasu, jež jsou samostatnými rozhodnutími.

2.5 Způsoby zániku stavební uzávěry

Zánik stavební uzávěry StavZ neupravuje a vzhledem k tomu, že ÚOSU je, opatřením obecné povahy, platí pro něj stejná pravidla jako pro OOP.

OOP pozbývá svých účinků uplynutím doby, pozdějším OOP nahrazujícím předchozí, v rámci přezkumného řízení nebo rozsudkem soudu v řízení o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části, příp. nálezem Ústavního soudu (ÚS) v řízení o ústavní stížnosti¹¹⁷.

Jak již bylo uvedeno výše, StavZ neupravuje konkrétní dobu trvání ÚOSU. Aktuální situace tedy neumožňuje, aby stavební uzávěra zanikla uplynutím doby, na kterou byla vydána. Tato mezera v zákoně je ovšem vyřešena NStavZ, který již zakotvuje nejdelší možnou dobu trvání stavební uzávěry, a to 6 let¹¹⁸.

Zánik stavební uzávěry pozdějším OOP možný je, neboť stavební uzávěra je obvykle vydávána na dobu, než je schválen nový územní plán či jeho změna, přičemž územní plán je také vydáván formou opatření obecné povahy¹¹⁹. Stavební uzávěra tedy pozbývá svých účinků ve chvíli, kdy územní plán či jeho změna nabydou účinnosti.

Dalším způsobem zániku stavební uzávěry, je zrušení ÚOSU rozhodnutím soudu nebo v přezkumném řízení. Řízení před soudem se řídí SŘS, konkrétně

¹¹⁵ § 101 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁶ § 58 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁷ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část. 2.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s. ISBN 978-80-7400-820-7.

¹¹⁸ § 123 odst. 3 NStavZ.

¹¹⁹ § 43 odst. 4 StavZ.

ustanoveními týkajícími se řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, které jsou blíže definované v ustanovení § 101a a násl. SŘS. Přezkumné řízení je pak zakotveno ve správním řádu v ustanoveních § 94 a násl. SŘ.

V řízení o zrušení OOP podle SŘS má aktivní legitimaci osoba, která byla zkrácena na svých právech¹²⁰. NSS se vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, tak, že „skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezavazuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.“¹²¹ Z uvedeného vyplývá, že pro aktivní legitimaci není podstatné, zda navrhovatel uplatnil námitky či nikoliv¹²².

Aktivně legitimován je rovněž ten, komu zákon dává oprávnění ve věci, ve které bylo OOP užito, podat návrh na zrušení OOP, přičemž takový návrh může navrhovatel podat pouze společně se žalobou nebo jiným návrhem¹²³ (tzv. incidenční přezkum) – tedy ve stejné lhůtě, ve které je podávána žaloba, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 SŘS¹²⁴. Navrhnout zrušení OOP nebo jeho části, jež bylo vydáno krajem, může i obec¹²⁵.

Pasivní legitimaci má podle StavZ ten, kdo příslušné OOP vydal¹²⁶, přičemž podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, „odpůrcem v řízení o zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoli toto zastupitelstvo samotné“¹²⁷. Přestože bylo v uvedeném judikátu řešeno zrušení územního plánu a nikoliv ÚOSU, je možné jej aplikovat stejně, neboť jak ÚOSU tak územní plán jsou vydávány ve formě OOP. Nastane-li situace, že navrhovatel chybně určí odpůrce, správní soud je povinen jednat jako s odpůrcem s tím, kdo napadené OOP vydal. V případě, že by soud jednal s jinou osobou, než která je stanovena zákonem, rozhodnutí soudu bude nutné prohlásit za zmatečné¹²⁸.

¹²⁰ § 101a odst. 1 SŘS.

¹²¹ Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

¹²² Tamtéž.

¹²³ § 101a odst. 1 SŘS.

¹²⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

¹²⁵ § 101a odst. 2 SŘS.

¹²⁶ § 101a odst. 3 StavZ.

¹²⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

¹²⁸ Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-135.

V případě incidenčního přezkumu dochází k dotčení na právech pouze zprostředkovaně prostřednictvím vydaného správního rozhodnutí, které ukládá navrhovateli povinnost nebo jiné osobě zakládá právo. Tedy přestože to zákon výslovně nestanovuje, dotčení na právech se pouze předpokládá¹²⁹.

Zákon k podání návrhu na zrušení OOP stanovuje objektivní lhůtu 1 roku ode dne nabytí účinnosti příslušného OOP. Zmeškání této lhůty nelze prominout¹³⁰, přičemž podání opožděného návrhu bude znamenat jeho odmítnutí. V některých případech je však možné využít jiné prostředky obrany. Takovými případy jsou například situace, kdy vlastníku pozemku zprvu stavební uzávěra nijak nevadí, avšak obec je dlouhodobě nečinná a v důsledku toho trvá stavební uzávěra nepřiměřeně dlouhou dobu, přičemž lhůta pro podání návrhu na zrušení ÚOSU uplyne. V takovém případě se jedná o nezákonný zásah a je možné podat žalobu proti nezákonnému zásahu¹³¹, přičemž řízení o této žalobě se řídí ustanoveními § 82 a násl. SŘS.

Návrh na zrušení OOP musí obsahovat obecné náležitosti podání, které zakotvuje SŘ, a dále musí obsahovat návrhové body, ze kterých musí být zřejmé skutkové i právní důvody, v nichž navrhovatel spatřuje nezákonnost příslušného OOP. V průběhu řízení může navrhovatel tyto body kdykoliv omezit, nelze však návrhové body rozšiřovat¹³². Chybí-li některá z podstatných náležitostí návrhu, příslušný orgán pomůže takové nedostatky navrhovateli odstranit nebo jej vyzve k doplnění a zároveň jej poučí o procesních důsledcích následujících v případě, že této výzvě nebude vyhověno, přičemž k odstranění těchto nedostatků mu poskytne přiměřenou lhůtu¹³³.

Věcná příslušnost k rozhodování ve věcech zrušení OOP je dána krajským soudům, přičemž tyto mají za úkol posoudit zejména zákonnost OOP, dále posuzují pravomoc a příslušnost orgánu, který je vydal, a zda bylo OOP vydáno způsobem, jež stanoví zákon.

Při přezkumu OOP by se soud měl řídit algoritmem přezkumu OOP, který je vymezen NSS v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, a to formálními i materiálními kritérii. Formální hlediska, kterými se posuzuje

¹²⁹ BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 10. 2. 2022]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹³⁰ § 101b odst. 1 věta druhá SŘS.

¹³¹ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86.

¹³² § 101b odst. 2 SŘS.

¹³³ § 37 odst. 3 SŘS.

soulad s procesním právem, spočívají v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat OOP, v přezkumu otázky, zda správní orgány při vydání OOP nepřekročil meze své působnosti a v přezkumu otázky, zda bylo OOP vydáno zákonem stanoveným způsobem. Materiální kritéria, kterými je posuzován soulad s právem hmotným, spočívají v přezkumu obsahu OOP z hlediska rozporu se zákonem a přezkum obsahu napadeného OOP z hlediska jeho proporcionality¹³⁴. Považuji za důležité zmínit, že v době vydání tohoto algoritmu nestanovoval zákon vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu jako je tomu v současné chvíli¹³⁵, a proto jej lze nyní považovat spíše za návod, jak postupovat v případě přezkumu OOP, neboť v důsledku vázanosti soudu návrhem je pro úplnou aplikaci algoritmu nutné, aby všechny jeho kroky uvedl návrhvatel v návrhu.

Na rozhodnutí stanovuje zákon soudu lhůtu 90 dnů ode dne doručení návrhu, přičemž soud může buď návrh zamítnout pro nedůvodnost, či dané opatření nebo jeho část zrušit ke dni, který v rozsudku stanoví, je-li v rozporu se zákonem, nebo jestliže ten, kdo OOP vydal, překročil meze své pravomoci a působnosti, nebo nebylo-li OOP vydáno zákonem stanoveným způsobem¹³⁶. Rozhodnutí o zamítnutí návrhu ovšem není překážkou věci rozhodnuté, neboť OOP může být napadeno znovu v odlišném rozsahu či z odlišných důvodů, ať už stejnou či jinou osobou, a to za předpokladu splnění podmínek řízení.

Zásadní náležitostí rozhodnutí o zrušení OOP je stanovení dne, ke kterému je OOP zrušeno. Tento okamžik může soud určit k jakémukoliv dni, a to i ke dni předcházejícímu nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení OOP (např. ke dni podání návrhu)¹³⁷. OOP tak může být například zrušeno od samého počátku, a tedy k němu v dalších soudních řízeních nebude přihlíženo, nicméně toto se týká pouze již běžících řízení. Na ukončená řízení se uplatní pravidlo, že práva a povinnosti z právních vztahů, jež vznikly před nabytím právní moci zrušujícího rozsudku, zůstávají zachována. V opačném případě by došlo k porušení zákona a k rozporu se zásadou legitimního očekávání¹³⁸.

V rozsudku ve věci návrhu na zrušení OOP není možné přiznat odkladný účinek, neboť podle NSS chybí v tomto řízení opora zákona. Pro úplnost uvádím,

¹³⁴ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

¹³⁵ § 101d odst. 1 SŘS.

¹³⁶ § 101d odst. 2 StavZ.

¹³⁷ Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63.

¹³⁸ BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 10. 2. 2022]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

že v řízení o kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení OOP je přiznání odkladného účinku kasační stížnosti naopak možné¹³⁹.

NStavZ řeší situaci ohledně zániku ÚOSU obdobně s tím, že ukládá správnímu orgánu (úřadu územního plánování nebo NSÚ), jež územní opatření vydal, aby zveřejnil příslušný rozsudek v národním geoportálu územního plánování¹⁴⁰.

2.6 Náhrady za změnu v území

Důsledkem užití ÚOSU je omezení práv vlastníků pozemků nebo staveb, kterých se toto územní opatření týká. Již zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (LZPS), jako jeden ze základních zákonů demokratického právního státu, které společně s dalšími ústavními zákony tvoří ústavní pořádek České republiky, stanoví právo každého vlastnit majetek¹⁴¹. Vlastník je oprávněn nakládat se svým majetkem jakýmkoli způsobem, jež uzná za vhodný. Jiné osoby jsou nuceny zdržet se neodůvodněných zásahů do vlastnictví jiného, naproti tomu vlastník má povinnost nezneužívat majetek a nezpůsobovat jiným škodu. Za škodu způsobenou výkonem svého vlastnického práva je zodpovědný¹⁴².

Vlastnictví jako jedno ze základních předpokladů svobody a rozvoje jednotlivce není absolutní¹⁴³, ovšem meze takového práva je možné omezit pouze ve veřejném zájmu, ze zákonem stanovených důvodů a za náhradu¹⁴⁴. Vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva se věnuje zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Tento zákon definuje vyvlastnění jako „*odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.*“¹⁴⁵

¹³⁹ Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.

¹⁴⁰ § 128 odst. 4 NStavZ.

¹⁴¹ Čl. 11 odst. 1 LZPS.

¹⁴² BAŇOUCH, H., BAROŠ, J., BOBEK, M., JÄGER, P., KOKEŠ, M., KYSELA, J., LANGÁŠEK, T., MOLEK, P., POSPÍŠIL, I., ŠIMÁČKOVÁ, K., ŠIMÍČEK, V., WAGNEROVÁ, E., WINTR, J. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 11. 2. 2022]. ASPI_ID KO2_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁴³ BAŇOUCH, H., BAROŠ, J., BOBEK, M., JÄGER, P., KOKEŠ, M., KYSELA, J., LANGÁŠEK, T., MOLEK, P., POSPÍŠIL, I., ŠIMÁČKOVÁ, K., ŠIMÍČEK, V., WAGNEROVÁ, E., WINTR, J. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 11. 2. 2022]. ASPI_ID KO2_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁴⁴ Čl. 11 odst. 4 LZPS.

¹⁴⁵ § 2 písm. a) zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

Stavební uzávěra je tedy také určitým druhem omezení vlastnického práva, neboť na základě ÚOSU je omezena či přímo zakázána stavební činnost na daném území vymezeném územním opatřením, čímž může dojít ke způsobení majetkové újmy vlastníka tohoto pozemku či stavby. Stavební uzávěra je totiž negativním zásahem do vlastnických práv¹⁴⁶.

Změna v území je StavZ vymezena jako „*změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umístování staveb a jejich změn*.“¹⁴⁷ Tento pojem neznamená jakoukoliv změnu ve využití území, ale v umístování staveb a jejich změny¹⁴⁸. Prověřování a posuzování, zda je daná změna v území potřebná, je jedním z úkolů územního plánování¹⁴⁹.

Zákon upravuje dvě situace, kdy vlastníkovu pozemku náleží náhrada za změnu v území. První případ tvoří omezení práv k pozemku nebo ke stavbě stavební uzávěrou, přičemž vlastníkovu pozemku či stavby byla způsobena majetková újma¹⁵⁰. Druhý případ nastává ve chvíli, kdy dojde v důsledku vydání ÚOSU ke zrušení určení pozemku k zastavění¹⁵¹. V obou případech musí být vzniklá újma prokazatelná a vzhledem k tomu, že je náhrada za změnu v území koncipována jako náhrada škody, je na vlastníkovu pozemku její výši prokázat¹⁵². Také platí, že vlastník může požadovat jen náhradu ve výši nákladů, které již byly vynaloženy např. na přípravu stavby (koupě pozemku, projektová dokumentace), tedy musí jít o reálně vzniklou újmu. Majetková újma nevznikne tam, kde dojde pouze ke znehodnocení daného území v důsledku změny územního plánu¹⁵³, což lze hodnotit spíše negativně, neboť v důsledku znehodnocení daného území dochází ke snižování jeho lukrativnosti, a tedy i snížení možností případného prodeje.

¹⁴⁶ BAHÝL, J., GREGOROVÁ, J., HAMRLOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ, S., PRŮCHA, P., PŮČEK, P., STUDNÍČKA, M., VAŠÍKOVÁ, J., VEČEŘOVÁ, J. *Stavební zákon: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 11. 2. 2022]. ASPI_ID KO18312006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁴⁷ § 2 odst. 1 písm. a) StavZ.

¹⁴⁸ MALÝ, S. *Stavební zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 13. 2. 2022]. ASPI_ID KO183_2006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁴⁹ § 19 odst. 1 písm. c) StavZ.

¹⁵⁰ § 102 odst. 1 StavZ.

¹⁵¹ § 102 odst. 2 StavZ.

¹⁵² BAHÝL, J., GREGOROVÁ, J., HAMRLOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ, S., PRŮCHA, P., PŮČEK, P., STUDNÍČKA, M., VAŠÍKOVÁ, J., VEČEŘOVÁ, J. *Stavební zákon: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 13. 2. 2022]. ASPI_ID KO18312006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁵³ MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, 954 s. ISBN 978-80-7380-703-0.

Ve StavZ nalezneme i ustanovení upravující situace, kdy náhrada vlastníkovi pozemku nenáleží. Jedná se o případy, kdy bylo ÚOSU vydáno přímo na návrh vlastníka, nebo uplynula lhůta 5 let ode dne, kdy nabyl účinnosti územní či regulační plán nebo jejich změny. Tato ustanovení StavZ se neuplatní tehdy, pokud došlo v této pětileté lhůtě k nabytí účinnosti rozhodnutí o umístění stavby či územního souhlasu pro stavbu, pro něž bylo zastavění určeno nebo byla-li před uplynutím této lhůty uzavřena veřejnoprávní smlouva, která nahradila územní rozhodnutí, a je-li tato smlouva účinná¹⁵⁴.

Při určování nároku na náhradu za změnu v území je nutné zohlednit možné prodloužení lhůty uvedené v předchozím odstavci. Bylo-li totiž rozhodování o změnách v území podmíněné vydáním regulačního plánu z podnětu a tento nenabyl účinnosti nebo bylo-li podmíněno zpracováním územní studie, která nebyla zapsána do evidence územně plánovací činnosti do 4 let od vydání územně plánovací dokumentace, jež rozhodování o změnách podmínila, pětiletá lhůta se prodlouží o dobu, o kterou byla překročena lhůta 4 let od vydání územně plánovací dokumentace¹⁵⁵.

Náhrady za změny v území má povinnost uhradit obec, kraj nebo stát, a to na základě písemné žádosti vlastníka¹⁵⁶. Žádost musí obsahovat obecné náležitosti podání stanovené v ustanovení § 37 SŘ a informace prokazující vznik majetkové újmy a musí být adresována příslušnému orgánu, jež vydal ÚOSU, územně plánovací dokumentaci či její aktualizaci či změnu, zrušily územní rozhodnutí, územní souhlas nebo veřejnoprávní smlouvu, která územní rozhodnutí nahradila¹⁵⁷. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2018, č. j. 22 Cdo 2291/2016-179, se „náhrada stanoví ve výši rozdílu mezi cenou stavebního pozemku sjednanou v kupní smlouvě a cenou obvyklou zjištěnou posudkem znalce (...)“¹⁵⁸. K žádosti je tedy nutné přiložit i znalecký posudek, který stanoví cenu obvyklou daného pozemku či stavby. Jak vyplývá z výše uvedeného, náhradu správní orgán poskytuje v penězích a výhradně na základě znaleckého posudku¹⁵⁹.

Zákon dává možnost, aby se správní orgán a žadatel o náhradu za změnu v území dohodli. V případě, že příslušný orgán odmítne poskytnout náhradu, má

¹⁵⁴ § 102 odst. 3 StavZ.

¹⁵⁵ § 102 odst. 4 StavZ.

¹⁵⁶ § 102 odst. 5 StavZ.

¹⁵⁷ Tamtéž.

¹⁵⁸ Rozsudek NS ze dne 27. 6. 2018, č. j. 22 Cdo 2291/2016-179.

¹⁵⁹ Viz Důvodová zpráva k ust. § 102 StavZ.

žadatel právo obrátit se se svým nárokem na soud¹⁶⁰. Neuhrazení náhrady, která podle StavZ vlastníkovu pozemku náleží, ovšem nemá vliv na zákonnost ÚOSU, podle něhož má být náhrada poskytnuta¹⁶¹.

Orgán, který uhradil náhradu za změnu v území (obec, kraj nebo stát), má ze zákona právo žádat odškodnění od orgánu, který způsobil změnu v území. Obcím a krajům ukládá StavZ povinnost uplatnit náhradu škody do 3 měsíců ode dne, kdy poskytly náhradu za změnu v území vlastníkovu pozemku. Náhrada za poskytnutou náhradu jim musí být vyplacena do 3 měsíců ode dne doručení požadavku¹⁶².

StavZ ale také upravuje ve svém ustanovení § 102 odst. 7 situaci, kdy již byla vyplacena náhrada za změnu v území, ovšem změnou okolností se pozemek vrátí do původního stavu, jež umožňuje zastavění. V takovém případě je ten, komu byla vyplacena náhrada (vlastník pozemku), povinen vrátit poskytnutou náhradu v plné výši do 3 měsíců ode dne, kdy byl o vzniku takové povinnosti vyrozuměn.

Ten, komu byla náhrada vyplacena, není povinen ji vrátit, uplyne-li lhůta 5 let ode dne, kdy nabyde účinnosti změna územního plánu, změna nebo zrušení regulačního plánu nebo ode dne, kdy pozbyde platnosti územní rozhodnutí, na jehož základě náhrada vznikla. Povinnost vrátit náhradu nemá rovněž osoba, která při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace, na jejímž základě se pozemek vrátil do původního stavu, uplatnila námitku nebo připomínku¹⁶³.

3 Stavební uzávěry vydané podle zákona č. 50/1976 Sb.

Rekodifikace stavebního zákona nebyla některými správními orgány přijímána radostně, přičemž za největší „prohřešek“ NStavZ byla považována úprava územního plánování¹⁶⁴. Vzhledem ke skutečnosti, že právní úprava územního plánování a stavebního řádu je značně problematická, nabývá NStavZ účinnosti postupně.

Jedním z již účinných ustanovení je § 326 odst. 1 NStavZ. V tomto ustanovení NStavZ stanoví, že stavební uzávěry, které byly vydány podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (StavZ 1976), aby zamezily

¹⁶⁰ § 102 odst. 5 StavZ.

¹⁶¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

¹⁶² § 102 odst. 6 StavZ.

¹⁶³ § 102 odst. 7 StavZ.

¹⁶⁴ K tomu např. DUZBABOVÁ, Zuzana, s využitím ČTK. [online]. 6. 11. 2020. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.tvarchitect.com/clanek/novy-stavebni-zakon-je-jedna-velka-chyba-shoduji-se-predstavitele-velkych-mest/>

možnosti ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, pozbývají platnosti¹⁶⁵.

Důvodem přijetí tohoto ustanovení byla dlouhotrvající blokáce území, aniž by existovaly jakékoliv kroky k vydání nové územně plánovací dokumentace a tím došlo ke zrušení stavební uzávěry na daném území. Cílem této právní úpravy je jednoznačně odstranit dlouhodobé a ve většině případů i naprosto nevhodné blokáce území¹⁶⁶. Nová právní úprava je tak odezvou na ustálenou judikaturu, která sama říká, že ÚOSU lze využít pouze jako dočasné řešení, nikoliv jako řešení trvalé. Jednotlivá rozhodnutí NSS se opírají o zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, neboť je v rozporu s ústavními předpisy, aby byl vlastník nemovitosti omezen v nakládání s majetkem po neomezenou dobu a bezdůvodně¹⁶⁷. Za trvalé řešení územního rozvoje je považován územní plán, případně jiný nástroj územního plánování, nikoliv stavební uzávěra. NStavZ je tedy kladen důraz na dočasnost ÚOSU.

Stavební uzávěry vydané podle StavZ 1976 platí již více jak 15 let, což je považováno za nepřiměřeně dlouhé omezení vlastnictví¹⁶⁸. Z tohoto důvodu pozbývají tyto stavební uzávěry platnosti ve chvíli, kdy příslušné ustanovení NStavZ nabylo účinnosti, tj. k 1. lednu 2022. Toto ustanovení NStavZ navazuje na ustanovení § 123 odst. 2 NStavZ, který stanovuje dobu trvání ÚOSU na maximálně 6 let. Domnívám se, že pokud se za 15 let nepodařilo obcím ukončit proces dokončení územně plánovací dokumentace, jedná se především o důsledek nedbalého přístupu obcí stran územního plánování, protože měla být zohledněna tato omezení principiálně dočasného charakteru v aktualizovaném územním plánu.

Z tohoto hlediska vnímám novou právní úpravu NStavZ jako pozitivní, neboť může vyřešit letitý právně sporný stav, kdy dle územního plánu zastavitelné pozemky nelze současně použít pro tento způsob. Naopak vnímám jako značně kontroverzní postup, kdy pro vyřešení situace stran stavebních uzávěr, byla ponechána z pohledu problematiky územního plánování poměrně krátká doba do účinnosti NStavZ, kterou lze považovat přinejmenším za hraniční pro právně bezvadnou aktualizaci územního plánu včetně určité integrace nově nesouladných

¹⁶⁵ § 326 odst. 1 NStavZ.

¹⁶⁶ *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. MMR: 16. 7. 2021. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/vyjadreni-mmr-ke-zruseni-stavebnich-uzaver>

¹⁶⁷ K tomu např. KADEŘÁBEK, Tomáš. [online]. 19. 7. 2021. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://faei.cz/novy-stavebni-zakon-nerusi-vsechny-stavebni-uzavery/>

¹⁶⁸ Viz Důvodová zpráva k ust. § 326 odst. 1 NStavZ.

stavebních uzávěr, a to přestože problematika územního plánování dopadá i na malé obce nemající vlastní právní odbor ani odborné zázemí, kde proces přípravy nového územního plánu platného často i desítky let představuje několikaleté úsilí.

Z pohledu obcí pak může nastat velmi problémová situace z hlediska přípravy nového územního plánu, neboť obec jakožto pořizovatel územního plánu je podle StavZ povinna zajistit spolupráci s projektantem, který je jako jediný oprávněn ke zpracování územního plánu¹⁶⁹, a to z toho důvodu, že zpracování územně plánovací dokumentace je podle § 158 StavZ zařazeno do projektové činnosti ve výstavbě. Oprávnění k provádění této činnosti je udělováno Českou komorou architektů podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, přičemž tento zákon rovněž stanovuje jak podmínky pro udělení autorizace, tak podmínky pro výkon takové činnosti. Pro obce však může nastat komplikace při pořizování územního plánu v tom, že autorizovaných osob není v České republice příliš mnoho. Česká komora architektů uvádí 5 404 osob¹⁷⁰, z nichž ne všichni vykonávají činnosti týkající se územního plánování, přičemž může nastat situace, že obec zkrátka nestihne připravit nový územní plán, neboť nezíská pro spolupráci autorizovanou osobu.

Velké obavy vzbudily u veřejnosti domněnky, že NStavZ zruší veškeré stavební uzávěry, které byly vydány do nabytí jeho účinnosti. To však neplatí, neboť NStavZ zakotvuje úpravu této problematiky tak, že zrušuje všechny stavební uzávěry vydané podle StavZ 1976, a ty, které byly vydány za účinnosti StavZ upravuje v ustanovení § 326 odst. 2 NStavZ. Toto ustanovení však nabývá účinnosti až 1. července 2023, tedy v současné chvíli není účinné.

V případě stavební uzávěry vydané podle StavZ je stanovena povinnost, aby úřad územního plánování takovou stavební uzávěru prověřil z hlediska její aktuálnosti a také souladu s požadavky NStavZ, a to nejpozději do 1 roku ode dne, kdy NStavZ nabyde účinnosti. V případě, že prověřované stavební uzávěry budou v souladu s ustanoveními NStavZ, budou vloženy do NGÚP. Teprve nebudou-li splňovat stanovené požadavky, dojde k jejich zrušení podle ustanovení

¹⁶⁹ § 22 odst. 4 StavZ.

¹⁷⁰ Česká komora architektů vede zcela přirozeně seznam autorizovaných architektů, který je rovněž zveřejněn na webových stránkách této komory, kde je možné jednotlivé architektky vyhledat podle různých měřítek. Dostupné z: <https://www.cka.cz/cs>, samotný seznam autorizovaných architektů je pak dostupný z: <https://www.cka.cz/cs/svet-architektury/seznam-architektu>.

§ 123 odst. 4 NStavZ¹⁷¹. Ke zrušení ÚOSU má pravomoc orgán, který toto územní opatření vydal.

Podle StavZ 1976 bylo vydáno velké množství stavebních uzávěr, přičemž do nabytí účinnosti zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, kterým byl do českého právního řádu zaveden institut opatření obecné povahy, bylo možné stavební uzávěru vydat formou nařízení obce či územního rozhodnutí¹⁷².

Formou nařízení byla vydána stavební uzávěra například v obci Mníšek pod Brdy (Nařízení obce Mníšek pod Brdy č. 1/2006 o stavební uzávěře), přičemž toto nařízení bylo zrušeno rozsudkem NSS ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86.

V tomto rozhodnutí NSS konstatoval, že „*v době vyhlášení stavební uzávěry tedy ještě nebyla připravena taková územně plánovací dokumentace, která by bránila funkčnímu využití dotčených pozemků pro trvalé bydlení, takže odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovený postup. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že proces vedoucí k vyhlášení stavební uzávěry nelze chápat jako samostatný a izolovaný, ale je na něj nutné nahlížet v širších souvislostech, tedy zejména v návaznosti na vznikající územně plánovací dokumentaci.*“¹⁷³ Dále NSS konstatoval, že procesní postup odpůrce při vydávání napadeného OOP byl v rozporu i s principem legitimního očekávání, přičemž v tomto směru se opírá o nálezy ÚS ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, podle kterého „*ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.*“¹⁷⁴ Ústavní zásadu legitimního očekávání lze nalézt i v ustanovení § 2 odst. 4 SŘ, podle kterého správní orgán musí při přijímání řešení dbát na jeho soulad s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly¹⁷⁵.

¹⁷¹ § 326 odst. 2 NStavZ.

¹⁷² § 32 odst. 1 písm. d) StavZ 1976 a § 33 odst. 3 StavZ 1976.

¹⁷³ Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86.

¹⁷⁴ Nález ÚS ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03.

¹⁷⁵ § 2 odst. 4 SŘ.

Z uvedeného vyplývá, že napadené OOP neuspělo ve třetím kroku algoritmu pro přezkum OOP¹⁷⁶, přičemž s daným rozhodnutím nelze než souhlasit, neboť v demokratickém právním státě je nepřípustné porušování ústavních principů především z hlediska vázanosti státu a jeho orgánů platnými právními předpisy.

Dalším příkladem vydání stavební uzávěry formou nařízení podle StavZ 1976 je stavební uzávěra ve městě Říčany. Rada města Říčany schválila usnesením ze dne 18. 10. 2006 stavební uzávěru formou nařízení, přičemž i tato byla zrušena rozsudkem NSS ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27.

NSS se zde zabýval zejména pravomocí k povolení výjimky ze stavební uzávěry a dále dobou trvání stavební uzávěry. Povolení výjimky bylo nařízením města Říčany svěřeno do rukou stavebního úřadu, který tak měl výjimky povolovat po dohodě s městem Říčany. K tomuto NSS uvádí, že „z hlediska Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod (zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle nichž lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem) je nutno považovat za problematický v prvé řadě § 3 přezkoumávaného nařízení. Zatímco totiž u stavebních uzávěr, které vydával stavební úřad formou územního rozhodnutí, byl stavební úřad zároveň ze zákona oprávněn v odůvodněných případech povolovat výjimky (§ 41 odst. 3 starého stavebního zákona) a zatímco obdobné oprávnění svěřuje § 99 odst. 3 nového stavebního zákona radě obce nebo kraje, pokud jde o stavební uzávěry jimi vydané již jako opatření obecné povahy podle nového stavebního zákona, u stavebních uzávěr vydaných podle § 33 odst. 3 starého stavebního zákona formou obecně závazného předpisu tento zákon k takovému postupu orgán, který tento předpis vydal, nezmocňoval.“¹⁷⁷

Česká republika je svrchovaným, jednotným a demokratickým právním státem, který je založen na účtě k právům a svobodám člověka a občana¹⁷⁸, přičemž k tomuto jednoznačně patří naplňování určitých právních principů, kterými je založeno nejen jeho fungování, ale i jeho samotná existence. Jedním z nejzákladnějších znaků právního státu je právě dodržování principu legality, který je definován Ústavou ČR a LZPS¹⁷⁹, jež jsou součástí ústavního pořádku České republiky¹⁸⁰. Princip legality stanovuje státním orgánům povinnost,

¹⁷⁶ Tento algoritmus přezkumu OOP byl vymezen rozsudkem NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98; blíže charakterizováno v kapitole 2. 5 Způsoby zániku stavební uzávěry.

¹⁷⁷ Rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27.

¹⁷⁸ Čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.

¹⁷⁹ Čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 LZPS.

¹⁸⁰ Čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR.

aby se při své činnosti držely jen právních předpisů, postupovaly s nimi v souladu a způsobem v nich stanoveným.

Vzhledem k tomu, že tehdy platná právní úprava nestanovovala oprávnění stavebního úřadu k povolování výjimek v případě vydání stavební uzávěry formou nařízení, došlo k odklonu od principu legality, čímž došlo k porušení právní jistoty a legitimního očekávání jakožto jedněch ze základních ústavních principů, což je v demokratickém právním státě zcela nepřijatelné.

V uvedeném případě NSS také zhodnotil nesplnění požadavku dočasnosti charakteru ÚOSU, přičemž přisvědčil navrhovatelům, a to tak, že *„napadená stavební uzávěra tento zákonný požadavek dočasného charakteru nesplňuje, když z jejího obsahu toliko vyplývá, že byla vyhlášena z důvodu pořízení regulačního plánu. Trvání předmětné stavební uzávěry však není žádným způsobem výslovně omezeno, a to ani schválením zmíněného regulačního plánu ani jeho účinností. Jakkoli by tedy daná stavební uzávěra sledovala legitimní účel spočívající v umožnění budoucího využití území nebo jeho organizace podle připravované územně plánovací dokumentace, a jakkoli je zřejmé, že úmyslem odpůrce bylo přijmout tuto stavební uzávěru pouze na omezenou dobu, nebyl tento úmysl v samotném textu nařízení o stavební uzávěře dostatečně jasně vyjádřen.“*¹⁸¹

V rámci právního hodnocení tohoto nedostatku stavební uzávěry lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30, v němž NSS vyslovil, že *„má-li stavební uzávěra vydaná podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 formou obecně závazného předpisu obstát i za účinnosti stavebního zákona z roku 2006, musí z hmotněprávního hlediska odpovídat jeho požadavkům.“*¹⁸²

NSS v této věci konstatoval rozpor napadené stavební uzávěry s hmotným právem, neboť neodpovídá požadavku dočasného charakteru tohoto nařízení, přičemž se zároveň zabýval otázkou formálního pochybení odpůrce při stanovení neomezené doby trvání stavební uzávěry. Za důvod zrušení stavební uzávěry označil nepřiměřeně dlouhou dosavadní dobu trvání v souvislosti s nečinností odpůrce z hlediska vydání regulačního plánu, neboť do doby rozhodnutí nebylo s pořízením regulačního plánu ani započato.

Přestože odpůrce v tomto řízení před NSS odkazoval na skutečnost, že k pořízení regulačního plánu nebyla zákonem stanovena žádná lhůta

¹⁸¹ Rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27.

¹⁸² Rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30.

a že pro jeho vydání bylo třeba podnětu fyzické či právnické osoby, považují rozhodnutí NSS za zcela správné. Napadené nařízení o stavební uzávěře bylo vydáno z důvodu vydání regulačního plánu, přičemž odpůrce musel znát tehdy platnou právní úpravu a musel být srozuměn s tím, že pro vydání regulačního plánu je důležitá žádost fyzické či právnické osoby. Jak již bylo uvedeno výše, proces vydání stavební uzávěry nelze chápat jako samostatný a izolovaný, ale je nutné na něj nahlížet v návaznosti na vznikající územně plánovací dokumentaci, kterou je v tomto případě regulační plán. Lze tedy konstatovat, že odpůrce měl vyvinout bezodkladně po vydání stavební uzávěry patřičné úsilí vedoucí k vydání regulačního plánu a nespolehat na jiné osoby.

Vzhledem k tomu, že odpůrce žádné kroky, které by vedly k vydání regulačního plánu, nečinil, NSS předmětnou stavební uzávěru zrušil, a to ke dni právní moci rozsudku, neboť byla v rozporu s hmotným právem a zásadou proporcionality¹⁸³.

Formu územního rozhodnutí měla stavební uzávěra vydaná Magistrátem hlavního města Prahy dne 23. 4. 1997, zn. 123033/97 OUR/DI/Ex, která se týkala nedokončených úseků nadřazené komunikační sítě v celkem 77 katastrálních územích. Jak se vyjádřil NSS ve svém rozsudku ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191, „stejně jako v případě nařízení obce podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, i stavební uzávěry vydané ve formě územního rozhodnutí podle § 32 odst. 1 písm. d) téhož zákona je třeba pojímat jako opatření obecné povahy, neboť i na územní rozhodnutí o stavební uzávěře je po materiální stránce třeba nahlížet jako na opatření obecné povahy, přičemž materiální stránka je pro připuštění soudního přezkumu rozhodující.“¹⁸⁴

I v případě stavební uzávěry vydané formou územního rozhodnutí je tedy třeba na takové rozhodnutí nahlížet jako na OOP, a tedy k rozhodování o zrušení o něm nebo jeho části je příslušný NSS, který v plném rozsahu zrušil shora uvedené rozhodnutí o stavební uzávěře výše uvedeným rozsudkem ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.

V tomto řízení se NSS zabýval otázkou navázání časového rozsahu stavební uzávěry na vydání kolaudačních či jiných rozhodnutí, přičemž se zabýval zejména požadavky StavZ s odkazem na závěry rozsudku NSS ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30. NSS na to dospěl k závěru, že „takto vymezený časový rozsah

¹⁸³ Rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27.

¹⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191.

stavební uzávěry zásadně neodpovídá požadavkům stavebního zákona z roku 2006. Z ustanovení § 97 odst. 1 věta první stavebního zákona je třeba dovodit, že stavební uzávěrou lze omezit nebo zakázat stavební činnost ve vymezeném území pouze dočasně a výhradně tehdy, pokud by tato stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území buď a) podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo b) podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Časový rozsah stavební uzávěry však nelze navázat na vydání kolaudačních rozhodnutí na stavby, které mají být v předmětném území realizovány, jakož ani na (případnou) budoucí územně plánovací dokumentaci, která není žádným způsobem blíže vymezena a o jejímž pořízení nebylo dosud rozhodnuto.“¹⁸⁵

Nezbývá než konstatovat, že cílem stavební uzávěry po nabytí účinnosti StavZ je ochrana před ztížením či znemožněním budoucího využití území podle územně plánovací dokumentace, jež má být v době vyhlášení stavební uzávěry již připravována a jejím obsahem má být plánované využití území, přičemž tento účel a doba platnosti má být uveden ve výroku a odůvodnění rozhodnutí o stavební uzávěře.

Vzhledem k tomu, že doba trvání předmětné stavební uzávěry byla odvozena od odpůrcem v budoucnu vydávaných rozhodnutí navazujících na vydání kolaudační rozhodnutí, je nutné potvrdit, že vymezení časového rozsahu stavební uzávěry tímto způsobem je zcela v rozporu s požadavky StavZ, a to zejména z toho důvodu, že kolaudační rozhodnutí není rozhodnutím ani opatřením v území, kterým by docházelo k úpravě využití území, nýbrž se jedná o podmínku užívání dokončené stavby¹⁸⁶.

Uvedené příklady přijatých stavebních uzávěr, ať již formou nařízení nebo formou územního rozhodnutí, byly zrušeny již před nabytím účinnosti § 326 odst. 1 NStavZ, a tedy se jich toto ustanovení netýká. Považuji ovšem za přinejmenším vhodné představit tyto případy, neboť na jejich základě lze dobře pochopit praktické problémy při vydávání ÚOSU, se kterými se vrcholné soudní orgány i Ústavní soud musely v oblasti správního soudnictví vypořádat.

¹⁸⁵ Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191.

¹⁸⁶ Tamtéž.

3.1 Stavební uzávěra obce Stojčín

Dne 26. 9. 2006 schválilo v souladu s tehdy platnou právní úpravou Zastupitelstvo obce Stojčín nařízení č. 1/2006 o stavební uzávěře. Stavební uzávěra byla vyhlášena na část území v obci Stojčín, které zastupitelstvo vymezilo v grafické příloze nařízení, přičemž stavební uzávěra měla trvat do nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky, jíž se měl vyhlásit regulační plán pro dotčené území obce. Nařízením č. 3/2006 o stavební uzávěře, které bylo schváleno zastupitelstvem dne 15. 12. 2006, bylo nařízení č. 1/2006 o stavební uzávěře zrušeno. Novým nařízením Zastupitelstvo obce Stojčín vyhlásilo trvalou stavební uzávěru na území, které bylo podrobně graficky vymezeno v mapě 1:2000 v příloze tohoto nařízení.

Tímto nařízením došlo k zákazu umístování nových staveb, povolování a provádění veškerých staveb a změn stávajících staveb, včetně drobných staveb, stavebních úprav a přípojek na veřejné rozvodné sítě a kanalizaci, rovněž bylo zakázáno provádět terénní úpravy. Nařízením bylo také stanoveno, že se stavební uzávěra nevztahuje na udržovací práce, též na stavby, pro něž bylo ke dni účinnosti nařízení vydáno pravomocné územní rozhodnutí nebo pravomocné stavební povolení.

Vyhlášení stavební uzávěry Zastupitelstvo obce Stojčín odůvodnilo potřebou omezit stavební činnost, kterou by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění budoucího využití dotčeného území nebo k narušení vytváření podmínek pro trvale udržitelný rozvoj.

Rovněž toto nařízení umožňuje povolení výjimky z předmětné stavební uzávěry, přičemž k tomuto bylo třeba dohodnout se s dotčenými orgány státní správy a získat souhlas Zastupitelstva obce Stojčín.

Nařízení č. 3/2006 o stavební uzávěře nabylo účinnosti dnem vyhlášení, tj. dne 15. 12. 2006, a to s ohledem na naléhavý obecný zájem.

Nařízení obce jsou vydávána podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení; ZOZ), ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon dává obcím zmocnění k vydávání nařízení v přenesené působnosti v ustanovení § 11 odst. 1 ZOZ, přičemž nedojde-li v příslušné obci ke zřízení rady obce, nařízení obce vydává zastupitelstvo¹⁸⁷. Zastupitelstvo obce Stojčín se tedy při schválení předmětného nařízení správně opíralo o ustanovení § 11 odst. 1, § 84 odst. 3 ZOZ a § 102 odst. 4 ZOZ a též § 33 odst. 3 StavZ 1976, kterým se stanovuje možnost

¹⁸⁷ § 84 odst. 3 ZOZ.

vydání stavební uzávěry formou nařízení obce. Podmínka pravomoci a příslušnosti správního orgánu byla tedy splněna.

Přestože StavZ 1976 nestanovuje konkrétní obsah stavební uzávěry, tento je stanoven prováděcí vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jež ve svém ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zakotvuje povinnost uvést v rozhodnutí o stavební uzávěře dobu platnosti rozhodnutí za předpokladu, že je možné jej předem stanovit¹⁸⁸. Ačkoliv nařízení č. 1/2006 obce Stojčín o stavební uzávěře dobu trvání stavební uzávěry stanovovalo, novější nařízení č. 3/2006 již takové ustanovení neobsahuje. V době vydání stavební uzávěry nebylo stanoveno ani zákonem ani judikaturou, že stavební uzávěra má mít pouze dočasný charakter, ovšem domnívám se, že měl být tento nedostatek nařízení odstraněn ve chvíli, kdy se judikatura stala ustálenou¹⁸⁹, neboť stavební uzávěra trvá v tomto případě bezdůvodně velmi dlouhou dobu.

S ohledem na ustanovení § 326 odst. 1 NStavZ je tato stavební uzávěra jasným příkladem zrušení právě podle tohoto ustanovení, kdy k jejímu zrušení došlo automaticky ze zákona dne 1. ledna 2022.

3.2 Nařízení č. 14/2001 Sb. hl. m. Prahy o stavební uzávěře pro trasy městské kolejové dopravy

Obdobným případem předchozí stavební uzávěry je nařízení hlavního města Prahy o stavební uzávěře pro trasy městské kolejové dopravy. Nařízení nabylo účinnosti dne 1. srpna 2001, přičemž bylo vyhlášeno na základě usnesení Rady hlavního města Prahy, přičemž k vydání nařízení byla tato zmocněna ustanovením § 44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Tímto nařízením byla vyhlášena stavební uzávěra v územích, která měla být dotčena výstavbou některých tras městské kolejové dopravy vymezených územním plánem, přičemž k vymezení rozsahu stavební uzávěry došlo v příloze samotného nařízení. Nařízením byl stanoven zákaz k provádění veškerých staveb s výjimkou staveb drobných a stavebních úprav, jež nevyžadují stavební povolení. Rovněž bylo zakotveno, že se stavební uzávěra nevztahuje na stavby, pro které bylo již vydáno územní rozhodnutí nebo stavební povolení, a to ke dni účinnosti nařízení.

¹⁸⁸ § 7 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁹ K tomu např. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27.

V ustanovení § 4 předmětného nařízení byly stanoveny podmínky pro povolování výjimek ze stavební uzávěry, a to tak, že „*stavební úřad může v odůvodněných případech, po dohodě s dotčenými orgány státní správy a po vyjádření investora stavby městské kolejové dopravy a hlavního města Prahy, povolit výjimku ze zákazu uvedeného v § 3.*“¹⁹⁰ Toto ustanovení nařízení bylo následně změněno nařízením č. 23/2001 Sb. hl. m. Prahy ze dne 11. 12. 2001 a to tak, že je vypuštěna podmínka potřeby vyjádření investora. Ke změně nařízení došlo rovněž nařízením č. 10/2002 Sb. hl. m. Prahy ze dne 11. 6. 2002, kterým byl změněn § 1 původního nařízení.

Stejně jako v předchozím případě, ani zde není splněna podmínka doby trvání stavební uzávěry, přičemž k této oblasti již bylo podáno vysvětlení v předchozí části této práce, a zde o ní již tedy nebude pojednáváno.

Za nepřijatelný nedostatek předmětného nařízení však považuji skutečnost, že povolování výjimek ze stavební uzávěry bylo svěřeno do rukou stavebního úřadu. Domnívám se, že stejně jako v případě města Říčany¹⁹¹ popsaného na jedné z předchozích stran této práce, se jedná o značný rozpor s principem legality, jež je jedním z principů zakotvených v ústavním pořádku České republiky a uplatňovaných ve všech demokratických právních státech.

Výjimkám z této stavební uzávěry byla věnována pozornost i u Městského soudu v Praze. Rozhodnutím Rady hl. m. Prahy ze dne 21. 4. 2015, č. j. S-MHMP 216643/2015 byly povoleny výjimky ze zákazu stavební činnosti stanovené nařízením o stavební uzávěře, přičemž byl k Městskému soudu v Praze podán návrh na zrušení tohoto rozhodnutí. Navrhovatel se v této věci domáhal zrušení rozhodnutí Rady hl. m. Prahy jakožto opatření obecné povahy, přičemž takový návrh odůvodnil ohrožením účelu stavební uzávěry v případě výstavby tramvajové tratě Laurova – Radlická. Tento návrh byl ovšem zamítnut pro nedůvodnost rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2015, č. j. 8 A 175/2015-77¹⁹².

V daném případě se soud zabýval řešením několika otázek. V první řadě zkoumal, zda je napadená úprava opatřením obecné povahy, přičemž uvedl, že „*v inkriminované věci není sporu, že nařízení Rady hl. m. Prahy pod č. 14/2001*

¹⁹⁰ Nařízení č. 14/2001 Sb. hl. m. Prahy, o stavební uzávěře pro trasy městské kolejové dopravy.
Dostupné z:
https://www.praha.eu/public/c6/6/83/2567006_839048_narizeni_c._14_2001_o_stavebni_uzavere.pdf

¹⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27.

¹⁹² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2015, č. j. 8 A 175/2015-77.

*Sb. hl. m. Prahy, ve znění pozdějších předpisů, o stavební uzávěře pro trasy městské kolejové dopravy ze dne 26. 6. 2001, je opatřením obecné povahy. Napadená úprava je povolením výjimky z citovaného opatření obecné povahy a byla provedena Radou hl. m. Prahy nejprve ve formě usnesení a posléze rozhodnutí o témže předmětu. Podle názoru soudu je i napadená úprava opatřením obecné povahy a ve prospěch tohoto závěru svědčí rovněž konstatování Ústavního soudu v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 26, že institut opatření obecné povahy představuje určité překlenutí dvou, v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé.*¹⁹³

Vzhledem ke skutečnosti, že návrh byl podán zapsaným spolkem „Občanské sdružení zelené Čechy“, soud se zabýval i otázkou aktivní legitimace k podání návrhu, přičemž při řešení odkázal na náleží ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, v němž ÚS dospěl k závěru, že aktivní legitimace náleží nejen dotčeným vlastníkům nemovitostí na daném území, ale i subjektům, jež hájí širší komunitní zájmy, jako jsou například občanská sdružení. Podstata tohoto nálezu je spatřována v tom, že „dotčeným osobám nelze upírat aktivní legitimaci pouze proto, že se za účelem hájení svých práv, popř. rozvoje svých aktivit, sdružily do spolku.“¹⁹⁴ S ohledem na shora uvedené nelze zpochybnit, že z tohoto hlediska byl navrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení OOP.

Je ale nutné zohlednit i další skutečnosti, které jsou součástí rozhodování v daném případě, a to sice, že aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části je při splnění dalších podmínek ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen¹⁹⁵. V tomto případě však navrhovatel pouze tvrdil, že OOP i proces jeho vydání jsou nezákonné, přičemž současně nedošlo k tvrzení, že se tato nezákonnost týká přímo jeho práv. Z uvedeného důvodu pak musel Městský soud v Praze jeho návrh na zrušení OOP zamítnout pro nedůvodnost.

Rozhodování o výjimkách z výše uvedeného nařízení o stavební uzávěře se však nedotýká samotné stavební uzávěry. Nařízení o stavební uzávěře zůstalo v platnosti, i přes veškeré nedostatky, které obsahovalo. Ovšem k 1. 1. 2022 došlo

¹⁹³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2015, č. j. 8 A 175/2015-77.

¹⁹⁴ Tamtéž.

¹⁹⁵ § 101a odst. 1 SŘS.

stejně jako v předchozím případě k jejímu zrušení na základě zákonného ustanovení § 326 odst. 1 NStavZ.

4 Komparace se slovenskou právní úpravou

V této kapitole bude věnována pozornost přístupu ke stavebním uzávěrám ve Slovenské republice. Právní úpravu územního plánování a stavebního řádu nalezneme v zákoně č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (StavZ SR). Stojí za zmínku, že tento zákon nabyt účinnosti za Československé socialistické republiky dne 1. října 1976 a zatímco v České republice pozbyl tento zákon účinnosti ke dni 30. června 2006 nabytím účinnosti StavZ, na Slovensku stále platí, ačkoliv byl mnohokrát novelizován.

StavZ SR obsahuje celkem 145 paragrafů rozdělených do devíti částí, přičemž územní plánování je upraveno především v části první, ovšem některá ustanovení nalezneme i v jiných částech (např. v části páté jsou upraveny stavební úřady, osmá část je věnována společným ustanovením, která se více či méně týkají i územního plánování).

Cíle a úkoly územního plánování se od naší právní úpravy příliš neliší, ačkoliv v našem právním řádu jsou upraveny o něco podrobněji. Obě právní úpravy se však shodují v tom, že cílem územního plánování je řešení budoucího využití území, které by mělo být v souladu s příznivým životním prostředím, ekologickou stabilitou, hospodářským rozvojem a současným i budoucím obyvatelstvem daného území¹⁹⁶, přičemž mezi těmito jednotlivými složkami by měla vládnout koordinace a harmonizace.

Slovenská právní úprava stavební uzávěry je obdobně stručná jako v našem případě, přičemž musím podotknout, že je mezi nimi několik rozdílných aspektů. Avšak stejně jako v naší právní úpravě i na Slovensku je subsidiárně používán jiný právní předpis, a to zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok; SP), který je považován za obecnou část správního práva procesního.

Předně je rozhodnutí o stavební uzávěře vydáváno formou územního rozhodnutí v územním řízení¹⁹⁷, nikoliv jako opatření obecné povahy, což může být vnímáno pozitivně i negativně. Proti OOP není v České republice možné podat řádný opravný prostředek, na obranu proti územnímu opatření lze využít pouze mimořádného opravného prostředku v podobě obnovy řízení, nebo dozorčího

¹⁹⁶ § 18 a násl. StavZ a § 1 a násl. StavZ SR.

¹⁹⁷ § 32 odst. 1 písm. d) StavZ SR.

prostředku v podobě přezkumného řízení. Možnost podání odvolání může být vnímána kladně zejména pro širší veřejnost, neboť tato obvykle žádné jiné prostředky ochrany svých práv nezná. Je nutné podotknout, že přestože v minulosti docházelo k situacím, kdy orgány příslušné k vydání stavební uzávěry vyhlášovaly tyto chybně v důsledku nedostatečné právní úpravy, NStavZ je již většina ustanovení zakotvena tak, aby nedocházelo k nadbytečným zásahům do práv fyzických i právnických osob ani k nepřiměřenému trvání stavební uzávěry. Z tohoto hlediska je možné hodnotit pozitivněji vydání ÚOSU formou OOP, neboť nebude docházet k účelnému maření výkonu činnosti jednotlivých orgánů činných v této oblasti tím, že by byly ze strany účastníků řízení i veřejnosti uplatňovány řádně neodůvodněné opravné prostředky.

Pro konání územního řízení je příslušný stavební úřad¹⁹⁸. Stavebním úřadem je obec, přičemž se jedná o výkon státní správy v přenesené působnosti¹⁹⁹. Dohled na stavebními úřady je vykonáván Slovenskou stavební inspekcí, která je StavZ SR charakterizována jako odborný orgán, prostřednictvím kterého vykonává ministerstvo hlavní státní stavební dohled²⁰⁰. Charakteristické rysy státního stavebního dohledu lze nalézt v ustanovení § 98 odst. 1 a 2 StavZ SR, přičemž lze například uvést zjišťování souladu vykonávání stavebních úprav a udržovacích prací podle stavebního povolení, splnění podmínek pro výstavbu, soulad užívání příslušné stavby s kolaudačním rozhodnutím, ale také udržování stavby v dobrém stavu či zda nejsou při odstraňování stavby ohroženy sousední pozemky a stavby na nich stojící²⁰¹. Slovenská stavební inspekce pak nad to vykonává dohled nad:

- plněním podmínek a opatření uložených rozhodnutími stavebních úřadů,
- dodržováním povinností stanovených StavZ SR účastníkům výstavby a jiných opatření v území,
- dodržováním všeobecných technických požadavků na výstavbu,
- používáním vhodných stavebních výrobků²⁰².

Inspekce je oprávněna v případě, že jsou výkonem dohledu zjištěny nedostatky, nařídit jejich odstranění, přičemž je povinna na odstranění dohlédnout²⁰³. Nadřízeným správním orgánem Slovenské stavební inspekce je

¹⁹⁸ § 33 odst. 1 StavZ SR.

¹⁹⁹ § 117 odst. 1 StavZ SR.

²⁰⁰ § 123a odst. 1 StavZ SR.

²⁰¹ § 98 odst. 2 StavZ SR.

²⁰² § 123a odst. 3 StavZ SR.

²⁰³ § 123a odst. 4 StavZ SR.

ředitelství inspekce jako druhostupňový orgán, jehož územním obvodem je území celé Slovenské republiky²⁰⁴.

V České republice vykonávají dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu ministerstvo, krajské úřady, úřady územního plánování a stavební úřady. V rámci této působnosti dohlíží, aby byla dodržována ustanovení StavZ, právní předpisy vydané k jeho provedení, dále dozírají na dodržování opatření obecné povahy a rozhodnutí vydaných na základě StavZ. Tento dozor mohou vykonávat i v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace²⁰⁵. Orgány oprávněné k výkonu státního dozoru ve věcech územního plánování a stavebního řádu mají povinnost v případě zjištěných nedostatků vyzvat porušovatele právní povinnosti ke zjednání nápravy nebo mu tuto povinnost uložit rozhodnutím, přičemž ke zjednání nápravy musí poskytnout přiměřenou lhůtu. V rozhodnutí pak zákon těmto orgánům umožňuje, aby do doby nápravy zjištěných nedostatků, pozastavili či omezili výkon dané činnosti. Jedná-li se o porušení právní povinnosti při pořizování územně plánovací dokumentace, je možné v jejím pořizování pokračovat teprve ve chvíli, kdy příslušný orgán vykonávající dozor vydá potvrzení o napravení protiprávního stavu²⁰⁶.

StavZ SR stanovuje, že samotné územní řízení může být zahájeno na písemný návrh účastníka takového řízení nebo na základě podnětu stavebního úřadu případně jiného orgánu státní správy. K návrhu je nutné připojit dokumentaci, kterou stanoví prováděcí právní předpis, přičemž zákon stanoví povinnost, aby taková dokumentace byla zpracována k tomu oprávněnou osobou²⁰⁷ podle zvláštních předpisů, přičemž tyto osoby mají zákonem stanovenou povinnost ochrany veřejných zájmů²⁰⁸.

Neobsahuje-li návrh veškerou dokumentaci potřebnou pro územní rozhodnutí, stavební úřad vyzve navrhovatele k doplnění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. V případě, že návrh nebude ve stanovené lhůtě doplněn, dojde k zastavení územního řízení²⁰⁹. Právní úprava České republiky stanovuje obsah návrhu v ustanovení § 37 SR, přičemž z návrhu musí být zřejmé, kdo jej činí, jaké

²⁰⁴ § 123a odst. 5 StavZ SR.

²⁰⁵ § 171 odst. 1 StavZ.

²⁰⁶ § 171 odst. 3 StavZ.

²⁰⁷ § 35 odst. 1 StavZ SR.

²⁰⁸ § 45 odst. 4 StavZ SR.

²⁰⁹ § 35 odst. 3 StavZ SR.

věci se týká a co je jím navrhováno²¹⁰. V tomto ustanovení je zde zároveň zakotvena možnost správního orgánu pomoci navrhovateli nedostatky odstranit²¹¹.

Účastníkem územního řízení je navrhovatel a obec, za předpokladu, že není stavebním úřadem příslušným k vedení územního řízení, případně ten, kdo má postavení účastníka podle zvláštních právních předpisů²¹². V řízení o stavební uzávěře jsou účastníky též vlastníci pozemků či staveb, a to i těch sousedních, případně osoby, které mají k pozemkům či stavbách jiná práva, a které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech²¹³.

Stavební úřad je povinen oznámit zahájení územního řízení dotčeným orgánům a účastníkům řízení a nařídít ústní jednání, a to do 7 dnů ode dne, kdy je žádost o územní rozhodnutí úplná²¹⁴. Oznámení o zahájení územního řízení musí obsahovat poučení o možnosti uplatnit námitky a připomínky, přičemž oproti právní úpravě v České republice není stanovena konkrétní lhůta, zákon pouze říká, že tyto mohou být uplatněny nejpozději při ústním jednání. Slovenský stavební úřad má možnost upustit od ústního jednání, ovšem pak musí stanovit lhůtu pro uplatnění námitek, přičemž tato lhůta nesmí být kratší než 7 pracovních dní²¹⁵. V českém StavZ je tento institut stanoven opačně, a to sice že správní orgán má pouze možnost nařídít ústní projednání návrhu, nikoliv povinnost nařizovat ústní jednání. Domnívám se, že povinné konání ústního jednání může být v některých případech nadbytečné, především jsou-li k návrhu přiloženy potřebné dokumenty, ze kterých jasně vyplývají skutečnosti významné pro rozhodnutí o návrhu. Ústní jednání v takových případech může přinést pouze průtahy v řízení, rovněž také zvýšené náklady jak účastníků řízení, tak samotného rozhodujícího orgánu.

V případě, že nebudou v územním řízení námitky a připomínky uplatněny včas, nepřihlíží se k nim²¹⁶. O námitkách rozhodne stavební úřad v územním rozhodnutí²¹⁷.

Dotčené orgány podávají svá stanoviska ve stejné lhůtě, kterou mají účastníci k uplatnění připomínek a námitek, avšak mohou zažádat stavební úřad o prodloužení této lhůty. V případě, že dotčený orgán včas nesdělí své stanovisko,

²¹⁰ § 37 odst. 2 SŘ.

²¹¹ § 37 odst. 3 SŘ.

²¹² § 34 odst. 1 StavZ SR.

²¹³ § 34 odst. 2 StavZ SR.

²¹⁴ § 36 odst. 1 StavZ SR.

²¹⁵ § 36 odst. 2 StavZ SR.

²¹⁶ § 36 odst. 1 StavZ SR.

²¹⁷ § 39 odst. 1 StavZ SR.

platí, že s návrhem souhlasí²¹⁸. V rámci České republiky však musí dojít k dohodě mezi správním orgánem vydávajícím ÚOSU a dotčeným orgánem, právní fikce souhlasu není možná, přičemž povinnost dohody je stanovena přímo zákonem²¹⁹. U územního řízení o stavební uzávěře oznamuje stavební úřad zahájení tohoto řízení stejně jako u nás veřejnou vyhláškou, ovšem slovenská právní úprava toto stanoví i pro případ, že stavební úřad nezná všechny účastníky, případně jejich pobyt²²⁰. V českém StavZ nenajdeme takové ustanovení, přičemž úpravu doručování veřejnou vyhláškou nalezneme ve SŘ, který v ustanovení § 25 odst. 1 SŘ stanovuje, že „*osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, se doručuje veřejnou vyhláškou.*“²²¹ V České republice je tedy tento způsob doručování zakotven v obecném právním předpise, nikoliv ve zvláštním jako je tomu na Slovensku.

Kdo je dotčeným orgánem stanoví ustanovení § 140a StavZ SR, přičemž dotčeným orgánem jsou orgány veřejné správy, jež jsou správním orgánem chránícím životní prostředí a jiné zvláštní zájmy podle ustanovení § 126 StavZ SR, dále obec za předpokladu, že není stavebním úřadem a řízení se týká pozemku či stavby na jejím území, a také vlastník sítí a zařízení technického vybavení území, případně jiná právnická osoba podle zvláštního předpisu²²².

Samotné územní rozhodnutí obsahuje vymezení území pro navrhovaný účel, podmínky, kterými budou zajištěny zájmy společnosti v území a v případě, že byly uplatněny námitky také rozhodne o těchto námitkách²²³.

Rozhodnutím o stavební uzávěře je vymezeno území, v němž je dočasně zakázána nebo omezena stavební činnost, především pokud by mohla ztížit či dokonce znemožnit využití území v budoucnu²²⁴. Naše aktuální právní úprava nestanovuje dobu trvání stavební uzávěry, a to ani skutečnost, že má jít o dočasné řešení v území, dočasný charakter ÚOSU vyplývá pouze z ustálené judikatury.

Nabytím účinnosti NStavZ se však tento nedostatek napravuje a doba trvání je stanovena na nezbytně nutnou dobu, nejdéle však na 6 let. Na Slovensku je toto ustanovení zakotveno obdobně s tím, že nejdelší přípustná doba trvání stavební

²¹⁸ § 36 odst. 3 StavZ SR.

²¹⁹ § 98 odst. 2 StavZ.

²²⁰ § 36 odst. 4 StavZ SR.

²²¹ § 25 odst. 1 SŘ.

²²² § 140a odst. 1 StavZ SR.

²²³ § 39 odst. 1 StavZ SR.

²²⁴ § 39d odst. 1 StavZ SR.

uzávěry je stanovena na 5 let²²⁵. Je-li doba platnosti stanovena na méně než 5 let, pak ji lze na žádost navrhovatele prodloužit, ovšem ani po prodloužení nesmí přesáhnout nejdelší možnou dobu trvání. Platnost stavební uzávěry nelze prodloužit, byl-li schválen územní plán stejného území²²⁶. Stejně jako v našem právním řádu, ani slovenská právní úprava neumožňuje zakázat ani omezit stavební uzávěrou udržovací práce²²⁷.

Jako v České republice, i na Slovensku je možné z rozhodnutí o stavební uzávěře povolit výjimky, avšak pouze v odůvodněných případech a po dohodě s dotčenými orgány²²⁸.

Velmi důležitým rozdílem slovenské a české právní úpravy je skutečnost, že proti rozhodnutí o stavební uzávěře je možné podat odvolání, přičemž odkladný účinek odvolání není vyloučen²²⁹. V České republice možnost odvolacího řízení proti OOP neexistuje, neboť SŘ možnost podání opravného prostředku proti OOP zcela vylučuje, když stanoví, že „*proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek.*“²³⁰ Považuji za důležité připomenout, že vyloučení možnosti podat opravný prostředek neznamená, že neexistuje žádná forma obrany před OOP. Jednou z možností obrany je například zahájení přezkumného řízení pro rozpor stavební uzávěry s právními předpisy.

Na Slovensku je odvolání proti rozhodnutí o stavební uzávěře možné podat pouze v případě, že je účastník řízení k tomuto úkonu oprávněn, a to za předpokladu, že se tohoto oprávnění nevzdal, ať už písemně nebo ústně do protokolu²³¹. Odvolání je nutné podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, a to u stavebního úřadu, který rozhodnutí o stavební uzávěře vydal²³². V odvolacím řízení odvolací orgán nepřihlíží k námitkám a připomínkám, k jejichž uplatnění nedošlo v řízení v první instanci. O této skutečnosti má stavební úřad stanovenou povinnost účastníky řízení poučit²³³.

Nebudou-li účastníci stavebním úřadem řádně či vůbec poučeni o možnosti podat opravný prostředek, a podá-li jej některý z účastníků po lhůtě, platí, že byl podán včas. Na podání opravného prostředku má však takový účastník stanovenou

²²⁵ § 39 d odst. 2 StavZ SR.

²²⁶ § 40 odst. 3 StavZ SR.

²²⁷ § 39d odst. 3 StavZ SR, § 97 odst. 1 StavZ.

²²⁸ § 41 odst. 2 StavZ SR.

²²⁹ § 42 odst. 4 StavZ SR.

²³⁰ § 173 odst. 2 StavZ.

²³¹ § 53 SP.

²³² § 54 odst. 1 a 2 SP.

²³³ § 42 odst. 5 StavZ SR.

lhůtu 3 měsíce ode dne oznámení rozhodnutí. Podá-li opravný prostředek po této lhůtě, fikce včas podaného opravného prostředku neplatí²³⁴.

S odvoláním může odvolatel disponovat až do rozhodnutí o opravném prostředku. Pokud však vezme jednou podané odvolání zpět, ztrácí oprávnění podat jej znovu²³⁵. Považuji za důležité podotknout, že i opožděně podané odvolání musí odvolací orgán přezkoumat, neboť jím může být založen důvod obnovy řízení nebo změna či zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení²³⁶.

Oproti naší právní úpravě je pak přímo StavZ SR stanoven zánik stavební uzávěry, a to v ustanovení § 39d odst. 4 StavZ SR takto: „*Ak pominuli dôvody, pre ktoré bolo vydané rozhodnutie o stavebnej uzávěre, alebo to isté územie rieši schválený územný plán zóny, stavebný úrad zruší rozhodnutie aj bez návrhu. Ak bolo rozhodnutím zriadené vecné bremeno zapísané v katastri nehnuteľností po zrušení rozhodnutia alebo po uplynutí času, na ktorý bola obmedzená jeho platnosť, stavebný úrad podá návrh na jeho výmaz.*“²³⁷

Vzhledem k zákonem stanovené době trvání stanovené uzávěry pozbývá rozhodnutí o ní platnosti rovněž uplynutím 5 let ode dne právní moci rozhodnutí o stavební uzávěře, a to i v případě, že tato lhůta byla na žádost prodloužena, neboť (jak již bylo uvedeno výše) i v případě prodloužení doby platnosti stavební uzávěry nesmí tato doba být delší než 5 let.

²³⁴ § 54 odst. 3 SP.

²³⁵ § 54 odst. 4 SP.

²³⁶ § 60 SP.

²³⁷ § 39d odst. 4 StavZ SR.

Závěr

V diplomové práci došlo k zaměření se na problematiku územního opatření o stavební uzávěře a pojmy s ním souvisejícími. V úvodu byla práce představena, došlo k vytyčení jejích cílů a stručnému nastínění obsahu jednotlivých kapitol.

V první části práce bylo analyzováno územní plánování, jeho cíle a úkoly, rovněž byly stručně charakterizovány ostatní nástroje územního plánování a jejich právní úprava, a to v aktuálním i budoucím znění stavebního zákona.

Stěžejní část diplomové práce byla věnována samotnému územnímu opatření o stavební uzávěře, rovněž s ohledem na ustanovení nového stavebního zákona. V této části byl definován samotný pojem stavební uzávěry, pozornost byla věnována také účelu a znakům tohoto nástroje územního plánování, podrobně byl vymezen jeho obsah i proces vyhlášení. Došlo k vylíčení některých nedostatků stávající právní úpravy, především nedostatečně zakotvené době trvání stavební uzávěry a velmi stručné úpravě procesu vyhlášení tohoto opatření. V rámci procesu vydání stavební uzávěry došlo k podrobné analýze prostředků ochrany jak proti návrhu, tak proti samotnému územnímu opatření. V této části diplomové práce byl představen i národní geoportál územního plánování, který je jedním z informačních systémů veřejné správy vzniklých na základě nového stavebního zákona.

Rovněž byla tato část zaměřena na povolení výjimky ze stavební uzávěry, přičemž bylo analyzováno, za jakých podmínek může příslušný orgán danou výjimku připustit. Představeny byly i způsoby zániku stavební uzávěry, kdy pozornost byla věnována zejména komplikovanější problematice zániku, a to zrušením tohoto územního opatření rozhodnutím soudu nebo v rámci přezkumného řízení. V průběhu charakteristiky jednotlivých aspektů způsobů zániku stavební uzávěry dochází i k upřesnění či doplnění jednotlivých ustanovení příslušných právních předpisů prostřednictvím ustálené judikatury.

V této části diplomové práce byly rovněž analyzovány možnosti náhrad za změny v území, které mohou jednotlivým vlastníkům nemovitostí náležet, jsou-li v důsledku stavební uzávěry omezeni v uplatňování svých vlastnických práv. V průběhu této podkapitoly došlo k věcnému a srozumitelnému rozboru těchto náhrad, přičemž byly podrobným způsobem zpracovány konkrétní situace týkající se nároku na náhradu za změny v území, též byly analyzovány okolnosti, za kterých tato náhrada vlastníku pozemku nenáleží. Za podstatný nedostatek

právní úpravy v této oblasti považují skutečností, že stavební zákon neurčuje způsob stanovení výše těchto náhrad, přičemž k vyplnění této mezery v zákoně dochází prostřednictvím ustálené judikatury.

V další části diplomové práce došlo k řádné analýze stavebních uzávěr vydaných před rokem 2007 za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tyto stavební uzávěry totiž v důsledku nabytí účinnosti ustanovení § 326 odst. 1 NStavZ pozbyly ke dni 1. lednu 2022 své platnosti. Práce se zaměřila nejen na důvody, které vedly zákonodárce k přijetí této nové právní úpravy, ale i na obavy, které postihly nejen odborníky na tuto problematiku, ale i obce a občany. V průběhu této části diplomové práce bylo analyzováno několik stavebních uzávěr vydaných podle zákona z roku 1976, a to těch, které byly zrušeny v důsledku soudního řízení na jedné straně, ale i těch, které pozbyly platnosti v důsledku nové právní úpravy na straně druhé. V rámci stavebních uzávěr již zrušených rozhodnutím soudu byly rozebrány klíčové části příslušných judikátů, z nichž jednoznačně vyplývají nejčastější nedostatky nařízení obcí o stavební uzávěře.

V rámci této práce byla také provedena komparace české a slovenské právní úpravy stavební uzávěry a územního plánování. Byl zde představen slovenský stavební zákon účinný již od roku 1976, který byl přijat za Československé socialistické republiky. Důraz byl kladen především na rozdílná ustanovení českého a slovenského stavebního zákona, přičemž za klíčový rozdíl považují rozdílnou formu samotného opatření a možnosti obrany proti němu. Zajímavým zjištěním bylo, že zatímco v České republice došlo v průběhu času v rámci právní úpravy územního opatření o stavební uzávěře k četným změnám, na Slovensku se podoba ani proces přijetí stavební uzávěry příliš neměnil.

Cílem této diplomové práce byla podrobná analýza problematiky územního opatření o stavební uzávěře, a to především s důrazem na nový stavební zákon, rovněž byla za cíl stanovena demonstrace samotného procesu provázející vznik stavební uzávěry a identifikace možných rizik s tímto územním opatřením spojených. Domnívám se, že cíle této práce tak, jak byly vytyčeny v jejím úvodu, byly v plném rozsahu splněny, neboť diplomová práce přináší podrobný přehled o celé problematice stavební uzávěry, upozorňuje na možná úskalí, která s sebou přináší, definuje a charakterizuje jednotlivé aspekty tohoto územního opatření, a to vše velmi srozumitelně a pochopitelně.

Zdroje

Literatura

KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s. ISBN 978-80-7400-820-7.

MACHAČKOVÁ, J. *Stavební zákon komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 454 s. ISBN 978-80-7400-492-6.

MACHAČKOVÁ a kol., *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 1216 s. ISBN 978-80-7400-558-9.

MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, 954 s. ISBN 978-80-7380-703-0.

MAREK, K., PRŮCHA, P. *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. Praha: Leges, 2013, 336 s. ISBN 978-80-87576-79-3.

MAREK, K., PRŮCHA, P. *Stavební právo v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011. 400 s. ISBN 978-80-87576-00-7.

SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 421 s. ISBN 9788073806880

SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.

Právní předpisy

Vyhláška č. 132/1998 Sb., vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj, kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 50/1976 Zb., o územním plánování a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autorizační zákon), ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013-138

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008-86

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č.j. 7 As 75/2013-53

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51

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

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2018, č. j. 22 Cdo 2291/2016-179

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-135

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2015, č. j. 8 A 175/2015-77

Online komentáře

BAHÝL, J., GREGOROVÁ, J., HAMRLOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ, S., PRŮCHA, P., PŮČEK, P., STUDNIČKA, M., VAŠÍKOVÁ, J., VEČEŘOVÁ, J. *Stavební zákon: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges. ASPI_ID KO183I2006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

BAŇOUCH, H., BAROŠ, J., BOBEK, M., JÄGER, P., KOKEŠ, M., KYSELA, J., LANGÁŠEK, T., MOLEK, P., POSPÍŠIL, I., ŠIMÁČKOVÁ, K., ŠIMÍČEK, V., WAGNEROVÁ, E., WINTR, J. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO2_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

MALÝ, S. *Stavební zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO183_2006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Nariadení o stavební uzávěře

Nariadení Zastupitelstva obce Stojčín č. 1/2006 o stavební uzávěře. Dostupné z: <https://www.stojcin.cz/cz/obecni-urad/vyhlaskey-narizeni-obce>

Nariadení Zastupitelstva obce Stojčín č. 3/2006 o stavební uzávěře. Dostupné z: <https://www.stojcin.cz/cz/obecni-urad/vyhlaskey-narizeni-obce>

Nariadení č. 14/2001 Sb. hl. m. Prahy, o stavební uzávěře pro trasy městské kolejové dopravy. Dostupné z: https://www.praha.eu/public/c6/6/83/2567006_839048_narizeni_c._14_2001_o_stavebni_uzavere.pdf

Nariadení č. 23/2001 Sb. hl. m. Prahy ze dne 11. 12. 2001. Dostupné z: https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/vyhlaskey_a_narizeni/vyhledavani_v_pravni_ch_predpisech/index.html

Nariadení č. 10/2002 Sb. hl. m. Prahy ze dne 11. 6. 2002. Dostupné z: https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/vyhlaskey_a_narizeni/vyhledavani_v_pravni_ch_predpisech/index.html

Články

ČTK, ČT24. *O šéfovi nového Nejvyššího stavebního úřadu se rozhodne do konce roku, řekla Dostálová* [online]. 21. 11. 2021. [cit. 8. 2. 2022]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3403480-o-sefovi-noveho-nejvyssiho-stavebniho-uradu-se-rozhodne-do-konce-roku-rekla-dostalova>

ČTK. *Nejvyšší stavební úřad vznikne provizorně jako součást MMR* [online] 18. 11. 2021. [cit. 8. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/nejvyssi-stavebni-urad-vznikne-provizorne-jako-soucast-mmr-180740>

DUZBABOVÁ, Zuzana, s využitím ČTK. *Nový stavební zákon je jedna velká chyba, shodují se představitelé velkých měst.* [online]. 6. 11. 2020. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.tvarchitect.com/clanek/novy-stavebni-zakon-je-jedna-velka-chyba-shoduji-se-predstavitele-velkych-mest/>

Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky [online]. MMR: 16. 7. 2021. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/vyjadreni-mmr-ke-zruseni-stavebnich-uzaver>

KADEŘÁBEK, Tomáš. [online]. 19. 7. 2021. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://faei.cz/novy-stavebni-zakon-nerusi-vsechny-stavebni-uzavery/>

PRŮCHA, P., *Nový stavební zákon.* [online] [cit. 1. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/299693/1/2#>

Ostatní

Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon

Cizojazyčné resumé

The thesis deals with detailed analysis of construction ban regulation as a measure of a zoning regulation and its position in the system of legal instruments of land management, planning and zoning. The thesis contains detailed explanation and analysis of the legal instrument of construction ban, its purpose and main legal attributes. Formal prerequisites and legal process of the construction ban issuance are also being explained. Description of zoning regulation in the case of the construction bans, exemptions in the approval of this legal institute and its conditions and requirements are also noted. In the mentioned thesis part whole process of construction ban expiration is explained, especially specific types with examples of judicial revocation. Compensations for zoning amendments are analyzed although with explanation of process of evaluation of compensation.

Part of the thesis is dedicated to construction bans according to 1967 law, because they are subjected to change of statutory scheme because of subjection to expiration by law.

Whole thesis deals with partially present recodification of zoning and construction related laws. Main differences against the actual legal situation is being described, especially newly created authorities and government informational systems.