

Tady se stavět nebude

Jak na stavební uzávěry



Investor Zahumny



Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D., právnička

Je advokátní koncipientka. Od skončení studia práv v roce 2006 se věnuje právu životního prostředí, se zaměřením na územní plánování a územní rozvoj. V roce 2014 dokončila doktorské studium na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Od roku 2016 se intenzivně zabývá smlouvami obcí s investory a pomáhá samosprávám vytvářet pravidla pro jednání se stavebníky o infrastrukturu. V roce 2018 založila vzdělávací projekt Investor Zahumny.

Mgr. David Zahumenský

Je advokát. Zaměřuje se na ústavní právo, spolkové právo, správní právo a územní rozvoj. Poskytuje právní poradenství obcím, zejména v souvislosti s realizací stavebních projektů na jejich území, několik let se věnuje problematice smluv obcí s investory a na toto téma publikuje odborné články a školí zastupitele. Vystudoval Právnickou fakultu na Masarykově univerzitě v Brně (2005). V letech 2018-2019 zde externě vyučoval na Katedře ústavního práva a politologie.

Brno, 2020 © Vendula Zahumenská a David Zahumenský

Potýká se Vaše obec s územním plánováním?

Bojíte se, že budete muset stavebníkům hradit miliony za změřené investice?

Územní plán spíše škodí, než pomáhá?

Potřebujete dočasně zakázat výstavbu, abyste chránili zájmy obce?

Potřebujete pravidla pro výstavbu?

Máme řešení. Pomáháme starostům a zastupitelům, kterým skutečně záleží na blahu jejich obce a kteří mají energii a odvahu na to, aby chránili udržitelný rozvoj své komunity.

Sepíšeme podrobnou analýzu složitých problémů týkajících se územního rozvoje. Umíme dát dohromady smlouvy s investory o veřejné infrastrukturu. Pro výstavbu vytvoříme konkrétní pravidla. Poradíme Vám s územním plánem a s možnými žalobami od investorů. Když budete chtít, přijedeme a uděláme seminář podle Vašich požadavků.

Jsme oporou měst a obcí.
www.investorzahumny.cz

1. K čemu slouží stavební uzávěra?

Stavební uzávěra, přesněji územní opatření o stavební uzávěře, má jednu důležitou funkci: pomáhá obcím chránit území před nežádoucí výstavbou do doby, než bude vydán nový územní plán, který přinese správnou regulaci území. Je upravena v zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon (zejm. § 97, 98 a 99) a v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád spolu s ostatními opatřeními obecné povahy (§ 171 – 174).

Podle stavebního zákona stavební uzávěra **omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území**, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle **připravované územně plánovací dokumentace**, jestliže **bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny**, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.

Protože se může stát, že soud (nebo ve zřídka případech krajský úřad) zruší část územního plánu nebo rozhodnutí o námitkách, umožňuje stavební zákon vydat stavební uzávěru i v těchto případech. Obec totiž musí začít bez zbytečného odkladu změnu územního plánu (nebo nový územní plán) a pokud by se pozemky investora nacházely v zastavěném území, hrozila by výstavba bez pravidel.

Obce musí samozřejmě stavební uzávěru řádně odůvodnit. Je to opatření obecné povahy a obvykle platí, že se investor pokusí podat návrh na její zrušení k soudu. Obec musí odůvodnit i to, proč se domnívá, že by mohlo do schválení a vydání nového územního plánu nebo změny dojít k takové výstavbě, která by území znehodnotila. Soudy k tomu říkají:

„Při posuzování otázky, zda při přípravě územního plánu je třeba vydat územní opatření o stavební uzávěře (§ 97 stavebního zákona z roku 2006), tedy při úvaze, zda je toto opatření zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územní plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu této přípravy (z její fáze). Za situace, kdy bylo schváleno zadání územního plánu a nebyl dosud zpracován návrh tohoto plánu, je třeba vycházet především z tohoto zadání. Jestliže však již došlo k vypracování návrhu územního plánu, pokud obsahuje oproti zadání další regulativy, je nutno vycházet především z tohoto návrhu. To ovšem neznamená, že tento návrh pak musí být (v původním znění) vždy schválen zastupitelstvem. Tento orgán obce se musí vypořádat mj. se všemi námitkami a připomínkami. Je tedy nutno přisvědčit odpůrci, že konečné znění územního plánu, resp. jeho části, nelze předjímat. Nebylo tedy možné ani vymezit stavební uzávěru újeji, než tomu bylo v daném případě.“ (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, čj. 8 Ao 1/2009-142).

2. Co patří do stavební uzávěry?

Obsah stavební uzávěry vyplývá z prováděcí vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. Z jejího § 17 zjistíme, že stavební uzávěra obsahuje

- vymezení území s uvedením katastrálního území a parcelních čísel pozemků a staveb na nich podle katastru nemovitostí, pro které platí stavební uzávěra,
- rozsah a obsah omezení nebo zákazu stavební činnosti,
- podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů,
- dobu trvání stavební uzávěry, je-li ji možno předem stanovit (nejčastěji stavební uzávěra končí vydáním nového územního plánu nebo jeho změny).

Součástí územního opatření o stavební uzávěře je ověřený výkres na kopii katastrální mapy s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra (popř. u rozsáhlých území musí být doložen popis dotčeného území a jeho hranic a mapový podklad v měřítku 1:5 000 s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra).

Přímo ze stavebního zákona není možné stavební uzávěrou omezit nebo zakázat udržovací práce.

3. Jak schválit stavební uzávěru?

Stavební zákon přesně neurčuje, na rozdíl od územního plánu, jak se má projednat a schválit stavební uzávěra. Říká jen, že dané územní opatření **vydává v přenesené působnosti rada obce (kde není rada, plní její funkci zastupitelstvo obce)**. Pokud by se stavební uzávěra měla týkat území více obcí nebo by byla rada nečinná, může stavební uzávěru vydat rada kraje.

Ze stavebního zákona je zřejmé, že se návrh stavební uzávěry **projednává písemně s dotčenými orgány**, které mohou uplatnit svá stanoviska do 30 dnů ode dne obdržení návrhu (k později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží). S dotčenými orgány, které uplatnily svá stanoviska, musí být **návrh stavební uzávěry dohodnut. Z této formulace vyplývá, že v případě neshody není možné stavební uzávěru vydat.**

Návrh stavební uzávěry se musí projednat i s veřejností, za tím účelem se vyvěšuje po projednání s dotčenými orgány na úřední desce veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu. Námitky proti návrhu územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území mohou podat.

- vlastníci nemovitostí,
- zástupce veřejnosti,
- osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis (s odkazem na zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Je otázkou, zda jsou spolky nadále oprávněny podávat

námítky. Tento problém neřeší ani stavební zákon, ani zákon o ochraně přírody a krajiny přímo.)

Námítky musí být písemné a odůvodněné námítky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění.

O námítkách rozhoduje rada obce (nebo zastupitelstvo, pokud v obci rada není), která stavební uzávěru vydává. Rozhodnutí o námítkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy – stavební uzávěry. Proti rozhodnutí o námítkách se nelze odvolat ani podat rozklad.

Ostatní (krom výše uvedených), jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být dotčeny, mohou k návrhu stavební uzávěry podat připomínky. Ty musí být vypořádány v odůvodnění.

Připomínky a námítky musí být uplatněny do 30 dnů od zveřejnění návrhu opatření obecné povahy.

Řízení o stavební uzávěry je zpravidla písemné, může se ale rozhodnout o tom, že se koná veřejné projednání návrhu. Doba a místo konání veřejného projednání musí být zveřejněny na úřední desce (nejméně 15 dnů předem). Veřejné projednání návrhu stavební uzávěry, na rozdíl od návrhu územního plánu, není povinné.



4. Který orgán a kdy rozhoduje v procesu vydání stavební uzávěry?

Na začátku stojí rozhodnutí zastupitelstva o tom, že se pro určité území v obci bude pořizovat stavební uzávěra. Na základě tohoto rozhodnutí začne příslušný odbor, nejčastěji odbor územního plánování (nebo jiný určený organizačním řádem) připravovat návrh stavební uzávěry. Návrh příslušný odbor projedná s dotčenými orgány – s těmi musí být návrh dohodnut. Teoreticky dotčené orgány mohou přípravu stavební uzávěry zastavit.

Následně odbor zveřejní projednaný návrh a je možné se k němu vyjádřit prostřednictvím námitek a připomínek (viz předchozí bod). Odbor připraví návrhy rozhodnutí o námitkách a návrh vypořádání připomínek. Rada následně v přenesené působnosti o námitkách rozhodne a připomínky vypořádá. Poté (v přenesené působnosti) vydá stavební uzávěru ve formě opatření obecné povahy.

Obce mohou na přípravu návrhu nasmlouvat odborníky.

5. Na jak velké území se může stavební uzávěra vztahovat?

Podle stavebního zákona stavební uzávěra **omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území**, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle **připravované územně plánovací dokumentace**. Už z toho je zřejmé, že zákonodárce nepředpokládal, že by se stavební uzávěra automaticky měla dotýkat celého území obce a veškeré stavební činnosti. Ideální je precizně zdůvodnit, kterých pozemků se uzávěra týká (např zastavitelných v rozvojových oblastech obce).

6. Je stavební uzávěra trvalým řešením?

Stavební uzávěra by rozhodně neměla být dlouhodobým řešením problémů v obci. K regulaci rozvoje totiž slouží územní plán. Stavební uzávěra má pomoci jen s tím, že ochrání území před nežádoucí výstavbou po určitou dobu, než jsou nový územní plán nebo jeho změna schválen.

Nejvyšší správní soud k tomu říká: „*Doba působení stavební uzávěry jako pojmově dočasného (přechodného) územního opatření proto představuje jeden z přezkumných bodů posouzení souladu územního opatření o stavební uzávěře se zákonem. Za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, lze považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlédnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno.*“ (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011-103.)

7. Jak se ruší stavební uzávěra?

Stavební uzávěry mohou být zrušeny soudem nebo v přezkumném řízení (pokud jde o stavební uzávěry měst a obcí, vede toto řízení jejich krajský úřad). Protože je stavební uzávěra opatřením obecné povahy, stejně jako třeba územní plán, platí pro její přezkum stejné postupy.

Správní přezkum je upraven ve správním řádu (§ 94 a násl.), soudní přezkum pak řeší zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (§ 101a a násl.).

Přezkum opatření obecné povahy je výrazně limitovaný, pokud jde o lhůtu, ve které musí být zahájeno řízení. Pro správní přezkum platí podle § 174 odst. 2 správního řádu, že usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření. Soudní řád správní je o něco méně přísný – podle jeho § 101b odst. 1 lze návrh na zrušení opatření obecné povahy podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

Jiná situace nastává tehdy, pokud například dotčený vlastník zpočátku nemá se stavební uzávěrou problém, ale obec zůstane nečinná a nechá stavební uzávěru na území ležet nepřiměřeně dlouho. Pak samozřejmě uplyne roční lhůta k přezkumu. Jak se mohou dotčené subjekty bránit? Půjde o nezákonný zásah a proti němu je možné se bránit žalobou. (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016 – 86.)



8. Je nevydání územního nebo regulačního plánu plánu do určitého doby nezákonným zásahem?

Jak jsme si říkali, je zapotřebí, aby stavební uzávěra působila jen určitou dobu. Jestliže by oec území zablokovala a nekonala, mohlo by takové „nejednání“ být považováno za nezákonný zásah. Ten by spočíval ve znemožnění využití pozemku jeho vlastníkem.

Nejvyšší správní soud k tomu říká:

„Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že i nečinnost, nekonání (tj. omisivní jednání) žalovaného za situace, kdy byl povinen konat, je nezákonným zásahem za splnění dalších podmínek uvedených v krajském soudem citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, viz i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98. V tomto případě tyto podmínky splněny jsou - nevydáním regulačního plánu, jehož vydáním by zanikla stavební uzávěra, je žalobce přímo zkrácen na možnosti realizovat svůj podnikatelský záměr (1. a 2. podmínka), přičemž nečinnost žalovaného (spočívající v nevydání regulačního plánu) po dobu 9 let po vydání opatření o stavební uzávěře je nezákonným zásahem (3. podmínka). Uvedená nečinnost nepochybně není rozhodnutím (4. podmínka) a v důsledku nečinnosti stěžovatele bylo přímo zasaženo proti žalobci (5. podmínka). Šestá podmínka (zásah musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu) s ohledem na změnu § 82 provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., účinným od 1. 1. 2012, již nemusí být splněna, nicméně zásah trval i v době, kdy rozhodl krajský soud. Nevydání regulačního plánu je z uvedených důvodů nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Jak správně uvedl krajský soud v odůvodnění rozsudku, okolnost, že stěžovatel začal dne 5. 2. 2014 činit kroky k vydání regulačního plánu, nemění nic na tom, že i po tomto datu byl v prodlení s vydáním regulačního plánu (jak trefně poznamenal krajský soud, žalobce vymezil zásah jako „nevydání regulačního plánu“, nikoliv jako „nečinění kroků k vydání regulačního plánu.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016 – 86.)

9. Je možné povolit výjimky ze stavební uzávěry?

Povolování výjimek z pravidel obvykle není nejšťastnější řešení. Takový krok je vždy nutné zvážit. Nicméně stavební zákon počítá s možností udělit ze stavební uzávěry výjimku. Na webu Ústavu územního rozvoje se k tomu uvádí: „*Výjimku z opatření o stavební uzávěře lze povolit z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel (§ 99 odst. 3). Je nutno podat žádost (§ 99 odst. 3), kterou posuzuje příslušná rada obce/kraje. Je v kompetenci rady výjimku povolit formou správního rozhodnutí. Zákon neukládá povinnost projednat výjimku s dotčenými orgány, ale doporučuje se požádat dotčené orgány o vyjádření. Udělenou výjimkou nejsou dotčeny žádné další osoby, udělená výjimka se týká pouze žadatele. Vlastníci sousedních nemovitostí a dotčené orgány budou účastníky až v navazujících řízeních, ve kterých se bude rozhodovat o umístění záměru.*“ (Zdroj: www.uur.cz)

10. Náhrady za nezákonnou stavební uzávěru

Je potřeba rozlišit dvě situace. V té první je stavební uzávěra zákonná, v pořádku, ale přesto může znamenat pro vlastníky pozemků újmu. V té druhé je stavební uzávěra nezákonná a jako taková je zrušena soudem (krajem nebo ministerstvem). Nejprve si pojdme říci něco málo o tom, jak se to má s náhradami za zákonnou uzávěru.

Nároky na náhradu za omezení vlastnického práva jak za stavební uzávěru, tak za změny v území (tj. např. vydání nového územního plánu) upravuje stavební zákon v § 102. V jeho odstavci 1 je stanoveno následující: *„Vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva k pozemku nebo stavbě byla územním opatřením o stavební uzávěře omezena a byla mu tím způsobena majetková újma, náleží náhrada.“*

Jsou dány tyto podmínky pro poskytnutí náhrady:

- Omezení vlastnického práva k pozemku v důsledku vydání stavební uzávěry
- Způsobení majetkové újmy.

V každém jednotlivém případě je nutno zvážit, jaká majetková újma by mohla investovi reálně vzniknout – stavební uzávěra je dočasná a nesmí být příliš dlouhá (nevydání územního plánu do určitého okamžiku je nezákonným zásahem). Protože má právě tyto

vlastnosti, bude pro investora obtížnější prokázat, jaká skutečná majetková újma mu ze samotné stavební uzávěry vzniká.

Pokud jde o náhrady dalších vynaložených nákladů, můžeme se podívat do § 102 odst. 2 stavebního zákona, kde jsou specifikovány náhrady za změny územních plánů. V těchto případech se poskytuje náhrada nákladů na:

- Koupi pozemků
- Na zpracování projektové dokumentace
- Za snížení hodnoty pozemku

Stavební zákon nespecifikuje, co vše zahrnuje pod pojem majetková újma u stavební uzávěry, zřejmě by proto mohlo jít i o ušlý zisk během doby, kdy nemohl podnikatel realizovat svůj záměr.

Důležité je si uvědomit, že pro stavební uzávěru nestanoví stavební zákon pětiletou lhůtu, která když uplyne od poslední změny územního plánu (nebo přijetí nového), zanikly by nároky na náhrady (jako je tomu u územních plánů). To znamená, že když je stavební uzávěra vyhlášena třeba po deseti letech od okamžiku, kdy byl původně pozemek určen jako zastavitelný a stavební uzávěr tuto možnost zruší, teoreticky se může investor náhrady úspěšně domoci.

Druhým případem je nezákonná stavební uzávěra, která bude přezkoumávána soudem. Jestliže by ji soud zrušil, mohl by investor začít uvažovat o tom, že bude po obci vyžadovat náhradu za nezákonné rozhodnutí podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nezákonným.

Podle našeho názoru lze vyjít z toho, co jsme psali v naší publikaci *„Změny územního plánu: co obci hrozí? Náhrady za zklamaná očekávání investorů.“*

U zrušené stavení uzávěry hrozí, že obec bude muset hradit náhradu za škodu, která v důsledku omezení investorovi (vlastníkovi pozemků) vznikla. Po dobu trvání stavební uzávěry byl skutečně omezen např. v možnosti žádat o vydání územního rozhodnutí a musel odsunout realizaci záměru.



11. Smlouvy s investory a stavební uzávěry

Stává se, že investor s obcí uzavře smlouvu o spolupráci, která se týká financování nebo budování veřejné infrastruktury. Na základě této smlouvy pak investor po obci požaduje úplnou loajalitu a když by se obec pokusila změnit územní plán nebo na území, kterého se smlouva týká vložit stavební uzávěru, investoři hned hrozí žalobami na náhradu škod. Tak jednoduché to rozhodně není.

Je třeba si uvědomit, že jakékoli smlouvy s investory o spolupráci jsou čistě soukromoprávní povahy a nemohou nijak zasahovat do výkonu veřejné správy, a to ani v samostatné působnosti, ani v přenesené působnosti. K tomu se vyjádřil například Nejvyšší správní soud:

„Plánovací smlouva je soukromoprávním institutem, jehož účelem je upravit vztahy mezi žadatelem o vydání regulačního plánu či územního rozhodnutí a obcí (krajem) související s plánovanou realizací výstavby, která je podmíněna vybudováním zejména veřejné dopravní a technické infrastruktury. Smlouva upravuje v rovině soukromoprávní práva a povinnosti mezi žadatelem (zde stěžovatel) a obcí. Není bez významu, že plánovací smlouvu obec uzavírá v samostatné působnosti, zatímco územní opatření o stavební uzávěře v působnosti přenesené. Jedná se o dva zcela nesouvisející nástroje, u nichž zákon nepředpokládá vzájemnou provázanost či podmíněnost. Jinými slovy, uzavřená plánovací smlouva nepředstavuje „kritérium pro měřítko naplnění proporcionality“ stavební uzávěře, jak namítá stěžovatel. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za příléhavý odkaz krajského soudu na rozsudek ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014 - 34, podle kterého „sjednané smluvní závazky nemohou modifikovat zákonnou (veřejnoprávní) úpravu regulující přijímání územního opatření o stavební uzávěře a jeho důsledky. Případné soukromoprávní následky neplnění takových závazků nepřísluší hodnotit správním soudům“. Byl-li by stěžovatel i nadále přesvědčen o zásahu do svých subjektivních práv, je možno jej odkázat na § 102 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož vlastníku pozemku nebo

stavby, jehož práva byla při užívání pozemku nebo stavby na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena, náleží náhrada, popřípadě soukromoprávní úpravu náhrady škody.” (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017 – 102).

První česká publikace o smlouvách s investory konečně v prodeji!



V prosinci 2019 vyšla nová odborná publikace, kterou jsme napsali s kolegy z Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Jde o první knihu na našem trhu, která je věnována právě smlouvám obcí s investory. K dostání bude v nakladatelství Wolters Kluwer. Její název je **„Smlouvy obcí s investory (s podtitulem když je investor za humny).“**

Co nabízíme

Umíme poradit s územním plánem, pomůžeme Vám regulovat výstavbu, dokážeme sepsat smlouvy s investory **na financování infrastruktury**. Napíšeme pro Vás **zásady pro výstavbu v obci**. Každý investor bude vždy včas a transparentně vědět, za jakých podmínek se u Vás v obci dá stavět. Píšeme **právní rozборы složitých situací**. Rádi se s Vámi potkáme nejen u Vás v obci, ale také **na některém z našich odborných seminářů**.



Investor Zahumny

Webové stránky: www.investorzahumny.cz

E-mail: zahumenska@investorzahumny.cz

Telefon: +420 721 725 474

Autoři:

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D. a Mgr. David Zahumenský, advokát
tř. Kpt. Jaroše 3, Brno, 602 00, IČ 73908673

Vydaly:

Advokátní kancelář David Zahumenský, s.r.o. a EmvilleZ, s.r.o.