



Územní rozvoj v otázkách a odpovědích

Souhň za listopad a prosinec 2022

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

Mgr. David Zahumenský, advokát

Kéž se v roce 2023 obcím a městům daří!

Dovolujeme si Vám namísto obyčejného PF, kterých se každému hromadí stohy, poslat něco, co by mohlo Vaší obci a především zastupitelům skutečně pomoci: soubor odpovědí na záludné otázky územního plánování, územních řízení nebo zákona o obcích či místních poplatcích. Těmito všemi oblastmi se v naší advokátní kanceláři řadu let zabýváme. Zatím máme k dispozici 60 vypracovaných otázek. Do podzimu 2023 jich bude na našem webu zveřejněno 365. Proč právě tolik?

V říjnu roku 2022 jsme si v naší advokátní kanceláři stanovili nelehkou výzvu: buď každíčký den po celý rok napíšeme jeden článek jako odpověď na dotaz, který nám položí obce a města z České republiky (nevynecháme ani o nedělích, ani na Štědrý den, ani po Silvestru, ani na naše narozeniny) nebo adoptujeme k našim dvěma kočkám, dvěma psům, dvěma morčatům a dvěma dětem a šesti slepicím další kotě z útulku.

S psaním máme zkušenosti – na knižním trhu jsou k dostání bestsellery jako „[Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity](#)“, „[Smlouvy o rozvoji území obcí: když je investor za humny](#)“, „[Doporučení pro obce v oblasti výstavby a uzavírání smluv s investory](#)“ nebo „[Obec a investor nad územním plánem - změny regulace, náhrady za zmařené investice a veřejná infrastruktura](#)“. Za pár dní odevzdáme nakladatelství Wolters Kluwer další právní román s názvem „*Obec před soudem s územním plánem*“. Jak vidíte, víme, co děláme.

Doufáme, že nám pošlete svůj dotaz a že díky tomu bude naše péefková publikace pro rok 2024 o dost tlustší a zajímavější.

Přejem vám do nového roku hodně sil a štěstí, bez kterého to v obci nikdy nejde!

P. S.: Je dost pravděpodobné, že kotě adoptujeme bez ohledu an to, jestli zvládneme nebo neovládáme 365 článků za rok napsat. Neostýchejte se proto se na nás obrátit, koťátku tím nikdo neublíží!

Územní plán?

Stavební
povolení?



Napište nám!

V rámci výzvy "**365 článků nebo další kočka**" odpovíme zdarma na váš dotaz a zveřejníme jej na webu spolu s dalšími.

Je-li váš problém komplikovanější, domluvte si s námi online konzultaci. Za úvodní hodinu s odborníky nikdy nezaplatíte víc než 2.000,-

david@davidzahumensky.cz

Otázka č. 1: Obec vydala změnu územního plánu. Kvůli tomu bylo vypracováno tzv. úplné znění územního plánu po změně. V tomto úplném znění se ale vyskytla chyba v grafické části a na pozemku, kde má být zakreslena (obsažena byla již v územním plánu před změnou) pozemní komunikace, není nic vymezeno a komunikace je omylem vedena vedle pozemku. Stavebník se dlouhodobě snaží komunikaci na svém pozemku nemít a obci dnes tvrdí, že platí úplné znění a na jeho pozemku žádná pozemní komunikace být nemůže. Jak to je?

Odpověď na tuto otázku najdeme v rozhodnutí Krajského soudu v Praze (usnesení ze dne 21. 1. 2021, č.j. 43 A 84/2019 – 82). Soud vyšel z toho, že úplné znění územního plánu je kompilací změny územního plánu a předchází územně plánovací dokumentaci. Úplné znění se vyhotovuje kvůli přehlednosti měněného územního plánu, přičemž v řadě obcí ještě pořád mají územní plány velmi staré, dokonce i takové které byly ještě vydány jako obecně závazné vyhlášky podle předchozího stavebního zákona. Vyhotovit bezchybné úplné znění je pak téměř nadlidský úkol.

Soud v případě obce, která omylem doplnila do úplného znění biokoridor v předchozích verzích změny územního plánu nepromítnutý, konstatoval, že s územními plány se to má podobně jako s úplnými zněními zákonů po novelizacích. Pořizovatelé při vyhotovování úplných znění opatření obecné povahy – územních plánů, nemají žádnou pravomoc do nich cokoliv doplňovat, „*pouze je za účelem lepší přehlednosti a srozumitelnosti pro jejich adresáty uspořádávají v jeden souvislý celek a takto publikují. Dopustí-li se při tom chyby nebo doplní-li do úplného znění něco, co obsahem kompilovaných dokumentů není, jako k tomu zjevně došlo v případě pořizovatele v daném případě, může to mít vliv na dobrou víru a legitimní očekávání subjektů práva, nikoliv však na samotné podkladové normativní právní akty – jejich obsah nelze dovozovat z úplného znění, nýbrž naopak obsah úplného znění je nutno v případě pochybností dovozovat z nich.*“

Na základě uvedeného shrnujeme, že obce potřebují vědět, že podstatné je vždy znění samotného opatření obecné povahy – změny územního plánu. Zapomínat se ale na úplné znění nemůže. Kdyby nebylo publikováno, změna by sama o sobě nenabyla účinnosti.

V § 58 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (nový stavební zákon) se uvádí: Dojde-li při vyhotovení úplného znění k pochybení, pořizovatel chybu bezodkladně odstraní; případné vady při vyhotovení úplného znění nemají vliv na účinnost změny územně plánovací dokumentace. Za padělání nebo pozměňování úplného znění se nepovažuje změna způsobu grafického vyjádření. Tím je situace do budoucna vyjasněna.

Otázka č. 2: Stavebník má zájem postavit na svém pozemku 5 rodinných domů a domáhá se toho, aby mu obec umožnila na pozemku v jejím vlastnictví vést potřebné vodovodní a kanalizační přípojky. Obec ale s výstavbou v této podobě dlouhodobě nesouhlasí a pozemky poskytnout nechce. Je takový postup možný?

Na rozdíl od právní úpravy obsažené v zákoně č. 458/2000 Sb., o podmínkách a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), kdy se u elektrických sítí jedná o zákonná věcná břemena, tělesa vodovodu a kanalizace ani jejich přípojky se jako zákonná věcná břemena nezřizují. S vlastníkem pozemku, přes který má daná inženýrská síť vést, je nutno dojednat zřízení věcného břemena ve formě služebnosti smluvně. Vlastníka (ani obec) nelze přinutit k tomu, aby danou smlouvou uzavřel (na rozdíl od elektrických a plynových sítí).

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

Uvedené vyplývá také z judikatury Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 22 Cdo 607/2014): „Podle § 35 odst. 1 zákona o obcích patří do samostatné působnosti obce záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěřil zákon. Udělení či neudělení souhlasu vlastníka pozemku, kterým je obec, spadá do samostatné působnosti obce a soudy, potažmo stát, nemohou obcím nařizovat, jak mají v obdobných situacích postupovat a za jakých okolností mají souhlas se stavbou udělit. Je pouze na rozhodnutí obce, která se svým majetkem hospodaří, zda souhlas ke stavbě udělí. Nic na tom nemůže změnit ani skutečnost, že jde o pozemky ve vlastnictví obce, tedy sloužící obecnému užívání. Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 1. 1995, sp. zn. IV. ÚS 150/94, uvedl, že nedání souhlasu vlastníka (tj. obce S.) k položení plynové přípojky na jeho pozemku nelze považovat za takovýto zásah veřejné moci, neboť jde o výkon vlastnického práva. V rámci probíhajícího stavebního řízení totiž obec S. při vyjadřování se k položení plynové přípojky na jejím pozemku nevystupuje jako orgán veřejné moci, nýbrž jako účastník stavebního řízení... Vedení plynovodu a plynových přípojek k pozemkům či stavbám konkrétních osob nepředstavuje obecné užívání pozemku. Povinnost obce souhlasit s umístěním stavby plynovodu na svých pozemcích nevyplývá ani ze zvláštní sociální funkce vlastnictví obce. Sociální funkce vlastnického práva obce je zákonem respektována, a to ve formě zákonných omezení pro nakládání a hospodaření s majetkem obce upravených v zákoně o obcích. Zákon však neukládá obci povinnost udělit souhlas se stavbou jiného vlastníka na svém pozemku.“

Lze tedy uzavřít, že obec nemá zákonnou povinnost dát souhlas s vedením kanalizace či kanalizační přípojky přes své pozemky. Je nutno poukázat na závěry Ústavního soudu z usnesení ze dne 25. 11. 2014 sp. zn. II. ÚS 2588/2014, podle kterých je potřeba, aby obec postupovala i v soukromoprávních vztazích předvídatelným a nediskriminačním způsobem. Obec by tedy měla mít v ideálním případě nastavena transparentní pravidla, ze kterých lze dovodit, jak obec k investorům a jejich záměrům přistupuje, a že jedná se všemi (podobnými) stejně.

Otázka č. 3: V územním plánu jsme měli podmínku pořízení regulačního plánu z podnětu a pro jeho pořízení a vydání byla stanovena lhůta 5 let od účinnosti územního plánu. Tato lhůta během pandemie, kdy obec nemohla dobře reagovat na vše, co bylo potřeba, uplynula. Můžeme ještě dál podmiňovat výstavbu tím, že bude pořízen regulační plán? Jak máme postupovat?

Aktuální stavební zákon rozlišuje mezi dvěma typy regulačních plánů – jeden z nich se pořizuje na základě žádosti, druhý z podnětu. Ten může dát kupř. sama obec. Regulační plán z podnětu lze pořídit kdykoliv, bez toho, aby to požadoval územní plán. V územním plánu ale také může být stanovena podmínka vydání regulačního plánu z podnětu, která musí být splněna, aby se v lokalitě mohlo stavět. Pak je podmíněná plocha „zablokována“ a musí se čekat na podrobnější regulaci. Samozřejmě obec nesmí nastavit tuto lhůtu libovolně dlouhou – měla by být přiměřená. Co se tím myslí, není ze stavebního zákona úplně zřejmé. Mohli bychom uvažovat kupř. o 4 letech, což je období „platnosti“ územního plánu, po jehož uplynutí by měla být pořízena zpráva o uplatňování územního plánu a ten by měl být v případě potřeby aktualizován. Nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. počítá už jasně a bez dohadů se lhůtou šestiletou jako maximální. Tím by se obce a soudy zřejmě měly inspirovat již nyní.

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

Ze stavebního zákona je zřejmé, že v případech, kdy obci marně uplyne lhůta stanovená územním plánem pro nabytí účinnosti regulačního plánu z podnětu, podmínka jeho vydání padá a lokalita je regulována pouze územním plánem. Na to by měly obce myslet předem. Na závěr upozorňujeme, že pro regulační plán na žádost platí jiná pravidla.

Otázka č. 4: Naše obec vybuďovala novou kanalizaci a chtěla by zavést poplatek za zhodnocení stavebního pozemku. Můžeme jej zavést i pro pozemky, které jsou podle územního plánu v zastavitelných plochách, ale doteď nejsou zastavěny a jde podle katastru o ornou půdu?

Základní je pro zodpovězení této otázky definice pojmu stavební pozemek. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích odkazuje na zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku. Pokud jsou pozemky, ke kterým obec přivedla kanalizaci či vodovod a ráda by za to získala od vlastníků poplatek za zhodnocení těchto pozemků, pozemky zastavěnými, problém nevzniká. Jsou automaticky stavebními. Větší problém je u pozemků dosud nezastavěných, což bude v zastavitelných plochách mnohem častější situace. Pokud už pro pozemek bylo vydáno příslušné „povolení“ podle stavebního zákona, na základě kterého lze stavbu realizovat, považuje se pozemek rovněž za stavební. Pokud k tomu ale zatím nedošlo, obec se dostává do úzkých. Podle striktního výkladu, který zastává při kontrole obecně závazných vyhlášek ministerstvo vnitra, se může poplatková povinnost vztahovat jen na vlastníky pozemků, které byly stavební v okamžiku, kdy kolaudace vodovodu či kanalizace nabyla právních účinků. I kdyby se pozemek na základě územního souhlasu stal stavebním den poté, už se na jeho vlastníka poplatková povinnost nevztahuje.

Obce mají tedy značně svázané ruce a místní poplatek mohou využívat jen u omezené množiny pozemků. Pro zastavitelné plochy podle územního plánu, ke kterým obec přivedla kanalizaci či vodovod, je pak stávající právní úprava prakticky nevyužitelná, protože se nebude ve většině případů o stavební pozemky jednat.

Ministerstvo vnitra konkrétně uvádí: „*Ministerstvo vnitra v této souvislosti konstatuje, že z obsahu OZV, jakož i zaslaného znaleckého posudku, je patrné, že evidentní snahou obce je zatížit předmětným poplatkem ty vlastníky pozemků, ke kterým obec přivedla technickou infrastrukturu (zasíťovala je), ale které v okamžiku, kdy k této skutečnosti došlo, nebyly ještě stavebními pozemky ve smyslu § 9 odst. 2 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o oceňování majetku“). Uvedený záměr obce přitom není právně realizovatelný... Jak Ministerstvo vnitra obce upozorňuje ve svých metodických materiálech, „[p]oplatku podléhá pouze zhodnocení těch pozemků, které byly v okamžiku vzniku možnosti připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace (v okamžiku kolaudace příslušného vodovodního nebo kanalizačního řadu), pozemky stavebními. Předmětem poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace je dle § 10c zákona o místních poplatcích zvýšená hodnota stavebního pozemku. Ke zvýšení hodnoty stavebního pozemku dochází v okamžiku vzniku možnosti jeho připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace, k níž dochází v okamžiku kolaudace shora zmíněného vodovodního nebo kanalizačního řadu.“*

Domníváme se, že je nutno zákon o místních poplatcích novelizovat a umožnit obcím zpoplatnit i ty pozemky, které se stavebními stanou až po okamžiku kolaudace, byli-li skutečně možností připojení se k vodovodu nebo kanalizaci zhodnoceny. To je důležité i proto, aby se zabránilo diskriminaci vlastníků

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

– mnohdy by totiž stačilo si jen správně vypočítat, kdy jít na stavební úřad, aby územní souhlas vlastník získal až po kolaudaci vodovodu nebo kanalizace a pak by se na rozdíl od souseda, který stavěl dřív, placení poplatku vyhnul, ale připojit by se k veřejné infrastruktuře mohl.

Otázka č. 5: Hrozí obci, že bude platit náhrady investorům, když jsme měli v územním plánu podmínku pořízení územní studie a nestihlo se zadat ji do evidence územně plánovací činnosti dřív než za 4 roky od účinnosti územního plánu?

Náhrady za změny v území upravuje § 102 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Obecně platí, že náhrady se neposkytují, pokud od účinnosti územního plánu (nebo změny, která zastavitelnost umožnila) uplynulo více než 5 roků.

Pokud územní plán stanovil pro určitou lokalitu podmínku zpracování územní studie, stávající stavební zákon stanoví poněkud zvláštní pravidlo: jestliže nebyla územní studie zapsána do evidence územně plánovací činnosti do 4 let od vydání územně plánovací dokumentace, která tuto podmínku stanovila, lhůta 5 let se prodlužuje o dobu, o kterou byla lhůta 4 let pro zapsání studie do evidence překročena. Pokud by kupř. vydala obec územní plán v březnu 2015 a územní studie by byla zapsána do evidence nejpozději v březnu 2019, uplynula by lhůta pro nárok na poskytnutí náhrad za změny v území v březnu 2020. Kdyby ale byla územní studie zaregistrována až v březnu 2020, prodloužila by se lhůta o jeden rok a uplynula by v březnu 2021.

Nový stavební zákon také stanoví obecně lhůtu pěti let, po kterou nelze územní plán změnit, aniž by dotčeným vlastníkům náležely náhrady. Upravuje ale jinak běh lhůty, pokud vlastník nemá reálně možnost pozemek využívat. Podle § 133 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon bude od poloviny roku 2023 platit, pokud se nějak nezmění účinnost nového stavebního zákona, že do pětileté lhůty se nebude započítávat doba, po kterou bylo zastavení pozemku znemožněno v důsledku stavební uzávěry nebo jiného dočasného omezení zastavitelnosti pozemku stanoveného územně plánovací dokumentací.

Otázka č. 6: Může být totožná osoba pořizovatele a zpracovatele územního plánu?

Někdy se stane, že obec pořizuje územní plán skrze tzv. létajícího pořizovatele. Tím je architekt s příslušnou autorizací podle § 24 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Prostřednictvím takové odborné osoby pak obec (existují i jiné způsoby, jak toho dosáhnout) splňuje kvalifikační požadavky na výkon činnosti pořizovatele územního plánu. V některých případech dochází k tomu, že architekt je ze stejné kanceláře jako zpracovatel územního plánu. Stávající stavební zákon neurčuje přesně, zda smí či nesmí pořizovatel vykonávat současně roli projektanta. Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (nový stavební zákon) však celkem jasně stanoví v § 46 odst. 3, že výkon územně plánovací činnosti osobami podle odstavce 2 (tzv. zástupcem pořizovatele, tj. osobou splňující kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti, které bylo uděleno oprávnění k výkonu územně plánovací činnosti Nejvyšším stavebním úřadem) a činnost projektanta jsou vzájemně neslučitelné.

V důvodové zprávě k novému stavebnímu zákonu se k této problematice uvádí: „*Odstavec 3 uvádí, že výkon územně plánovací činnosti osobami podle odstavce 2 a činnosti projektanta územně plánovací dokumentace nebo územní studie jsou vzájemně neslučitelné. Toto ustanovení směřuje k fyzické osobě,*

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

kterou pořizovatel územně plánovací činnosti vykonává, a osobě projektanta, jakožto fyzickým osobám. Tedy, že osoba, kterou pořizovatel zabezpečuje své činnosti, nemůže současně plnit také funkci projektanta. Důvodem je skutečnost, že proces pořizování jednotlivých nástrojů územního plánování je komplexní činnost s jednoznačně specifikovanými rolmi jednotlivých aktérů, které by se neměly vzájemně překrývat. V této souvislosti je nezbytné uvést, že tímto ustanovením není popřena situace, kdy příslušný pořizovatel jakožto úřad plní zároveň i roli projektanta, avšak pouze za předpokladu, že tyto činnosti vykonávají rozdílné fyzické osoby. Nedodržení tohoto ustanovení má za následek neplatnost úkonů pořizovatele od samého počátku, neboť nelze prokázat, že v rámci procesu byla zajištěna dostatečná kontrola procesů, které musí být v rámci pořizování dodrženy. Ve vztahu k projektantovi, který je vždy autorizovanou osobou podle zákona č. 360/1992 Sb., se jedná o závažné porušení povinností autorizované osoby, a lze tak postupovat podle části čtvrté tohoto zákona.“

Ani dnes by z totožných důvodů nemělo dojít k personálnímu propojení pořizovatele a zpracovatele územního plánu, ledaže by zpracovatelem byla kupř. příspěvková organizace statutárního města.

Otázka č. 7: Může se obec zavázat ve smlouvě s investorem ke změně územního plánu?

Stávající zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon smlouvy s investory prakticky neupravuje. Řeší jen plánovací smlouvy spojené s regulačními plány na žádost (§ 66) a pak smlouvy s vlastníky dopravní a technické infrastruktury, které se dokládají k žádosti o územní rozhodnutí nebo v průběhu územního řízení (§ 86 a 88 stavebního zákona). Tyto smlouvy jsou soukromoprávní a je důležité vědět, že je obce uzavírají v samostatné působnosti mimo veřejnoprávní působení. Sice jsou vázány jistými pravidly (např. zákaz diskriminace), ale jinak mají obce při uzavírání těchto smluv stejné postavení jako fyzické či právnické osoby, zde investoři.

Naopak územní plánování se děje v rámci výkonu veřejné moci, ať už jde o schvalování návrhu zadání nebo vydávání územního plánu či jeho změny a většinu dalších kroků obce v územně plánovacím procesu. Obec se tedy podle aktuální právní úpravy nemůže platně zavázat k tomu, že bude podobu územního plánu ovlivňovat. Pokud je pro realizaci developerského projektu třeba změnit územní plán, je vhodné do smlouvy dát systém odkládacích podmínek, které zajistí, že plnit se bude tehdy, pokud dojde řádným způsobem ke změně regulace v území.

Z judikatury vyplývá, že obec se může zavázat pouze k tomu, že dá podnět k pořízení změny územního plánu, neboť ještě zde jedná jako jiné osoby právnické či fyzické: „Soud I. stupně podle názoru odvolacího soudu rovněž sponzorskou smlouvu posoudil správně jako tzv. *inominátní smlouvu a správně ji shledal jako uzavřenou platně Sponzorská smlouva obsahuje jasná a určitá ujednání, předmět závazků obou stran je upraven dostatečně určitě. Tato smlouva není ani v rozporu s právními předpisy. Obec je oprávněna zavazovat se v rozsahu své samostatné působnosti, což také ve sponzorské smlouvě učinila, když se zavázala pouze k zařazení pozemků jako stavebních do územního plánu, avšak nezavázala se k tomu, že takovýmto způsobem bude územní plán schválen Ani její závazek vydat sponzorovi souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí pro stavbu rodinných domů a závazek neklást projektu žádné překážky není v rozporu s pravomocí v rozsahu její samostatné působnosti. Proto i odvolací soud shledává uzavřenou sponzorskou smlouvu jako platnou.“*

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

Naproti tomu zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon upravuje problém jinak a plánovací smlouvy prohlašuje za smlouvy veřejnoprávní, ačkoliv obsahují většinou soukromoprávní prvky. Obcím dovoluje, aby se skrze tyto smlouvy zavazovaly např. k tomu, že:

- učiní kroky k vydání územně plánovací dokumentace, v případě, že záměr nelze uskutečnit bez předchozího vydání územně plánovací dokumentace,
- po sjednanou dobu nevydá nebo nezmění územně plánovací dokumentaci nebo neučiní jiný úkon, který by ztížil nebo vyloučil uskutečnění záměru,
- po dobu trvání plánovací smlouvy nebude ve správních nebo soudních řízeních týkajících se povolení záměru uplatňovat návrhy, vyjádření a opravné prostředky, které by byly v rozporu s obsahem uzavřené plánovací smlouvy.

Nad rámec otázky doplňujeme, že jako účastník územního řízení či jako vlastník dopravní a technické infrastruktury se obec zavazovat může, pozor si opět musí dát jen na to, aby kupř. zacházela se všemi stejně.

Otázka č. 8: Můžeme v obecně závazné vyhlášce osvobodit ty, kdo s obcí dobrovolně uzavřeli smlouvu o finančním příspěvku, od placení poplatku za zhodnocení stavebního pozemku stavbou vodovodu nebo kanalizace?

Obce běžně uzavírají smlouvy o rozvoji území s jednotlivými investory a stavebníky, kteří již v rámci soukromoprávního ujednání se samosprávou poskytli jistý finanční příspěvek na rozvoj infrastruktury a uložení poplatku by vlastně znamenalo, že jsou „zpoplatnění“ dvakrát na rozdíl od majitelů nemovitostí, kteří dobrovolný smluvní příspěvek neposkytli. Některé obce proto tyto vlastníky osvobozují, protože podle názoru zastupitelů by obec měla podpořit a odměnit majitele, kteří byli s obcí solidární a dobrovolně s obcí smlouvu uzavřeli. Dokonce tato praxe nevádí ani ministerstvu vnitra: *„V tomto případě obec sledovala rozumný a oprávněný cíl, tj. ochranu vlastníků stavebních pozemků, aby nebyli nuceni na základě vyhlášky platit poplatek znova, na jejímž zhodnocení se již dobrovolně finančně podíleli a splnili stanovené podmínky. S ohledem na vyjádření obce nepovažuje Ministerstvo vnitra ustanovení za nezákonné ani za diskriminační.“*

Otázka č. 9: Může vlastník po obci žádat náhradu za vymezení územní rezervy?

Územní rezerva je specifickou regulací v územním plánu. Jedná se o vymezenou plochu nebo koridor, jejichž potřebu a plošné nároky je třeba následně prověřit. To znamená, že nějaká obvykle nezastavitelná plocha je do budoucna určena kupř. k prověření, zda by na ní bylo vhodné stavět rodinné domy nebo nějaký logistický projekt. Při následné aktualizaci či změně územního plánu pak zastupitelé obce rozhodnou, co se bude s lokalitou dít – zda bude změněna regulace dle předpokladů územní rezervy nebo dojde na jiné řešení.

Územní rezerva pro vlastníky znamená, že v ploše prakticky nemohou stavět. Proto samozřejmě mnozí mají za to, že by za takové omezení vlastnického práva měli od obce obdržet náhradu. Ustanovení § 102 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon s náhradami za územní rezervy nepočítá. Ústavní soud ale dovodil, že: *„absence výslovné zákonné úpravy poskytování náhrad za územní rezervu nutně neznamená, že náhrada poskytnuta být nemá. Není totiž vyloučeno, aby byla taková náhrada*

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

poskytována na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny... Z uvedeného je zřejmé, že při posuzování, zda má být vlastníkovému pozemku poskytnuta náhrada za omezení vlastnického práva způsobené územní rezervou, je třeba vždy posuzovat rozhodné okolnosti konkrétního případu. Nelze obecně říci, že by územní rezerva vždy představovala zásah do vlastnického práva, za který je třeba poskytnout náhradu, ale nelze ani paušálně poskytnutí náhrady vyloučit, jak to učinily soudy v posuzovaném případě, stejně jako nelze paušálně stanovit její výši, když zpravidla nepůjde o definitivní zmaření investovaných prostředků.“

Pokud se vlastník bude u soudu domáhat náhrady za zmaření investic vymezením územní rezervy, pak z uvedeného vyplývá, že bude třeba posuzovat všechny okolnosti případu. Automaticky neplatí, že by se za územní rezervu musela poskytovat náhrada, ale nelze to ani vyloučit.

Je důležité mít na mysli také to, že nárok na náhradu je odlišný od rizika, že správní soudy zruší část územního plánu vymezujícího rezervu, pokud by nebyla dostatečně odůvodněná a do vlastnického práva by zasahovala nepřiměřeně. I tomu je proto třeba v rámci územního plánování věnovat náležitou pozornost.

Otázka č. 10: Jak by měla vypadat grafická příloha ke stavební uzávěře?

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon v § 99 odst. 1 říká: Součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením dotčeného území. Obvykle grafická příloha vypadá tak, že je v katastrální mapě barevně vyznačen pozemek (pozemky), kterého se stavební uzávěra týká. Někdy ale obce jednoduše vezmou mapový podklad k územnímu plánu (hlavní výkres) a ten použijí jako přílohu. Důležité je, co k tomu vyplývá z judikatury: „*Nejprve se soud vyjádří k námitce navrhovatelů, že napadená uzávěra neobsahuje grafickou přílohu, a proto není zřejmé, k jakému území se vztahuje. Tato námitka je důvodná jen z části. Napadená uzávěra skutečně nebyla (přínejmenším na elektronické úřední desce obce) vyhlášena s grafickou přílohou, ač se podle obsahu její textové části mělo jednat o její součást. Toto pochybení odpůrce však na rozdíl od přesvědčení navrhovatelů nemá dopad na zákonnost napadené uzávěry. Je tomu tak proto, že rozsah dotčených pozemků lze bez větších obtíží zjistit již z její textové části, a to s přihlédnutím k obsahu v té době platného územního plánu (tj. ve znění změny č. 2). Stavební uzávěra podle shora rekapitulovaného obsahu výslovně dopadala na všechny pozemky v obci, které byly územním plánem zařazeny do ploch ČOB a SOB. Toto vymezení je zcela jednoznačné a neponechává prostor pro pochyby. Podpůrně pak lze poukázat na to, že grafická část byla zveřejněna v předcházející části řízení o přijetí stavební uzávěry, její obsah odpovídal textovému popisu a z konečného textu napadené uzávěry, podle něž žádný z dotčených orgánů neuplatnil připomínky a veškeré vznesené námitky byly zamítnuty, lze důvodně předpokládat, že nebylo zapotřebí její finální podobu měnit.“* Nejvhodnější je respektovat přesně požadavek stavebního zákona. Soudy ale připouští, že grafickou přílohou stavební uzávěry může být výkres územního plánu.

Otázka č. 11: Musí návrh územního plánu přesně odpovídat zadání?

V § 50 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon se uvádí, že pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu na základě zadání. Nejvyšší správní soud k tomu říká, „*že proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický. Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj.*

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání. Stavební zákon nepřikazuje, aby v případě změny obsahu zadání oproti jeho návrhu byl opakován postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona. Nelze zde hledat paralelu s opakováním veřejného projednání návrhu změny územního plánu, neboť § 53 odst. 2 stavebního zákona obsahuje výslovnou úpravu opakování veřejného projednání návrhu. Ostatně veřejné projednání návrhu změny územního plánu je poslední fází celého procesu, kdy se ještě může veřejnost vyjádřit k jeho obsahu. Návrh zadání změny územního plánu je naproti tomu ranou fází tohoto procesu, kdy ještě nemůže dojít ke zkrácení práva veřejnosti vyjádřit se k obsahu změny územního plánu.“ (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 - 169)

Je tedy zjevné, že do určité míry se nepochybně od zadání odchýlit lze, nicméně je třeba být obezřetný a takový postup vždy řádně odůvodnit, čímž se sníží riziko, že územní plán u soudu neobstojí.

Otázka č. 12: Jak se schválený územní plán zveřejňuje?

V zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon se v § 43 odst. 4 se uvádí, že se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle jeho § 173 odst. 1 platí, že opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Důležité je, jak vůbec má veřejná vyhláška vypadat. „V metodickém sdělení [ministerstva pro místní rozvoj](#) se uvádí: „Vzhledem k tomu, že veřejná vyhláška o vydání územního plánu je písemností zastupitelstva, má být na hlavičkovém papíru příslušné obce, nikoliv na hlavičkovém papíru pořizovatele (úřadu). Písemnost se v záhlaví označí uvedením slova "obec" ("město", "městys") a názvem obce, městyse nebo města s uvedením orgánu, který písemnost vyhotovil (tj. zastupitelstva). Ve vyhlášce musí být uvedeno, že zastupitelstvo obce vydává územní plán, resp. jeho změnu, a písemnost musí být opatřena kulatým razítkem.“

Toto sdělení reaguje na judikaturu Nejvyššího správního soudu: „: „Pro posouzení výše předestřené námitky nutno zopakovat, že v řízení před krajským soudem byla odpůrcem předložena pouze kopie veřejné vyhlášky o vydání ÚP Ráby vydaná pořizovatelem (Magistrát města Pardubice); právě tato měla být vyvěšena na úřední desce odpůrce. Při jednání před krajským soudem starosta odpůrce uvedl, že pouze předává informaci od předchozích zástupců obce s tím, že na úřední desce byla vyvěšena veřejná vyhláška na hlavičkovém papíru Magistrátu města Pardubice; v dnešní době přitom nemají jiný důkaz k tomu, že by na úřední desce visel jiný dokument (srov. Protokol o jednání ze dne 11. 9. 2019, č. j. 52 A 75/2017 – 352). Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s krajským soudem ve skutkovém zjištění, že odpůrce sám vydání ÚP Ráby s největší pravděpodobností neoznámil vlastní veřejnou vyhláškou na své úřední desce. Nad rámec toho kasační soud koriguje názor krajského soudu tak, že případná pochybnost v tomto ohledu jde k tíži odpůrce, neboť ten měl zákonnou povinnost toto učinit, protože má být schopen řádné splnění jemu stanoveného procesního postupu taktéž prokázat. Je tedy nutné v dalších úvahách (jak to ostatně učinil i krajský soud) vycházet z toho, že vyhláška odpůrce nebyla vydána a publikována.“ (Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2021, čj. 2 As 320/2019 – 66).

Otázka č. 13: Může být stavební uzávěra přímo součástí zadání územního plánu?

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

Ne, není možné nijak slučovat proces územního plánování a proces vydání stavební uzávěry. Hlavním důvodem je, že územní plán je vydáván v samostatné působnosti a uzávěra v přenesené, navíc pokud má samospráva zastupitelstvo i radu, pak stavební uzávěru vydává právě rada, tj. jiný orgán. Vztah mezi územním plánem a stavební uzávěrou je důležitý pouze v tom smyslu, že stavební uzávěru lze vydat tehdy, pokud bylo aspoň rozhodnuto o pořízení územního plánu nebo jeho změny (§ 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon).

Otázka č. 14: Může spolek podat žalobu proti územnímu plánu?

Zde postačuje odkázat na judikaturu Ústavního soudu (nález I. ÚS 59/14): „*Ústavní soud si je vědom toho, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic. Základní kritéria pro posouzení jejich ze zákona plynoucí (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) aktivní legitimace je žádoucí nastínit tím spíše, že je třeba oponovat nepřiměřeně vyhraněnému a v porovnání s obecným textem § 101a odst. 1 s. ř. s. nepřípustně limitujícímu závěru Nejvyššího správního soudu. Ten totiž v nyní napadeném rozhodnutí sp. zn. 5 Aos 3/2012 (viz právní věta z něho publikovaná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2976/2014) dovodil, že občanským sdružením, byť je jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí, nesvědčí podle § 101a s. ř. s. oproti jiným subjektům zvláštní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Odepření přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určenému okruhu subjektů je nepřípustné. 24. Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy uvedený v bodě 13). Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné – bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry... Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.“*

Od tohoto nálezu tedy platí, že pokud spolek dokáže před soudem doložit, že byl zasažen řešením přijatým v územním plánu na svých právech, může proti územnímu plánu nebo jeho části či změně „žalovat“.

Otázka č. 15: Kdo může dát podnět k pořízení územního plánu nebo jeho změny?

Tyto subjekty jsou přesně vyjmenovány zákonem č. 183/2006 Sb., stavební zákon v § 44. Zastupitelstvo tedy o pořízení rozhoduje:

- z vlastního podnětu;
- na návrh orgánu veřejné správy,
- na návrh občana obce,
- na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce,

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

- na návrh oprávněného investora (tím je podle § 23a odst. 1 vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury).

Pro obec je možná zajímavé, že v souladu s judikaturou se právě k podání tohoto podnětu mohou zavázat ve smlouvě s investorem, je to totiž první a jediná fáze územního plánování, kdy obec ještě nevystupuje jako orgán veřejné správy, byť v samostatné působnosti: „Obec je oprávněna zavazovat se v rozsahu své samostatné působnosti, což také ve sponzorské smlouvě učinila, když se zavázala pouze k zařazení pozemků jako stavebních do územního plánu, avšak nezavázala se k tomu, že takovýmto způsobem bude územní plán schválen Ani její závazek vydat sponzorovi souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí pro stavbu rodinných domů a závazek neklást projektu žádné překážky není v rozporu s pravomocí v rozsahu její samostatné působnosti. Proto i odvolací soud shledává uzavřenou sponzorskou smlouvu jako platnou.“ (Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2020, č. j. 21 Co 240/2019- 255.)

Otázka č. 16: Který orgán obce vydává stavební uzávěru?

Důležité je především si uvědomit, že územní opatření o stavební uzávěře vydávané podle § 97 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, se vydává v přenesené působnosti na rozdíl od územního plánu, který vydává zastupitelstvo obce v působnosti samostatné. Působnost orgánů obce je upravena v § 6 stavebního zákona. Z ustanovení § 6 odst. 6 písm. c) vyplývá, že územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře vydává rada obce a v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce (rozhoduje v přenesené působnosti). Důsledné rozdělování je důležité, protože pochybení v této oblasti vede ke zrušení předmětného opatření obecné povahy soudem jako aktu, který nevydal příslušný orgán.

Otázka č. 17: Co dělat, když pořizovatel nepracuje dost rychle a v procesu územního plánování jsou prodlevy?

Může se stát, že obec by ráda vydala svůj územní plán rychle, ale nestanou trable s činností pořizovatele (přenesená působnost), který nepostupuje dost rychle. Částečné řešení nabízí zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon v § 56. Platí tedy, že v případě, kdy je při zpracování a projednávání návrhu zadání nebo návrhu územního plánu překročena lhůta 1 roku od předchozího rozhodnutí zastupitelstva obce, je pořizovatel povinen bez zbytečného odkladu předložit zastupitelstvu obce, pro kterou je územní plán pořizován, návrh rozhodnutí o dalším postupu pořizování územního plánu, pokud zastupitelstvo obce při zadání územního plánu neurčí delší lhůtu.

Je ale spíše obvyklé, že se z nejrůznějších důvodů územní plány pořizují několik let. S tímto faktem je třeba počítat.

Otázka č. 18: Co by měla obsahovat smlouva se zpracovatelem (projektantem) územního plánu?

Podle § 45 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon hradí náklady na práci projektanta obec, která rozhodla o pořízení. Podle § 159 odst. 1 stavebního zákona platí, že projektant (tj. architekt s příslušnou autorizací) odpovídá za správnost, celistvost a úplnost jím zpracované územně plánovací

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

dokumentace, územní studie a dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, zejména za respektování požadavků z hlediska ochrany veřejných zájmů a za jejich koordinaci. Je povinen dbát právních předpisů a působit v součinnosti s příslušnými orgány územního plánování a dotčenými orgány. Z toho by měla vycházet smlouva s ním uzavřená.

Ta je svou povahou soukromoprávní, sjednává se podle zákona č. 89/2012 Sb., obvykle jde o smlouvu o dílo podle jeho § 2586 a násl. Práce projektantů nebývá levná, a proto je dobré myslet ve smlouvě na přesné termíny odevzdávání, kontrolu díla, vícepráce, které se téměř jistě nakonec objeví, systém odpovědnosti za nedostatky díla, na sankce, pokuty nebo případné odstoupení od smlouvy a podobně.

Otázka č. 19: Jsou stanoviska dotčených orgánů vydaná během procesu územního plánování pro návrh územního plánu závazná?

Podle § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon platí, že „orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona. Dotčené orgány vydávají stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona“.

Platí tedy, že ač stanoviska vydávaná v procesu územního plánování nejsou závaznými stanovisky ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jsou pro územně plánovací dokumentaci závazná a není prakticky možné je nerespektovat. Jednalo by se o závažné pochybení, které by s vysokou pravděpodobností vedlo ke zrušení územního plánu, jeho části nebo změny soudem.

Vycházíme mj. z toho, že v souladu s § 54 stavební zákona mají zastupitelé povinnost vydat územní plán až po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. Podobně i pořizovatel má ještě před tím, než finální návrh územního plánu předloží zastupitelstvu k rozhodnutí, povinnost podle § 53 odst. 4 písm. d) stavebního zákona přezkoumat soulad návrhu s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.

Otázka č. 20: Jaké jsou podmínky pro vymezení zastavitelných ploch změnou územního plánu?

Zajímavá je k této otázce nová judikatura Nejvyššího správního soudu. Ta prakticky potvrzuje mnohá předchozí rozhodnutí tohoto soudu: „Pojem *potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch je relativně neurčitý. Proto je při jeho výkladu nutno přihlížet zejména k účelu regulace daného ustanovení (§ 55 odst. 4 ve spojení s § 18 stavebního zákona), jak byl vymezen výše. Při posuzování potřebnosti vymezení nové zastavitelné plochy tak nelze ani po novelizaci daného ustanovení odhlížet od posouzení, zda regulované území již zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím obsahuje, v jakém rozsahu jsou takové plochy vymezeny, a zda jsou tyto plochy využity.*“ (Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2021, čj. 1 As 231/2019 – 37)

Do jisté míry je třeba závěry judikatury respektovat i při pořizování nového územního plánu, neboť podle § 18 odst. 4 územní plánování mj. určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.

To opět potvrzuje i Nejvyšší správní soud: „*Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 se vztahuje toliko na případy pořizování změny územního plánu, nikoliv na případy, kdy je pořizován zcela nový územní plán... To ovšem neznamená, že by pořizovatel územního plánu nebyl povinen odůvodnit potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Na proces pořizování nového územního plánu se totiž nepochybně vztahuje § 18 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, dle něhož je cílem územního plánování určit "podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a [zajištění ochrany] nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území."*

Úkolem pořizovatele územního plánu je dle § 53 odst. 4 přezkoumat soulad návrhu územního plánu právě s cíli územního plánování, zejména s ohledem na ochranu nezastavěného území. Součástí odůvodnění územního plánu pak dle § 53 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 musí být "výsledek přezkoumání návrhu územního plánu pořizovatelem" dle § 53 odst. 4 téhož zákona a "vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch". (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Aos 1/2013-85)

Otázka č. 21: Stavební úřad nerespektuje územní studii. Co s tím obec může dělat?

Pokud byla zpracována územní studie, která byla také řádně vložena do evidence územně plánovací činnosti a je aktuální, pak je úkolem stavebního úřadu při rozhodování v rámci územního řízení tuto studii respektovat. Pokud se od ní hodlá odchýlit, musí tak učinit pouze na základě dobrého odůvodnění. Samotná územní studie ale není závazná, v souladu s § 25 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon je pouhým územně plánovacím podkladem, i když nepominutelným. Jestliže stavební úřad nehodlá územní studii respektovat, musí obec jako účastník řízení v tomto smyslu uplatnit v rámci územního řízení námitky a popř. se bránit též odvoláním nebo věc řešit v rámci soudního přezkumu územního rozhodnutí.

Otázka č. 22: Musíme vyhlásit referendum podle návrhu přípravného výboru?

Pokud je na obecní úřad doručen bezvadný návrh na konání místního referenda podle § 12 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, pak jej musí rada obce předložit k projednání zastupitelstvu obce na jeho nejbližším zasedání. Zastupitelé jsou povinni referendum vyhlásit, leda by nešlo o dané otázky místního referenda vůbec konat. Důvody, proč není možné referendum konat, najdeme v § 7 zákona o místním referendu. Není možné hlasovat o těchto věcech:

- a) místních poplatcích a o rozpočtu obce;
- b) zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání;
- c) volbě a odvolání starosty, místostarosty, členů rady obce a dalších členů zastupitelstva obce, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města;
- d) otázky rozporné s právními předpisy;
- e) pokud by se o položené otázky rozhodovalo ve zvláštním řízení;

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

- f) uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti;
- g) schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce;

Referendum není možné konat ani tehdy, jestliže od posledního referenda o totožné otázce ještě neuplynuly dva roky.

Otázka č. 23: Může obec v obecně závazné vyhlášce stanovit tzv. místní koeficient u daně z nemovitosti jen pro průmyslovou zónu?

Obec může vydat obecně závaznou vyhlášku, kterou stanoví tzv. místní koeficient v souladu s § 12 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí. Po novele tohoto předpisu účinné od 1. 1. 2021 je možné, aby byl místní koeficient obcí stanoven buď pro všechny nemovité věci na území celé obce nebo pro všechny nemovité věci na území jednotlivé části obce. Ministerstvo financí novelu prezentovalo mj. takto: „*Naopak v souvislosti se schvalováním daňového balíčku na rok 2021 připomínáme, že tato předloha posiluje rozhodovací pravomoci místních samospráv v oblasti daně z nemovitých věcí. Nyní si mohou obce nastavit místní koeficient pouze jednotně na celém svém území, zatímco nově si budou moci stanovovat místní koeficient pro jednotlivé části obce. Do své poklady tak budou moci získat více peněz například z průmyslových zón na svém území a přitom nezasáhnout běžné obyvatele. Daň z nemovitých věcí je přitom stoprocentním příjmem obce.*

Ministerstvo vnitra zastává tento výklad při kontrole OZV: „Jedná se tedy o určitou ucelenější lokalitu, ve které se nachází více „nemovitých věcí“, mezi nimiž existuje věcná a místní (zejména historická, urbanistická a krajinná) souvislost a jež pojí určitá společná specifika odrážející podmínky dané části území obce a občanů, kteří na něm žijí. Jinými slovy řečeno, za část obce lze označit tu občany obydlenou část jejího území, která by za jiných okolností mohla být samostatnou obcí, byť by co do počtu obyvatel byla obcí velmi malou. Zpravidla jde o historicky vzniklé městské čtvrti a dřívější samostatné obce či osady, které se k obci přičlenily historickým vývojem.“

Zatím se žádná taková věc nedostala k Ústavnímu soudu, je tedy otázkou, k jakému výkladu se nakonec Ústavní soud přikloní. Bohužel tedy nejsem schopní na položenou otázku bez problémů odpovědět.

Otázka č. 24: Musí územní plán řešit dopady změn klimatu?

Ze současného zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon nevyplývá konkrétní povinnost řešit otázky spojené se změnou klimatu. Současně ale stavební zákon říká v § 18 odst. 1, že cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající 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. Je podle našeho názoru zřejmé, že pod udržitelný rozvoj při užití definic spadá i ochrana před negativními dopady změny klimatu.

Obce by ale měly mít argumentaci změnou klimatu, zejm. pokud by jí odůvodňovaly rušení zastavitelných ploch (což je přípustné), mít důkladně promyšlenou, zejm. proto, že soudy k této otázce říkají: „*Nelze obecně akceptovat postup, že by jakékoli řešení, které lze v obecné rovině považovat za přínosné pro ochranu životního prostředí (prvky ÚSES) bylo možné zavést, ať už pouze s obecným*

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

odkazem na potřebu ochrany klimatu (zamezení klimatickým změnám), nebo dokonce bez výslovného odkazu na tuto skutečnost, aniž by byla vyhodnocena alternativní dostupná řešení. Odpůrkyně navrhovateli vyčítá, že neuvedl konkrétní vědecké důkazy, kterými by fakt existence klimatické změny a nutnosti na ni reagovat vyvrátil. Ovšem byla to právě odpůrkyně, kdo měl v takovém případě v napadeném územním plánu předestřít, jaká konkrétní opatření reagují na které konkrétní projevy klimatické změny... Navrhovatel se vůbec nemusí domnívat, že by neexistovala klimatická změna a už vůbec nemusí prokazovat, jestli existuje či nikoli. Bylo na odpůrkyni, aby případně popsala konkrétní projevy klimatické změny v dané oblasti (např. úbytek úhrnu srážek, snížení stavu podzemních vod apod.), a označila opatření určená k jejich zmírnění. Zároveň soud dodává, že argumentační deficit napadeného územního plánu nelze odstranit v řízení před soudem.“ (Rozsudek Krajského soudu v Praze č.j. 59 A 26/2022- 53 ze dne 22. listopadu 2022.)

Otázka č. 25: Můžeme chtít úhradu za změnu územního plánu po investorovi?

Úhradu nákladů na pořízení územního plánu upravuje zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon v § 45. Náklady dělí na několik skupin. Nejprve se budeme věnovat nákladům, které jsou k tíži pořizovatele. Jedná se o náklady spojené s projednáním územního plánu hradí pořizovatel. Náklady na nezbytné mapové podklady ale hradí obec, pro kterou pořizuje územní plán úřad územního plánování, pokud se obce nedohodnou jinak.

Náklady na zpracování územního plánu nebo jeho změny projektantem, na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a na vyhotovení úplného znění územního plánu po jeho změně hradí obec, která rozhodla o pořízení. Obec hradí i náklady na mapové podklady. Kraj hradí náklady, které vyplývají z nutnosti pořízení změny územního plánu kvůli znění zásad územního rozvoje (leďa by byla změna zásad územního rozvoje vyvolána potřebou obce).

Může se stát, že je pořízení změny územního plánu vyvoláno výhradní potřebou fyzické nebo právnické osoby (typicky vlastníka pozemku). V takovém případě může obec podmínit její pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů právě tímto navrhovatelem.

Jedná se o tyto náklady (uvedené v § 55a odst. 2 písm. f) stavebního zákona):

- na zpracování změny územního plánu,
- vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává,
- vyhotovení úplného znění územního plánu po jeho změně,
- popř. ještě náklady na zpracování změn regulačních plánů touto změnou vyvolaných a vyhotovení úplného znění regulačních plánů po jejich změně.

Otázka č. 26: Schvaluje smlouvu s investorem rada nebo zastupitelstvo?

Pro získání odpovědi na tuto otázku se musíme podívat do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, konkrétně pak do toho, jaké rozhodovací pravomoci jsou svěřeny zastupitelstvu a jaké radě, resp. starostovi v obci, kde se rada nevolí. Je přitom důležité mít na paměti, že se u smluv s investory často jedná o různě zkombinované smluvní typy nebo smlouvy nepojmenované. Pokud je součástí takové smlouvy závazek obce, který se týká nemovitého majetku, ať už ve smyslu jeho poskytnutí k výstavbě nebo jiné akci investora, nebo naopak převzetí nemovitosti obcí od investora, pak by takovou smlouvu mělo

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

prakticky vždy schvalovat zastupitelstvo, a to podle § 85 písm. a) zákona o obcích: *Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce.* Pokud by se smlouva týkala pouze jiných závazků než převádění nemovitých věcí, nebo by šlo o nemovité věci, ale pouze o inženýrské sítě a pozemní komunikace, mohla by smlouvu uzavřít i rada podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo; rada obce může tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu), nebo starosta v obci, kde se rada nevolí.

Abychom odpověď na tuto otázku shrnuli: některé smlouvy může uzavírat jen rada, nebo dokonce jen starosta, pokud ale jde o nemovitosti, musí smlouvu uzavírat zastupitelstvo. Jde-li o komplikované záměry (kupř. o určité hodnotě příspěvku investora), je lépe, když si pravomoc k jejich uzavírání rovněž vyhradí zastupitelstvo.

Otázka č. 27: Jak se postupuje při rychlozměně územního plánu?

„Rychlozměnou“ je míněn krácený postup pořizování změny územního plánu podle § 55a a násl. zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Použije se v případě, že to výslovně uvede zastupitelstvo obce při rozhodnutí o pořizení změny územního plánu a o jejím obsahu, nebo při schválení zprávy o uplatňování územního plánu. Zastupitelstvo o pořizení změny rozhoduje buď z vlastního podnětu nebo na návrh (nejčastěji vlastníka pozemků). Ten obsahuje mj. rovnou návrh obsahu změny. Pokud zastupitelstvo rozhodne, že se změna pořídí, pak pořizovatel zajistí zpracování návrhu změny územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává. O tomto návrhu se koná rovnou veřejné projednání, odpadá tedy fáze zadání a společného jednání. Při projednávání návrhu se postupuje v podstatě podobně jako při klasickém veřejném projednání.

Otázka č. 28: Vlastník má pravomocné územní rozhodnutí, ale ještě nezačal stavět, můžeme změnit územní plán tak, aby stavět nemohl?

Územní rozhodnutí je tzv. právním limitem pro změny územního plánu nebo pro vydání nového územního plánu. K této otázce můžeme odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: „*K první kasační námitce týkající se limitů využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona Nejvyšší správní soud připomíná svou ustálenou judikaturu. K této otázce se vyjádřil v rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139, publ. pod č. 2742/2013 Sb. NSS, následovně: „územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona.*

Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení (...) Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí.

Odlišný, než shora provedený, výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené.

Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře. (...) Pokud není stavební úřad oprávněn v rámci stavebního řízení posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, jež byla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, tím spíše mu nemůže příslušet posuzování souladu stavby s územně plánovací dokumentací, která nabyla účinnosti až po vydání rozhodnutí o umístění stavby.“ Z uvedeného vyplývá, že přijetí nového územního plánu nemůže mít vliv na již vydaná (pravomocná) územní rozhodnutí.“ (Rozsudek NSS č. j. 2 As 176/2019 – 37 ze dne 29. 7. 2021)

Otázka č. 29: Musíme k územnímu plánu vést spis a mohou do něj lidé nahlížet?

Územní plány se vydávají jako opatření obecné povahy, tj. jako správní akty podle zákona č. 500/2004 Sb., soudní řád správní. Během jejich pořizování se vede spis za přiměřeného použití § 17 správního řádu. Pokud jde o obsah spisu a o možnost veřejnosti do tohoto spisu nahlížet, odkazujeme na tomto místě na metodické sdělení ministerstva pro místní rozvoj „Vedení spisu při pořizování opatření obecné povahy na úseku územního plánování“, kde se uvádí: „Jak je uvedeno výše, žádost o nahlížení do spisu a o činění si výpisů či kopií je třeba posoudit podle § 38 odst. 2 správního řádu. S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části (§ 38 odst. 4 správního řádu). Pokud, na základě posouzení bude žadateli umožněno nahlížet do spisu ve věci pořizování územně plánovací dokumentace, náleží mu i práva uvedená v § 38 odst. 4 správního řádu. Toto právo nelze „oprávněným“ osobám upřít, nicméně jej lze „omezit“ při odepření nahlížení do celého spisu a umožnění nahlížení jen do jeho části. S tím pak souvisí právo na pořízení kopií jen právě „povolené“ části spisu...

Nicméně není vyloučeno ani odepření kopií zveřejňovaných dokumentů za určitých podmínek a případně poskytnutí jen části spisu (například výřezu dokumentace). Protože se obecně tato problematika týká pořizovatelů s různým stupněm technického vybavení, lze předpokládat i její variantní řešení (běžně nemají pořizovatelé kopírky s většími formáty než A3). V případě, že na základě posouzení podle § 38 odst. 2 správního řádu dospěje orgán územního plánování k závěru, že odepře žadateli nahlížení do spisu nebo jeho části (například z důvodu, že by tím bylo porušeno právo dalších dotčených osob anebo veřejný zájem), vydá o tom usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu, kde s odkazem na příslušné ustanovení zákona srozumitelným a přezkoumatelným způsobem odůvodní toto odepření (například omezí nahlížení do části písemností, které jsou součástí spisu, odkazem na zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, kde subjektem údajů se rozumí výlučně fyzická osoba, k níž se osobní údaje vztahují). Nelze totiž vyloučit, že by se například dotčené osoby mohly stát terčem šikany ze strany jiných dotčených osob.“

Otázka č. 30: Může starosta sám bez vědomí zastupitelů podepsat smlouvu s létajícím pořizovatelem územního plánu?

Domníváme se, že nikoliv. Možnost pořizovat územní plán obecním úřadem obce, která si zajistí splnění kvalifikačních požadavků na výkon územně plánovací činnosti skrze tzv. létajícího pořizovatele je aktuálně upravena v § 6 odst. 2 a § 24 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Právní úprava je ale strohá a nereaguje na problémy, které přináší praxe.

To ostatně potvrzuje důvodová zpráva k novému stavebnímu zákonu (č. 283/2021 Sb.): „*S ohledem na ponechání pořizovatelské činnosti v rámci výkonu přenesené působnosti jak na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností, tak na krajských úřadech, bylo rozhodnuto o ponechání možnosti obcí, které nejsou úřadem územního plánování, aby i tyto mohly vykonávat územně plánovací činnost, avšak pouze v omezeném rozsahu (viz výše). Jedná se o navázání na stávající právní úpravu obsaženou v § 6 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., která je však považována za velmi vágní, neupravující důsledně a transparentně postup, kterým se obecní úřad, který není úřadem územního plánování, stane pořizovatelem.*

Na základě těchto zkušeností a na základě výsledků projednání návrhu zákona v Legislativní radě vlády byla do návrhu včleněna podrobná úprava s uvedením podmínek, které musí obecní úřad, který není úřadem územního plánování, splnit, aby mohl vykonávat činnosti pořizovatele. Je potřeba konstatovat, že tato úprava se může jevit jako nadbytečná, avšak dosavadní zkušenosti s výkonem funkce pořizovatele ze strany těch obecních úřadů, které nejsou úřady územního plánování, jsou velmi nevyrovnané. Bylo tedy nezbytné přistoupit k této podrobnější úpravě, která má zajistit bezproblémový výkon této kompetence.“

V § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona se uvádí, že rada obce a v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce schvaluje uzavření smlouvy s právnickou nebo fyzickou osobou oprávněnou k výkonu územně plánovací činnosti. Z tohoto řešení ale nevyplývá, který orgán má rozhodnout o tom, že vůbec obec hodlá využít služeb létajícího pořizovatele.

Domníváme se, že by o tom, kdo bude pořizovatelem a jakým způsobem budou zajištěny kvalifikační požadavky, pokud to má být úřad obce, který tyto zatím nesplňuje, mělo rozhodnout zastupitelstvo obce, a to v usnesení o pořízení územního plánu. Na základě toho pak rada (nebo opět zastupitelstvo) schválí uzavření smlouvy s architektem nebo je podána žádost příslušné obci s rozšířenou působností nebo podle podmínek v § 6 odst. 2. Podobně to uzavírá NSS v rozhodnutí č.j. 8 As 28/2019-50.

Proto nemůže sám starosta bez pověření radou obce uzavřít smlouvu s létajícím pořizovatelem a tím de facto rozhodnout, že bude obec pořizovatelem územního plánu (jedná se o vážné rozhodnutí o způsobu výkonu přenesené působnosti spojené s odpovědností).

K této otázce se vyjadřoval i Nejvyšší správní soud: „*Ze zápisu ze zasedání rady městyse Drásov konaného 22. 2. 2017 vyplývá, že rada projednala výsledky výběrového řízení na zpracovatele a pořizovatele územního plánu, přičemž nejvýhodnější nabídku podala společnost STUDIO Lenka Šimová. Následně proto došlo ke „schválení uzavření Smlouvy o dílo na zpracování a pořízení územního plánu městyse Drásov se společností XYZ“...*

Stěžovatel spatřoval pochybení, jež podle něj zakládá nezákonnost územního plánu, v tom, že zatímco usnesení rady odsouhlasilo uzavření smlouvy o dílo, starostka následně s Ing. L. Š. kromě smlouvy o dílo uzavřela i smlouvu příkazní. Takovýto výklad je však nutno považovat za nepřijatelně formalistický.

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

Stěžovatel správně uvedl, že proces tvorby a vyjádření vůle obce je dvoustupňový, a starosta tedy není (až na drobné výjimky) oprávněn uzavírat jménem obce smlouvy bez předchozího souhlasu rady (a v některých případech zastupitelstva). To však neznamená, že pro platnost smlouvy by bylo nutné trvat na tom, aby rada odsouhlasila přesný text smlouvy či její přesný název. Usnesení rady o udělení souhlasu s uzavřením smlouvy představuje akt politický, nikoliv soukromoprávní. Nelze na něj tedy klást stejné požadavky jako na vlastní smlouvu. Smyslem projednání těchto otázek v radě obce je zajistit, aby smlouvy sjednávané jménem obce (zejména ty, jež obec zavazují k významným finančním plněním) byly uzavírány se souhlasem politické většiny v rámci místní samosprávy po řádném uvážení.

S ohledem na výše uvedené tak lze mít za zcela postačující, pokud se rada městyse Drásov otázkou zpracování územního plánu externím pořizovatelem řádně zabývala a vyjádřila jasnou vůli ohledně dalšího postupu. Ze zápisu z jednání rady je přitom jasné, že oba tyto požadavky v projednávané věci naplněny byly. Jak přitom správně uvedl krajský soud, z obsahu uzavřených smluv je zřejmé, že úzce souvisejí právě s radou schváleným účelem (tedy pořízením územního plánu). Smlouva o dílo upravovala samotné zhotovení územního plánu v roli projektanta, příkazní smlouva pak výkon a zajištění územně plánovací činnosti. Za těchto okolností tak nelze spatřovat žádné pochybení v tom, že za účelem realizace radou řádně schváleného cíle starostka neuzavřela s vítězem výběrového řízení na pořízení územního plánu pouze jednu smlouvu, nýbrž že obsah jejich vzájemných závazků formálně upravila dvěma smlouvami.

Konkrétní způsob realizace usnesení rady totiž nepochybně náleží do pravomocí starosty, přičemž při jejich výkonu je vázán pouze právními předpisy, obsahem a smyslem schválených usnesení a výslovnými pokyny rady. Vzhledem k tomu, že usnesení rady přijaté v projednávané věci je velmi strohé a starostka výslovně nestanoví podrobné náležitosti úpravy smluvních vztahů mezi městysem Drásov a pořizovatelem územního plánu, byla jejich volba v gesci starostky. Způsob, jaký starostka v projednávané věci zvolila, přitom jistě nelze považovat za rozporný se smyslem přijatého usnesení rady, neboť vhodným způsobem smluvně zajistil pořízení územního plánu.

S ohledem na výše uvedené tedy není možné dospět k závěru, že by při uzavírání smluv došlo k pochybením, jejichž důsledkem by bylo nesplnění povinnosti odpůrce zajistit výkon územně plánovací činnosti osobou, která splňuje kvalifikační požadavky pro výkon této činnosti.“ (Rozsudek NSS, čj. 4 As 293/2021 – 74 ze dne 4. 5. 2022)

Otázka č. 31: Který orgán schvaluje připomínky obce k územnímu plánu?

Obec může dávat připomínky či námítky k politice územního rozvoje, územnímu rozvojovému plánu, k územně plánovací dokumentaci kraje (zásadám územního rozvoje), k územnímu plánu sousední obce nebo ke svému vlastnímu územnímu plánu. Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ani zákon č. 128/2000 Sb., o obcích výslovně neřeší, který z orgánů obce může připomínky schválit a následně uplatnit.

Výslovně je tato otázka řešena jen ve vztahu k připomínkování územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy, kdy se v § 89 odst. 1 písm. d) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze svěřuje zastupitelstvu městské části pravomoc vyjadřovat se k návrhu územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy.

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

U ostatních samospráv pak platí, že by tuto pravomoc měla mít v souladu § 102 odst. 3 zákona o obcích rada obce, které je svěřeno rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Ve svém usnesení pak rada může pověřit kupř. určeného zastupitele, by tyto připomínky či námítky za obec uplatnil, nebo tak může učinit starosta. V obcích, které radu vůbec nemají, by zřejmě měl připomínky sepsat a podat starosta (§ 99 odst. 2 zákona o obcích), nicméně lze doporučit zastupitelstvu, aby si tuto pravomoc vyhradilo, protože jde o poměrně důležité otázky, na kterých by se vedení obce mělo shodnout v co nejširším kruhu.

Otázka č. 32: Může připomínky k územnímu plánu za obec podat i zastupitel sám namísto obce?

Za obec může jednat v rámci územního plánování nepochybně jednat kupř. určený zastupitel, nicméně zastupitelé sami bez pověření radou nebo zastupitelstvem nemohou uplatnit za obec žádné námítky ani připomínky. V rámci územního plánování mohou jednat sami za sebe, kdy jako občané nebo jako vlastníci nemovitého majetku na území obce budou uplatňovat námítky a/nebo připomínky k ochraně svých vlastních zájmů, nikoliv zájmů obce jako samosprávy.

Otázka č. 33: Kdy se může konat další referendum o podobné otázce?

Podle § 7 písm. h) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu není možno hlasovat v místním referendu, jestliže od posledního referenda o totožné otázce ještě neuplynuly dva roky. Někdy může být obtížné posoudit, zda se jedná nebo nejedná o stejnou otázku. Z judikatury vyplývá jistý návod, jak postupovat: *„Ze zákonného znění je rovněž patrné, že podobné požadavky formují i vztah mezi jednotlivými otázkami v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se tedy nesmí navzájem vylučovat či působit návodně, mohou být však ve vztahu obecného a zvláštního. Zejména pravidlo, že se otázky nesmí vzájemně vylučovat, avšak mohou být ve vztahu obecného a zvláštního, lze na projednávaný případ aplikovat jako podpůrný test pro zjišťování totožnosti věci ve smyslu § 7 písm. h) zákona o místním referendu. Pokud se totiž otázka položená v dřívějším referendu vylučuje s otázkou, o které má být teprve rozhodováno, je třeba taková referenda považovat za referenda o totožné věci... Při posuzování, zda se místní referendum týká téže věci ve smyslu § 7 písm. h) zákona o místním referendu, musí být zohledněn účel tohoto ustanovení, kterým je zabránění faktickému zablokování rozhodovacích pravomocí obce v konkrétní věci. Je tak třeba zohlednit nejen prostou jazykovou skladbu položené otázky a obecných významů použitých slov, ale je třeba přihlídnout i k místním poměrům a okolnostem, za nichž došlo k iniciaci jednotlivých místních referend, tedy i k tomu, jaké důsledky běžně hlasující občané se svou volbou spojují.“* (Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2022, čj. 59 A 10/2022-27.)

Je tedy třeba vždy dbát o to, aby především hlasování v druhém referendu nevedlo přímo proti tomu, co bylo odhlasováno v předchozím, protože takový postup by směřoval k nemožnosti rozhodovat v orgánech obce a zablokoval by v onom problému její chod.

Otázka č. 34: Může ministerstvo vnitra kontrolovat usnesení zastupitelstva obce, kterým byla schválena smlouva s investorem?

Dozor nad samostatnou působností obce je vykonáván v souladu s § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Dozor vykonává ministerstvo vnitra. Pokud je usnesení zastupitelstva nebo rady obce (zde usnesení o schválení smlouvy) v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, pak ministerstvo vnitra vyzve obec ke zjednání nápravy. Nedojde-li k tomu do 60 dnů od doručení výzvy, ministerstvo pozastaví výkon takového usnesení a dá obci ještě jednu šanci k nápravě. Nejedná-li příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, pak ministerstvo dá příslušnému soudu návrh na zrušení posuzovaného usnesení. Když je podán rozklad, podává se návrh soudu až po právní moci rozhodnutí o rozkladu. Obec může zjednat nápravu ještě i v průběhu soudního řízení.

Z judikatury vyplývají tato pravidla pro soudní přezkum usnesení orgánu obce v samostatné působnosti:

„I. Žaloba Ministerstva vnitra ve věcech samosprávy podle § 67 písm. a) s. ř. s. proti usnesení, rozhodnutí nebo jinému opatření orgánu obce podle § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je žalobou k ochraně veřejného zájmu podle § 66 s. ř. s.

II. Žalobu může Ministerstvo vnitra podat ve lhůtě tří let podle § 72 odst. 2 s. ř. s. Lhůta počíná běžet přijetím usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce.

III. Lhůta 30 dnů podle § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích je lhůtou, v níž musí být žaloba podle § 67 písm. a) s. ř. s. podána, aby byly zachovány účinky pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce do doby právní moci rozhodnutí soudu o podané žalobě. Její nedodržení nemůže vést k odmítnutí žaloby pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“ (Podle rozsudku NSS zde dne 19. 5. 2020, čj. 8 As 125/2018 – 34).

Otázka č. 35: Je pořizovatel územního plánu vázán smlouvou s investorem?

Setkali jsem se s případem, kdy ve smlouvě s investorem byl závazek zhruba tohoto znění: *„Obec prohlašuje, že je orgánem odpovědným za pořízení a schválení územně plánovací dokumentace a z toho titulu nebude bezdůvodně vytvářet překážky pro realizaci záměru investora.“* Co znamená takový závazek obce pro pořizovatele, tj. orgán veřejné správy při výkonu přenesené působnosti, zejm. pokud tento nesouhlasí se změnou územního plánu podle smlouvy kvůli požadavkům na ochranu zemědělského půdního fondu?

Podle našeho názoru nelze nijak skrze soukromoprávní smlouvu s investorem zavazovat pořizovatele (ke schválení konkrétní podoby územního plánu se nemůže zavázat ale ani samospráva, neboť v tomto případě rovněž vykonává veřejnou správu a vydává mocenský správní akt – opatření obecné povahy, byť jedná v samostatné působnosti). Máme za to, že ustanovení smlouvy s investorem, které zasahuje do výkonu veřejné správy, ať už pořízení nebo vydání územního plánu, je v rozporu se zákonem.

Upozorňujeme, že od účinnosti zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (nový stavební zákon) budou věci komplikovanější, protože vedle soukromoprávních smluv budou obce ještě moci uzavírat veřejnoprávní smlouvy s investory. jejich obsahem bude moci být i závazek ke konkrétní změně územního plánu ve prospěch investora.

Otázka č. 36: Může obec zrušit termín již oznámeného veřejného projednání upraveného návrhu územního plánu za účelem dodatečné úpravy návrhu ještě před veřejným projednáním?

V případě, že by došlo k tomu, že jednou řádně doručený a již upravený návrh územního plánu určený k veřejnému projednání by byl bez zákonného podkladu na základě pokynů zastupitelů stáhnut z veřejného projednání a znovu (dodatečně) upraven, aniž by taková úprava vyplynula z předchozího společného jednání a byla provedena před zveřejněním návrhu pro veřejné projednání, jednalo by se o nezákonný postup. K úpravě návrhu (již doručeného skrze veřejnou vyhlášku) nemá zastupitelstvo žádný mandát a mohlo by jít o zásadní procesní vadu, která by mohla vést ke zrušení územního plánu soudem.

Existuje přitom zákonný způsob, jak návrh, který neodpovídá díky nějakému konkrétnímu pochybení zadání nebo nerespektoval výsledky předchozího společného jednání a byl tedy upraven vadně, vrátit do předchozí fáze a znovu jej upravit. Doporučili bychom, aby proběhlo již řádně oznámené veřejné projednání doručeného upraveného návrhu a v souladu s § 53 odst. 2 byl podle výsledků veřejného projednání (tj. podle stanovisek, námitek a připomínek, které byly v jeho rámci uplatněny) návrh buď podstatně upraven, nebo, pokud by šlo o tak zásadní změny, aby byl podle § 53 odst. 3 zcela přepracován.

Otázka č. 37: Jak může určený zastupitel ovlivnit podobu územního plánu?

Podle § 47 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh zadání územního plánu. Po společném jednání (§ 51 odst. 1 stavebního zákona) pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zajistí řešení případných rozporů a upravení návrhu. Konečně podle § 53 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky veřejného projednání upraveného návrhu územního plánu a zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu.

Určený zastupitel může pořizovateli v průběhu pořizování územního plánu průběžně tlumočit nejrůznější požadavky zastupitelů, nejedná se ale o závazné pokyny, pořizovatel k nim nemůže takto přistupovat, může požadavky pouze zvážit.

Otázka č. 38: Jakou roli má obecní úřad, když obec uzavře smlouvu s tzv. létajícím pořizovatelem?

Soukromoprávní smlouvou (obvykle příkazní) uzavřenou s tzv. létajícím pořizovatelem (správněji autorizovaným architektem ve smyslu § 24 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon) si obecní úřad zajišťuje splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti a může podle § 6 odst. 2 a § 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona pro svou obec pořizovat územní plán. Z obecního úřadu se tedy tímto postupem stane pořizovatel. Jako takový nese právě obecní úřad (nikoliv architekt) odpovědnost pořizovatele a plní jeho roli v celém procesu územního plánování.

Více informací najdete v našem textu [„Obec x pořizovatel x projektant v rámci územního plánování“](#).

Otázka č. 39: Jak zastupitelé volí určeného zastupitele?

Určeného zastupitele volí ostatní zastupitelé a do funkce ho ustanovují klasickým usnesením. Obvykle může být zvolen buď pro proces pořízení konkrétního územního plánu nebo pro pořizování série změn územního plánu na určité období. Samozřejmě je jeho funkce určeného zastupitele podmíněna existencí jeho mandátu zastupitele.

Zastupitelé mohou ustanovení určenému zastupiteli zase zrušit, pokud pro to mají důvody.

Otázka č. 40: Přebírá územní plán vymezení silnic z pasportu místních komunikací a rozhodnutí vydané silničním správním úřadem?

Pokud jde o existující místní komunikace, měl by územní plán respektovat rozhodnutí silničního správního úřadu (které obvykle vychází z pasportu pozemních komunikací). Pokud obec při územním plánování vychází právě z těchto podkladů, pak má v ruce silný argument pro zásah do vlastnického práva. Když už totiž komunikace fakticky existuje, územní plán do vlastnictví nově nezasáhne a vlastník pozemku se bude jen obtížně bránit.

Pokud jde o pozemní komunikace, které obec teprve plánuje, je třeba zdůraznit, že na základě územního plánu nevzniká veřejné prostranství, jde skutečně pouze o plán. Veřejné prostranství ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích vzniká ex lege po splnění stanovených podmínek, z nichž jednou z nejhůře splnitelných je souhlas vlastníka pozemku, na kterém má veřejné prostranství vzniknout.

Souhlas vlastníka se vznikem veřejného prostranství ale není podmínkou pro vymezení pozemku jako veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace, v územním plánu. Jde o dvě odlišné věci. Současné to, že není třeba souhlasu k vymezení určitého funkčního vymezení ploch v územním plánu neznamena, že obce nemusí dbát na ochranu vlastnického práva při územním plánování. Je tomu přesně naopak. Pokud by soud shledal vymezení pozemní komunikace na soukromém pozemku nepřiměřeným, část územního plánu dotčenou touto chybou by zrušil.

Otázka č. 41: Vztahuje se na stanovení šíře veřejného prostranství v územním plánu § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území?

Šíři pozemků veřejných prostranství upravuje vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území v § 22, který stanoví:

1) Nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového domu, je 12 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 10,5 m.

(2) Nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je 8 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 m.

Toto ustanovení se týká umístování staveb, nikoliv územního plánování, nicméně jak ministerstvo pro místní rozvoj, tak Nejvyšší správní soud se domnívají, že by se mělo respektovat již při územním plánování, aby se nezadělávalo na budoucí problémy v území.

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

MMR k tomu ve své metodice říká: „Ze zařazení § 22 v části třetí vyhlášky „Požadavky na vymezení pozemků a umístování staveb na nich“ a dále ze souvislosti s dalšími ustanoveními stavebního zákona, vyhlášky a dalších právních předpisů vyplývá následující.

- Uvedené ustanovení se použije jen při vymezení pozemků veřejných prostranství územním rozhodnutím, územním souhlasem, jiným právním aktem tyto úkony stavebního úřadu nahrazujícím nebo regulačním plánem.
- **Uvedené ustanovení se nevztahuje na vymezení ploch územním plánem, které je upraveno ve vyhlášce v části druhé „Požadavky na vymezení ploch“, v § 7 „Plochy veřejných prostranství“. Je však třeba mít na paměti, že v územním plánu musí být navrhována taková řešení, která nezakládají problémy v navazujících správních řízeních a postupech (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015 - 791), čili územní plán by měl požadavky části třetí vyhlášky brát v potaz.**
- Uvedené ustanovení se nevztahuje na vymezení stavebních pozemků rodinných domů nebo bytových domů v případě, kdy pozemky jsou již zpřístupněny ze stávající ulice a tudíž není zapotřebí vymežovat nové veřejné prostranství. Ustanovení § 22 vyhlášky se v těchto případech „retroaktivně“ nepoužijí.
- Naopak v případech, kdy se vymežují nové stavební pozemky např. v zastavitelných plochách, ve kterých doposud nebyla vymezena uliční síť, resp. veřejná prostranství, jejichž součástí jsou veřejné pozemní komunikace pro dopravní napojení těchto pozemků, se § 22 vyhlášky uplatní. Dle § 20 odst. 4 vyhlášky se stavební pozemky vždy vymežují tak, aby byly dopravně napojeny na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Tato komunikace je přístupná každému bez omezení, slouží obecnému užívání, a spoluvytváří veřejné prostranství v souladu s jeho definicí uvedenou v § 34 obecního zřízení.
- Požadavky § 22 odst. 1 a 2 vyhlášky se vztahují k šířce veřejného prostranství, nikoliv k šířce pozemní komunikace.“

Otázka 42: Co se stane, když obec neuposlechne ministerstvo vnitra a přes jeho výhrady vydá obecně závaznou vyhlášku?

Obce musí obecně závazné vyhlášky zveřejňovat v souladu se zákonem č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávních celků a některých správních úřadů obecně závazné vyhlášky (OZV) v této Sbírce. Ministerstvo vnitra pak provádí jejich abstraktní kontrolu podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Pokud při této kontrole zjistí, že OZV odporuje zákonu, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Nejedná-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky (pokud by byla OZV v rozporu s lidskými právy, nemusí ministerstvo dávat předchozí výzvu a účinnost OZV rovnou pozastavuje). Obec dostane ještě jednu šanci k opravě OZV. Pokud se tak nestane (a není-li úspěšný rozklad obce, který lze proti rozhodnutí ministerstva podat k ministroví), podává ministerstvo k Ústavnímu soudu návrh na zrušení OZV. O dalším osudu OZV rozhoduje právě tento soud.

Otázka č. 43: Musí obec změnit územní plán podle výsledku referenda?

Místní referenda o územním plánu jsou poměrně častá. Územní plánování je poměrně komplikovaný proces upravený normami veřejného práva – zejm. zákonem č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Během přípravy a vydávání územního plánu se střetává výkon přenesené a samostatné působnosti obce (příčemž i v samostatné působnosti obec vystupuje při vydávání územního plánu jako orgán veřejné správy). Proto jsou referenda o územním plánu problematická (avšak jsou častá).

Pokud z výsledku místního referenda vyplyne nutnost změnit územní plán, pak to ještě neznamená, že tak může obec učinit bez dalšího. Vždy musí respektovat zákonné požadavky a musí myslet na to, že referendum samo o sobě nepředstavuje žádný veřejný zájem a není důvodem pro změnu územního plánu. Nejvyšší správní soud k tomu kupř. říká: „Podle § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je rozhodnutí v místním referendu pro zastupitelstvo obce a jeho orgány závazné. I zde však lze poukázat na zmíněný rozsudek č. j. Ars 1/2012-26, podle něhož výsledek místního referenda nemůže nahradit posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů, a smyslem konání referenda proto nemůže být nahrazení činnosti jiných orgánů, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů. Krajskému soudu nelze proto přisvědčit v závěru, že samotná existence závazného výsledku referenda je dostatečným podkladem pro změnu územního plánu tak, jak byla provedena, nehledě na to, že změna č. 2 zaměření referenda přesahuje. Závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat způsobem souladným s právními předpisy.“ (Podle rozsudku NSS č. j. 2 As 212/2015-27 ze dne 12. 1. 2016).

Otázka č. 44: Řeší závazné stanovisko orgánu územního plánování soulad záměru s charakterem okolní zástavby?

Nejprve se podívejme v krátkosti na právní úpravu v § 90 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, okolo které se celý problém točí: V územním řízení stavební úřad posuzuje podle § 90 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon to, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky:

- a. stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území,
- b. na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem,
- c. zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů⁴⁾ nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.
- d. Stavební úřad posuzuje soulad s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování u stavebních záměrů, pro které se nevydává závazné stanovisko podle § 96b; stavební úřad ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby, jde-li o stavby, které lze provést bez stavebního povolení nebo souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru.

Pokud jde o otázku, který orgán má posuzovat soulad záměru s charakterem zástavby, z judikatury vyplývá, že je to sám stavební úřad, nikoliv dotčené orgány nebo orgán územního plánování: „„Pro vydání územního rozhodnutí je potřeba mj. kumulativní splnění podmínek § 90 stavebního zákona,

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

příčemž soulad s územním plánem, resp. územně plánovací dokumentací je jen jednou z nich. Posouzení těchto podmínek včetně souladu záměru s charakterem území (zástavby) je věcí správního uvážení stavebního úřadu. Jakkoliv je správní orgán při svém rozhodování vázán stanovisky dotčených orgánů, ty chrání jiné zájmy. Závěr o souladu stavby s urbanisticko-architektonickým charakterem okolní zástavby si musí stavební úřad udělat sám... V projednávané věci správní orgány postupovaly správně, pokud soulad stavebního záměru stěžovatelů s charakterem území posoudily samy, dotčené orgány tuto otázku neposuzovaly a ani posuzovat nemohly.“ (Rozsudek NSS čj. 9 As 259/2020 – 23 ze dne 23. 11. 2022)

Otázka č. 45: Můžeme v územním plánu stanovit povinný způsob vytápění domů?

Obec nemůže bez dalšího nařídít lidem, jakým způsobem smí vytápět svoje nemovitosti, kupř. skrze stanovení povinnosti připojení domu k centrálnímu městskému vytápění. Územní plán také nemůže zakázat zřizovat v nemovitostech nezávislé zdroje tepla jako jsou čerpadla nebo kotle.

V [metodice Ministerstva pro místní rozvoj](#) se k této otázce uvádí: „Stanovování druhu topného média rovněž nepatří mezi cíle a úkoly územního plánování, jak vyplývají z § 18 a 19 stavebního zákona, resp. tato do jisté míry obecná ustanovení neposkytují dostatečnou oporu pro tvrzení, že územní plán by mohl nařídít používání pouze jednoho určitého druhu topného média v území... Shrnujeme, že v územním plánu nelze zakázat odpojování stávajících objektů od centrálního zásobování teplem, neboť zapracování podmínek omezujících odpojování od centrálního zásobování teplem do územního plánu nemá oporu v platných právních předpisech.“

Nejvyšší správní soud k tomu uvádí: „Stěžovatel argumentuje tím, že omezení stanovené změnou územního plánu učinil v zájmu ochrany ovzduší ve smyslu § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší; zdůraznil také problematiku dlouhodobě zhoršené kvality ovzduší ve svém okolí. Jakkoli může stěžovatel (a případně i soudy) shledávat záměry vedoucí ke zlepšení kvality ovzduší obecně za chvályhodné a veřejně prospěšné, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že těchto cílů nelze dosahovat způsobem nesouladným se zákonem a prostřednictvím institutů územního plánování, které k tomu nejsou určeny... V projednávané věci není, jak se mylně domnívá stěžovatel, rozhodující to, zda by v případném testu proporcionality převážilo právo vlastníka nemovitosti na vlastní volbu způsobu jejího vytápění nebo veřejný zájem na ochraně ovzduší, nýbrž toliko posouzení otázky, jestli vůbec může být zákaz výstavby a zřizování nových nezávislých teplotěných zdrojů stanoven přímo územním plánem, čili zda je tato regulace subsumovatelná pod stěžovatelem odkazované termíny základní koncepce rozvoje hodnot území či koncepce veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístování.“ (Rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2022, čj. 2 As 304/2021 – 50)

Otázka č. 46: Kdo rozhoduje o úplném přepracování návrhu územního plánu po veřejném projednání? Musí zastupitelé respektovat názor pořizovatele nebo je rozhodnutí o dalším postupu na nich?

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon k této fázi pořizování územního plánu říká v § 53 následující: Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Pokud je to nezbytné, pořizovatel zajistí pro obec úpravu návrhu územního

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

plánu v souladu s výsledky projednání. Dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání.

Pořizovatel může na základě veřejného projednání dojít k závěru, že třeba výraznějšího zásahu do návrhu územního plánu (kupř. by se zasahovalo do jeho koncepce, resp. by bylo třeba změnit i zadání). Pořizovatel může dojít k závěru, že je třeba návrh územního plánu přepracovat zejm. kvůli rozporu návrhu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území, s požadavky podle stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů nebo kvůli rozporu s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.

Pokud se tedy pořizovatel rozhodne, že je třeba návrh územního plánu přepracovat, pak se postupuje obdobně podle § 51 odst. 3 stavebního zákona. To znamená, že (opět) pořizovatel zpracuje ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro zpracování nového návrhu územního plánu. Ten předloží pořizovatel spolu se zdůvodněním zastupitelstvu obce ke schválení. V rozsahu, v jakém se tyto pokyny odchyľují od zadání územního plánu, jsou jeho změnou.

Domníváme se, že po schválení pokynů by mělo znovu proběhnout společné jednání, neboť bude de facto připraven nový návrh územního plánu.

Podle našeho názoru zastupitelé nemají fakticky možnost pokyny neschválit a naopak schválit návrh územního plánu tak, jak byl po veřejném projednání, protože pak by zasáli do procesu územního plánování, což by se značnou pravděpodobností vedlo ke zrušení celého územního plánu soudem. Zastupitelé by ale mohli proces pořizování územního plánu v této fázi ukončit, nicméně i to s sebou nese mnoho dalších důsledků.

Otázka č. 47: Který územní plán se použije na vydání územního rozhodnutí, když došlo k vydání nového v době od zahájení územního řízení, ale před vydáním územního rozhodnutí?

Pokud obec vydala nový územní plán a ten nabyl účinnosti, tak je pro určení, podle kterého územního plánu se bude postupovat, rozhodující to, zda již bylo vydáno územní rozhodnutí.

Jestliže územní rozhodnutí vydáno dosud nebylo, tak je nutno vycházet z toho, že pro rozhodnutí stavebního úřadu je podstatný právní a skutkový stav v době jeho vydání. Pokud tedy došlo po podání návrhu na vydání územního rozhodnutí ke změně územně plánovací dokumentace, je podkladem pro vydání územního rozhodnutí (§ 37 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) již tato změněná územně plánovací dokumentace, nikoliv ta, která platila v době podání návrhu. Vyplývá to výslovně z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006, čj. 30 Ca 24/2005-36, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 7/2006.

Jiná situace by nastala, pokud by územní rozhodnutí bylo vydáno již před účinností nového územního plánu. Pak platí, že stavební úřad již není ve stavebním řízení oprávněn posuzovat soulad projektové dokumentace s územním plánem, který nabyl účinnosti poté, co v předcházejícím územním řízení bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí. Takový postup stavebního úřadu by představoval nepřipustný

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

zásah do práv účastníků územního (resp. stavebního) řízení nabytých v dobré víře (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 As 107/2012-139).

Otázka č. 48: Soud zrušil stavební uzávěru. Hrozí obci, že bude muset zaplatit náhradu za nezákonné rozhodnutí?

Domníváme se, že vzhledem k tomu, že vydání územního opatření o stavební uzávěře je rozhodováním orgánu obce (rady, popř. zastupitelstva) v přenesené působnosti, uplatní se pravidla pro odpovědnost za nezákonné rozhodnutí podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Podle jeho § 3 odst. 1 písm. c) stát odpovídá za škodu, kterou způsobily územní celky v přenesené působnosti. Podle § 16 odst. 1 pak může stát obecně uplatňovat regresní úhradu, tj. žádat, aby obec státu uhradila to, co poskytl on jako náhradu újmy.

Otázka č. 49: Definuje nový stavební zákon jinak pojem stavební pozemek?

Stávající stavební zákon č. 183/2006 Sb. obsahuje v § 2 odst. 1 písm. b) toto vymezení stavebního pozemku: pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje (dále jen "společné povolení"), anebo regulačním plánem. Z § 12 písm. b) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon by se mohlo zdát, že je nově pojem stavební pozemek definován širěji: stavebním pozemkem pozemek, jeho část nebo soubor pozemků vymezený a určený k zastavění.

Nicméně v důvodové zprávě k novému stavebnímu zákonu se dočteme, že stavební pozemek je pozemek nebo jeho část, případně soubor pozemků vymezený nebo určený k zastavění. Mylně je v mnoha případech chápáno, že stavební pozemek je jako stavební určen tím, že se nachází v zastavitelné ploše nebo zastavěném území. Aby se však jednalo o stavební pozemek, musí být pozemek vymezen a určen k umístění a povolení stavby povolením nebo určen takto v regulačním plánu.

Znamená to, že kupř. pro účely vydávání obecně závazných vyhlášek zavádějících poplatků za zhodnocení stavebního pozemku stavbou vodovodu nebo kanalizace se bohužel nic nemění a ani po účinnosti nového stavebního zákona budou obce velmi limitovány v možnostech získání alespoň části nákladů na vybudování vodovodu či kanalizace zpět od investorů a stavebníků.

Otázka č. 50: Může obec změnou územního plánu vymezit nové plochy pro výstavbu, i když ty stávající ještě nejsou zastavěné?

Otázku změn územních plánů a vymezování nových zastavitelných ploch skrze ně, řeší § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon a k němu poměrně bohatá judikatura správních soudů. V tomto ustanovení se uvádí: Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Prokázáno to být musí v samotném odůvodnění opatření obecné povahy – změny územního plánu. Otázkou pro praxi jistě je, jak to učinit správně, aby nehrozilo zrušení změny soudem.

Územní rozvoj v otázkách a odpovědích (11-12/2022)

Z nedávného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „do 31. 12. 2017 bylo v případě vymezování nových zastavitelných ploch změnou územního plánu nutno dle § 55 odst. 4 stavebního zákona prokázat nejen potřebu takového vymezení, ale také nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch. Ačkoliv takto vysoký standard odůvodnění nyní již stavební zákon výslovně nestanoví, stále je třeba podle tohoto zákona odůvodnit, resp. prokázat potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Na splnění této podmínky je nutno nadále trvat i vzhledem k obecným zásadám územního plánování (§ 18 stavebního zákona). Účelem § 55 odst. 4 stavebního zákona není jen ochrana zemědělského půdního fondu, jak dovozuje stěžovatelka, ale také zajištění stability funkčního využití ploch určeného územním plánem a vyloučení „bezbréhého“ rozšiřování zastavitelného území obce (viz např. rozsudek ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017 - 38). Posouzení potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch tak nelze vyloučit s odůvodněním, že nově vymezovaná zastavitelná plocha bude určena pro zemědělskou výrobu. I stavby zemědělské výroby se stanou součástí zastavěného území obce a z tohoto hlediska na ně nelze nahlížet privilegovanou optikou, jakou navrhuje stěžovatelka. Pojem potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch je relativně neurčitý. Proto je při jeho výkladu nutno přihlížet zejména k účelu regulace daného ustanovení (§ 55 odst. 4 ve spojení s § 18 stavebního zákona), jak byl vymezen výše. Při posuzování potřebnosti vymezení nové zastavitelné plochy tak nelze ani po novelizaci daného ustanovení odhlížet od posouzení, zda regulované území již zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím obsahuje, v jakém rozsahu jsou takové plochy vymezeny, a zda jsou tyto plochy využity.“ (Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2021, čj. 1 As 231/2019 – 37).

Pokud už v obci jsou ve větším rozsahu vymezeny zastavitelné plochy, které nejsou využity, bude obec jen obtížně hledat argumenty pro potřebnost nových ploch, zejm. pokud by měly být kupř. na zemědělské půdě. Současně je třeba dbát na to, aby obec nevymezovala nové plochy a současně nerušila plochy jiné, které kupř. podle jejího názoru nejsou vlastníky využívány, nebo jsou moc rozsáhlé a je nutné je výrazněji zredukovat a podobně. Pro takové zásahy do práv vlastníků, kterým se ze zastavitelných ploch mají stát nezastavitelné, přičemž pro jiné vlastníky obec územním plánem vymezuje nové plochy zastavitelné, pravděpodobně nebude nalezeno dobré odůvodnění, které by při soudním přezkumu územního plánu vůbec mohlo obstát. S velkou pravděpodobností by správní soudy podobný postup obce vyhodnotily jako diskriminační jednání.

Otázka č. 51: Upravuje nový stavební zákon i zelenou infrastrukturu a jak?

V § 10 odst. 1 písm. c) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon se uvádí: zelená infrastruktura, kterou je plánovaný, převážně spojitý systém ploch a jiných prvků vegetačních, vodních a pro hospodaření s vodou, přírodního a polopřírodního charakteru, které svým cílovým stavem umožňují nebo významně podporují plnění široké škály ekosystémových služeb a funkcí; součástí zelené infrastruktury je také územní systém ekologické stability krajiny.

Nový stavební zákon tedy vedle stávajících čtyř typů veřejné infrastruktury (dopravní, technická, občanské vybavení a veřejná prostranství) skutečně doplňuje pátý druh infrastruktury, a to tu zelenou.

Otázka č. 52: Co je to limit využití území?

Limity využití území jsou v § 26 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon definovány jako vymezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území. Limity mají být obsaženy v územně analytických podkladech. Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon je vymezuje v § 12 písm. r) velmi podobně.

Ústav územního rozvoje vydává a aktualizuje již řadu let příručku [Limity využití území](#), kde jednotlivé limity detailně popisuje.

Otázka č. 53: Bude podle nového stavebního zákona možné najmout létajícího pořizovatele?

Podle stávající právní úpravy je tzv. létajícím pořizovatelem autorizovaný architekt, se kterým může obec uzavřít soukromoprávní smlouvu (nejčastěji příkazní) a jeho prostřednictvím pak obecní úřad té které obce splňuje kvalifikační požadavky na výkon územně plánovací činnosti a může být pořizovatelem územního plánu pro danou obec. (§ 6 odst. 2 v kombinaci s § 24 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon)

Podle § 44 odst. 4 a § 46 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (nový stavební zákon) platí obdobně, že obec může kvalifikační požadavky splnit skrze autorizovaného architekta (mimo jiné) a pak být pořizovatelem svého územního plánu, i když se jedná o malou obec, a nikoliv o úřad územního plánování (§ 46 odst. 1 písm. d). Podle § 50 se pak takový architekt označuje za zástupce pořizovatele.

Otázka č. 54: Podle územního plánu má nová výstavba respektovat charakter území. Jak tento regulativ používat?

Stává se, že obce si dají do územního plánu povinnost stavebníků respektovat charakter území. Jedná se o neurčitý pojem, který je v praxi předmětem výkladů a problémů. Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon charakter území nedefinuje. Nový stavební zákon (č. 283/2021 Sb.) tak činí v § 41: Charakter území se určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot území, včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb, a to především vymezením v územním plánu.

V důvodové zprávě se dočteme: Zavádí se definice pojmu charakter území. Jedná se o pojem, se kterým pracuje již stávající právní úprava (srov. např. ustanovení § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb.), avšak neuvádí, jakým způsobem má být charakter území určen. Pro určení charakteru území je klíčové funkční využití a prostorové uspořádání území. Charakter území formuje morfologické uspořádání území, přírodní hodnoty, jeho historický vývoj. Charakter každého území je jedinečný, je ovlivněn prostorovými vazbami, kompozičním uspořádáním, měřítkem prostorů i budov, ve větším detailu pak např. materiály či charakteristickými prvky staveb. Podstatný vliv na charakter území mají veřejná prostranství, a to stávající i nově vymezovaná.

Na charakter území ve stavebním zákoně odkazuje úkol územního plánování prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter

a hodnoty v území a na využitelnost navazujícího území. Charakter území se stanovuje v zastavěném území, ale i nezastavěném území a v zastavitelných plochách. Charakter území se přednostně určuje v územně plánovací dokumentaci, zejména v územním plánu, hodnoty a charakter území má chránit stanovením podrobných podmínek v řešené ploše i regulační plán. Regulační plán zároveň může být pořízen i při absenci územního plánu, ale při tom nesmí měnit charakter řešeného území. Určování charakteru území se v územně plánovacích dokumentacích děje v podrobnosti, která příslušnému typu dokumentace přísluší. Stávající charakter území je popsán v územně analytických podkladech, zejména v rámci jevů urbanistické a krajinné hodnoty, struktura a výška zástavby, architektonicky nebo urbanisticky cenné stavby nebo soubory staveb, historicky významné stavby, místa nebo soubory staveb atd.

V judikatuře se k výkladu tohoto pojmu kupř. uvádí: „*Napadená část územního plánu není odrobnou regulací umístění a prostorového uspořádání staveb ve smyslu § 61 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a už vůbec ne stanovením podmínek pro umístění stavby, které se vymezují v územním řízení (§ 79 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), resp. určením prostorového řešení stavby, zejména půdorysné velikosti, maximální výšky a tvaru, které je náležitostí územního rozhodnutí o umístění stavby [§ 9 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb.]. Jedná se v podstatě o obecné pravidlo, tradičně obsažené v územních plánech, podle něhož stavby nově umísťované v (typicky již zastavěném stabilizovaném) území musí respektovat převažující charakter okolní zástavby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 63/2009-139), popř. stanovující různé omezující regulativy, které tento převažující charakter zástavby chrání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, čj. 6 As 39/2016-66). V tomto ohledu napadená část územního plánu pouze příkladmo uvádí, které parametry navrhovaných staveb mají respektovat převažující charakter okolní zástavby (objem, hmotové řešení, tvar a podlažnost, převládající typ zastřešení). Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ani takováto specifikace nepředstavuje překročení kritické hranice podrobnosti, která by byla vyhrazena regulačnímu plánu, popř. územnímu rozhodnutí. I pokud by takováto specifikace v územním plánu uvedena nebyla, bylo by nutné její obsah stejně dovodit pouze z obecného příkazu respektování převažujícího charakteru okolní zástavby. Navíc je třeba uvést, že napadený regulativ nestanoví konkrétní podrobné podmínky prostorového řešení staveb, půdorysné velikosti stavby, podlažnosti, výšky, objemu a tvaru stavby, nýbrž pouze obecně stanoví, že navržené stavby mají být přizpůsobeny v těchto charakteristikách okolní zástavbě. Pokud příloha č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. vyhrazuje regulačnímu plánu stanovení podrobných podmínek pro ochranu hodnot území, stanovení obecných podmínek pro ochranu území je logicky záležitostí, která může být stanovena v územním plánu. Nejde ani o konkrétní záměr či jeho součást, který by měl být posuzován v procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA). Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadená část územního plánu obsahuje regulativ stanovující podmínky prostorového uspořádání, konkrétně základní podmínky ochrany krajinného rázu pomocí úpravy charakteru a struktury zástavby, která může být na území umístěna. Podmínka je stanovena obecně a nejde o určení podrobných podmínek pro umístění a prostorové uspořádání staveb nebo podrobných podmínek pro ochranu hodnot a charakteru území ve smyslu přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Nejde tedy o podrobnost náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí.“ (Rozsudek NSS čj. 4 As 92/2017-37 ze dne 4. 8. 2017)*

Otázka č. 55: Jak se bude podle nového stavebního zákona zveřejňovat v národním geoportálu?

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon upravuje Národní geoportál v § 269 kde se říká, že slouží pro

- a) zveřejnění výstupů z územně plánovací činnosti,
- b) zabezpečení přístupu k evidenci územně plánovací činnosti,
- c) sledování postupu pořizování územně plánovací dokumentace,
- d) poskytování prostorových dat k plánovanému využití území,
- e) zpřístupňování a poskytování dalších dat, která souvisí s územním plánováním a územním rozvojem a která určí Nejvyšší stavební úřad, a
- f) další činnosti vyplývající z tohoto zákona nebo jeho prováděcích právních předpisů.

V národním geoportálu územního plánování budou v jednotných standardech zveřejňovány vybrané části územně plánovacích dokumentací a vymezení zastavěného území, popřípadě dalších nástrojů územního plánování.

Podle § 21 odst. 2 písm. f) vede Národní geoportál Nejvyšší stavební úřad, údaje o územních plánech budou vkládat orgány územního plánování. Dodáváme, že národní geoportál je informačním systémem veřejné správy (§ 267 odst. 2 písm. b) nového stavebního zákona).

Otázka č. 56: Změní se podle nového stavebního zákona role určeného zastupitele?

Určený zastupitel je v zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon upraven zejm. v § 49. Nový stavební zákon přináší zejména konkretizaci a posílení úkolů tohoto zastupitele. V § 49 odst. 3 se tak uvádí: nedojde-li mezi pořizovatelem a určeným zastupitelem ke shodě, je pro pokračování v pořizování územně plánovací dokumentace z hlediska souladu návrhu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, s právními předpisy a se stanovisky nadřízeného orgánu územního plánování a dotčených orgánů rozhodující řešení navržené pořizovatelem, v ostatních případech řešení navržené určeným zastupitelem.

Uvedené je oproti stávající situaci novinkou. Jinak zůstává role určeného zastupitele spíše konzultační ve vztahu k postavení pořizovatele.

Otázka č. 57: Budou dotčené orgány podle nového stavebního zákona nadále vydávat stanoviska k návrhu územního plánu?

Ano, samozřejmě budou. Podle § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon platí, že stanoviska dotčených orgánů jsou pro nástroje územního plánování závazná. Nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. věc upravuje podobně. Základ je obsažen v § 54 odst. 1: Dotčené orgány uplatňují stanoviska, která nejsou rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro pořizování územně plánovací dokumentace, územních opatření nebo vymezení zastavěného území, není-li při řešení rozporů stanoveno jinak. Ustanovení § 149 odst. 2 správního řádu se použije pro obsah stanovisek obdobně. Stejně jako dnes pak bude podle § 54 odst. 4 platit, že jsou-li v rámci procesu pořizování nástrojů územního plánování stanoveny lhůty pro uplatnění stanovisek nebo vyjádření a dotčený orgán v této lhůtě stanovisko nebo vyjádření neuplatní, k později uplatněnému stanovisku nebo vyjádření se nepřihlíží.

Otázka č. 58: Jak se změnit územní rezervu na plochu s určitým funkčním využitím?

Dnes je územní rezerva upravena v § 23b zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon. V § 23b odst. 2 se uvádí: Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace nebo změny územně plánovací dokumentace. Naprosto totožně je problematika upravena v § 56 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (nový stavební zákon). Důležité při tom je, že už při vymezení územní rezervy se v územně plánovací dokumentaci stanoví její uvažované budoucí využití, popřípadě podmínky pro jeho prověření. Ani toto pravidlo se nebude měnit. Při změně územního plánu by obec rozhodně měla dbát na to, aby zdůvodnila, jak s plochou územní rezervy hodlala naložit. Pro odchylku od plánovaného funkčního využití by měla mít zvlášť dobré důvody.

Otázka č. 59: Změní se podle nového stavebního zákona možnost zastupitelů ovlivnit podobu územní studie?

Platný stavební zákon č. 183/2006 Sb. dává územní studii do gesce pořizovatele a zastupitelé na ni mají pramalý vliv. Podle § 49 odst. 4 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon bude platit, že zastupitelstvo obce, pro kterou pořizuje územní studii úřad územního plánování, může určit člena zastupitelstva nebo zástupce pořizovatele, který při pořizování územní studie bude spolupracovat s pořizovatelem. Toto ustanovení tedy do budoucna postavení zastupitelstva mírně posiluje.

Otázka č. 60: Co je navazující územně plánovací dokumentace podle nového stavebního zákona?

Aby nedocházelo k žádným mýlkám, zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon v § 12 písm. p) a q) definuje, co se rozumí nadřazenou a co navazující územně plánovací dokumentací. Pod pojmem nadřazená územně plánovací dokumentací řadíme:

1. regulační plán rozumí územní plán, zásady územního rozvoje a územní rozvojový plán,
2. územní plán rozumí zásady územního rozvoje a územní rozvojový plán,
3. zásady územního rozvoje rozumí územní rozvojový plán,

K navazující územně plánovací dokumentaci patří:

1. územní rozvojový plán rozumí zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán,
2. zásady územního rozvoje rozumí územní plán a regulační plán,
3. územní plán rozumí regulační plán.

O nás

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D

Od skončení studia práv v roce 2006 se zabývá právem životního prostředí se zaměřením na samosprávu, územní plánování a rozvoj. V roce 2014 dokončila doktorské studium na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Od roku 2016 se intenzivně zabývá smlouvami obcí s investory a soudním přezkumem územních plánů a pracuje pro advokátní kancelář svého manžela.

Mgr. David Zahumenský

Je samostatný advokát. Zaměřuje se na ústavní 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 územního řízení. Vystudoval Právnickou fakultu na Masarykově univerzitě v Brně.

Naše články najdete na webu advokátní kanceláře v sekci [Blog](#).

Kontakt

David Zahumenský, advokátní kancelář, s.r.o.

Sídlo: třída Kpt. Jaroše 1922/3 602 00 Brno

IČO: 08801568

E-mail: david@davidzahumensky.cz

Web: <https://www.davidzahumensky.cz>

Mgr. David Zahumenský, advokát je zapsán v seznamu advokátů vedeném Českou advokátní komorou pod ev. číslem: 14661.