

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Mgr. Pavel Chodúr**

**Právní důsledky zrušení územního plánu**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2019**

*„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Právní důsledky zrušení územního plánu vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“*

V Lazníčkách dne \_\_\_\_\_ 2019

---

Pavel Chodúr

**Poděkování:**

*Na tomto místě bych rád poděkoval své vedoucí diplomové práce JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D. za přínosné konzultace, odborné vedení práce, cenné poznámky, rady a také přátelský a lidský přístup, se kterým jsem se z její strany setkával po celou dobu mého studia. Rovněž bych chtěl poděkovat advokátní kanceláři Frank Bold Advokáti za možnost získání řady praktických zkušeností s problematikou územního plánování, které jsem využil při psaní této práce. Konečně bych chtěl poděkovat svým rodičům a své přítelkyni Bohdince za jejich trpělivost a podporu při mém studiu.*

# Obsah

Úvod.....	7
<b>1. Územní plán z pohledu práva .....</b>	<b>10</b>
1.1 Význam a právní povaha územního plánu .....	10
1.2 Možnosti a důvody zrušení územního plánu .....	15
<b>2. Následky zrušení (části) opatření obecné povahy, jímž se vydává územní plán nebo jeho změna z teoretického pohledu.....</b>	<b>20</b>
2.1 Územní plán jako opatření obecné povahy .....	20
2.2 Možné následky zrušení (části) opatření obecné povahy a jeho změn z teoretického pohledu.....	24
2.3 Posouzení následků zrušení (části) územního plánu nebo jeho změny z teoretického pohledu .....	30
<b>3. Územně plánovací regulace území po zrušení (části) územního plánu nebo (části) jeho změny v rozhodovací praxi a její porovnání s teoretickými závěry.....</b>	<b>33</b>
3.1 Regulace území po zrušení nezměněného územního plánu nebo jeho části .....	33
3.2 Regulace území po zrušení změny územního plánu nebo její části .....	43
3.3 Dopady zrušení územně plánovací regulace obce na probíhající řízení, zjednodušené postupy, rozhodnutí a jiné úkony dle stavebního zákona .....	47
<b>4. Postup po zrušení územního plánu nebo jeho části a změny územního plánu a její části.....</b>	<b>52</b>
<b>Závěr .....</b>	<b>58</b>

## Seznam použitých zkratk

<b>Intravilán</b>	Zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí
<b>Legislativní pravidla vlády</b>	Usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, legislativní pravidla vlády, ve znění pozdějších změn
<b>LesZ</b>	Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>MMR</b>	Ministerstvo pro místní rozvoj
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud
<b>OBVÚ</b>	Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů
<b>OOP</b>	Opatření obecné povahy
<b>OZř, zákon o obcích</b>	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
<b>OZV</b>	Obecně závazná vyhláška
<b>PFL</b>	Pozemky určené k plnění funkce lesa
<b>PÚR</b>	Politika územního rozvoje
<b>RP</b>	Regulační plán
<b>SŘ, správní řád</b>	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>SŘS</b>	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>StavZ, stavební zákon</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>ÚAP</b>	Územně analytické podklady
<b>ÚP</b>	Územní plán
<b>Ústava</b>	Ústavní zákon č. 1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

**ÚÚR**

**Zákon o Ústavním soudu**

Ústav územního rozvoje

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu,  
ve znění pozdějších předpisů

**ZOŠk**

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu  
způsobenou při výkonu veřejné moci  
rozhodnutím nebo nesprávným úředním  
postupem a o změně zákona České národní rady  
č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti  
(notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

**ZPF**

Zemědělský půdní fond

**ZÚR**

Zásady územního rozvoje

**ZZPF**

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně  
zemědělského půdního fondu, ve znění  
pozdějších

## Úvod

Územní plán (dále jen „ÚP“) lze bezpochyby považovat za jeden z nejvýznamnějších institutů stavebního práva. Jako koncepční nástroj, jehož hlavním účelem je zajištění udržitelného rozvoje území, ochrany hodnot, které se v něm nacházejí a konkretizace ochrany veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních zákonů, reguluje na úrovni obcí zásadním způsobem možnosti výstavby a využití území. Současně lze v souladu se zákonem na jeho základě odejmout nebo omezit práva k pozemkům nebo stavbám ve prospěch veřejně prospěšných staveb a opatření. Z toho vyplývá, že ÚP podstatným způsobem zasahuje do práv řady osob, zejména do jejich práva vlastnického. Neboť je proces pořizování a schvalování ÚP záležitostí velice složitou jak po stránce právní a odborné, tak po stránce hledání vyváženého kompromisu mezi veřejnými a soukromými zájmy v území, není zřejmě v lidských silách zabránit ve všech případech nezákonným pochybením a neproporcionálním zásahům. Proto také není nijak neobvyklé, že z těchto důvodů dochází v rámci soudního či správního (dozorčího) přezkumu k rušení ÚP nebo jejich částí a k rušení změn ÚP nebo jejich částí.

Tato diplomová práce si dává za cíl na podkladě analýzy judikatury, doktrinárních závěrů a správněprávní praxe zjistit, jaké následky tato zrušení mají, a to zejména co do dopadů na možnosti využití dotčeného území obce z pohledu stavebního práva. Hlavní výzkumná otázka této práce je následující: *„Jaká regulace území se uplatní v území dotčeném zrušením části územně plánovací regulace obce soudem či nadřízeným orgánem územního plánování – oživne v daném území předchozí územně plánovací regulace, nebo se bude jednat o tzv. bílé místo čili území bez územně plánovací regulace?“* Mojí hypotézou je, že z důvodu blízkosti opatření obecné povahy (dále jen „OOP“), kterými jsou ÚP a jejich změny vydávány, k právním předpisům, budou následky jejich zrušení odpovídat následkům zrušení právních předpisů a jejich novel dovozeným judikaturou Ústavního soudu (dále jen „ÚS“), tudíž územně plánovací regulace v daném místě neoživne a území bude bez územně plánovací regulace.

Dalšími dílčími výzkumnými otázkami, jimiž se v návaznosti na shora uvedený cíl práce a hlavní výzkumnou otázku zabývám, jsou: 1. *„Jak dopadá zrušení územně plánovací regulace na možnosti využití území a povolování změn v území – lze říci, že preventivní omezení možností povolování změn v území a jejich přísnější posuzování je nastaveno rozumně a spravedlivě vůči všem vlastníkům staveb a pozemků v deregulovaném území, nebo některé vlastníky nedůvodně znevýhodňuje?“* Mojí hypotézou je, že dochází k nedůvodnému znevýhodnění vlastníků, jejichž pozemky a stavby se v území regulovaném ÚP nacházely v zastavěném území, avšak po deregulaci území byly oproti

pozemkům a stavbám jiných vlastníků *ex lege* zařazeny do nezastavěného území, v němž platí přísnější a omezenější podmínky pro povolování změn v území.

2. „Jaké dopady má zrušení územně plánovací regulace na územní rozhodování a rozhodování dle stavebního řádu – může stavební úřad povolit umístění záměru do území v případě, že byla po zahájení územního řízení, event. jej nahrazujícího zjednodušujícího postupu, zrušena územně plánovací regulace, která jej umožňovala, a na základě níž bylo vydáno kladné závazné stanovisko orgánu územního plánování dle § 96b stavebního zákona<sup>1</sup> (dále jen „**StavZ**“), anebo by takové povolení bylo v rozporu se zákonem? A může stavební úřad povolit realizaci záměru ve stavebním řízení, event. jej nahrazujícím zjednodušujícím postupu, s ohledem na vydané pravomocné územní rozhodnutí či akt s obdobnými účinky, ačkoliv byla územně plánovací regulace, která záměr umožňovala a na základě níž byly předchozí akty vydány, zrušena, anebo tato skutečnost brání povolení realizace záměru?

V prvním případě mojí hypotézou je, že povolení umístění záměru za výše uvedené situace by bylo v rozporu se zákonem. V druhém případě se však domnívám, že zrušení územně plánovací regulace za existence pravomocného územního rozhodnutí, event. jiného jej nahrazujícího aktu, povolení realizace záměru nebrání.

3. „Je povinností obce, potažmo jejího zastupitelstva, rozhodnout bezodkladně o pořízení nového ÚP nebo změny ÚP a o jejím obsahu pouze v případě zrušení části ÚP, jak výslovně stanoví § 55 odst. 3 StavZ, nebo lze stejnou či podobnou povinnost dovodit i v případech v tomto ustanovení nezmiňovaných, tj. je-li zrušen celý ÚP, změna ÚP nebo část změny ÚP? A lze se účinně domoci povinnosti obce reagovat na zrušení územně plánovací regulace, je-li obec nečinná, nebo jde jen o politickou odpovědnost zastupitelstva této povinnosti dostát? Mojí hypotézou je, že povinnost přiměřeným způsobem reagovat na zrušení územně plánovací regulace lze dovodit za určitých podmínek i pro jiné případy než zrušení části ÚP. Rovněž se domnívám, že v právním řádu existují prostředky, jimiž by se osoby dotčené uvedenou nečinností mohly domoci splnění povinností obce na zrušení reagovat.

Za zmínku stojí, že v současné době probíhá příprava rekonstrukce veřejného stavebního práva. V době dokončení této práce však nebylo ještě známo paragrafové znění návrhu nového stavebního zákona, ale toliko jeho věcný záměr schválený vládou.<sup>2</sup> Podle něj se nově počítá se změnou právní formy, v níž se ÚP a jejich změny budou vydávat, a to ze současných OOP na obecně závazné vyhlášky (dále jen „**OZV**“).<sup>3</sup> Zamýšlenou změnu, s ohledem na stav jejího zpracování a výše vymezený cíl a výzkumné otázky, proto může tato práce reflektovat pouze okrajově.

<sup>1</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> Usnesení vlády ze dne 24. června 2019 č. 448, o věcném záměru stavebního zákona.

<sup>3</sup> ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Věcný záměr stavebního zákona* [online]. odok.cz, 30. dubna 2019. [cit. 23. listopadu 2019]. Dostupné na: <<https://apps.odok.cz/attachment/-/down/ALBSBBQPKN4G>>.



Na rozdíl od otázek tvorby a přezkumu ÚP, jež jsou častým předmětem pozornosti odborné veřejnosti, následky zrušení ÚP komplexním způsobem zpracovány nejsou. V odborné a komentářové literatuře se k této problematice objevují pouze poznámky obecného či dílčího charakteru; jedinou významnější výjimku představují v práci citované publikace V. Záhumenské. Sám StavZ tuto problematiku přímo řeší pouze v jednom ustanovení, a to v § 55 odst. 3; další otázky spojené se zrušením ÚP je třeba dovozovat výkladem řady jiných ustanovení. Stěžejním pramenem poznání zkoumané problematiky je tak především judikatura Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) a na ni navazující metodiky Ústavu územního rozvoje (dále jen „**ÚÚR**“).

V diplomové práci kromě výše uvedených zdrojů vycházím z odborných publikací a sborníků, komentářové literatury ke správnímu řádu (dále jen „**SŘ**“)<sup>4</sup> a StavZ a odborných časopiseckých článků zaměřených na problematiku OOP a ÚP. Neopomenutelnými zdroji jsou také publikace, články a judikatura z oblasti ústavního práva a teorie práva.

Práce je členěna do čtyř základních kapitol. První kapitola představuje teoretický základ práce a zabývá se významem a právní povahou ÚP, jeho přezkumem a možnými důvody pro jeho zrušení. Druhá kapitola analyzuje zcela zásadní otázku teoreticky správných následků zrušení ÚP a jeho změn, které se odvíjejí od právní formy OOP, jimiž se vydávají, resp. od specifických vlastností OOP. Třetí kapitola v první řadě konfrontuje a porovnává závěry z kapitoly druhé se závěry judikatury a následně podrobně analyzuje konkrétní dopady zrušení původního (nezměněného) ÚP nebo jeho části a změny ÚP nebo její části ve vztahu k možnostem využití území obce. Dále též analyzuje dopady těchto zrušení na probíhající řízení, zjednodušené postupy, rozhodnutí a jiné úkony dle StavZ. Poslední čtvrtá kapitola analyzuje povinnosti obce spojené s nápravou stavu po zrušení územně plánovací regulace obce a její v úvahu přicházející odpovědnost za škodu nebo nemajetkovou újmu spojenou se zrušením nezákonné územně plánovací regulace, eventuelně s její nezákonnou nečinností ve vztahu k nápravě takového zrušení.

Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 24. listopadu 2019.

---

<sup>4</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

# 1. Územní plán z pohledu práva

Před provedením samotné analýzy právních důsledků zrušení ÚP je nezbytné zaměřit se na některá východiska, jež s touto problematikou nerozlučně souvisí, a která představují teoretický základ této práce. Těmi jsou vymezení významu a právní povahy ÚP a možnosti a důvody jeho zrušení.

## 1.1 Význam a právní povaha územního plánu

Jednou z nejvýznamnějších činností veřejné správy je územní plánování. Jde o činnost soustavnou a komplexní, jejímiž nejobecnějšími cíli jsou, stručně vyjádřeno, vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, konkretizace veřejných zájmů v území a jejich koordinace se zájmy soukromými, ochrana a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, ochrana krajiny a stanovování podmínek pro hospodárné využívání zastavěného území a zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.<sup>5</sup>

K naplnění těchto cílů vedou úkoly územního plánování demonstrativně vymezené v § 19 StavZ.<sup>6,7</sup>

Územní plánování se uskutečňuje skrze nástroje územního plánování. Tyto nástroje je možné rozdělit na *podkladové* (územně plánovací podklady, jimiž jsou územně analytické podklady, dále jen „**ÚAP**“, a územní studie), *koncepční* (politika územního rozvoje, dále jen „**PÚR**“, pořizovaná pro celé území státu, zásady územního rozvoje, dále jen „**ZÚR**“, pořizované pro území krajů a hl. m. Prahy a konečně ÚP, jež se pořizují pro území obcí, vojenských újezdů a hl. m. Prahy, případně jeho vymezenou část), *realizační* (regulační plán, dále jen „**RP**“, a územní rozhodnutí a jiné úkony, jež jej mohou nahradit) a *specifické* (vymezení zastavěného území a územní opatření dvou typů – o stavební uzávěře a o asanaci území).<sup>8</sup>

Mezi jednotlivými koncepčními a realizačními nástroji územního plánování existují hierarchické vztahy, resp. závaznost nadřazených nástrojů vůči podřazeným.<sup>9</sup> Pro pořizování

---

<sup>5</sup> § 18 odst. 1 až 4 StavZ.

<sup>6</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 183.

<sup>7</sup> Úkoly územního plánování platí pro územně plánovací činnost a nástroje územního plánování; vždy však přiměřeně k jejich funkci a charakteru. Viz MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 76.

<sup>8</sup> ŽIDEK, Dominik, PRŮCHOVÁ, Ivana. In JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 430-431.

<sup>9</sup> PRŮCHOVÁ: *Stavební zákon...*, s. 184.

a vydávání ÚP jsou závazné PÚR a ZÚR.<sup>10</sup> Samotný ÚP je pak závazný pro pořízování a vydávání RP a rozhodování v území.<sup>11</sup> Vedle těchto vztahů platí mezi jednotlivými nástroji také zásada subsidiarity; hierarchicky vyšším nástrojům územního plánování je zapovězeno upravovat podrobnosti, které svým obsahem náleží nástroji postavenému níže.<sup>12,13</sup>

ÚP je základním územně plánovacím nástrojem, který cíle a úkoly územního plánování zpřesňuje a rozvíjí v souvislostech a podrobnostech území obce. ÚP stanovuje základní koncepci rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot, urbanistickou koncepci určující plošné a prostorové uspořádání obce, koncepci veřejné infrastruktury a koncepci uspořádání krajiny.<sup>14</sup> Pro území obce vymezuje zastavěné území a zastavitelné plochy; zbývající území je nezastavěným územím.<sup>15</sup>

ÚP celé území dále dělí na plochy a koridory,<sup>16</sup> které se vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití (tzv. „plochy s rozdílným způsobem využití“)<sup>17</sup> a podle jejich významu (např. plochy územních rezerv, plochy přestavby).<sup>18</sup> Spolu s vymezením ploch s rozdílným způsobem využití ÚP závazně stanovuje podmínky pro jejich využití (v dřívější právní úpravě označované jako „regulativy“), jež určují jejich využití hlavní, přípustné, podmíněně přípustné a nepřípustné. Součástí podmínek pro využití ploch jsou také podmínky prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu (např. stanovení výškové regulace zástavby, jejího charakteru a struktury).<sup>19</sup> ÚP také vymezuje zákonem specifikované plochy, stavby a opatření, u nichž lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit,<sup>20</sup> nebo jež zatěžuje ve prospěch obce, kraje nebo státu předkupním právem.<sup>21</sup>

---

<sup>10</sup> § 31 odst. 4 a § 36 odst. 5 StavZ.

<sup>11</sup> § 43 odst. 5 StavZ.

<sup>12</sup> § 36 odst. 3 a § 43 odst. 3 StavZ.

<sup>13</sup> Z výše uvedených vztahů existují jisté výjimky, viz § 43 odst. 1 věta poslední nebo § 43 odst. 3 věta druhá StavZ.

<sup>14</sup> § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. a FIALOVÁ, Eva. *Územní plánování: od územně plánovacích podkladů po územní rozhodování*. Praha: Informační centrum ČKAIT, s.r.o., 2016, s. 36.

<sup>15</sup> § 43 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. d), f), j) StavZ.

<sup>16</sup> Plochou se rozumí část území tvořená jedním či více pozemky nebo jejich částmi, jež je vymezena ÚP s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejího využití a její význam. Koridor je specifickým případem plochy, jež je vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy. Viz § 2 odst. 1 písm. g) a j) StavZ.

<sup>17</sup> Možné plochy s rozdílným způsobem využití jsou stanoveny v § 4 až 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OBVÚ“). Jsou jimi např. plochy bydlení, plochy rekreace, plochy veřejných prostranství, či plochy lesní. Vymezení těchto ploch je s ohledem na znění § 3 odst. 4 OBVÚ demonstrativní.

<sup>18</sup> § 3 OBVÚ.

<sup>19</sup> SAKTOROVÁ, Dagmar, POLÁCHOVÁ, Martina. *Územní plán: základní dokument rozvoje obce*. Ostrava: Moravskoslezský kraj, 2015, s. 7.

<sup>20</sup> § 170 StavZ.

<sup>21</sup> § 101 StavZ.

ÚP je vydáván v právní formě OOP.<sup>22</sup> Kromě formálních náležitostí vyplývajících z § 69 SR a poučení o nepřípustnosti řádného opravného prostředku<sup>23</sup> obsahuje výrok a odůvodnění. Výrok i odůvodnění odkazují na samostatné dokumenty, z nichž se ÚP skládá.<sup>24</sup> Jejich obsahem je textová část výroku ÚP, v níž je slovně uvedena přijatá regulace území obce, grafická část výroku, v níž jsou regulace v území vyznačeny na mapovém podkladu, a textová a grafická část odůvodnění.<sup>25</sup> Textová a grafická část musí být ve vzájemném souladu.<sup>26</sup>

Rozhodování o rozvoji spravovaného území prostřednictvím ÚP je jedním ze základních projevů samosprávy obcí.<sup>27</sup> Zastupitelstvo obce v samostatné působnosti rozhoduje o pořízení ÚP a změn ÚP, schvaluje zadání ÚP, případně pokyny pro zpracování návrhu ÚP nebo změny ÚP a samotný ÚP a změnu ÚP vydává.<sup>28</sup> Pořizování ÚP a jeho změn je činností v přenesené působnosti, kterou vykonává obecní úřad obce s rozšířenou působností, a to pro své území a pro obce ve svém správním obvodu (k jejich žádosti), případně obecní úřad splňující požadavky dle § 24 StavZ na základě koordinační veřejnoprávní smlouvy („pořizovatel“).

Pořizovatel svou činnost vykonává v koordinaci s tzv. „určeným zastupitelem“, který pořizovateli a projektantovi tlumočí představy obce o jejím dalším rozvoji. Samotné zpracování územního plánu (jde o vybranou činnost ve výstavbě) je vyhrazeno zpracovateli, tj. projektantovi, u něhož se v praxi předpokládá spolupráce s dalšími specialisty.<sup>29</sup> Zpracovatele vybírá obec a uzavírá s ním smlouvu o dílo.

Kromě pořizovatele, zpracovatele a pověřeného zastupitele mají na výslednou podobu ÚP zásadní vliv další aktéři. Těmi jsou především dotčené orgány, které v mezích své působnosti uplatňují stanoviska, jejichž prostřednictvím závazným způsobem chrání veřejné zájmy v území, a další orgány veřejné správy, jež podle konkrétních okolností mohou do procesu pořizování ÚP vstupovat se stanoviskem SEA a posouzením vlivů na lokality NATURA 2000. Specifické postavení má krajský úřad, jenž má za úkol prostřednictvím stanoviska zabezpečit koordinaci využití území s ohledem na širší územní vztahy, zejména soulad ÚP s PÚR a ZÚR.

V ÚP mohou být reflektovány i výslovně projevené soukromé a jiné specifické zájmy. Ty mohou uplatňovat dotčení vlastníci pozemků a staveb, oprávnění investoři a zástupci

---

<sup>22</sup> § 43 StavZ.

<sup>23</sup> § 174 odst. 1 ve spojení s § 68 a 69 SR.

<sup>24</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17.

<sup>25</sup> § 13 ve spojení s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>26</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. ledna 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74.

<sup>27</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 144.

<sup>28</sup> § 6 odst. 5 a § 47, 54 až 55b StavZ.

<sup>29</sup> FIALOVÁ: *Územní plánování...*, s. 38.

veřejnosti prostřednictvím námitek; veřejnost (kdokoliv) prostřednictvím připomínek; sousední obce prostřednictvím podnětů a připomínek; a konečně sousední státy prostřednictvím konzultací.<sup>30</sup> Na podobu ÚP nebo jeho změny může mít vliv i návrh na jejich pořízení dle § 46 StavZ vzešlý od soukromé osoby, nebo od orgánu veřejné správy, neboť obsahuje požadavky těchto osob a orgánů na využití ploch na území obce.<sup>31</sup>

Z uvedeného vyplývá, že územního plánování se účastní celá řada aktérů a výsledná podoba je odrazem mnoha různorodých zájmů a zákonných regulací v území. Slovy NSS lze říci, že v územním plánování „[j]de o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. [...] každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná.“<sup>32</sup>

Přestože je pořízení ÚP mimořádně významným oprávněním obcí, není povinné.<sup>33</sup> Domnívám se však, že nevyužití tohoto oprávnění může být v konkrétních případech v rozporu s imperativem stanoveným zákonem o obcích, který obcím ukládá povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území, o potřeby svých občanů a chránit veřejný zájem při plnění jejich úkolů.<sup>34</sup> ÚP je bezesporu nástrojem, jímž se uvedené požadavky v podstatné míře naplňují. K pořízení ÚP nicméně nemůže být obec ze strany státu nebo kraje nikterak donucována, neboť by se jednalo o nepřípustný zásah do její samosprávy.<sup>35</sup> Pořízení ÚP je tak otázkou politického rozhodnutí zastupitelstva obce, z něž může být vyvozována toliko politická odpovědnost.

Pokud však obec ÚP vydá, nemůže jej již svým rozhodnutím bez náhrady zrušit.<sup>36</sup> Zároveň je povinna soustavně vyhodnocovat jeho uplatňování a dojde-li ke změně podmínek, za nichž byl ÚP vydán, je obec povinna přijmout jeho změnu. Stejně tak je povinna přijmout

---

<sup>30</sup> § 47 až 52 zákona č. 183/2006 Sb. a PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář podle stavu k 1. 1. 2017*. Praha: Leges, 2017, s. 204-208.

<sup>31</sup> § 44 ve spojení s § 46 odst. 1 StavZ.

<sup>32</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73.

<sup>33</sup> FIALOVÁ, Eva In. MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 230. (§ 43).

<sup>34</sup> § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZř“).

<sup>35</sup> Čl. 101 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) a § 7 odst. 1 OZř.

<sup>36</sup> FIALOVÁ In. MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 231.

jeho změnu nebo vydat nový ÚP, pokud podle něj nelze rozhodovat dle § 54 odst. 4 až 6 StavZ, nebo  
dojde-li ke zrušení jeho části v přezkumném či soudním řízení.<sup>37</sup> Podrobněji bude o této problematice pojednáno v kapitole 4.

Co se týče vlastní závaznosti ÚP pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí, ta předurčuje, jaké záměry, v jakých místech a jakým způsobem budou moci být na území obce realizovány. V uvedeném také spočívá význam ÚP pro budoucí stavebníky, investory a vlastníky pozemků a staveb. Tím, že ÚP závazně stanovuje přípustné a nepřípustné způsoby využití území (event. další omezení) totiž nepřímo zasahuje do vlastnických, případně jiných absolutních práv těchto osob.<sup>38</sup> Otázku souladnosti záměru vyvolávajícího změny v území s ÚP posuzuje pro účely rozhodování v území orgán územního plánování v závazném stanovisku, a u záměrů, pro které se toto stanovisko nevydává, jej posuzuje přímo stavební úřad.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> § 5 odst. 6 ve spojení s § 55 StavZ.

<sup>38</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, část V.b).

<sup>39</sup> § 96b a § 90 odst. 2 StavZ.

## 1.2 Možnosti a důvody zrušení územního plánu

ÚP (nebo jeho část) a změnu ÚP (nebo její část) lze zrušit v zásadě dvěma na sobě nezávislými způsoby,<sup>40</sup> a to buď uvnitř veřejné správy v přezkumném řízení dle § 174 odst. 2 SŘ, nebo v rámci soudní kontroly veřejné správy v řízení o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části dle § 101a a násl. soudního řádu správního<sup>41</sup> (dále jen „SŘS“). Zrušení skrze opravné prostředky dle SŘ (odvolání, rozklad a obnova řízení na žádost) nepřichází v úvahu.<sup>42</sup> Rovněž skrze obnovu řízení z moci úřední,<sup>43</sup> jakožto dozorčí prostředek, OOP zrušit nelze,<sup>44</sup> byť někteří autoři tuto možnost nevyklučují.<sup>45</sup> K přímému zrušení OOP nemůže přikročit ani ÚS, byť by se jej stěžovatel v ústavní stížnosti domáhal spolu s návrhem na zrušení soudního rozhodnutí, ve kterém bylo OOP přezkoumáváno.<sup>46</sup>

Pokud se zaměříme na možnost zrušení OOP v přezkumném řízení, je třeba poukázat na jeho judikaturou dovozený zvláštní charakter. Přezkumné řízení, v němž se posuzuje OOP, totiž není, na rozdíl od „běžného přezkumného řízení“, správním řízením ve smyslu § 9 SŘ, nýbrž řízením o návrhu OOP podle části šesté SŘ, pro něž se pouze přiměřeně užití ustanovení § 94 a násl. SŘ, a jehož výsledkem není správní rozhodnutí, ale opět OOP.<sup>47</sup> Jde tedy do značné míry o přezkumné řízení jen podle názvu.<sup>48</sup>

Jakožto dozorčí prostředek je zahajováno výlučně z moci úřední; žádost (resp. podnět k přezkumu) proto nezakládá právní nárok na věcné přezkoumání.<sup>49</sup> Přezkumné řízení zahájí nejpozději do jednoho roku ode dne nabytí účinnosti<sup>50</sup> správní orgán nadřízený obci, která ÚP nebo jeho změnu vydala, tj. krajský úřad, jestliže po předběžném posouzení dojde k závěru, že byli vydány v rozporu s právními předpisy,<sup>51</sup> a to vyvěšením usnesení o zahájení přezkumného řízení na své úřední desce.<sup>52</sup> Následně (případně současně, je-li vedeno zkrácené přezkumné řízení) musí být veřejnou vyhláškou doručen návrh „rozhodnutí v přezkumném řízení“ spolu s výzvou dotčeným osobám, včetně obce, aby k němu ve stanovené lhůtě podávaly své námítky a připomínky.

<sup>40</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62.

<sup>41</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>42</sup> § 173 odst. 2 SŘ.

<sup>43</sup> § 100 odst. 3 a 4 ve spojení s § 102 odst. 9 SŘ.

<sup>44</sup> Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 2 ze dne 9. května 2005.

<sup>45</sup> Např. PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2017, s. 493.

<sup>46</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. ledna 2010, sp. zn. III.ÚS 456/09.

<sup>47</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, bod 37.

<sup>48</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 1390.

<sup>49</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2008, č. j. 7 As 55/2007-71.

<sup>50</sup> § 174 odst. 2 SŘ.

<sup>51</sup> § 174 ve spojení s § 95 odst. 1 a § 178 SŘ.

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, bod 48.

Jak uvádí judikatura, dotčené osoby „*mohou účinně namítat, že územní plán či jemu předcházející řízení byly se zákonem zcela souladné (případně rozporné) a ke zrušení územního plánu není (je) zákonný důvod. Za přiměřeného použití § 94 odst. 4 správního řádu mohou obdobně jako obec namítat, že územní plán byl sice vydán v rozporu s právem, avšak újma, která jim jeho případným zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která v důsledku porušení zákona vznikla jinému, nebo by zrušení územního plánu odporovalo veřejnému zájmu.*“<sup>53</sup> Tyto námitky a připomínky se v rámci „rozhodnutí“ vypořádávají dle § 172 odst. 4 a 5 SŘ.

V přezkumném řízení o OOP není třeba opakovat či nahrazovat proces, který přezkoumávanému OOP předcházel (např. konat veřejné projednání). Důvodem pro zrušení (změny) ÚP nebo jeho části může být pouze jejich rozpor se zákonem a nezákonnost předcházejícího řízení, přičemž k vadám, které neměly vliv na soulad ÚP s právními předpisy se nepřihlíží. Výsledné „rozhodnutí“ o zrušení doručí dozorčí orgán způsobem uvedeným v § 173 odst. 1 SŘ a jeho účinky nastanou jeho oznámením. Neboť je toto „rozhodnutí“ materiálně OOP, lze se proti němu bránit návrhem na zrušení dle § 101a SŘS.<sup>54</sup> Za zmínku stojí, že v přezkumném řízení nelze (změnu) ÚP „rozhodnutím“ změnit.<sup>55</sup>

Co se týče správního soudnictví, zde můžeme rozlišit v zásadě dva typy návrhů na zrušení OOP nebo jeho části. Jak uvedl rozšířený senát NSS, „*prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s.* (jde o návrh na abstraktní přezkum, pozn. autora). *Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle §101a odst. 1 věty druhé s.ř.s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.*“<sup>56</sup>

Návrh na zahájení řízení prvního typu lze podat do jednoho roku ode dne, kdy návrhem napadené OOP nabylo účinnosti.<sup>57</sup> Incidenční přezkum lze zahájit i po uplynutí této lhůty.<sup>58</sup> K řízení je věcně příslušný krajský soud, jenž má o návrhu rozhodnout do 90 dnů po jeho

<sup>53</sup>Tamtéž, bod 52.

<sup>54</sup>Tamtéž, body 40, 41, 47 a 54.

<sup>55</sup> § 54 odst. 7 StavZ.

<sup>56</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

<sup>57</sup> § 101b odst. 1 SŘS.

<sup>58</sup> Uvedený závěr byl dovozen ve výše citovaném rozsudku rozšířeného senátu NSS. V mezidobí však byla přijata novela SŘS, na základě níž věta druhá § 101 odst. 1 nově zní: „*Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nabízející rozhodnutí.*“ Toto znění však nemůže mít vliv (resp. nedopadá) na možnost podávat incidenční návrhy i po uplynutí lhůty jednoho roku, viz ČERNÝ, Pavel, NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ, Alžbeta. Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů, *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 9, s. 327.



doručení.<sup>59</sup> Aktivní procesní legitimace navrhovatele je dána plausabilním tvrzením, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je ÚP regulováno, a že je z povahy věci myslitelné dotčení jeho práv předmětem, obsahem, či způsobem regulace v ÚP.<sup>60</sup> Aktivní věcnou legitimaci, jež řeší otázku důvodnosti návrhu, mají dle judikatury zejména osoby dotčené na svých věcných právech, obce a městské části hl. m. Prahy, které byly zasaženy ve svém právu na samosprávu,<sup>61</sup> zástupce veřejnosti<sup>62</sup> a zavedené spolky,<sup>63</sup> tvrdící dotčení na svých právech a mající místní vztah k lokalitě regulované ÚP.<sup>64</sup>

V rámci soudního přezkumu OOP postupují soudy dle algoritmu o pěti krocích, které odpovídají důvodům, pro něž lze (změnu) ÚP nebo jeho část zrušit. Rozsah přezkumu je však vymezen návrhem a celý algoritmus se užije pouze pokud navrhovatel všechny jeho kroky zahrne v návrhových bodech.<sup>65</sup> Posuzovat lze pravomoc orgánu vydat ÚP nebo jeho změnu, možné překročení mezí zákonem stanovené působnosti, dodržení zákonného procesního postupu, soulad obsahu (změny) ÚP s hmotným právem a konečně proporcionalitu přijatého řešení<sup>66</sup> (stručně řečeno, zda omezení v území sleduje legitimní cíl a je v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu vhodné, potřebné, obecně přiměřené, provedené v nezbytné minimální míře a nediskriminačním způsobem).<sup>67</sup>

Ke zrušení by měly vést jen nedostatky mající závažné následky, nikoliv drobné vady. Rozhodující bude posouzení, zda pochybení překročilo mez, kterou lze vzhledem ke komplikovanosti řízení a povaze věci ještě považovat za přijatelnou. K tomu může dojít jediným závažným pochybením stejně jako více relativně samostatnými (většinou procesními) menšími pochybeními, která však ve svém souhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv.<sup>68</sup>

Úkolem soudů zásadně není ÚP dotvářet, hledat nejlepší možná řešení uspořádání území,<sup>69</sup> ani hodnotit odbornou stránku věci.<sup>70</sup> Na druhou stranu, jsou-li naplněny uvedené zákonné podmínky pro zrušení, nemůže soud rozhodnout opačně (napadenou územně plánovací regulaci ponechat v platnosti) ani v případech, že toto rozhodnutí bude mít zřetelné

---

<sup>59</sup> § 7 odst. 1 a § 101d odst. 2 SŘS.

<sup>60</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2014, č. j. 3 As 60/2014-85.

<sup>61</sup> Podrobnosti a judikatura blíže v BENÁK, Jaroslav, ZÁHUMENSKÁ, Vendula. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 21-27.

<sup>62</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.

<sup>63</sup> Zpravidla déle časově působící, byť za určitých podmínek lze připustit i spolky vzniklé *ad hoc* po vydání ÚP, viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2017, č. j. 3 As 126/2016-38.

<sup>64</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I.ÚS 59/14, body 24-26.

<sup>65</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. června 2015, č. j. 6 As 188/2014-66, bod 32.

<sup>66</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

<sup>67</sup> JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*, 2014, roč. 47, č. 5., s. 318.

<sup>68</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644.

<sup>69</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu z dne 13. prosince 2013, č. j. 7 AOs 1/2012-63.

<sup>70</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105, bod 78.

negativní dopady na účastníky či společnost, neboť zde musí převážit ústavní princip vázanosti soudu zákonem.<sup>71</sup>

Navrhovatel se může u soudu domáhat zrušení jak celého, tak i vymezené části ÚP, přičemž správní soud je v souladu se zásadou dispoziční dle § 101d odst. 1 SŘS vázán rozsahem a důvody návrhu, tj. nemůže zrušit jinou část ÚP, než u které se toho navrhovatel domáhá.<sup>72</sup> S ohledem na výsledek přezkumu může návrhu vyhovět jen částečně a částečně jej zamítnout, umožňuje-li to charakter napadeného aktu.<sup>73</sup> Při rušení se soudy musí řídit zásadou zdrženlivosti (nerušit z ÚP více, než je třeba) a derogačními zásahy ÚP věcně nepřetvářet (nevytvářet vypouštěním některých slov nové normativní věty a nenahrazovat politickou vůli zastupitelstva).<sup>74</sup> Rovněž platí, že při rušení části ÚP musí jít o část oddělitelnou od zbytku, aby nezrušený ÚP mohl plnit svou funkci.<sup>75</sup>

Z rozhodovací praxe soudů lze vysledovat, že při částečném zrušení může docházet jak k rušení různorodých podmínek a regulativů dílčího charakteru vyskytujících se v textové části, přičemž ty mohou mít platnost pro jednotlivé lokality v území, nebo i pro území jako celek,<sup>76, 77</sup> tak k rušení jednotlivých částí v grafické části ÚP výčtem jednotlivých pozemků, ploch nebo koridorů, pro něž se určitá regulace ruší.<sup>78</sup>

Mimořádně důležitou otázkou, jež si zasluhuje zvláštní pozornost pro své právní dopady na regulaci v území, je určení dne, k němuž dochází ke zrušení (změny) ÚP nebo jeho části. Platí totiž, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před tímto zrušením zůstávají nedotčeny,<sup>79</sup> přičemž dle § 101d odst. 2 SŘS soud zruší OOP nebo jeho část dnem, který v rozsudku určí. Judikatura NSS, potvrzená i ÚS,<sup>80</sup> interpretací dovodila, že dané ustanovení je třeba vykládat tak, že správním soudům umožňuje rušit OOP nikoliv pouze dnem určeným v rozsudku „do budoucna“, tj. s účinky *ex nunc* či *pro futuro*, nýbrž i s účinky *ex tunc*, a to již od nabytí účinnosti OOP. Současně NSS uvedl, že rušení OOP *ex tunc* bude dopadat zejména na případy „incidenčního přezkumu“, protože bez zrušení OOP k okamžiku předcházejícímu vydání napadeného rozhodnutí nelze napadené rozhodnutí zrušit z důvodu

<sup>71</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. ledna 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, bod 44.

<sup>72</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2015, č. j. 4 As 77/2015-35, body 32-33.

<sup>73</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73.

<sup>74</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 2017, sp. zn. I.ÚS 655/17, bod 62.

<sup>75</sup> HLOUCH, Lukáš In. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 937.

<sup>76</sup> Jako příklad, který lze vztáhnout i na rušení části (změny) ÚP, lze uvést zrušení regulativů v ZÚR Ústeckého kraje, které znamenaly stop-stav pro budování nových větrných elektráren na celém území kraje, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2014, č. j. 9 Ao 6/2011-261.

<sup>77</sup> Jak uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2016, č. j. 8 As 152/2015-103, bod 29: „soudy jsou oprávněny s ohledem na aktivní legitimaci navrhovatele a petit návrhu zrušit nejen komplexní regulaci určité části území, ale i dílčí pasáž, nevyhovující větu, část věty, podmínku či slovo v textové části územního plánu.“

<sup>78</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2012, č. j. 4 Ao 6/2011-91.

<sup>79</sup> § 101d odst. 4 SŘS.

<sup>80</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 31. května 2018, sp. zn. II.ÚS 1359/18, bod 17.

zrušení aplikovaného OOP. Co se týče abstraktního přezkumu OOP, ani zde ve výjimečných případech NSS nevyklučuje rušení OOP *ex tunc*, obvyklé však bude rušení *ex nunc*, neboť bude k poskytnutí účinné soudní ochrany postačovat.<sup>81,82</sup>

Opomene-li soud v rozsudku uvést okamžik, k němuž dochází ke zrušení (části) OOP, platí, že ke zrušení dojde *ex nunc*, a to i kdyby šlo o incidenční přezkum. Navrhovatel může docílit nápravy takového rozsudku kasační stížností. Nedojde-li k nápravě, v řízení o žalobě proti podmíněnému správnímu rozhodnutí nemůže být úspěšný.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2017, č. j. 3 As 157/2016-63.

<sup>82</sup> V rozhodovací činnosti správních soudů již k rušení OOP *ex tunc* v rámci abstraktního přezkumu došlo, viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. března 2019, č. j. 54 A 205/2018-100, bod 37.

<sup>83</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2018, č. j. 6 As 293/2017-26, body 14-15.

## 2. Následky zrušení (části) opatření obecné povahy, jímž se vydává územní plán nebo jeho změna z teoretického pohledu

Dojde-li ke zrušení ÚP, jeho změny, či pouze jejich části, vyvstává otázka, jaká územně plánovací regulace se na dotčeném území nachází. Odpověď na tuto otázku má být podle judikatury NSS diametrálně odlišná pro případ zrušení původního (nezměněného) ÚP a jeho části, a pro případ zrušení pouze změny ÚP nebo její části. Zjednodušeně řečeno, pro první případ judikatura stanoví „očistění“ území od územně plánovací regulace, kdežto pro druhý případ stanoví, že „ožívá“ územně plánovací regulace platná před zrušenou změnou.<sup>84</sup> Mojí hypotézou je, že tato odlišná odpověď je nedůvodná, resp. že následky zrušení by v obou případech měly být v zásadě obdobné, a to takové, že území by mělo být od územně plánovací regulace „očistěno“.

Pro ověření této hypotézy, jakož i pro odpověď na hlavní výzkumnou otázku vymezenou v úvodu této práce, je dle mého názoru třeba v první řadě zaměřit pozornost na obecná teoretická východiska. Ta jsou spojena především s právní formou, jíž jsou ÚP a jejich změny vydávány, tedy s institutem OOP. V této kapitole se proto nejdříve zaměřuji na obecné charakteristiky institutu OOP a jejich projevy v OOP, jimiž jsou vydávány ÚP a jejich změny. Následně zkoumám možné teoretické následky zrušení OOP a jejich změn. Samotný právní řád, včetně úpravy ve StavZ, totiž tyto následky jednoznačně výslovně neřeší, což vede k nutnosti dovozovat je pomocí interpretace a analogie. Konečně v návaznosti na zjištěné poznatky zkoumám, jaké následky by z teoretického hlediska měly správně odpovídat zrušení ÚP a jeho změn.

### 2.1 Územní plán jako opatření obecné povahy

Jak již bylo několikrát uvedeno, ÚP se vydává formou OOP. Postup při jeho vydávání je podrobně upraven ve StavZ se subsidiárním použitím SŘ.<sup>85</sup> Proces pořizování OOP před jeho vydáním lze stručně charakterizovat tak, že stojí na pomezí správního řízení, v němž se vypořádávají námítky dotčených osob, a připomínkového řízením, které připomíná přípravu návrhu právního předpisu.<sup>86</sup> Pro prováděnou analýzu je nezbytné zaměřit se na specifické vlastnosti OOP jako zvláštní formy správní činnosti, která je nositelem regulace v území. Od ní se totiž odvíjejí možné následky jejího zrušení.

---

<sup>84</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31.

<sup>85</sup> § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb. HEJČ, David In. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 733.

<sup>86</sup> VEDRAL: *Správní řád...*, s. 1350.

OOP jako formu správní činnosti vymezuje SR v § 171 negativně, a to tak, že není právním předpisem ani rozhodnutím. Slovy ÚS jde o institut, který představuje „určité překlenutí dvou, v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé.“<sup>87</sup> Jde smíšený správní akt, který je určitou kombinací normativního a individuálního správního aktu.<sup>88,89</sup> Abychom mohli pochopit, v čem tato kombinace spočívá, je nutné vymezit si kritéria, na základě nichž jsou správní akty v širším slova smyslu členěny. Těmito kritérii jsou způsob vymezení předmětu regulace a způsob vymezení osob, kterým je správní akt adresován, přičemž tyto způsoby mohou být označeny buďto za abstraktní, nebo za konkrétní.<sup>90</sup>

Předmětem regulace rozumíme to, co je vymezeno jako skutková podstata, která má být správním aktem regulována. Za abstraktní jej můžeme označit, pokud regulovaná skutková podstata neřeší konkrétní případ, resp. je ve správním aktu vymezena obecně. Naopak jeho konkrétnost spočívá v tom, že skutková podstata konkrétní, jedinečný, případ reguluje.<sup>91</sup>

Osobami, kterým je správní akt adresován, jsou jak fyzické, tak právnické osoby, pro něž je správní akt závazný, resp. zakládá jim, mění, nebo ruší práva a povinnosti. Pro rozlišení, zda jsou určeny abstraktně nebo konkrétně, není rozhodné kvantitativní hledisko (počet adresátů), nýbrž technika jejich vymezení. Abstraktnost adresátů je dána tehdy, jsou-li určeni jako množina subjektů vymezených určitými znaky, přičemž správní akt dopadá na ty subjekty, které jsou prvky dané množiny. Konkrétnost adresátů je naopak dána tím, že správní akt je adresován subjektu nebo subjektům určeným jmenovitě.<sup>92</sup>

Je-li správní akt jak do předmětu regulace, tak do jeho adresátů abstraktní, jedná se o normativní správní akt. Je-li u obou kritérií dána konkrétnost, jde o individuální správní akt. Konečně, jsou-li tato kritéria ve správním aktu zkombinovaná, jde o smíšený správní akt.<sup>93</sup>

OOP je v souladu s judikaturou zásadně konkrétně-abstraktním správním aktem, resp. aktem s konkrétně vymezeným předmětem a abstraktně vymezenými adresáty.<sup>94</sup>

---

<sup>87</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl.ÚS 14/07, bod 26.

<sup>88</sup> Tamtéž.

<sup>89</sup> Z hlediska teoretického zařazení OOP v rámci členění forem správní činnosti vycházím z nauky brněnské právnické fakulty v čele s P. Průchou, která správní akty v širším slova smyslu dělí na individuální správní akty, normativní správní akty a smíšené správní akty, kterým odpovídá OOP, viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 266-267. Toto členění volím proto, že je dle mého názoru nejvíce reflektováno judikaturou k OOP (např. výše citovaným nálezem ÚS).

<sup>90</sup> BAHÝŤOVÁ, Lenka, HEJČ, David. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 5-6.

<sup>91</sup> Tamtéž, s. 6-8.

<sup>92</sup> BAHÝŤOVÁ, HEJČ: *Opatření obecné povahy*, s. 5-8. Obdobně také HENDRYCH, Dušan In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 122.

<sup>93</sup> BAHÝŤOVÁ, HEJČ: *Opatření obecné povahy...*, s. 9-11.

Vedle tohoto základního vymezení naplňuje i další charakteristiky vlastní správním aktům v širším slova smyslu, a to podzákonost, nařizovací a výkonný charakter a jednostrannou povahu.<sup>95</sup> NSS k právní povaze OOP konečně konstatoval, že „[z] ústavních kauteľ, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu –, vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, ke níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“<sup>96</sup>

Přestože OOP obsahuje prvky jak právních předpisů (normativních správních aktů), tak rozhodnutí (individuálních správních aktů), všímá si V. Sladěček, že OOP má patrně bližší vztah k právním předpisům, neboť se obdobně jako ony vyhláší, dle § 173 odst. 1 SŘ nabývá účinnosti, způsob jeho soudního přezkumu se do značné míry podobá přezkumu právních předpisů u ÚS a shodně jako podzákoné předpisy nemůže stanovovat nové povinnosti nad rámec zákona.<sup>97,98</sup>

Vztáhneme-li uvedené teoretické závěry na ÚP, lze konkrétnost jeho předmětu regulace spatřovat v tom, že řeší využití určitého území obce.<sup>99,100</sup> Uvedené lze dle mého názoru specifikovat v tom, že ÚP rozděluje území obce na konkrétní plochy, koridory či jejich skupiny, jež mohou mít z části vlastní a z části společné regulativy odpovídající místním poměrům, a vymezovat konkrétní veřejně prospěšné stavby, opatření a další specifické plochy, které lze vyvlastnit, případně zatížit předkupním právem.<sup>101</sup> S jistou mírou zjednodušení lze tedy konstatovat, že co do předmětu představuje ÚP sumu konkrétních, navzájem provázaných, regulací. Předmět regulace musí být v ÚP vždy jednoznačně a srozumitelně identifikován.<sup>102</sup>

Co se abstraktnosti (obecnosti) adresátů týče, u té judikatura uvádí, že „řešení se vztahuje [ke] konkrétnímu území, ale nikoliv ke konkrétním osobám; v tomto smyslu bude naopak dopadat na

<sup>94</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, shodně nález Ústavního soudu ze dne 29. března 2010, sp. zn. IV.ÚS 2087/07, bod 14.

<sup>95</sup> PRŮCHA: *Správní právo...*, s. 264-269.

<sup>96</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

<sup>97</sup> SLADĚČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 169, 175.

<sup>98</sup> Tento postřeh je dle mého názoru částečně relativizován tím, že OOP má i znaky typické pro individuální správní akty, a to možnost uplatňování právně závazných stanovisek dotčených orgánů, formální náležitosti typické pro rozhodnutí (výrok, odůvodnění a poučení), dozorčí přezkum uvnitř veřejné správy a přiměřené užití ustanovení o obecném správním řízení, srov. § 171 až 174 SŘ.

<sup>99</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.

<sup>100</sup> Jak uvádí usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 35: „Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí.“

<sup>101</sup> § 43 odst. 1 StavZ ve spojení s přílohou č. 7 vyhlášky 500/2006 Sb.

<sup>102</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62.

*každého, kdo bude chtít v místě regulovaném tímto územním plánem stavět, tj. na množinu osob vymezenou druhovými znaky.*<sup>103</sup> Toto vymezení adresátů považuji za nepřipadně úzké, neboť adresátem ÚP bude dle mého názoru každý, u něhož existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je ÚP regulováno.<sup>104</sup>

Obdobně jako u všech ostatních OOP, i u ÚP nebo jeho změny platí, že samotné vymezení plochy nebo koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití nemůže samo o sobě přímo zakládat či rušit práva a povinnosti fyzickým nebo právnickým osobám. Stejně tak nemůže dodatečně měnit právní účinky pravomocných správních rozhodnutí. ÚP představují toliko závazný podklad pro rozhodování v území.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.

<sup>104</sup> Odpověď na otázku, kdo tímto adresátem bude, může dle mého názoru z části poskytnout judikatura k aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení OOP dle § 101a SŘS. K tomu srov. BENÁK, ZÁHUMENSKÁ: *Územní plány...*, s. 18-34.

<sup>105</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65.

## 2.2 Možné následky zrušení (části) opatření obecné povahy a jeho změn z teoretického pohledu

Abychom mohli teoreticky posoudit v úvahu přicházející právní následky zrušení OOP a jeho změn, je třeba vycházet z následujících poznatků. Jak bylo uvedeno, OOP není ani právním předpisem, ani rozhodnutím, ale jde o určité překlenutí obou těchto forem správní činnosti kombinující jejich prvky. Slovy rozšířeného senátu NSS, „[j]edná se tedy o správní akt na pomezí normativního (abstraktního) právního aktu a individuálního správního aktu. Některými svými rysy se pak více přibližujeme jednomu, jinými zase druhému.“<sup>106</sup> OOP jako forma realizace správního práva je v SŘ upraveno velice stručně a dává zvláštním zákonům velkou volnost, aby upravily postup při jeho vydávání. Klíčovým se proto může jevit ustanovení § 174 odst. 1 SŘ, které pro procedurální režim OOP předpokládá obdobné využití části první a přiměřené využití části druhé SŘ.

Forma OOP je užívána pro různorodé oblasti, a to i takové, kde se její užití jeví býti problematické.<sup>107</sup> V řadě případů OOP nahradilo formy právních předpisů a správních rozhodnutí, jež dříve na příslušných úsecích veřejné správy sloužily k uskutečňování správní činnosti.<sup>108</sup> To může být důvodem, že k jedné z těchto forem bude mít OOP v konkrétním případě blíže. P. Průcha si současně všímá, že akty a úkony, které mohou být OOP, podle naplnění jeho znaků oscilují na ose mezi dvěma krajními póly normativních správních aktů na straně jedné a individuálních správních aktů na straně druhé.<sup>109</sup> Lze tedy říci, že OOP se podle svého obsahu a dalších znaků může na některou ze stran této osy vychylovat. Současně lze s ohledem na závěry V. Sládečka (byť s výhradami) konstatovat, že v obecné rovině má toto vychýlení blíže k právním předpisům.

Z uvedeného je dle mého názoru možné vyvodit tři dílčí závěry pro následky zrušení OOP, jeho změn a jejich částí:

Zaprvé, při tomto zrušení musíme brát v úvahu přiměřenou použitelnost obecných ustanovení o správním řízení dle části druhé SŘ. Přiměřená použitelnost značí jejich volnější vztah<sup>110</sup> k ustanovením o OOP, což znamená, že budou použitelná pouze tehdy a tam, kde to bude daná situace vyžadovat.<sup>111</sup> Některá ustanovení vztahující se k následkům zrušení

---

<sup>106</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012, č.j. 9 Ao 7/2011-489, bod 22.

<sup>107</sup> HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 126.

<sup>108</sup> Viz tabulka „OOP ve zvláštních zákonech“, jež uvádí, jakou právní formu OOP nahradilo. BAHÝTEOVÁ, HEJČ: *Opatření obecné povahy...*, s. 132-136.

<sup>109</sup> PRŮCHA: *Správní právo...*, s. 305.

<sup>110</sup> Čl. 41 odst. 2 usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, legislativní pravidla vlády, ve znění pozdějších změn (dále jen „**legislativní pravidla vlády**“).

<sup>111</sup> PRŮCHA: *Správní řád...*, s. 493.



správného rozhodnutí, resp. jeho změny, by tedy za určitých okolností mohla dopadat i na případ zrušení OOP a jeho změn, přičemž tuto eventualitu nelze dle mého názoru *a priori* vylučovat. Zda tomu tak v konkrétním případě bude, bude vzhledem k variabilitě podob OOP nezbytné zjišťovat interpretací každé konkrétní úpravy OOP. Tou bude třeba posoudit, jaký je převažující charakter daného OOP. Za použití principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu a z něho vyplývajícího argumentu *a simili* (důkazu podobnosti)<sup>112</sup> lze dovést, že bude-li mít OOP podle určité právní úpravy převahu znaků (resp. tyto znaky silnější, výraznější) typických pro správní rozhodnutí, tedy bude mu podobné, měly by následky jeho zrušení odpovídat následkům zrušení správního rozhodnutí dle části druhé SŘ, a naopak, bude-li mít převahu znaků typických pro právní předpisy, použití části druhé SŘ na následky zrušení OOP bude vyloučeno.<sup>113</sup>

Zadruhé, pokud zvláštní úprava přímo nestanoví následky zrušení OOP a pokud bude s ohledem na uvedené vyloučena úprava dle části druhé SŘ, tj. OOP bude mít převahu znaků typických pro právní předpisy, existuje zde tzv. pravá (logická) a otevřená mezera v zákoně,<sup>114</sup> neboť absentuje právní úprava následků zrušení OOP, jeho změn a jejich částí. Tato mezera může být uzavřena analogií s následky zrušení právního předpisu, jeho změn (novel) a jejich ustanovení. Přestože ani tyto následky nejsou v právním řádu výslovně zakotveny,<sup>115</sup> jsou dovozovány judikaturou ÚS, resp. nosnými důvody nálezů ÚS, jež mají precedenční povahu a jsou považovány za pramen práva.<sup>116</sup>

Konečně zatřetí, následky zrušení typické pro právní předpisy a typické pro rozhodnutí dle mého mínění není možné mísit (tj. nebude např. možné, aby na následky zrušení původního OOP byla aplikována pravidla zrušení typická pro právní předpisy, kdežto při zrušení jeho změny pravidla typická pro rozhodnutí), a to přestože by se taková možnost nabízela s odůvodněním, že OOP je hybridem mezi rozhodnutím a právním předpisem. Ve svém důsledku by totiž šlo ze strany orgánů aplikujících právo o tvorbu práva,<sup>117</sup> a nikoliv jeho interpretaci nebo dotváření analogií. Míšením by se vytvářela doposud neexistující a svébytná pravidla následků zrušení OOP, která neodpovídají ani následkům zrušení právního předpisu,

---

<sup>112</sup> MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 166.

<sup>113</sup> Využít zde lze „nauku o typu a srovnávání typů“, viz tamtéž, s. 69-75.

<sup>114</sup> Aplikace jedné normy nutně (logicky) předpokládá jinou právní úpravu, která zde chybí, viz tamtéž, s. 224-225.

<sup>115</sup> Výjimkou je § 71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jehož obdobu pro následky zrušení OOP můžeme naleznout v § 101d odst. 3 a 4 SŘS.

<sup>116</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. listopadu 2007, sp. zn. IV.ÚS 301/05, bod 60. Dále srov. MELZER: *Metodologie nalézáni práva...*, s. 21-24.

<sup>117</sup> Tj. vytváření zcela nových právních pravidel, které je vyhrazeno pouze zákonodárci, a nikoliv orgánům aplikujícím právo.

ani rozhodnutí, což je s ohledem na princip dělby moci (konkrétně zákazu nahrazování moci zákonodárné moci soudní či výkonnou) nepřípustné.

Při aplikaci uvedených závěrů se nabízejí tyto modalities následků zrušení OOP, jeho změn a jejich části:

a) *OOP má převahu znaků typických pro správní rozhodnutí, protož na následky jeho zrušení přiměřeně dopadá úprava následků zrušení správního rozhodnutí*

Přiměřenost použití části druhé SŘ bude v první řadě ovlivněna tím, že procesní postup vydávání OOP není správním řízením. Proto při zrušení OOP v přezkumném nebo soudním řízení nepřichází v úvahu vrácení věci správnímu orgánu, který OOP vydal, k dalšímu řízení.<sup>118</sup> Zrušením pozbývá OOP nebo jeho část své účinky, a to v případě přezkumného řízení „právní mocí rozhodnutí“ příslušného dozorcího orgánu, a v případě soudního řízení dnem, který soud v rozsudku určí. To znamená, že od uvedeného okamžiku přestává působit regulace zavedená OOP nebo jeho částí a povinnost správních orgánů tuto regulaci reflektovat v příslušných správních řízeních, případně jiných postupech. Tím je ve vztahu k dotčeným osobám odstraněn nepřímý zásah do jejich veřejných subjektivních práv.

Podobnost OOP se správním rozhodnutím se v následcích jeho zrušení bude dle mého názoru projevovat zejména v případě zrušení OOP (či jeho části), které nahrazovalo dřívější OOP s totožným předmětem regulace, a v případě zrušení změny OOP. Zde lze totiž uvažovat o přiměřeném užití ustanovení § 101 písm. e) ve spojení s 102 odst. 9 věta druhá SŘ o novém rozhodnutí. Podle nich by v případě, kdy správní orgán vydává na základě zmocnění ve zvláštním zákoně nové OOP,<sup>119</sup> aniž předtím výslovně zruší předcházející OOP s tímž předmětem regulace, mělo platit, že toto nové OOP původní OOP neruší, ale toliko brání jeho právním účinkům. Nebudou-li účinky nového OOP patrné z jeho obsahu, určí vliv na účinky původního OOP správní orgán.

Z toho vyplývá, že dojde-li ke zrušení celého nového OOP, právní účinky původního OOP se obnoví. Komplikovanější bude situace při zrušení pouze části nového OOP. V takovém případě bude dle mého názoru vyloučeno, aby obnovila své účinky část původního OOP, jež obsahově odpovídá zrušené části. Nové i původní OOP totiž regulovanou problematiku upravují komplexním a svébytným způsobem, přičemž uvedené musí z logiky věci vést k závěru, že se pro tento svůj charakter nemohou navzájem doplňovat. Bude-li chtít

---

<sup>118</sup> § 174 ve spojení s § 97 odst. 3 SŘ a § 101d odst. 2 SŘS

<sup>119</sup> Dle J. Vedřala je třeba zmocnění ve zvláštním zákoně k vydání nového rozhodnutí, resp. zde nového OOP, chápat materiálně, tj. nemusí být užito přímo pojmu, že jde o nový akt, nýbrž postačí, že to ze smyslu a účelu zvláštního zákona vyplývá. Viz VEDRAL: *Správní řád...*, s. 884.

správní orgán co do zrušené části danou věc regulovat, musí vydat nové OOP, event. jeho změnu.

Výše citovaná obecná úprava o novém rozhodnutí se dle mého názoru za použití argumentu *a maiori ad minus* a s ohledem na znění § 101 písm. c) SŘ<sup>120</sup> užije i v případě zákonných zmocnění k přijetí dílčích změn OOP.<sup>121</sup> Změna OOP bude mít za následek, že v měněných částech OOP pozbude právní účinky. Ty se obnoví, dojde-li ke zrušení změny OOP a rovněž, na rozdíl od přechodního případu, i při zrušení pouhé části změny OOP. Změna OOP je totiž pouhou dílčí a obsahově závislou modifikací dřívějšího OOP, a jejím částečným zrušením je proto možno navrátit se k předchozí koncepci OOP.

*b) OOP má převahu znaků typických pro právní předpisy, pročež na následky jeho zrušení přiměřeně dopadají pravidla o následcích zrušení právního předpisu*

Stejně jako ve výše uvedeném případě, pokud půjde o zrušení zcela nového OOP nebo jeho části (tj. upravujícího doposud neregulovanou záležitost), pozbývá od příslušného okamžiku účinky jím zavedená regulace a zaniká povinnost správních orgánů tuto regulaci reflektovat.

Zajímavější jsou však otázky následků zrušení OOP, jehož přijetím bylo nahrazeno předcházející OOP regulující totožnou oblast. Budeme-li vycházet z analogie OOP s právními předpisy, bude platit, že zrušením celého OOP nebo jeho části nebude „ožívat“ předchozí OOP, tj. doposud regulovaná oblast bude zrušením deregulována. To však pouze za předpokladu, že v konkrétním případě nebude existovat zvláštní právní úprava, která následky „ožítí“ předchozího OOP stanoví.<sup>122</sup> Následně bude tedy na příslušném správním

---

<sup>120</sup> Citované ustanovení uvádí, že nové rozhodnutí může být přijato i pro účely dodatečných stanovení či změn lhůt pro splnění povinnosti, platnosti a účinnosti rozhodnutí, či dodatečné plnění ve splátkách.

<sup>121</sup> Tyto změny je třeba odlišovat od změny OOP v přezkumném řízení dle § 174 odst. 2 ve spojení s § 93 odst. 3 SŘ, u nichž se uplatní závěr z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2010, č. j. 2 Afs 125/2009-104, dle kterého „dojde-li v přezkumném řízení ke změně původního rozhodnutí, pak toto původní rozhodnutí již nelze považovat za konečné rozhodnutí ve věci ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takovým konečným rozhodnutím se stává rozhodnutí vydané v přezkumném řízení. Jeho vydáním je nastolen stav, kdy původní rozhodnutí je odklizeno a nabývá rozhodnutím novým.“ Obdobně dle mého názoru musí platit, že v tomto případě měněné OOP zaniká a je nahrazeno OOP zcela novým.

<sup>122</sup> Analogicky se zde uplatní závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl.ÚS 21/01, kde ÚS uvedl: „Ústavní soud totiž zastává právní názor, podle něhož zrušením napadeného protiústavního ustanovení zákona neožívá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením zrušeno či změněno. Ústavní soud totiž v řízení o kontrole norem vystupuje jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat. Proto také zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně ke jeho "vyřazení" z právního řádu České republiky a nikoliv ke faktickému konstituování nové úpravy formou "ožívání" předpisu již dříve zrušeného. Opačný názor by podle přesvědčení Ústavního soudu mohl vést ke vzniku značné právní nejistoty a ke překračování ústavně vymezených kompetencí Ústavního soudu. Proto lze uzavřít, že ke "ožívání" dříve zrušeného či změněného právního předpisu v důsledku nálezu Ústavního soudu v uvedeném smyslu by mohlo dojít pouze tehdy, jestliže by to ústavní předpisy přímo umožňovaly (viz např. čl. 140 odst. 6 Ústavy Rakouska).“ Bez zajímavosti není, že citovaný závěr byl vysloven při přezkumu novely právního předpisu a jeho platnost pro přezkum nového

orgánu, aby uvedenou deregulaci zhojil přijetím nového OOP, případně při zrušení části OOP, jeho změny.

Ještě zajímavější je otázka zrušení změny OOP, nebo její části. Změnu OOP můžeme připodobnit k novele právního předpisu. Stejně jako ona, nemůže bez prvotního aktu, jež mění, existovat, neboť by nedávala žádný smysl. Svým obsahem může nahrazovat části prvotního aktu nebo je rušit anebo je doplňovat. Jak přitom uvádí J. Vedral, „*účinky derogace má jak ustanovení, jímž se jiné ustanovení ‚zrušuje‘ tak ustanovení, které jiné ustanovení nebo jeho část nabrazuje*“.<sup>123</sup> Vedle toho může novela i změna OOP obsahovat přechodná ustanovení a ustanovení o účinnosti.

Pro následky zrušení novel právních předpisů či jejich ustanovení ÚS judikoval, že zde rovněž nedochází k „ožítí“ předcházející úpravy, ale zrušená právní úprava je „vyřazena“ z právního řádu, a to z důvodu, že ÚS byla svěřena pouze derogační kompetence, a nikoliv kompetence k faktickému konstituování nové právní úpravy formou „ožívování“ předchozí právní úpravy.<sup>124</sup> Uvedené platí i pro zrušení pouhých derogačních ustanovení právního předpisu. Jak uvádí V. Šimíček, ani v tomto případě by se „*automaticky neobnovila platnost zrušeného předpisu, přestože jedním dechem dodáváme, že v takovém případě by náleží zřejmě postrádal hlubšího smyslu*“.<sup>125</sup>

K uvedenému východisku je třeba připojit dvě poznámky. Zaprvé, skutečnost, že v případě zrušení novely „neožívá“ předchozí právní úprava, může mít za následek praktickou nepoužitelnost podstatné části (či dokonce celého) právního předpisu z důvodu vytvoření „bílých míst“ v jeho klíčových ustanoveních.<sup>126</sup> Zadruhé, ÚS při zrušení novely ve zcela výjimečných případech „ožítí“ předchozí právní úpravy připouští. Tento následek však v nálezu musí výslovně stanovit, musí být nezbytně nutný pro ochrany ústavnosti a základních práv a svobod a současně musí být účinky derogačního nálezu stanoveny tak, aby byla normotvůrci poskytnuta dostatečná lhůta proto, aby sám přijal nápravu porušeného (ohroženého) základního práva a svobody. „Oživnutí“ předchozí právní úpravy tak bude působit jako jakési opatření *ultima ratio* pro případ nečinnosti normotvůrce.<sup>127</sup>

---

právního předpisu byla potvrzena pozdějším nálezem Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2002, sp. zn. Pl.ÚS 6/02.

<sup>123</sup> VEDRAL, Josef. K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. Právní zpravodaj, 2005, roč. 6, č. 8, s. 14.

<sup>124</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl.ÚS 21/01 a dále také např. nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2012, sp. zn. Pl.ÚS 33/11, či usnesení Ústavního soudu ze dne 9. května 2018, sp. zn. IV.ÚS 1352/18.

<sup>125</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. vyd. Praha: Linde Praha, 2005, s. 245.

<sup>126</sup> K uvedenému došlo např. v důsledku nálezu Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp. zn. Pl.ÚS 13/05.

<sup>127</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl.ÚS 2/02 a jeho další výklad v nálezu Ústavního soudu ze dne 21. března 2011, sp. zn. I.ÚS 504/10.

Vztáhneme-li uvedené poznatky na změny OOP a jejich části, mělo by platit, že jejich zrušením zásadně nemůže „ožít“ předcházející verze, ledaže to zákon výslovně stanoví. V obecné rovině je možné o „ožítí“ předchozí verze OOP uvažovat v případě přezkumného řízení, kdy dozorčí orgán může přezkoumávanou změnu OOP změnit<sup>128</sup> tak, že ji nahradí původním obsahem OOP. Fakticky ale půjde o nové „rozhodnutí“, nikoliv o důsledek zrušení změny OOP.

Při přezkumu změny OOP nebo její části ve správním soudnictví jsou správní soudy (stejně jako ÚS při přezkumu právních předpisů) nadány toliko kasační pravomocí. Mohou tedy změnu OOP pouze zrušit. S tímto zrušením ale automaticky neožívá změnou dotčená předchozí verze OOP, neboť ta byla účinností změny OOP zrušena. Stejně, jako si nemůže samotný ÚS osobovat tvorbu právních předpisů, neboť není pozitivním zákonodárcem (a ožívání zrušeného právního předpisu tvorbou práva je),<sup>129</sup> nemohou ani správní soudy měnit OOP tak, že budou „oživovat“ jeho zrušené verze, neboť jim nepřísluší nahrazovat činnost veřejné správy. Platí totiž, že moc soudní se svou funkcí „brzdy a protiváhy“ nesmí moc výkonnou nahrazovat, ani do ní nad míru nezbytně nutnou zasahovat. V opačném případě by šlo o porušení principu dělby moci.<sup>130</sup>

S ohledem na ÚS dovozenou možnost výjimečného „ožítí“ novelou zrušených ustanovení právního předpisu je třeba se zamyslet nad tím, zda by uvedený přístup byl aplikovatelný i v případě zrušení změny OOP správními soudy. K uvedené možnosti jsem spíše skeptický. Možnost „ožívání“ je vnímána kontroverzně mezi samotnými ústavněprávními teoretiky<sup>131</sup> a sám ÚS uvádí, že jde o záležitost zcela ojedinělou, jež musí být podložena mimořádně silnými důvody.<sup>132</sup> S ohledem na charakter OOP jako nástroje ke konkretizaci zákonné regulace zde tyto mimořádné důvody budou dány jen stěží. Při vzniku „bílých míst“ v OOP totiž dle mého názoru bude existovat vždy alespoň rámcová zákonná nebo podzákonná úprava dané oblasti, ze které budou v konkrétním případě správní orgány (zejména ve správních řízeních) vycházet. Opomenout nebudou moci ani základní zásady činnosti správních orgánů, zejména zásadu souladu s veřejným zájmem a zásadu ochrany dobré víry.<sup>133</sup>

---

<sup>128</sup> § 174 odst. 2 ve spojení s § 97 odst. 3 SŘ.

<sup>129</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Obživení zrušeného právního předpisu v Čechách, na Moravě, ve Slezsku a na Slovensku. In KOTÁSEK, Josef a kol. (eds.). *Dny práva 2012 – Days of Law 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 451.

<sup>130</sup> SLÁDEČEK, Vladimír In. SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 849. (Čl. 81).

<sup>131</sup> KOUDELKA: *Obživení zrušeného právního předpisu...*, s. 446.

<sup>132</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. srpna 2014, sp. zn. Pl.ÚS 26/13, bod 23.

<sup>133</sup> § 2 odst. 3 a 4 SŘ.

## 2.3 Posouzení následků zrušení (části) územního plánu nebo jeho změny z teoretického pohledu

S ohledem na uvedená východiska je třeba si odpovědět na dílčí otázku, zda má ÚP blíže k právním předpisům, nebo ke správním rozhodnutím. Tato odpověď současně určí, jaké by teoreticky správně měly být následky zrušení (části) ÚP nebo jeho změny.

K odpovědi, kam má ÚP blíže, nám může v první řadě napomoci jisté historické ohlédnutí. Předválečnou vědou správního práva byly „plány polohy“, obdoba dnešních ÚP, pojímány jako tzv. *generální (úbrnná) opatření* a řazené mezi individuální správní akty. Jak uvádí J. Hoetzel, „[d]isposice v tomto plánu obsažené se týkají celé řady zcela určitých osob, jde tu tedy o řadu aktů spjatých v jednu technickou jednotku“.<sup>134</sup> Rovněž E. Hácha uvádí, že to, že „tato opatření, jež mají pro každý jednotlivý pozemek ráz opatření individuálního, jsou z důvodů místních a z důvodů příčné souvislosti formálně spjata v jediný akt, nic nemění na jejich povaze.“<sup>135</sup>

Pokud bychom měli toto pojmání vztáhnout na současné ÚP, blížily by se sumě individuálních správních aktů *in rem* svázaných v jednom dokumentu. Druhá identifikovatelnost osob, na něž ÚP dopadá, a v níž je obsažen znak abstraktnosti, by byla oslabena ve prospěch konkrétnosti skrze evidenci věcných práv k nemovitým věcem v katastru nemovitostí (princip materiální publicity),<sup>136</sup> díky níž je zpravidla v každý okamžik jisté, na které konkrétní osoby mající věcná práva k nemovitým věcem regulace v ÚP dopadá. Takto jasná a přesná identifikace by *cum grano salis* mohla nahrazovat jmenovité vymezení adresátů přímo v ÚP.<sup>137</sup> Nicméně, jak bylo uvedeno v podkapitole 2.1, adresáty ÚP budou i další osoby, do jejichž právní sféry s ohledem na konkrétní okolnosti ÚP zasahuje. Ty přitom zpravidla takto jednoznačně určitelné prostřednictvím katastru nemovitostí nebudou. Nadto technika vymezení adresátů jako množiny osob, jejichž věcná práva k nemovitým věcem, případně jiná práva či právní sféra jsou regulací ÚP dotčena, značí v současnosti jednoznačnou abstraktnost tohoto znaku.

Výše uvedený předválečný přístup byl v dalším vývoji opuštěn. Před přijetím současného StavZ byly závazné části ÚP vydávány formou OZV,<sup>138</sup> tedy normativních správních aktů. Z uvedeného je patrné, že závazná část ÚP byla pojímána jako abstraktní jak co do adresátů, tak do jeho předmětu regulace. Přitom právě předmět regulace dle mého názoru i

<sup>134</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. přepracované vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 53.

<sup>135</sup> HÁCHA, Emil a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia, 1932, s. 681.

<sup>136</sup> § 980 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>137</sup> Ze identifikaci účastníků řízení toliko označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí právo umožňuje dokládat znění § 92 odst. 3 StavZ, které stanoví tento způsob identifikace pro doručování územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou.

<sup>138</sup> § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. prosince 2006.

v současnosti vykazuje silné prvky abstraktnosti. Předmětem regulace ÚP totiž nejsou „jen“ způsoby využití konkrétních pozemků zahrnutých v plochách a koridorech, ale rovněž území obce jako celek. Jednotlivé regulace v území jsou provázány, navzájem se ovlivňují a podmiňují a ve svém souhrnu vytvářejí obcí zamýšlenou koncepci uspořádání území. To se promítá i do požadavku, aby při zjištěných pochybeních v rámci přezkoumávání ÚP nedocházelo při rušení dílčích částí k faktické tvorbě ÚP, resp. jeho věcnému přetváření.<sup>139</sup>

Částečná blízkost předmětu regulace v ÚP k předmětu regulace typickému pro právní předpisy se dle mého názoru může odrážet i v uvažovaném návratu k vydávání ÚP a jejich změn formou OZV, jenž byl navržen a vládou schválen v rámci přípravy rekodifikace veřejného stavebního práva. Zde však připouštím, že tato změna je, spíše než čím jiným, motivována snahou o podstatné omezení možností přezkumu přijaté územně plánovací regulace.<sup>140</sup>

Pokud se zaměříme nikoliv na obsahovou stránku, ale na procedurální a formální specifika ÚP, lze shledat mnoho podobností spíše s právními předpisy než individuálními správními akty. Za povšimnutí stojí, že iniciátorem procesu pořizování ÚP a jeho schvalovatelem je zastupitelstvo obce, tedy přímo volený orgán, který je jinak taktéž nadaný pravomocí vydávat originární právní předpisy obce, tj. OZV.<sup>141</sup> Obec o ÚP rozhoduje v samostatné působnosti a přijímáním určité podoby regulace svého území spravuje vlastní záležitosti, stejně jako v případě přijímání OZV. To odlišuje OOP, jímž se vydává ÚP, od OOP vydávaných podle jiných zákonů než StavZ, které slouží jako nástroje pro výkon státní správy.

Rovněž co se týče způsobu, jakým se OOP, jímž se vydává ÚP, dostává do sféry adresátů, uvádí NSS, že *„právě v tomto ohledu lze nalézt mnoho podobného s normativním právním aktem. Stejně jako v případě právního předpisu, lze také u opatření obecné povahy rozeznat okamžik jeho „schválení“, k němuž může dojít např. hlasováním zastupitelstva, okamžik „vydání“, např. publikováním formou vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce, a konečně samotný okamžik nabytí účinnosti.“*<sup>142</sup> Jak k tomuto příhodně uvedl NSS v jiném rozhodnutí, *„[e]xistuje tak určitá analogie s vydáváním právních předpisů obcí, kdy jsou také odlišeny okamžiky jejich schválení, platnosti a účinnosti.“*<sup>143</sup>

Dílčím závěrem uvedeného tedy je, že ÚP mají v celkovém pohledu zřetelně blíže k právním předpisům než ke správním rozhodnutím. Z teoretického pohledu by tedy následky

<sup>139</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 2017, sp. zn. I.ÚS 655/17, body 62-69.

<sup>140</sup> Usnesení vlády ze dne 24. června 2019 č. 448, o věcném záměru stavebního zákona. Dále též ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Věcný záměr stavebního zákona* [online]. odok.cz, 30. dubna 2019. [cit. 23. listopadu 2019]. Dostupné na: <<https://apps.odok.cz/attachment/-/down/ALBSBBQPKN4G>>.

<sup>141</sup> Čl. 104 odst. 3 Ústavy.

<sup>142</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012, č.j. 9 Ao 7/2011-489, bod 23.

<sup>143</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73.

zrušení (části) ÚP nebo jeho změn měly odpovídat následkům zrušení (části) právních předpisů nebo jejich novel.



### 3. Územně plánovací regulace území po zrušení (části) územního plánu nebo (části) jeho změny v rozhodovací praxi a její porovnání s teoretickými závěry

Po teoretické analýze následků zrušení (části) ÚP nebo jeho změny je v této otázce na místě zaměřit svou pozornost na judikaturu správních soudů (a na ni navazující správní praxi) a posoudit její souladnost se závěry z předchozí kapitoly. Z důvodu, že judikatura přistupuje k následkům zrušení rozdílně pro původní (nezměněný) ÚP a pro změny ÚP, bude v této kapitole o obou případech pojednáno zvláště. Současně budou pro oba případy analyzovány možnosti provádění změn v deregulovaném území.<sup>144</sup> Speciální pozornost bude následně věnována také dopadům této deregulace na probíhající řízení, zjednodušené postupy, rozhodnutí a jiné úkony dle stavebního zákona.

#### 3.1 Regulace území po zrušení nezměněného územního plánu nebo jeho části

Dopadům zrušení původního ÚP a jeho částí se judikatura správních soudů (zejména NSS) věnovala v několika svých rozsudcích. Jejím závěrům pak v zásadě odpovídají i metodické materiály a stanoviska příslušných orgánů veřejné správy (MMR, resp. ÚÚR, a krajských úřadů), jež sjednocují a koordinují činnost úřadů územního plánování a stavebních úřadů.<sup>145</sup>

Pokud se zaměříme na následky zrušení celého ÚP,<sup>146</sup> k této otázce se rozšířený senát NSS vyjádřil k následovně: „*Jakkoliv dozorčí orgán není v postavení orgánu územního plánování, ani nerozhoduje o věcném obsahu územního plánu [...], má jeho výsledný zrušující akt za následek deregulaci konkrétně vymezeného území, která se dotýká jednak obce, a dále i blíže neurčitého okruhu dalších osob. Dozorčí orgán, kterým je při přezkumu územního plánu krajský úřad, nemůže obci, jež o obsahu tohoto aktu rozhoduje v samostatné působnosti, vnucovat svoji vůli ohledně obsahu územního plánu, a nemůže obci vnucovat ani to, zda má takový akt pořádit (územní plán je fakultativně pořizovanou územně plánovací dokumentací, o jehož pořázení rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti).* Zrušením územního

---

<sup>144</sup> Změnou území se dle § 2 odst. 1 písm. a) StavZ rozumí „*změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umístění staveb a jejich změn.*“

<sup>145</sup> Srov. § 11 odst. 2 a 3 StavZ a § 61 odst. 3 OZř.

<sup>146</sup> Zrušení celého ÚP bude záležitostí spíše výjimečnou (viz ZÁHUMENSKÁ, Vendula. *Analýza problematiky opětovného schvalování úprav územního plánu*. Praha: Arnika – Centrum pro podporu občanů, 2015, s. 4.), neboť v soudním přezkumu je možnost rušení ÚP determinována aktivní legitimací navrhovatele, jenž se nemůže domáhat zrušení ÚP ve větším rozsahu, než ve kterém tvrdí zkrácení na svých právech, a petitem návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2016, č. j. 8 As 152/2015-103, bod 28). Častější tak budou dle mého názoru situace rušení celého ÚP v přezkumném řízení.

*plánu tak dochází k faktické deregulaci konkrétního území a s tím spojené podstatné právního režimu pozemků v obci. Pozemky v dosud zastavitelných plochách se stávají součástí nezastavěného území, jejichž využití je možné pouze dle § 18 odst. 5, resp. § 188a stavebního zákona, regulativy stanovené pro využití určitých ploch pozbyvají platnosti, což se může projevit ve snížení ochrany vlastníků sousedních nemovitostí, zanikají věcná předkupní práva k pozemkům a nemovitostem zřízená přezkoumávaným územním plánem apod. V důsledku deregulace území proto dochází k podstatnému zásahu do práv širokého okruhu blíže neurčených adresátů (obce, vlastníků nemovitostí, stavebníků, investorů a dalších).<sup>147</sup>*

Jak je z citovaného judikátu zřejmé, k uvedeným závěrům NSS dospěl pro případ zrušení celého ÚP v přezkumném řízení. Tyto závěry lze bezpochyby vztáhnout i na případy zrušení celého ÚP správním soudem, což potvrzují i metodické materiály ÚÚR a krajských úřadů.<sup>148</sup>

K velice podobným závěrům dospěl NSS i v dřívějším judikátu pro případ zrušení pouhé části ÚP. Zde se nejdříve přímo dovolává judikatury ÚS ohledně následků zrušení právních předpisů, přičemž následně uvádí, že: *„Nedochází-li zásadně k obnově původního právního předpisu, pak nejsou důvody pro zásadní odlišný přístup k opatřením obecné povahy, která nejsou ani právním předpisem a ani rozhodnutím, nicméně v konkrétním případě se svoji povahou právnímu předpisu nebo rozhodnutí blíží, neboť upravují práva a povinnosti abstraktně určeného okruhu osob vztahující se k uspořádání určitého konkrétního území. Je pro ně tedy typické, že po celou dobu své platnosti a účinnosti mají normativní účinek vůči abstraktně definovanému okruhu osob majících určitý vztah k území, jebož uspořádání je regulováno, a že tento normativní účinek trvá právě jen za předpokladu platnosti a účinnosti opatření obecné povahy (eventuelně může trvat i po jeho zrušení, pokud by tak stanovila přechodná ustanovení opatření obecné povahy, jímž by bylo zrušené opatření obecné povahy nabrázeno). Ani zrušením opatření obecné povahy proto nedochází k „oživnutí“ předchozího opatření obecné povahy. Územní plán je podle ust. § 43 odst. 4 stavebního zákona vydáván formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Proto se ani neobnovuje územně plánovací dokumentace účinná před vydáním zrušeného územního plánu nebo jeho části. [...] Nejvyšší správní soud se na základě výše uvedeného nezotožňuje se závěrem krajského soudu, že po zrušení napadené části územního plánu by povinnost zachování průchodu pro stěžovatele plynula z dosavadní územně plánovací dokumentace.“<sup>149</sup>* I co do uvedeného je možno konstatovat soulad s příslušnými metodikami<sup>150</sup>

<sup>147</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, bod 36.

<sup>148</sup> Srov. ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. *Metodická doporučení k vybraným problémům pořizování územního plánu*. Praha: Ústav územního rozvoje, 2015, s. 5. KRAJSKÝ ÚŘAD – JIHOČESKÝ KRAJ. *Metodický pokyn č. 4/2012. Postup stavebních úřadů po zrušení územně plánovací dokumentace*. České Budějovice: Krajský úřad Jihočeského kraje, 2012, s. 3.

<sup>149</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31.

<sup>150</sup> ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. *Metodická doporučení k vybraným...*, s. 6. KRAJSKÝ ÚŘAD – JIHOČESKÝ KRAJ. *Metodický pokyn č. 4/2012...*, s. 3.

Zásadním poznatkem, jenž z citovaných judikátů plyne, je, že zrušením celého ÚP nebo jeho části neožívá předchozí ÚP, případně část předchozího ÚP, neboť se OOP, jímž se ÚP vydává, svou povahou blíží právnímu předpisu. Citované judikatorní závěry tedy odpovídají teoretickým závěrům z kapitoly 2.

Nyní je tedy na místě podrobněji analyzovat vliv těchto zrušení na regulaci v území a s tím související možnosti provádění změn v území. Výše citovaná judikatura tuto problematiku řeší velice stroze, když toliko konstatuje, že „[s]tavby v území neřešeném územně plánovací dokumentací lze v zastavěném území (intravilánu) obce povolit a dále lze pro rozhodování v území využít ust. § 18 odst. 5 a § 188a stavebního zákona (umístování staveb v nezastavěném území).“<sup>451</sup> Jako první je proto třeba vymezit, jaké má obec po zrušení ÚP nebo jeho části zastavěné území.

Zřetelně jednodušší odpověď můžeme nalézt v případě zrušení celého ÚP. Zde dle § 2 odst. 1 písm. d) StavZ platí, že pokud není zastavěné území vymezeno ÚP, nebo samostatným postupem dle § 59 a 60 StavZ, „je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí“, přičemž takto vymezené území se označuje jako intravilán. Obsah intravilánu určila dřívější právní úprava tak, že šlo o území, které bylo k 1. září 1966 „souvisle zastavěno nebo jinak technicky upraveno pro potřeby obce (sídlíště)“, přičemž zahrnutý do něj byly i „pozemky, které jsou zemědělskou půdou, nevytváří však se zemědělským půdním fondem souvislý celek (jsou od něho odděleny souvislou zástavbou nebo zabíhají do zastavěné části a jsou tvarově i rozlohově nevhodné k zemědělskému obhospodařování mechanizačními prostředky).“<sup>452</sup> Intravilán byl zobrazován v tzv. evidenčních mapách, které byly ukládány u místních národních výborů. Tyto mapy by tudíž měly mít obecní úřady, jakožto jejich nástupci, k dispozici.<sup>153</sup>

Je-li po zrušení celého ÚP zastavěným územím *ex lege* intravilán, zbytek území obce je územím nezastavěným.<sup>154</sup> Takový stav musí být následně v rámci průběžné aktualizace zaznamenán do ÚAP.<sup>155</sup>

K uvedenému závěru je však třeba upozornit na ojedinele vyslovený názor NSS, dle něž „[p]osouzení příslušnosti daného pozemku k zastavěnému území bude záviset na tom, zda obec v minulosti využila postup podle § 59 až 60 stavebního zákona a vymežila zastavěné území (pak by se vycházelo z tohoto

<sup>151</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31.

<sup>152</sup> § 4 odst. 4 vyhlášky Ministerstva zemědělství a lesního hospodářství č. 97/1966 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění do 8. prosince 1976.

<sup>153</sup> Poskytování mapových podkladů pro územně plánovací činnost. Metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj. In *Ministerstvo pro místní rozvoj*. [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2007 [cit. 20. června 2019]. Dostupné na <<http://www.mmr.cz/getmedia/44586efc-be68-4fc7-af22-7586cd74be1e/Metodicke-doporuceni.pdf>>.

<sup>154</sup> § 2 odst. 1 písm. e) StavZ.

<sup>155</sup> § 28 odst. 1 StavZ. Jedná se o sledovaný jev datové báze ÚAP č. 1 dle přílohy č. 1 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

*vymezení), či nikoliv (teprve pak by bylo nutno posoudit, zda se daný pozemek nachází v intravilánu z roku 1966).*<sup>156</sup>

Tento názor považuji za chybný, neboť přímo koliduje s § 60 odst. 6 StavZ, dle něž vymezení zastavěného území samostatným postupem, jež se vydává formou OOP,<sup>157</sup> pozbývá platnosti vydáním ÚP. Pozbytím platnosti ztrácí OOP svou existenci, resp. zaniká. Aby mohla být jeho existence obnovena, musel by tento následek stanovit zákon. StavZ však o této možnosti mlčí a se zrušením ÚP nepřímě spojuje co do vymezení zastavěného území intravilán. Nadto, pokud platí, že zrušením ÚP neožívá předchozí ÚP, mělo by stejné platit i pro nemožnost ožít samostatně vymezeného zastavěného území (určení zastavěného území ostatně tvoří jednu ze součástí ÚP a při jeho eventuálním samostatném vymezení se postupuje podle stejných pravidel, jako při jeho vymezení v ÚP),<sup>158</sup> neboť v obou případech je tato činnost veřejné správy realizována formou OOP, které se svým obsahem blíží právním předpisům.

Jak je z vymezení zastavěného území po zrušení celého ÚP na první pohled patrné, nemůže být považováno za ideální, neboť obci navrácí jeho vymezení ke stavu, jenž v ní byl před více než půl stoletím. Nereflektuje tak předchozí, často po dlouhá léta stabilizované, vymezení zastavěného území v předchozích ÚP či samostatných vymezeních zastavěného území odrážející rozvoj obce. Především z něj vyjímá pozemky, jež by do něj vně intravilánu přináležely, tj. „nové“ zastavěné stavební pozemky, stavební proluky, pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, ostatní veřejná prostranství a další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou vinic, chmelnic a zahradnictví. Naopak, součástí zastavěného území se *ex lege* stávají pozemky, které by z něj uvnitř intravilánu jinak byly vyjmuty, a to vinice, chmelnice, zahradnictví a pozemky navrácené do orné půdy nebo do lesních pozemků.<sup>159</sup> K uvedenému srov. ilustrativní grafické znázornění v příloze č. 1.

O poznání komplikovanější situace ve vztahu k dopadům na vymezení zastavěného území bude v případě zrušení pouze části ÚP. V prvé řadě lze uvést, že zřejmě žádný dopad nebude mít zrušení části textové části ÚP, neboť o samotném zastavěném území je zde pojednáno jen velice stručně na jejím počátku a s ohledem na čistě formální obsah zde není co rušit.<sup>160</sup>

<sup>156</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, bod 16.

<sup>157</sup> § 59 odst. 2 StavZ.

<sup>158</sup> Srov. § 58 a § 59 odst. 2 StavZ.

<sup>159</sup> § 58 odst. 2 StavZ.

<sup>160</sup> Srov. obsah požadavků na vymezení zastavěného území v textové části dle ÚÚR v SKLENÁŘ, Tomáš, POLÁČKOVÁ, Vlasta. *Územní plán. Obsah*. [online]. Praha: Ústav územního rozvoje, 2014 [cit. 22. června 2019]. Dostupné na <<http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/konzultacni-stredisko/seminare/2014/UP-obsah-2014-13022014.ppt>>.

Naproti tomu o vlivu na vymezení zastavěného území lze uvažovat při zrušení regulace ploch či jednotlivých pozemků v grafické části, a to zejména co do způsobů jejich funkčního využití (pro lepší pochopení této problematiky srov. také názorné příklady uvedené v příloze č. 2).<sup>161</sup> Při takovém zrušení budou v ÚP na první pohled vznikat „bílá místa“, u nichž by se mohlo zdát, že pro ně zanikla veškerá regulace. Tak tomu ovšem není. Je-li izolovaně zrušen toliko způsob využití, je území deregulováno pouze v tomto jediném aspektu a ostatní regulativy ÚP na něj nadále dopadají, včetně jeho (ne)zařazení do zastavěného území. To ostatně odpovídá i principu minimalizace zásahů správních soudů a dozorčích orgánů do ÚP a do práva obcí na samosprávu, stejně jako vázanosti soudu petitum návrhu, napadal-li navrhovatel zrušení části ÚP pouze v tomto jediném aspektu.

Chce-li tedy navrhovatel docílit zrušení (ne)zařazení jeho pozemku do zastavěného území, musí se toho výslovně domáhat.<sup>162</sup> S ohledem na fakt, že se zastavěné území v ÚP vymezuje toliko pozitivně, je třeba upozornit, že petit návrhu by měl znít tak, že se navrhuje zrušení ÚP obce „v té jeho části, která vymezuje zastavěné území obce, a to ve vztahu k pozemku p. č. ...“.<sup>163</sup> Teprve po takovém zrušení bude pro danou část území obce platit zastavěné území definované jejím intravilánem.

Od vytvoření uvedených zdánlivých „bílých míst“ v ÚP je třeba odlišit situace, kdy v něm vznikají „bílá místa“ skutečná, resp. kdy je část území obce od regulace ÚP zcela očištěna. V rozhodovací praxi správních soudů se totiž poměrně často vyskytují výroky rozsudků, které ruší část ÚP ve vztahu ke konkrétním pozemkům bez uvedení, jaké regulace se toto zrušení týká.<sup>164</sup> Takový výrok nelze interpretovat jinak, než že na dané pozemky ÚP nedopadá v celé své šíři (tj. ÚP pro ně neexistuje). Zda se takové pozemky budou nacházet v zastavěném území pak bude odvislé od toho, zda spadají do intravilánu obce.

Výše uvedených skutečností by si navrhovatelé měli být při formulaci petitů vědomi a měli by si vždy dopředu ujasnit cíle, jichž chtějí zrušením části ÚP dosáhnout. Nevhodná formulace petitu totiž může v případě úspěchu ve věci jejich pozemky vyřadit ze zastavěného území, případně je nevyřadit z území nezastavěného. To může vést ke zmaření možnosti povolení

---

<sup>161</sup> Zrušit lze např. i vymezení územních rezerv, různých biocenter a biokoridorů či ploch a koridorů s možností vyvlastnění nebo uplatnění předkupního práva.

<sup>162</sup> Uvedené lze demonstrovat na praktickém příkladu z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, v případě zrušení části ÚP města Špindlerův Mlýn, kdy se navrhovatel před správním soudem ve vztahu ke svému pozemku nejprve úspěšně domohl zrušení funkčního využití „krajinná zeleň“, načež požádal stavební úřad o vydání územního rozhodnutí pro stavbu rodinného domu. Jeho žádost však byla zamítnuta z důvodu umístění stavby do nezastavěného území. Navrhovatel byl tak nucen dotčenou část ÚP napadnout znovu, tentokrát co do vymezení zastavěného území.

<sup>163</sup> Tamtéž, bod 16.

<sup>164</sup> Příkladem může být rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. dubna 2019, č. j. 73 A 8/2018-58.

zamýšlených stavebních záměrů a zrušující rozsudek se pro navrhovatele stane toliko „Pyrrhovým vítězstvím“.

Pokud známe, jaké má obec zastavěné území, můžeme uvažovat o tom, jaké změny v území a za jakých podmínek lze na zrušením dotčených pozemcích povolovat. Dle § 20 odst. 2 OBVÚ platí, že v „zastavěném území obce, která nemá územní plán [...] lze vymezovat pozemky a umísťovat stavby pro bydlení, pro rodinnou rekreaci, pro stavby občanského vybavení souvisejícího a slučitelného s bydlením a rekreací, a pro stavby dopravní a technické infrastruktury a pozemky veřejných prostranství; vymezení jiných pozemků a umístění dalších staveb na nich je možné, jen pokud tyto stavby nesnižují kvalitu životního prostředí nad limitní hodnoty stanovené jinými právními předpisy.“

Uvedené ustanovení je dle mého názoru třeba interpretovat tak, že se bude vztahovat jak na případy zrušení celého ÚP, tak, za použití argumentu *a maiori ad minus*, i jeho části, jež pozemek od ÚP zcela očišťuje; teleologickým výkladem pak dospějeme k závěru, že bude dopadat i na případy deregulace pozemků od „pouhého“ funkčního způsobu využití, neboť smyslem a účelem citovaného ustanovení je absenci stanovení funkčního využití saturovat.

Z citovaného ustanovení, především z poslední věty za středníkem, vyplývá, že zastavěné území (s výjimkou nezastavitelných pozemků, viz dále) je obecně otevřeno téměř jakékoliv výstavbě.<sup>165</sup> Tuto otevřenost je však třeba číst tak, že přenáší úvahu o možném způsobu využití území z obce, která ji jinak promítá do ÚP, na úřady územního plánování, jež při rozhodování o změnách v území vydávají závazné stanovisko dle § 96b StavZ a zajišťují tak koordinaci využití území, event. stavební úřady, pokud se toto stanovisko nevydává.

Tyto správní orgány budou muset *ad hoc* posuzovat, zda lze na konkrétní pozemek s ohledem na jeho charakteristiky a poměry v území příslušný záměr umístit. To vyplývá z jejich povinnosti posuzovat záměr z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování.<sup>166</sup> S nimi by sice záměr musel být posuzován i při existenci ÚP, avšak v mnohem omezenějším rozsahu, neboť řada z nich by v něm byla dostatečným způsobem reflektována.<sup>167</sup> Absence regulace území v ÚP rozšiřuje uvedeným správním orgánům pole úvah (a povinnost jich využít) o souladnosti záměru s cíli a úkoly územního plánování, stejně tak ale zvyšuje i nároky na jejich přesvědčivé odůvodnění.

---

<sup>165</sup> Podmínka nesnižování kvality životního prostředí nad limitní hodnoty v tomto směru nedává příliš smysl, neboť dle mého názoru nelze předpokládat, že by dotčené orgány při takovém překračování (nebylo-li by rozhodnuto o výjimce) vydaly k záměru kladné závazné stanovisko.

<sup>166</sup> § 90 odst. 2 a § 96b odst. 3 StavZ.

<sup>167</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2016, č. j. 2 As 21/2016-83, bod 39, v němž je konstatováno, že posuzování záměru s cíli a úkoly územního plánování přichází v úvahu především v případě absence ÚP, neboť „lze vyjít z toho, že je-li záměr v souladu s vydaným územním plánem, je taktéž souladný s cíli a úkoly územního plánování.“

Pozornost bude věnována zejména souladu záměru s udržitelným rozvojem území, veřejnými a soukromými záměry v území, s rozvojem a ochranou přírodních, kulturních a civilizačních hodnot v území, včetně urbanického, architektonického a archeologického dědictví, ochranou krajiny a hospodárným využíváním zastavěného území. V rámci uvedeného je např. možné stanovit urbanistické, estetické a architektonické požadavky na řešení staveb, požadavky na řešení veřejného prostranství či etapizaci výstavby. Při posuzování souladu s cíli a úkoly územního plánování bude přezkoumáván i soulad s ÚAP a zaevidovanými územními studii, jakožto (nezávaznými) podklady pro rozhodování v území.<sup>168</sup> Uvedené správní orgány musí přípustnost záměru posuzovat rovněž s ohledem na soulad s PÚR a ZÚR,<sup>169</sup> přičemž lze tvrdit, že při absenci regulace ÚP, jenž by zpřesňoval a rozvíjel regulativy PÚR a ZÚR v místních souvislostech,<sup>170</sup> bude nezbytné tomuto souladu věnovat větší pozornost.

Vedle uvedeného bude umíst'ovaný záměr samotným stavebním úřadem posuzován ze standardních hledisek dle § 90 StavZ. Zde je třeba upozornit, že v území bez ÚP by měl stavební úřad ve zvýšené míře přezkoumávat dodržení požadavku, aby povolovaný záměr nezhoršoval kvalitu prostředí a hodnotu území.<sup>171</sup>

Při povolování záměrů v zastavěném území vymezeném intravilánem roste také význam některých subsumovaných správních aktů. Půjde zejména o souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“<sup>172</sup>) k odnětí půdy ze ZPF<sup>172</sup> a souhlas orgánu státní správy lesů dle § 14 odst. 2 lesního zákona<sup>173</sup> (dále jen „LesZ“<sup>174</sup>). Jak bylo uvedeno výše, součástí zastavěného území se stávají některé jinak z něj povinně vyňaté pozemky spadající svým charakterem do ZPF a pozemků určených k plnění funkce lesa (dále jen „PFL“<sup>174</sup>),<sup>174</sup> přičemž nemusí jít o pozemky nezastavitelné.<sup>175</sup>

Uvedené dotčené orgány by měly přihlížet k faktu, že ochrana ZPF a PFL je v intravilánu snížena pouze z důvodu absence regulace ÚP. Ačkoliv jimi mohou být záměry umíst'ované do zastavěného území z čistě gramatického výkladu zákona posuzovány mírněji,<sup>176</sup> teleologickou redukcí lze dojít k závěru, že to není namístě, neboť ve vztahu k ochraně jak ZPF, tak PFL existuje nedůvodný hodnotový rozpor v zákoně. Nadto zařazení pozemku v

---

<sup>168</sup> § 18 odst. 1 až 3, § 19 odst. 1 StavZ a MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Závazná stanoviska orgánů územního plánování. Metodický pokyn*. 3. vyd. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor územního plánování, 2018, s. 17.

<sup>169</sup> § 90 odst. 2 a § 96b odst. 3 StavZ.

<sup>170</sup> § 43 odst. 3 StavZ.

<sup>171</sup> § 20 odst. 1 OPVÚ.

<sup>172</sup> § 9 a 10 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZPF“).

<sup>173</sup> Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>174</sup> § 1 odst. 2 ZZPF a § 3 LesZ.

<sup>175</sup> Srov. § 2 odst. 1 písm. e) StavZ.

<sup>176</sup> § 9 odst. 5 písm. c) ZZPF a § 15 odst. 2 LesZ.

intravilánu do zastavěného území není prověřené v příslušném procesu, na němž orgány ochrany ZPF a státní ochrany lesa participovaly svými stanovisky.<sup>177</sup> Domnívám se proto, že uvedené dotčené orgány by ve vztahu k pozemkům jinak povinně vyjímáným ze zastavěného území měly přistupovat stejně jako k pozemkům v nezastavěném území.

Konečně, bude-li o změně v území probíhat územní řízení, bude moci obec v postavení účastníka řízení uplatňovat námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce.<sup>178</sup> Toto oprávnění však obci ani zdaleka neumožňuje závazně prosazovat svou představu o uspořádání území jako v ÚP, neboť stavební úřad oprávněnost jejich námitek posuzuje z obecných hledisek dle § 89 odst. 6 StavZ. V námitkách však mohou být zahrnuty informace, jež může stavební úřad využít při svých úvahách o souladnosti záměru s obecnými požadavky na využívání území. Neboť se v případech umístování záměrů v území bez ÚP z důvodu transparentnosti koná obligatorně veřejné ústní projednání, může tyto informace získat i od veřejnosti.<sup>179</sup>

Zaměříme-li se na umístování záměrů v nezastavěném území, budou výše uvedené požadavky ještě mnohem přísnější, neboť jedním z hlavních cílů územního plánování je jeho ochrana.<sup>180</sup> Z výčtu v § 18 odst. 5 StavZ vyplývá, že v něm lze umístovat „stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná.“<sup>181</sup>

Do 31. prosince 2020 je tento výčet rozšířen o možnost umístování staveb uvedených v § 188a StavZ. Jde zejména o stavby pro bydlení na pozemcích se společnou hranicí se zastavěným územím, které je tvořeno více než jedním zastavěným stavebním pozemkem, stavby občanského vybavení na pozemcích, které mají společnou hranici se zastavěným územím a stavby pro zemědělství s byty pro rodinné bydlení (při splnění zákonných parametrů); k umístění těchto staveb je nezbytný souhlas zastupitelstva obce, jež může

<sup>177</sup> § 5 odst. 2 ZZPF a § 48 odst. 2 písm. b) LesZ.

<sup>178</sup> § 85 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 89 odst. 4 StavZ.

<sup>179</sup> MACHÁČKOVÁ In MACHÁČKOVÁ. *Stavební zákon...*, s. 489. (§ 87).

<sup>180</sup> § 18 odst. 4 StavZ.

<sup>181</sup> § 18 odst. 5 StavZ.



obsahovat podmínky pro umístění stavby.<sup>182</sup> Záměry pro jiné než v § 18 odst. 5 a 188a StavZ vymezené účely *per eliminationem* nepřichází v úvahu.

Při povolování záměrů v nezastavěném území je z procesního hlediska vyloučeno užití zjednodušujících postupů, tzn. že zásadně musí proběhnout klasické územní řízení.<sup>183</sup> V něm je vždy třeba posuzovat, zda je záměr nezbytný k naplnění některého z výše uvedených účelů a svým charakterem naplňuje výlučně tento účel, přičemž rozhodující je porovnání objektivní povahy záměru s objektivní povahou činnosti, k níž má sloužit.<sup>184</sup> Nadto NSS v případě umístění záměru do nezastavěného území neregulovaného ÚP klade důraz na jeho přísnější přezkoumávání (důvodem je absence posouzení možností území v rámci pořizování a vydávání ÚP). Orgán územního plánování vydávající závazné stanovisko dle § 96b StavZ a stavební úřad musí posoudit, zda potřeba umístění záměru převáží nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území a zda jej není možné ve vztahu k nezastavěnému území realizovat šetrněji. Jeho povolení má být spíše výjimečnou záležitostí.<sup>185</sup> Tento přístup, jedná-li se o umístění staveb uvedených v § 188a StavZ, nezmiňuje ani případný souhlas zastupitelstva.<sup>186</sup>

Přestože zpřísnění podmínek pro povolování změn v území po zrušení (části) ÚP je v obecné rovině v souladu se zásadou prevence, nelze si nevšimnout, že nejtvrději dopadá na vlastníky pozemků a staveb, jež se nalézají v nezastavěném území, které by za normálního stavu bylo územím zastavěným. Uvedená omezení jim nejen znesnadňují či přímo znemožňují zamýšlenou výstavbu, ale dokonce i provádění změn již dokončených staveb v podobě přístavby nebo nástavby<sup>187</sup> či povolování změn pouhého užívání staveb,<sup>188</sup> jež by byly v rozporu s parametry a přípustnými účely stanovenými v § 18 odst. 5 a § 188a StavZ. Zrušení (části) ÚP existující stav staveb a pozemků v nezastavěném území *de facto* konzervuje; umožněny jsou v něm bez větších problémů toliko udržovací práce a některé stavební úpravy.<sup>189</sup>

Aby byla analýza dopadů zrušení (části) ÚP úplná, je třeba zmínit, že StavZ se situací, kdy obec „nemá vydaný územní plán“, spojuje existenci „nezastavitelných pozemků“. Jde o pozemky, které nelze na území obce zastavět buď obecně (pozemek veřejné zeleně

---

<sup>182</sup> Dle § 188a odst. 2 StavZ má zastupitelstvo obce v řízení o umístění stavby postavení dotčeného orgánu. Obec zde nemá postavení účastníka řízení.

<sup>183</sup> § 95 odst. 1 písm. a), 96 odst. 1 a § 96a odst. 2 StavZ.

<sup>184</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. listopadu 2017, č. j. 31 A 51/2016-137.

<sup>185</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2018, č. j. 4 As 234/2017-38, bod 19.

<sup>186</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. června 2015, č. j. 46 A 10/2013-25.

<sup>187</sup> § 2 odst. 4 a 5 ve spojení *a contrario* § 79 odst. 5 StavZ.

<sup>188</sup> Srov. § 126 odst. 3 StavZ.

<sup>189</sup> § 79 odst. 5 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. c) a d) a § 104 odst. 1 písm. j) a k) StavZ.

a parku), nebo pouze v intravilánu (lesní pozemek nebo soubor lesních pozemků o výměře větší než 0,5 ha).<sup>190</sup> Na těchto pozemcích je možné výjimečně umístit technickou infrastrukturu, a to způsobem, který neznemožní jejich dosavadní užívání.<sup>191</sup>

Interpretací lze dospět k závěru, že podmínku, aby obec „neměla vydaný ÚP“, je třeba chápat tak, že postačí, aby jej v důsledku zrušení neměla pro pouhou část svého území, přičemž teleologickým výkladem lze dospět k závěru, že v této části může jít o pouhé zrušení funkčního způsobu využití pozemků. Smyslem existence nezastavitelných pozemků je totiž ochrana pozemků s určitým stávajícím způsobem využití (chráněné pozemky by jinak byly v ÚP zařazeny do ploch veřejných prostranství a ploch lesních).<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> § 2 odst. 1 písm. e) StavZ.

<sup>191</sup> § 18 odst. 6 StavZ.

<sup>192</sup> Srov. § 3 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 7 a 15 OBVÚ.

## 3.2 Regulace území po zrušení změny územního plánu nebo její části

Jak již bylo několikrát zmíněno, se zrušením změny ÚP nebo její části judikatura spojuje diametrálně odlišné právní následky oproti zrušení původního (nezměněného) ÚP nebo jeho části. V rozhodovací činnosti správních soudů je opakovaně a bez jakékoliv polemiky citován závěr NSS, že „[d]ojde-li ke zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně územního plánu, ať již v soudním či přezkumném řízení, znamená to, že platí územní plán v podobě před zrušenou změnou. To plyne nejen z jazykového výkladu výrazu „změna“, nýbrž také z koncepce stavebního zákona, který stanoví povinnost každé obce mít vlastní územní plán pro celé své území a neumožňuje územní plán pořizovateli bez dalšího zrušit (§ 188, § 43 stavebního zákona).“<sup>193</sup>

Tento závěr NSS aproboval a rozvedl v dalším rozsudku, kde uvedl, že „[c]itovaný závěr se však vztahuje pouze na změnu územního plánu, kde má své opodstatnění. Změna územního plánu je totiž regulací menší intenzity v procesu územního plánování a nepředstavuje natolik vážný zásah do právní jistoty obyvatel obce. Pokud nadále platí územní plán v podobě před zrušenou změnou, pak dochází k „návratu“ k logické a vnitřně provázané koncepci územního plánu. Zvolené řešení tak přispívá k větší stabilitě a zohledňuje potřebu souvislé regulace celého území obce.“<sup>194</sup>

Z citovaných závěrů NSS je patrný jejich rozpor s teoretickými závěry uvedenými v kapitole 2 a v případě druhého citovaného rozsudku i jistá vnitřní nekoherentnost. Než však přistoupím k jejich podrobnějšímu hodnocení, je na místě rozebrat jednotlivé argumenty, jimiž NSS odůvodňuje svůj odlišný přístup k následkům zrušení (části) původního ÚP a (části) změny ÚP.

- Jako první uvádí, že při zrušení změny ÚP platí ÚP ve znění před zrušenou změnou, neboť to vyplývá z jazykového výkladu slova „změna“. Dovolím si tvrdit, že z jazykového výkladu tohoto slova uvedený závěr sám o sobě plynout nemůže, neboť jak konstantně uvádí ÚS, „[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e razione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“<sup>195</sup> Nadto i při novelizacích právních předpisů se používá slovo „změna“,<sup>196</sup> přičemž při jejich zrušení předchozí právní úprava neožívá.<sup>197</sup>

<sup>193</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210.

<sup>194</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31. Jde o rozsudek, v němž NSS jinak vyslovil podobnost ÚP s právními předpisy a nemožnost „oživání“ předchozího ÚP při zrušení nového ÚP nebo jeho části, a který byl citován v podkapitole 3.1.

<sup>195</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl.ÚS 33/97.

<sup>196</sup> Srov. čl. 31 až 34 legislativních pravidel vlády.

<sup>197</sup> Srov. judikaturu ÚS citovanou v poznámce pod čarou č. 124.

- Dále NSS uvádí, že koncepce StavZ stanoví obcím povinnost mít ÚP. To je však zásadní omyl. Uvedená povinnost z NSS citovaných ustanovení vůbec nevyplývá, je v rozporu se závěry rozšířeného senátu NSS o fakultativnosti ÚP<sup>198</sup> a konečně i se závěry doktríny.<sup>199</sup>
- Další tvrzení, že změna ÚP je regulací menší intenzity a nepředstavuje natolik závažný zásah do právní jistoty obyvatel obce, považují za značně zjednodušující a nepřesné. StavZ totiž až na otázku vymezení nových zastavitelných ploch, jejichž potřeba musí být prokázána,<sup>200</sup> obsah změny ÚP nijak nelimituje, a tudíž se může týkat jak změn drobnějšího charakteru, tak změn podstatných a rozsáhlých, jež mohou mít na občany obce pozitivní i negativní dopady. Pausálně tedy nelze závažnost změn ÚP hodnotit.
- Konečně poslední argument, že návrat k logické a vnitřně provázané koncepci ÚP přispívá k větší stabilitě a zohledňuje potřebu souvislé regulace celého území obce, lze sice považovat za relevantní, nicméně jde *de facto* o úvahu o vhodnosti řešení dané otázky. Ta ale v tomto případě dle mého názoru přísluší zákonodárci, a nikoliv soudu, který na základě své diskrece nemůže mimo rámec přípustné analogie tvořit do té doby neexistující právo (zde pravidla pro následky zrušení územně plánovací regulace).

Z uvedeného plyne, že NSS zastávaný přístup není argumentačně přesvědčivě podložen. K přístupu zvolenému NSS lze kromě předchozích výhrad uvést mnohé další.

- Soudy jím nenarušují jen dělbu moci v rovině horizontální (nahrazování činnosti zákonodárce), ale rovněž v rovině vertikální, když zasahují do práva obcí na samosprávu. Vydáním změny ÚP totiž obec jasně projevuje vůli na jiném územně plánovacím uspořádání svého území, a to stejně jako při vydání ÚP zcela nového. Svou předchozí představu bezvýhradně a trvale opouští a nahrazuje jinou. Zrušení změny ÚP tedy může vést jediné k tomu, že část území bude od napadené regulace očištěna, a nikoliv, že obci bude vnučována regulace jí již jednou opuštěná. Obec má vždy možnost se k původní regulaci dobrovolně navrátit sama; tento návrat jí však bez zákonného podkladu nemůže být soudy ani dozorčími orgány vnučován.
- S tím souvisí i fakt, že návrat k změnou ÚP jednou opuštěnému stavu není prověřen pořizovatelem a příslušnými orgány veřejné správy a není podroben kontrole veřejnosti v rámci procesu přijímání územně plánovací dokumentace. Není totiž vyloučeno, že poměry v území se mohly změnit natolik, že v době rušení změny ÚP návrat k předchozí

<sup>198</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, bod 36.

<sup>199</sup> FIALOVÁ In MACHÁČKOVÁ. *Stavební zákon...*, s. 230. (§ 43).

<sup>200</sup> § 55 odst. 4 StavZ.

koncepti ÚP neumožňují. Tyto situace mohou nastávat zejména při rušení v incidenčním soudním přezkumu, kde jsou změny ÚP přezkoumávány nezávisle na uplynutí doby od jejich vydání. Dle mého názoru je proto v přístupu NSS možno shledat i zásah do moci výkonné, jíž je odepřena možnost chránit v rámci územního plánování svěřené veřejné zájmy. S ohledem na konkrétní situaci nelze vyloučit ani neproporcionální zásah do práv a právem chráněných zájmů dotčených osob.

- Přístup zvolený soudy je rovněž v rozporu s principem bezrozpornosti právního řádu. Pro v zásadě stejné situace, kdy je zrušena část územně plánovací regulace, totiž nedůvodně dovozují odlišné právní následky. Paradoxnost tohoto přístupu je podtržena tím, že se nedrží ani judikatury ÚS o následcích zrušení právních předpisů, jíž se dovolávají, a jež pro zrušení jak původního právního předpisu, tak jeho změn (novel) jasně dovozuje, že předchozí normy neožívají.
- Dalším, byť spíše praktickým problémem judikovaného přístupu, je, že otevírá obcím poměrně široké pole pro zneužívání změn ÚP k pojišťování si kontroverzních změn ÚP před jejich zrušením. Tuto možnost ilustruje příklad z judikatury, kdy hl. m. Praha nejdříve vydalo první změnu ÚP, přičemž následně, v očekávání, že bude v rámci soudního přezkumu zrušena, vydalo druhou změnu ÚP s totožným obsahem. NSS, ačkoliv tento postup odpůrci vytkl a označil jej za „řízený chaos“, druhou změnu ÚP nezrušil, neboť pro stěžovatele by se jejím zrušením ničeho nedosáhlo (území by bylo regulováno dle obsahově totožné první změny).<sup>201</sup>
- Konečně je třeba znovu poukázat na závěry z kapitoly 2 o teoretických následcích zrušení OOP, jimž soudem ražený přístup neodpovídá.

S ohledem na uvedené jsem přesvědčen, že následky zrušení (části) změny ÚP by měly být totožné s následky zrušení části původního ÚP, jak byly vyloženy v kapitole 3.1, tj. co do zrušené (části) změny by území mělo být deregulováno a možnosti provádění změn v území by měly být umožněny za podmínek tam uvedených. V tomto smyslu by měl NSS, resp. jeho rozšířený senát,<sup>202</sup> do budoucna přehodnotit své judikatorní závěry, případně by tuto judikaturu mohl překonat svým nálezem ÚS. Závažnost vyložených argumentů, zejména rozpor s principy dělby moci a spornost odůvodnění dosavadního přístupu, musí vést k závěru, že potřeba změny judikatury převáží nad požadavkem právní jistoty a ochrany dobré

---

<sup>201</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2015, č. j. 1 As 148/2015-58, body 25-32.

<sup>202</sup> § 17 odst. 1 SŘS.

víry osob podle ní jednajících (ta však bude chráněna i tím, že judikatorní odklon bude mít pro další případy účinky *pro futuro*).<sup>203</sup>

K překonání uvedené dichotomie může *de lege ferenda* zcela jistě vést i změna právní úpravy. Může se jednat buď o výslovné stanovení, jaké následky uvedená zrušení ponесou, nebo o změnu právní formy, jíž se budou ÚP a jejich změny vydávat, na OZV. Jak již bylo uvedeno, s druhou variantou je počítáno v rámci připravované rekonstrukce veřejného stavebního práva. Přese všechna negativa, která tato změna může přinést,<sup>204</sup> lze vyzdvihnout, že po jejím přijetí by se ve vztahu k následkům zrušení (části) změn ÚP přímo uplatnily závěry ÚS o následcích zrušení právních předpisů a jejich novel (výše uvedená sporná judikatura NSS by se již neaplikovala).

---

<sup>203</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2009, č. j. 2 As 34/2009-65, bod 19.

<sup>204</sup> Zejména půjde o podstatné snížení možností obrany proti nezákonným ÚP a jeho změnám.

### 3.3 Dopady zrušení územně plánovací regulace obce na probíhající řízení, zjednodušené postupy, rozhodnutí a jiné úkony dle stavebního zákona

Aby byl výklad o důsledcích zrušení (části) ÚP nebo (části) jeho změn úplný, je třeba se zaměřit na jejich dopady na probíhající řízení, zjednodušené postupy, rozhodnutí a jiné úkony vydané dle StavZ. Dojde-li k tomuto zrušení v průběhu územního řízení nebo zjednodušeného postupu, který jej nahrazuje, bude další procesní postup stavebního úřadu odvislý od toho, zda se pro územní rozhodnutí nebo jiný úkon vyžaduje závazné stanovisko orgánu územního plánování dle § 96b StavZ.

Poměrně jednoduchá je situace v případě, že toto závazné stanovisko vyžadováno není. Pak platí, že soulad záměru s územně plánovací dokumentací posuzuje samotný stavební úřad,<sup>205</sup> přičemž dobou, k níž jej musí posuzovat, je dle judikatury okamžik vydání rozhodnutí,<sup>206</sup> pro zjednodušené postupy pak půjde logicky o okamžik vydání posledního finalizujícího aktu stavebního úřadu, např. vydání územního souhlasu. Dojde-li tedy v mezidobí od zahájení územního řízení či iniciace zjednodušujícího postupu ke zrušení územně plánovací regulace, musí tento fakt stavební úřad reflektovat a v krajním případě záměr neumožnit.

V případě, že závazné stanovisko dle § 96b StavZ vydáváno je, bude situace složitější, neboť souladnost s územně plánovací dokumentací je posuzována v něm. Pokud po vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování (lze je vydat již před zahájením řízení a má platnost 2 roky od vydání, v odůvodněných případech až roky 3)<sup>207</sup> dojde ke zrušení územně plánovací regulace, s níž má být záměr v souladu, nebo na základě níž byly ve stanovisku určeny podmínky pro uskutečnění záměru, vyvstává do jisté míry paradoxní situace. Stavební úřad je totiž tímto stanoviskem vázán<sup>208</sup> a dle judikatury není v jeho pravomoci jej přezkoumávat.<sup>209</sup> Současně však dle § 43 odst. 5 StavZ platí závaznost ÚP pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územního rozhodnutí, a nemělo by se tedy stát, že územní rozhodnutí nebo jiný obdobný úkon bude s tímto požadavkem v rozporu.

Původní znění § 96b StavZ na tuto situaci pamatovalo v odst. 7, podle nějž měl orgán územního plánování překonané stanovisko ex offo nahradit novým.<sup>210</sup> Toto ustanovení však

<sup>205</sup> Srov. § 90 odst. 2 a na něj odkazující ustanovení ke zjednodušeným řízením § 78a odst. 2 a 3, § 94h, § 94o odst. 1, § 94x odst. 1, § 95 odst. 3, § 96 odst. 4 StavZ.

<sup>206</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, bod 27.

<sup>207</sup> § 96b odst. 2 a 5 StavZ.

<sup>208</sup> § 149 odst. 1 SŘ.

<sup>209</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2019, č. j. 7 As 167/2019-24, bod 13.

<sup>210</sup> § 96b odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona 225/2017 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2018.

bylo na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu novelou bez náhrady zrušeno<sup>211</sup> s odůvodněním, že jeho odstranění sníží administrativní náročnost postupů orgánů územního plánování a že daná problematika je řešena obecnou právní úpravou.<sup>212</sup> Proto je na místě se na tuto obecnou úpravu zaměřit.

Podle StavZ primárně platí, že dotčené orgány jsou svými závaznými stanovisky vázány. Výjimku tvoří „navazující závazná stanoviska“, která lze v téže věci uplatňovat na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnila podmínky, za nichž původní stanovisko bylo vydáno.<sup>213</sup> Právě skrze ty by mohly orgány územního plánování na zrušení příslušné územně plánovací regulace reagovat a své stanovisko změnit, resp. aktualizovat. Ostatně, judikatura dovozuje, že dotčený orgán „*může kdykoliv během územního řízení přehodnotit své již vydané stanovisko, vyžádat si doplnění podkladů a na jejich základě vydat nové stanovisko.*“<sup>214</sup> Je nicméně otázkou, kdo má za platnosti stávajícího závazného stanoviska vydání navazujícího závazného stanoviska iniciovat a jaké bude mít následky, pokud vydáno nebude a záměr bude povolen, ačkoliv bude odporovat nové regulaci v území.

Z cílů a úkolů územního plánování, jakož i ze zásady ochrany veřejného zájmu<sup>215</sup> je dle mého názoru možné dovodit, že navazující závazné stanovisko by měl orgán územního plánování vydat i bez návrhu. O zrušení (části) ÚP či jeho změny se zpravidla dozví ze své úřední činnosti a neměl by pro něj být problém ze své evidence zjistit, jaká závazná stanoviska byla v deregulovaném území vydána a ve spolupráci se stavebním úřadem ověřit, zda pro posuzovaný záměr již nebylo vydáno územní rozhodnutí, příp. jiný úkon.<sup>216</sup> Absence explicitního vyjádření této povinnosti po jejím zrušení zákonodárcem však může vyvolávat pochybnosti orgánů územního plánování o kompetenci k uvedenému postupu. Nadto potencionální komplikací může být koncentrace pro uplatňování navazujících závazných stanovisek v územním řízení dle § 89 odst. 1 StavZ, po níž k nim nelze přihlížet.

---

<sup>211</sup> Čl. VI zákona č. 169/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>212</sup> PSP ČR. *Písemný pozměňovací návrh č. 822. Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 76/0* [online]. psp.cz, 23. května 2018 [cit. 15. září 2019]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=135449>>.

<sup>213</sup> § 4 odst. 4 StavZ. Jak uvádí rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. května 2019, č. j. 43 A 101/2018-42, bod 40: „*Byl' zmiňované ustanovení primárně míří na vydávání stanovisek a závazných stanovisek v různých stupních procesů územního plánování a stavebního řádu, dopadá i na konsektivně probíhající procesy a správní řízení stejného stupně.*“

<sup>214</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2009, č. j. 1 As 68/2008-126, bod 34.

<sup>215</sup> § 2 odst. 4 SŘ.

<sup>216</sup> Povinnost součinnosti dotčených orgánů a stavebního úřadu plyne z § 4 odst. 2 StavZ a v obecné rovině rovněž z § 8 a 136 SŘ.



Jistým východiskem by mohla být kontrola aktuálnosti závazného stanoviska před rozhodnutím či jiným úkonem ze strany samotného stavebního úřadu.<sup>217</sup> Přestože mu obecně přezkoumávání závazných stanovisek nepřísluší, nemůže se nekriticky omezit jen na sběr dat a podkladů, které následně vtělí do svého aktu, neboť je garantem zákonnosti celého procesu.<sup>218</sup> Dle § 90 odst. 1 písm. a) StavZ má stavební úřad posuzovat záměr z hlediska požadavků StavZ, přičemž mezi tyto požadavky obecná souladnost územního rozhodnutí či jiného úkonu s územně plánovací dokumentací nepochybně patří.

Aniž by tedy stavební úřad přezkoumával obsah závazného stanoviska, může orgán územního plánování v rámci spolupráce a koordinace postupů upozornit, že po jeho vydání došlo ke zrušení (části) ÚP nebo (části) změny ÚP a neformálně jej požádat o prověření aktuálnosti stanoviska. Nebude-li tento neformální postup dostačovat, zejména v případech, kdy oba úřady v materiálním pojetí budou odlišnými obecními úřady, bude přicházet v úvahu změna tohoto stanoviska v rámci řešení rozporů dle § 4 odst. 8 StavZ ve spojení s § 136 odst. 6 SŘ.<sup>219,220</sup>

Bude-li po zrušení územně plánovací regulace na základě neaktuálního závazného stanoviska vydáno územní rozhodnutí či jiný úkon v rozporu s „novou regulací v území“, lze dle mého názoru očekávat, že minimálně v rámci případného soudního přezkumu neobstojí.<sup>221</sup> Žadatel by nemohl argumentovat, že byl s ohledem na stanovenou časovou platnost závazného stanoviska v dobré víře a měl legitimní očekávání, že jeho záměr bude moci být na jeho základě povolen. Samotné závazné stanovisko totiž nikomu práva a povinnosti nezakládá, neboť slouží toliko jako závazný podklad pro rozhodnutí, který ani nenabývá právní moci, ani pro něj neplatí překážka věci rozhodnuté.<sup>222</sup> Ochrana veřejného zájmu (zejména udržitelného rozvoje území) a zákonná povinnost, aby byl záměr v době vydání rozhodnutí v souladu s územně plánovací dokumentací, v takovém případě jednoznačně převáží. Nadto by zrušení nezákonné či neproporcionální (části) ÚP nebo jeho změny postrádalo smysl, pokud by toliko s odkazem na platné závazné stanovisko bylo možné umístit jinak nepřipustné záměry.

---

<sup>217</sup> V územním řízení nadto může být neaktuálnost závazného stanoviska namítána účastníky řízení, zejména pak obcí, která se o zrušení (části) ÚP nebo jeho změny dozví „z první ruky“.

<sup>218</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. března 2014, č. j. 11 A 109/2013-62.

<sup>219</sup> VEDRAL: *Správní řád...*, s. 1038.

<sup>220</sup> Za zmínku stojí, že závazné stanovisko nemůže být dle § 4 odst. 9 StavZ změněno v rámci přezkumného řízení což podstatně snižuje možnosti pro jeho nápravu.

<sup>221</sup> Správní soudy přezkoumávají závazná stanoviska až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve věci, srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, bod 51.

<sup>222</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2009, č. j. 1 As 68/2008-126, bod 34.

Pokud dojde ke zrušení (části) ÚP nebo jeho změn po právní moci územního rozhodnutí, příp. účinnosti jiného úkonu, který jej nahrazuje, nelze je pro tento pozdější rozpor zrušit, neboť ÚP a jeho změny požívaly v době, kdy v souladu s nimi bylo rozhodováno, presumpcí správnosti.<sup>223</sup> Za trvání tohoto rozporu však nelze tyto akty na žádost změnit, ani prodloužit jejich platnost.<sup>224</sup>

Výjimkou, díky níž však lze uvedené akty zrušit, bude zrušení (části) ÚP nebo jeho změny správním soudem s účinky *ex tunc*, tj. zpětně před nabytí právní moci územního rozhodnutí či účinků jiného úkonu. To připadá v úvahu zejména v rámci incidenčního přezkumu, v němž bude napadeno jak pravomocné územní rozhodnutí či jiný jej nahrazující úkon, tak příslušná část ÚP nebo jeho změny, již bylo při jejich vydávání užito.<sup>225</sup> Dojde-li ve výjimečném případě ke zrušení územně plánovací regulace *ex tunc* v rámci abstraktního soudního přezkumu, budou moci být územní rozhodnutí a jiné úkony zrušeny pouze za předpokladu, že doposud neuplynuly lhůty pro uplatnění správních či soudních prostředků nápravy, případně o nich ještě nebylo rozhodnuto, byly-li uplatněny dříve.

Co se týče dopadů zrušení územně plánovací regulace na postupy a úkony podle stavebního řádu (zejména stavební povolení a souhlasy s provedením ohlášeného stavebního záměru), zde platí, že pokud byl záměr co do souladnosti s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování posouzen v předcházející fázi, tj. územním řízením nebo zjednodušujícím postupem, nepřísluší stavebnímu úřadu tuto otázku znovu přezkoumávat, byť by ke zrušení podkladové územně plánovací regulace došlo po právní moci územního rozhodnutí, příp. účinnosti jiného jej nahrazujícího úkonu.<sup>226,227</sup>

Jedinou šancí, jak v této fázi zabránit povolení stavby pro rozpor záměru s regulací v území, je docílení zrušení předcházejícího územního rozhodnutí, resp. jiného úkonu v rámci výše nastíněných omezených možností. Dojde-li však k takovému zrušení až po právní moci stavebního povolení, územní rozhodnutí ani územní souhlas se již nevydávají a stavbu lze realizovat bez nich.<sup>228</sup> Stavební řízení následně nelze ani obnovit, neboť jak dovodila judikatura, záměr je s ohledem na znění § 94 odst. 5 StavZ umístěn na základě zákonné akceptace faktického stavu, a nikoliv zrušeného územního rozhodnutí, resp. souhlasu.<sup>229</sup>

<sup>223</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2017, č. j. 3 As 157/2016-63.

<sup>224</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2012, č. j. 1 As 73/2011-316, bod 37.

<sup>225</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2017, č. j. 3 As 157/2016-63.

<sup>226</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, body 26 až 37.

<sup>227</sup> Případem, kdy k tomuto posuzování v rámci stavebního řízení bude přistoupeno, bude např. povolování stavebních úprav podmiňujících změnu v užívání stavby, viz § 111 odst. 1 písm. a) StavZ.

<sup>228</sup> § 94 odst. 5 a § 96 odst. 6 StavZ a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. března 2013, č. j. 8 A 64/2010-101, bod 20.

<sup>229</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2018, č. j. 3 As 193/2017-29.

Za zmínku konečně stojí otázka, jaký vliv má zrušení (části) ÚP nebo jeho změny na dodatečné povolování staveb, terénních úprav a zařízení realizovaných bez příslušného rozhodnutí nebo jiného úkonu vyžadovaného StavZ v situacích, kdy v době jejich nelegální realizace byly v souladu s územně plánovací regulací v území. Judikatura s odkazem na § 129 odst. 3 písm. a) StavZ v těchto případech jednoznačně stanoví, že tento pozdější a za řízení trvající nesoulad dodatečnému povolení brání. Stavebnímu úřadu tak nezbývá jiná možnost, než žádost o dodatečné povolení zamítnout a nařídit odstranění příslušné stavby, terénní úpravy nebo zařízení.<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2015, č. j. 7 As 216/2014-42.

## 4. Postup po zrušení územního plánu nebo jeho části a změny územního plánu a její části

Jak je z předcházejících kapitol zřejmé, následky zrušení územně plánovací dokumentace obce jsou značně variabilní. Tento fakt se promítá i do dalšího postupu obce, která má na zrušení reagovat. Než se však jednotlivě zaměřím na odlišné povinnosti spojené se zrušením celého ÚP, části ÚP a změny ÚP, je si dle mého názoru třeba uvědomit následující skutečnosti.

Ke zrušení územně plánovací dokumentace obce dochází téměř výlučně pro závažná (či větší počet méně závažných) pochybení, jichž se dopustil pořizovatel nebo zastupitelstvo obce v procesu pořizování a vydávání ÚP nebo jeho změny. Toto zrušení představuje podstatný zásah do práv a právní jistoty řady vlastníků nemovitých věcí, investorů, stavebníků i samotné obce; může zásadně snižovat, nebo naopak na úkor ochrany veřejného zájmu rozšiřovat možnosti nakládání s územím, a konečně může znemožňovat realizaci veřejně prospěšných záměrů.<sup>231</sup>

Právě obec musí s ohledem na jí uložené základní povinnosti ochrany veřejného zájmu, péče o potřeby svých občanů a zajištění ochrany a rozvoje hodnot v území<sup>232</sup> na takovou situaci přiměřeným způsobem reagovat. Tato nutnost je dle mého názoru nadto posílena tím, že následky zrušení územně plánovací dokumentace mají svůj původ v právní sféře obce, jež ji prostřednictvím svého zastupitelstva i s nezákonnostmi schválila a vydala, a proto má v souladu s obecnými právními principy prevence a *neminem leadere* postupovat tak, aby nepříznivé následky svého pochybení co nejvíce eliminovala.

Nebot' se po zrušení územně plánovací dokumentace věc automaticky nevrací do stádia zahájeného pořizování, odvíjí se další postup od aktivity zastupitelstva obce. StavZ v § 55 odst. 3 zastupitelstvu pro případ zrušení části ÚP výslovně ukládá povinnost bezodkladně rozhodnout o pořízení ÚP nebo jeho změny a o jejím obsahu. O stejné povinnosti při zrušení celého ÚP nebo změny ÚP a její části mlčí, z čehož by *a contrario* bylo možné dovozovat, že v těchto případech totožnou povinnost nemá. Věc je však dle mého názoru (i s ohledem na výše uvedená východiska) složitější, a proto si zaslouží bližší rozbor.

Předně, co se týče samotného postupu po zrušení části ÚP, citované ustanovení nerozlišuje odlišné dopady různorodých zásahů do textové a grafické části ÚP. Toho si všímá i E. Fialová, která uvádí, že je přípustné, aby při zrušení zcela samostatné části řešení, po jejímž

---

<sup>231</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2016, č. j. 5 As 85/2016-36, body 36 a 42.

<sup>232</sup> § 5 odst. 3 a 6 StavZ a § 2 odst. 2 OZř.

vypuštění zůstává ÚP vnitřně konzistentní, zastupitelstvo rozhodlo změnu nepožítovat.<sup>233</sup> S tímto názorem se ztotožňuji, neboť smyslem a účelem dané povinnosti je napravit nežádoucí důsledky zrušení regulace v území. Pokud žádné nejsou, lze teleologickou redukcí dovodit, že obec uvedenou povinnost nemá.

Povinnost dle § 55 odst. 3 StavZ bude dopadat především na situace, kdy jsou v grafické části určité plochy očištěny od funkčního způsobu využití. Částečně sporným může být, zda dopadá i na deregulace ploch od vymezení zastavěného území, kde by *ex lege* platilo vymezení odvozené od intravilánu. S ohledem na narušení úplnosti regulace zavedené v ÚP, jež by podle § 43 odst. 4 StavZ měla v této věci pokrývat celé území obce, však i zde zastupitelstvo tuto povinnost má.

Naopak, mezi případy, kde by uvedenou povinnost nemělo, budou dle mého mínění spadat zrušení takových vymezení v grafické a textové části, na základě nichž lze vyvlastnit práva k pozemkům a stavbám anebo k nim uplatnit předkupní právo. Dále tato povinnost nebude dopadat na zrušení oddělitelných dílčích regulativů v textové části, jejichž odstranění není na újmu aplikaci ÚP ani ochraně veřejných zájmů. Jelikož v drtivé většině případů bude pro posouzení existence uvedené povinnosti nezbytná odborná kompetence, mělo by ji zastupitelstvo konzultovat s projektantem zrušené části ÚP, případně i s pořizovatelem.<sup>234</sup>

Jak již bylo naznačeno, při zrušení celého ÚP zastupitelstvo přímo a výslovně uloženou povinnost bezodkladně rozhodnout o pořízení nového ÚP nemá. To lze odůvodnit tím, že ÚP je fakultativní územně plánovací dokumentací a s ohledem na rychlost a menší ekonomickou náročnost může být pro mnohé obce vhodnější zvolit toliko pořízení samostatného vymezení zastavěného území dle § 59 a 60 StavZ, případně ponechat své území subsidiární zákonné regulaci. Přesto se domnívám, že bude-li to vyžadovat ochrana a rozvoj hodnot v území, potřeba kontinuálního působení územně plánovací regulace a ochrana právní jistoty dotčených osob, lze s ohledem na výše uvedené základní povinnosti obecní samosprávy obdobnou povinnost nepřímou dovodit.

Nejkomplikovanější je otázka postupu obce při zrušení změny ÚP nebo její části. To je dáno tím, že na základě současné judikatury při tomto zrušení „ožívá“ předcházející verze ÚP a judikatura stanoví, že § 55 odst. 3 StavZ se na zrušení změny ÚP nevztahuje, neboť ÚP po tomto zrušení nemá žádné „bílé místo“.<sup>235</sup> Do jejího eventuálního přehodnocení tedy lze dovozovat povinnost obce rozhodnout o pořízení nové změny ÚP v určitých případech opět

---

<sup>233</sup> FIALOVÁ In. MACHÁČKOVÁ a kol.: *Stavební zákon...*, s. 303 (§ 55).

<sup>234</sup> § 8 odst. 2 SŘ.

<sup>235</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. března 2015, č. j. 50 A 6/2015-155, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210.

pouze nepřímo. Půjde zejména o situace, kdy byla zrušená změna ÚP přijata jako reakce na změnu poměrů v území na základě zprávy o uplatňování ÚP<sup>236</sup> nebo byla zrušena pouhá část změny ÚP a „obživlá“ regulace není s nezrušenou částí změny ÚP kompatibilní.

Otázkou v souvislosti s uvedeným je, zda se lze, ať už přímé, nebo nepřímo dovozené, povinnosti zastupitelstva rozhodnout o pořízení nového ÚP nebo jeho změny efektivně domoci v případě jeho nečinnosti.

V prvé řadě lze dle mého názoru uvažovat o podnětu k uplatnění opatření proti nečinnosti z moci úřední v rámci státního dozoru vykonávaného krajskými úřady, event. MMR, ve věcech územního plánování.<sup>237</sup> Dle § 6 odst. 1 SŘ platí, že nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednáání nápravy postup dle § 80 SŘ. Toto ustanovení se uplatní i při vydávání OOP.<sup>238</sup>

Fakticky lze ale o účinnosti uvedeného opatření pochybovat, neboť z důvodu, že zastupitelstvo obce je nečinné ve věci v samostatné působnosti, mu lze pouze nevymahatelně přikázat, aby ve stanovené lhůtě učinilo potřebná opatření k nápravě.<sup>239</sup> Nadto u nepřímo dovozené povinnosti reagovat na zrušení celého ÚP nebo jeho změny může být uplatnění opatření proti nečinnosti velice sporné, neboť může být vykládáno jako nepřípustné zasahování státní moci do věci samosprávy.<sup>240</sup>

Další možností, jak zastupitelstvo přimět k zákonem vyžadované reakci, je uplatněním tzv. zásahové žaloby dle § 82 a násl. SŘS.<sup>241</sup> Tu bude moci s ohledem na závěry (byť nepřímo) použitelné judikatury NSS uplatnit každý, kdo by byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, jenž zde spočívá v porušení povinnosti dle § 55 odst. 3 nebo § 5 odst. 6 StavZ (tj. zákonem stanoveným způsobem reagovat na zrušení územně plánovací dokumentace obce, resp. na jím způsobenou změnu podmínek v území), přičemž tímto zásahem nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.

Z judikatury lze odvodit, že nejtěžejnější otázkou bude posouzení, zda byl žalobce porušením objektivního práva zkrácen na svých právech. Dle NSS zkrácen nebude, pokud toliko namítá, že nemůže uskutečnit svůj plánovaný investiční záměr. Důvodem je, že žalobce

---

<sup>236</sup> Srov. § 5 odst. 6 a § 55 odst. 1 StavZ.

<sup>237</sup> § 6 odst. 1 a § 80 odst. 2 SŘ ve spojení s § 178 SŘ a § 7 odst. 4, event. § 11 odst. 1 písm. a) StavZ.

<sup>238</sup> VEDRAL: *Správní řád...*, s. 132 (§ 6).

<sup>239</sup> § 80 odst. 4 písm. a) a odst. 5 SŘ.

<sup>240</sup> Srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy.

<sup>241</sup> Uplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti zde nebude s ohledem na § 79 odst. 1 SŘS možné, neboť nejde o nečinnost při vydávání rozhodnutí nebo opatření. Při jiné nečinnosti se však může jednat o omisivní zásah, jemuž se lze bránit zásahovou žalobou, viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, body 16-21.

nemá nárok, aby obec přijala ÚP odpovídající jeho představám a pouhý ÚP právo na realizaci záměru nezakládá. Úspěšná může být naopak námitka zkrácení na vlastnickém právu a legitimním očekávání ochrany majetku.<sup>242</sup> Dovození zkrácení veřejného subjektivního práva bude nicméně dle mého názoru velice složité a v mnohém bude závislé na konkrétních skutkových okolnostech a postavení žalobce.

Konečně třetí možností, byť zřejmě nejméně efektivní, je podání návrhu na pořízení (změny) ÚP některou z osob nebo orgánů uvedených v § 44 písm. b) až e) StavZ. Zastupitelstvo o něm má po jeho posouzení pořizovatelem povinnost rozhodnout a o výsledku musí být navrhovatel informován.<sup>243</sup> Ačkoliv návrhu vyhověno být nemusí, zakládá navrhovateli dle mého názoru zcela jednoznačně veřejné subjektivní právo na projednání a rozhodnutí o návrhu, jehož se lze dovolávat v případě nečinnosti zásahovou žalobou. Zastupitelstvo tak může být minimálně nepřímo donuceno zabývat se následky zrušení územně plánovací regulace a zaujmout k nim postoj. Za poznámku stojí, že pokud návrhu vyhoví, nemělo by pořízení ÚP nebo jeho změny podmiňovat úhradou jejich nákladů. Povinnost tohoto pořízení zde totiž plyne ze zákona, nikoliv z výhradní potřeby navrhovatele.<sup>244</sup>

Dostojí-li zastupitelstvo své povinnosti a rozhodne o pořízení ÚP nebo jeho změny a o jejím obsahu, platí pro další postup některá zvláštní pravidla, která mají za cíl urychlit nápravu stavu po zrušení dokumentace. Asi nejzásadnější je možnost (nikoliv povinnost) při pořizování navázat na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn, byl-li zrušen celý ÚP nebo jeho změna (tj. nikoliv jejich pouhá část).<sup>245</sup> Tím se zabezpečuje, že se nemusí opakovat celý proces pořizování. Za poznámku stojí, že při zrušení, jímž byl zpochybněn pouze samotný výsledný ÚP pro vady, které lze napravit drobnou úpravou textové a grafické části ÚP, judikatura připouští, aby se o nové upravené verzi konalo toliko opakované veřejné projednání.<sup>246</sup>

Přestože se při pořizování a vydávání nového ÚP nebo jeho změny jedná o zcela nový proces, budou pořizovatel i zastupitelstvo vázáni právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí, neboť by bylo v rozporu s principy demokratického právního státu, pokud

---

<sup>242</sup> Výše uvedené závěry jsou dle mého názoru odvoditelné z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2018, č. j. 2 As 132/2016-86, body 29 až 32, v němž NSS shledal jako oprávněnou zásahovou žalobu u nečinnosti při vydávání regulačního plánu, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. ledna 2018, č. j. 10 As 322/2016-58, body 12 až 22, v němž NSS potvrdil zamítnutí zásahové žaloby v případě nečinnosti obce ve věci přijetí změny ÚP, jež měla reagovat na změny poměrů v území dle § 5 odst. 6 StavZ.

<sup>243</sup> § 46 odst. 3 StavZ.

<sup>244</sup> § 45 odst. 4 StavZ.

<sup>245</sup> § 55 odst. 3 StavZ.

<sup>246</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. května 2019, č. j. 43 A 206/2018-50, body 17 a 18.

by jej svévolně ignorovali.<sup>247</sup> Při novém pořizování však nejsou vázáni námitkami, jež uplatnily dotčené osoby v řízení o územně plánovací dokumentaci obce, jež byla následně zrušena. Pokud aktuálnost těchto námitek přetrvává, musí je dotčené osoby uplatnit znovu.<sup>248</sup>

Dle judikatury musí být při novém pořizování ÚP nebo jeho změny reflektovány pravomocně umístěné záměry (na základě územního rozhodnutí či jiného úkonu), a to přesto, že k tomuto umístění došlo na základě později zrušené nezákonné regulace v území. Právní akty, jež záměr umístí, totiž požívají presumpce správnosti (viz kapitola 3.3) a současně představují tzv. limity využití území dle § 26 odst. 1 StavZ, jež jsou součástí ÚAP jakožto podkladu k pořizování územně plánovací dokumentace. Nový ÚP nebo jeho změna jejich účinky odstranit nemohou.<sup>249</sup>

Uvedený závěr však dle mého mínění neznamená, že by v novém ÚP nebo jeho změně nemohlo být pro plochu s umístěným záměrem zvoleno odlišné funkční využití či jiná regulace, která by záměr při jeho nerealizování nebo budoucím odstranění zabránila znovu povolit. Povinnost umístěný záměr reflektovat má dle mého názoru primárně znamenat nutnost počítat v ÚP s jeho vlivy na území (např. se zvýšeným dopravním zatížením, dopady na životní prostředí či nároky na občanskou vybavenost).

Posledním okruhem, kterým je třeba se zabývat v souvislosti s postupem po zrušení územně plánovací dokumentace, je v úvahu přicházející povinnost obce nahradit škodu nebo nemajetkovou újmu způsobenou dotčeným osobám v souvislosti se zrušením dokumentace, eventuálně s nezákonnou nečinností zastupitelstva po tomto zrušení.

Otázkou náhrady škody po zrušení územně plánovací regulace obce se ve své publikaci poměrně obsírně zabývala V. Záhumenská. Ta v návaznosti na provedenou analýzu judikatury dospívá k závěru, že toto zrušení nemůže ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.<sup>250</sup> (dále jen „ZOŠk“) zakládat investorům vůči obci žádné nároky na náhradu škody, jež by spočívala v tom, že by jim zrušením územně plánovací regulace byla znemožněna realizace připravovaného záměru. Důvodem je, že samotná zrušená regulace (na jejíž konkrétní obsah nemá investor nárok) nepresumuje vydání povolovacích aktů, a především, že zde chybí příčinná souvislost mezi vznikem škody a samotným nezákonným (tj. zrušeným) OOP;<sup>251</sup>

<sup>247</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2017, č. j. 4 As 253/2016-45, bod 49.

<sup>248</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č. j. 2 Ao 2011-210.

<sup>249</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, bod 38.

<sup>250</sup> Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>251</sup> OOP je ve smyslu terminologie ZOŠk podřaditelná pod „rozhodnutí“ ve smyslu § 5 písm. a) a § 19 písm. a), viz citovaná důvodová zpráva k novele ZOŠk v BENÁK, ZÁHUMENSKÁ: *Územní plány...*, s. 100.



pokud tvrzená škoda nastala až v důsledku zrušujícího rozhodnutí, kterým byl napraven nezákonný stav, odpovědnost nenastává.<sup>252</sup>

Přestože s autorkou v uvedeném souhlasím, vnímám, že svou pozornost zaměřila toliko na jednu, byť zřejmě nejpalcivější, skupinu uplatňovaných nároků. Dle mého názoru je ale představitelné, aby škoda nebo nemajetková újma vznikla i v důsledku samotné zrušené územně plánovací regulace. To ostatně potvrzuje i judikatura Nejvyššího soudu, dle níž se škoda způsobená vydáním ÚP nebo jeho změny nahrazuje v režimu ZOŠk.<sup>253</sup> Z mého pohledu půjde zejména o situace, kdy na základě užití nezákonného ÚP nebo jeho změny budou pravomocně povoleny záměry, které podstatně sníží nebo znesnadní možnosti výkonu vlastnického práva na sousedních pozemcích, případně sníží jejich hodnotu. Příslušná územně plánovací regulace přitom může být zrušena právě z důvodu neproporcionality a rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva. Zrušenou dokumentací mohlo dojít k újmě, již za jejího působení nebylo možné zabránit, neboť k otázkám posouzeným a vyhodnoceným v dokumentaci se při povolování záměru stavební úřad již nevrací. Bude-li dána příčinná souvislost mezi zrušenou nezákonnou dokumentací a způsobenou škodou nebo nemajetkovou újmou, měla by mít poškozená osoba vůči obci právo na náhradu škody dle § 20 odst. 1 ZOŠk.<sup>254</sup>

Co se týče odpovědnosti za nezákonnou nečinnost zastupitelstva ve vztahu k rozhodnutí o pořízení nového ÚP nebo jeho změny dle § 55 odst. 3 StavZ, zde se lze dle mého mínění jednoznačně přiklonit k závěru, že pokud toto objektivní porušování práva má za následek dotčení subjektivních práv dotčených osob a těmto osobám vznikne z tohoto důvodu škoda nebo nemajetková újma, budou mít vůči obci právo na její nahrazení (event. přiměřené zadostiučinění) ve smyslu § 22 a 31a ZOŠk. Uplatnění zásahové žaloby, která by nezákonný zásah do práv osob předtím deklarovala, není pro uplatnění nároku na náhradu dle ZOŠk nutné, nicméně s ohledem na podstatné zjednodušení dokazování při uplatňování náhrady škody a zadostiučinění lze jen doporučit.<sup>255</sup>

---

<sup>252</sup> Tamtéž, s. 100-104.

<sup>253</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. října 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013, body 9-11.

<sup>254</sup> Problematické může být podmínění náhrady škody účastenstvím v řízení dle SR, neboť postup při vydávání OOP není správním řízením, a účastníky tedy nemá. Náhrada škody podle § 20 odst. 2 ZOŠk přitom nebude možná, neboť není splněna premisa, aby se na postup vydávání rozhodnutí nevztahovaly předpisy o správním řízení (vztahuje se na něj část šestá SR). Aby se dostalo jak závěrům judikatury, tak především smyslu čl. 36 odst. 3 LZPS, je dle mého názoru třeba pro potřeby ZOŠk jako účastníka chápat každého, jehož práva mohou být OOP přímo dotčena.

<sup>255</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, bod 31.

## Závěr

Jak ukázala tato práce, zrušení územně plánovací dokumentace v rámci soudní kontroly nebo správního dozoru má široké a značně různorodé dopady na regulaci v území obce. Ty se neodvíjí pouze od toho, jaké konkrétní regulativy jsou zrušeny, nýbrž i od toho, zda se toto zrušení týká původního ÚP, jeho části, změny ÚP, anebo její části. Svůj nepochybný význam má i okamžik, ke kterému je daná územně plánovací regulace zrušena (tj. zda je zrušena s účinky *ex tunc* nebo *ex nunc*) a skutečnost, zda na jejím základě byly povoleny změny v území. Šíře možných dopadů zrušení územně plánovací regulace obce z části souvisí s rozsáhlostí a složitostí samotné problematiky územního plánování, z části je však dána i nekonzistentním přístupem judikatury správních soudů k následkům zrušení (částí) původních ÚP a (částí) změn ÚP.

S posledně jmenovanou skutečností souvisí i odpověď na hlavní výzkumnou otázku této práce, tedy jaká regulace území se uplatní v území dotčeném zrušením části územně plánovací regulace obce. Zde musím uvést, že se má hypotéza o „neožití“ předchozí územně plánovací regulace z důvodu podobnosti OOP právním předpisům zcela potvrdila pouze v teoretické rovině.

Teoreticky správné následky zrušení OOP, jimiž se vydávají ÚP a jejich změny, jsem zkoumal v kapitole 2. V ní jsem na základě analýzy dovedl, že tato OOP mají podle svých převažujících znaků zřetelně blíže k právním předpisům než ke správním rozhodnutím. Z tohoto důvodu by měly následky zrušení (částí) původního ÚP a (částí) změn ÚP analogicky odpovídat následkům zrušení (částí) právních předpisů a (částí) jejich novel, dovozeným judikaturou ÚS. Podle ní platí, že po derogačním zásahu ÚS do právního předpisu zásadně neožívá předchozí právní úprava, ale daná oblast je od regulace zcela „očištěna“ (v právním předpise vzniká bílé místo).

V podkapitolách 3.1 a 3.2 jsem výše uvedené teoretické závěry porovnával se závěry judikatury správních soudů. Z tohoto porovnání vyplynulo, že se shodují jen částečně, a to v případě zrušení původních ÚP a jejich částí. Při zrušení změn ÚP a jejich částí však správní soudy dochází k závěrům zcela odlišným, a to, že v takovém případě ožívá předcházející regulace v území, resp. platí ÚP ve verzi před zrušenou změnou nebo její částí (v územně plánovací regulaci obce tudíž nevznikají „bílá místa“). Uvedenou dichotomii následků zrušení územně plánovací regulace nelze dle mého názoru považovat za správnou.

Odlišný přístup k následkům zrušení (částí) změn ÚP není jen v rozporu s dovozenými teoretickými závěry, ale především s principem bezrozpornosti právního řádu, principem dělby moci a právem obcí na samosprávu. Poukázat je zde třeba i na zcela nedostatečnou

argumentační podloženost judikatorních závěrů, jimiž NSS svůj odlišný přístup k následkům zrušení (části) změn ÚP odůvodňuje.

Východiskem z uvedeného může být buď přehodnocení popsanych judikatorních závěrů v další rozhodovací činnosti skrze rozšířený senát NSS či ÚS, anebo změna právní úpravy. Ta může spočívat jak v přímém stanovení následků zrušení části územně plánovací regulace obce, tak ve změně právní formy, v níž jsou ÚP a jejich změny vydávány, na OZV (v takovém případě by se uplatnila nerozporná judikatura ÚS k následkům zrušení právních předpisů). S druhou možností počítá věcný záměr nového stavebního zákona schválený vládou.

Co se týče zodpovězení dílčích výzkumných otázek, první z těchto otázek se ptala, jak dopadá zrušení územně plánovací regulace na možnosti využití území a povolování změn v území – zda lze říci, že preventivní omezení povolování změn v území a jejich přísnější posuzování je nastaveno rozumně a spravedlivě vůči všem vlastníkům staveb a pozemků v deregulovaném území, nebo některé nedůvodně znevýhodňuje. Moje hypotéza o nedůvodném znevýhodňování některých vlastníků se potvrdila v podkapitole 3.1.

Pokud je v rámci zrušení územně plánovací regulace dané území očištěno i od vymezení zastavěného území stanoveného ÚP, platí pro něj *ex lege* zastavěné území definované intravilánem obce. Takto nastavená právní úprava tvrdě dopadá na vlastníky, jejichž stavby a pozemky by za normálních okolností musely být v souladu s § 58 StavZ zařazeny do zastavěného území a nenacházejí se v něm (resp. jsou zařazeny do nezastavěného území) toliko z důvodu, že zákon nastavuje podpurné vymezení zastavěného území způsobem, který nereflektuje více než padesátiletý rozvoj obce. To má za následek faktickou konzervaci stavu daných pozemků a staveb, neboť v nezastavěném území lze umístit jen úzce vymezený okruh záměrů. Tímto nastavením se s uvedenými vlastníky zachází bez rozumného důvodu odlišně než s vlastníky, kteří měli to štěstí, že se jejich pozemky a stavby nacházely v intravilánu. Paradoxní přitom je, že součástí zastavěného území se naopak mohou stát některé pozemky ZPF a PFL, jež by z něj byly jinak povinně vyjmuty, přičemž uvedená skutečnost může snižovat jejich ochranu.

Druhá dílčí výzkumná otázka se zabývala dopady zrušení územně plánovací regulace na územní rozhodování a rozhodování dle stavebního řádu. V první řadě se ptala, zda stavební úřad může povolit umístění záměru do území v případě, že byla po zahájení územního řízení, event. jej nahrazujícího zjednodušujícího postupu, zrušena územně plánovací regulace, která jej umožňovala, a na základě níž bylo vydáno kladné závazné stanovisko orgánu územního plánování dle § 96b StavZ. Moje hypotéza, že povolení umístění záměru by bylo za této situace v rozporu se zákonem, se potvrdila v podkapitole 3.3.

Stavební úřad nemůže povolit umístění záměru do území v rozporu s imperativem, aby toto umístění bylo v souladu se zákonem, potažmo ÚP stanovenou regulací území. Tento požadavek nemůže překonat ani kladné závazné stanovisko dle § 96b StavZ. Proto stavební úřad a orgán územního plánování musí vyvinout nezbytné kroky k uvedení tohoto stanoviska do souladu s novou regulací v území (např. skrze vydání navazujícího závazného stanoviska nebo změnu závazného stanoviska v rámci řešení rozporů dle § 4 odst. 8 StavZ ve spojení s § 36 odst. 6 SŘ).

Dále se druhá dílčí výzkumná otázka ptala, zda může stavební úřad povolit realizaci záměru ve stavebním řízení, event. jej nahrazujícím zjednodušujícím postupu, s ohledem na pravomocné územní rozhodnutí či akt s obdobnými účinky, ačkoliv byla zrušena územně plánovací regulace, která záměr umožňovala, a na základě níž byly předchozí akty vydány. I zde se v podkapitole 3.3 potvrdila má hypotéza, že zrušení územně plánovací regulace za existence pravomocného územního rozhodnutí, event. jiného jej nahrazujícího aktu, povolení realizace záměru nebrání.

Pokud byl záměr posouzen co do souladnosti s územně plánovací regulací v územním řízení nebo jej nahrazujícím zjednodušeném postupu, nepřísluší stavebnímu úřadu při povolování jeho realizace tuto otázku znovu přezkoumávat. Pravomocná územní rozhodnutí a je nahrazující akty požívají presumpci správnosti. Nepovolit realizaci záměru je možné pouze v případě, že tato územní rozhodnutí nebo je nahrazující akty budou před povolením realizace stavby zrušeny (např. v rámci soudního incidenčního přezkumu ÚP, ve kterém je ÚP zrušen s účinky *ex tunc*, pročež může být zrušeno i s ÚP společně napadené územní rozhodnutí).

Poslední třetí dílčí výzkumná otázka se zabývala povinnostmi obce spojenými s nápravou stavu po zrušení její územně plánovací regulace. Zde jsem se v první řadě ptal, zda je povinností obce, potažmo jejího zastupitelstva, rozhodnout bezodkladně o pořízení nového ÚP nebo jeho změny pouze v případě zrušení části ÚP, jak výslovně stanoví § 55 odst. 3 StavZ, nebo lze stejnou povinnost dovést i v případech, je-li zrušen celý ÚP, změna ÚP nebo část změny ÚP. Moje hypotéza, že za určitých podmínek tuto povinnost dovést lze, byla potvrzena v kapitole 4.

V obecné rovině sice lze konstatovat, že je na politické odpovědnosti zastupitelstva, zda se rozhodne pořídit ÚP či nikoliv. Dojde-li však k autoritativnímu zrušení již existujícího ÚP, změny ÚP nebo části změny ÚP, lze v určitých případech dovést z obecných povinností obce stanovených v § 5 odst. 6 StavZ a § 2 odst. 2 OZř povinnost zastupitelstva rozhodnout o pořízení změny ÚP nebo zcela nového ÚP. Půjde zejména o případy, kdy tuto reakci bude

vyžadovat ochrana a rozvoj hodnot v území, potřeba kontinuálního působení územně plánovací regulace nebo ochrana právní jistoty dotčených osob.

Dále jsem se v rámci třetí dílčí otázky ptal, zda se lze účinně domoci povinnosti obce reagovat na zrušení územně plánovací regulace, je-li obec po tomto zrušení nečinná. V souladu s mojí hypotézou jsem v kapitole 4. dovedl, že se této povinnosti domoci lze. Míra efektivity jednotlivých prostředků a jejich přístupnost dotčeným osobám je však nízká. Především půjde o možnost podání podnětu k uplatnění opatření proti nečinnosti z moci úřední, zásahové žaloby dle § 82 a násl. SŘS a návrhu na pořízení (změny) ÚP dle § 46 StavZ.

Závěrem této práce bych chtěl vyjádřit naději, že i přes složitost a komplexnost problematiky, jíž jsem se zabýval, se mi podařilo vystihnout a analyzovat alespoň nejtěžejnější problémy, které zrušení územně plánovací regulace přináší. Z práce je zřejmé, že následky zrušení územně plánovací regulace mohou v konkrétních případech převyšovat svými důsledky negativa plynoucí z odstraněné nezákonnosti nebo neproporcionality regulace v území. Stav právní úpravy *de lege lata* bohužel není ani zdaleka optimální. Následky zrušení územně plánovací dokumentace řeší jen okrajově, a nadto ne zcela koncepčně a přiměřeně. Rovněž judikaturu k základním otázkám této problematiky nelze považovat (přínejmenším) za konzistentní. S rekodifikací veřejného stavebního práva se nabízí příležitost tyto nedostatky napravit. Otázkou však je, zda ji zákonodárce využije.

## Zdroje

### Monografie a komentářová literatura

1. BAHÝLOVÁ, Lenka, HEJČ, David. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017. 252 s. ISBN 978-80-7400-276-2.
2. BENÁK, Jaroslav, ZÁHUMENSKÁ, Vendula. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. 152 s. ISBN 978-80-7552-404-1.
3. FIALOVÁ, Eva. *Územní plánování: od územně plánovacích podkladů po územní rozhodování*. Praha: Informační centrum ČKAIT, s.r.o., 2016. 84 s. ISBN 978-80-87438-83-1.
4. HÁCHA, Emil a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia, 1932. 1202 s.
5. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
6. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. přepracované vyd. Praha: Melantrich, 1937. 506 s.
7. JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 716 s. ISBN 978-80-210-8366-0.
8. KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007. 399 s. ISBN 80-7201-665-5.
9. MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018. 1216 s. ISBN 978-80-7400-558-9.
10. MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 838 s. ISBN 978-80-7380-430-5.
11. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 276 s. ISBN 978-80-7400-382-0.
12. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
13. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. 816 s. ISBN 978-80-7400-598-5.
14. PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář podle stavu k 1. 1. 2017*. Praha: Leges, 2017. 876 s. ISBN 978-80-7502-180-9.
15. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012. 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

16. PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2017. 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.
17. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 487 s. ISBN 978-80-210-5667-1.
18. SAKTOROVÁ, Dagmar, POLÁCHOVÁ, Martina. *Územní plán: základní dokument rozvoje obce*. Ostrava: Moravskoslezský kraj, 2015. 48 s. ISBN 978-80-87503-87-4.
19. SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. 1264 s. ISBN 978-80-7400-590-9.
20. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
21. ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. vyd. Praha: Linde Praha, 2005. 359 s. ISBN 80-7201-569-9.
22. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2 vyd. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012. 1146 s. ISBN 978-80-7273-166-3.
23. ZÁHUMENSKÁ, Vendula. *Analýza problematiky opětovného schvalování úprav územního plánu*. Praha: Arnika – Centrum pro podporu občanů, 2015. 14 s.

### Časopisecké články

1. ČERNÝ, Pavel, NEMEŠKALOVÁ ROSINOVÁ, Alžbeta. Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů. *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 9, s. 327. ISSN 1210-6410.
2. JANDEROVÁ, Jana. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*, 2014, roč. 47, č. 5., s. 296-324. ISSN 0139-6005.
3. KOUDELKA, Zdeněk. Obžिवnutí zrušeného právního předpisu v Čechách, na Moravě, ve Slezsku a na Slovensku. In KOTÁSEK, Josef a kol. (eds.). *Dny práva 2012 – Days of Law 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 438-452. ISBN 978-80-210-6319-8.
4. VEDRAL, Josef. K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. *Právní zpravodaj*, 2005, roč. 6, č. 8, s. 12-15. ISSN 1212-8694.

### Internetové zdroje

SKLENÁŘ, Tomáš, POLÁČKOVÁ, Vlasta. *Územní plán. Obsah*. [online]. Praha: Ústav územního rozvoje, 2014 [cit. 22. června 2019]. Dostupné na <<http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/konzultacni-stredisko/seminare/2014/UP-obsah-2014-13022014.ppt>>.

## Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 2017, sp. zn. I.ÚS 655/17.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl.ÚS 2/02.
3. Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I.ÚS 59/14.
4. Nález Ústavního soudu ze dne 3. května 2012, sp. zn. Pl.ÚS 33/11.
5. Nález Ústavního soudu ze dne 29. března 2010, sp. zn. IV.ÚS 2087/07.
6. Nález Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2002, sp. zn. Pl.ÚS 6/02.
7. Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp. zn. Pl.ÚS 13/05.
8. Nález Ústavního soudu ze dne 21. ledna 2010, sp. zn. III.ÚS 456/09.
9. Nález Ústavního soudu ze dne 21. března 2011, sp. zn. I.ÚS 504/10.
10. Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl.ÚS 14/07.
11. Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl.ÚS 33/97.
12. Nález Ústavního soudu ze dne 13. listopadu 2007, sp. zn. IV.ÚS 301/05.
13. Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl.ÚS 21/01.
14. Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. května 2018, sp. zn. IV.ÚS 1352/18.
15. Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. srpna 2014, sp. zn. Pl.ÚS 26/13.
16. Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. května 2018, sp. zn. II.ÚS 1359/18.
17. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012, č.j. 9 Ao 7/2011-489.
18. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.
19. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.
20. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.
21. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.
22. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.
23. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65.
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. ledna 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74.
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2018, č. j. 6 As 293/2017-26.



27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2011, č. j. 1 As 24/2011-79.
28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42.
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2014, č. j. 3 As 60/2014-85.
30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. ledna 2018, č. j. 10 As 322/2016-58.
31. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2018, č. j. 4 As 234/2017-38.
32. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2013, č. j. 4 Aos 1/2012-105.
33. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62.
34. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2018, č. j. 3 As 193/2017-29.
35. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2014, č. j. 9 Ao 6/2011-261.
36. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2010, č. j. 2 Afs 125/2009-104.
37. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2009, č. j. 2 As 34/2009-65.
38. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.
39. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210.
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č. j. 2 Ao 2011-210.
41. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2017, č. j. 4 As 253/2016-45.
42. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.
43. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2015, č. j. 7 As 216/2014-42.
44. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2017, č. j. 3 As 126/2016-38.
45. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2016, č. j. 2 As 21/2016-83.
46. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2015, č. j. 6 As 135/2015-79.
47. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73.
48. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2015, č. j. 4 As 77/2015-35.
49. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31.
50. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76.
51. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2018, č. j. 2 As 132/2016-86.
52. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2017, č. j. 3 As 157/2016-63.
53. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2016, č. j. 8 As 152/2015-103.
54. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644.
55. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2015, č. j. 1 As 148/2015-58.
56. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17.
57. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. ledna 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185.
58. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.
59. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.
60. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2009, č. j. 1 As 68/2008-126.

61. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2012, č. j. 1 As 73/2011-316.
62. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2008, č. j. 7 As 55/2007-71.
63. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2019, č. j. 7 As 167/2019-24.
64. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2012, č. j. 1 As 107/2012-139.
65. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2012, č. j. 4 Ao 6/2011-91.
66. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. června 2015, č. j. 6 As 188/2014-66.
67. Rozsudek Nejvyššího správního soudu z dne 13. prosince 2013, č. j. 7 Aos 1/2012-63.
68. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. října 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013.
69. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. března 2014, č. j. 11 A 109/2013-62.
70. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. března 2013, č. j. 8 A 64/2010-101.
71. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. května 2019, č. j. 43 A 206/2018-50.
72. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. března 2019, č. j. 54 A 205/2018-100.
73. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. června 2015, č. j. 46 A 10/2013-25.
74. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. května 2019, č. j. 43 A 101/2018-42.
75. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. března 2015, č. j. 50 A 6/2015-155.
76. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. dubna 2019, č. j. 73 A 8/2018-58.
77. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. listopadu 2017, č. j. 31 A 51/2016-137.

### **Usnesení vlády, stanoviska, metodické materiály a další dokumenty**

1. KRAJSKÝ ÚŘAD – JIHOČESKÝ KRAJ. *Metodický pokyn č. 4/2012. Postup stavebních úřadů po zrušení územně plánovací dokumentace.* České Budějovice: Krajský úřad Jihočeského kraje, 2012. 5 s.
2. Usnesení vlády ze dne 24. června 2019 č. 448, o věcném záměru stavebního zákona.
3. Usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, legislativní pravidla vlády, ve znění pozdějších změn.
4. Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 2 ze dne 9. května 2005.
5. Poskytování mapových podkladů pro územně plánovací činnost. Metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj. In *Ministerstvo pro místní rozvoj*. [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2007 [cit. 20. června 2019]. Dostupné na <<http://www.mmr.cz/getmedia/44586efc-be68-4fc7-af22-7586cd74be1e/Metodicke-doporuceni.pdf>>.
6. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Závazná stanoviska orgánů územního plánování. Metodický pokyn.* 3. vyd. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor územního plánování, 2018. 28 s. ISBN 978-80-7538-193-4.

7. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Věcný záměr stavebního zákona* [online]. odok.cz, 30. dubna 2019. [cit. 25. října 2019]. Dostupné na: <<https://apps.odok.cz/attachment/-/down/ALBSBBQPKN4G>>.
8. ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. *Metodická doporučení ke vybraným problémům pořizování územního plánu*. Praha: Ústav územního rozvoje, 2015. 18 s.
9. PSP ČR. *Písemný pozměňovací návrh č. 822. Pozměňovací a jiné návrhy ke tisku 76/0* [online]. psp.cz, 23. května 2018 [cit. 15. září 2019]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=135449>>.

## Právní předpisy

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.
3. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. prosince 2006.
6. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 169/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
11. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

13. Vyhláška Ministerstva zemědělství a lesního hospodářství č. 97/1966 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění do 8. prosince 1976.
14. Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.
15. Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

## **Abstrakt**

Diplomová práce na podkladě analýzy judikatury, doktrinárních závěrů a správněprávní praxe zjišťuje, jaké dopady má zrušení územně plánovací regulace obce na možnosti využití dotčeného území obce z pohledu stavebního práva. Předně práce zjišťuje, jaká regulace se na dotčeném území nachází. V návaznosti na to jsou zjišťovány dopady zrušení územně plánovací regulace na rozhodování dle stavebního zákona. Analyzovány jsou rovněž povinnosti obce spojené s nápravou zrušení územně plánovací regulace, a to zejména ve vztahu ke znění § 55 odst. 3 stavebního zákona.

## **Klíčová slova**

Územní plán – změna územního plánu – územně plánovací regulace – zrušení územního plánu – regulace území obce – opatření obecné povahy – stavební zákon – územní rozhodnutí – samospráva – zastupitelstvo obce.

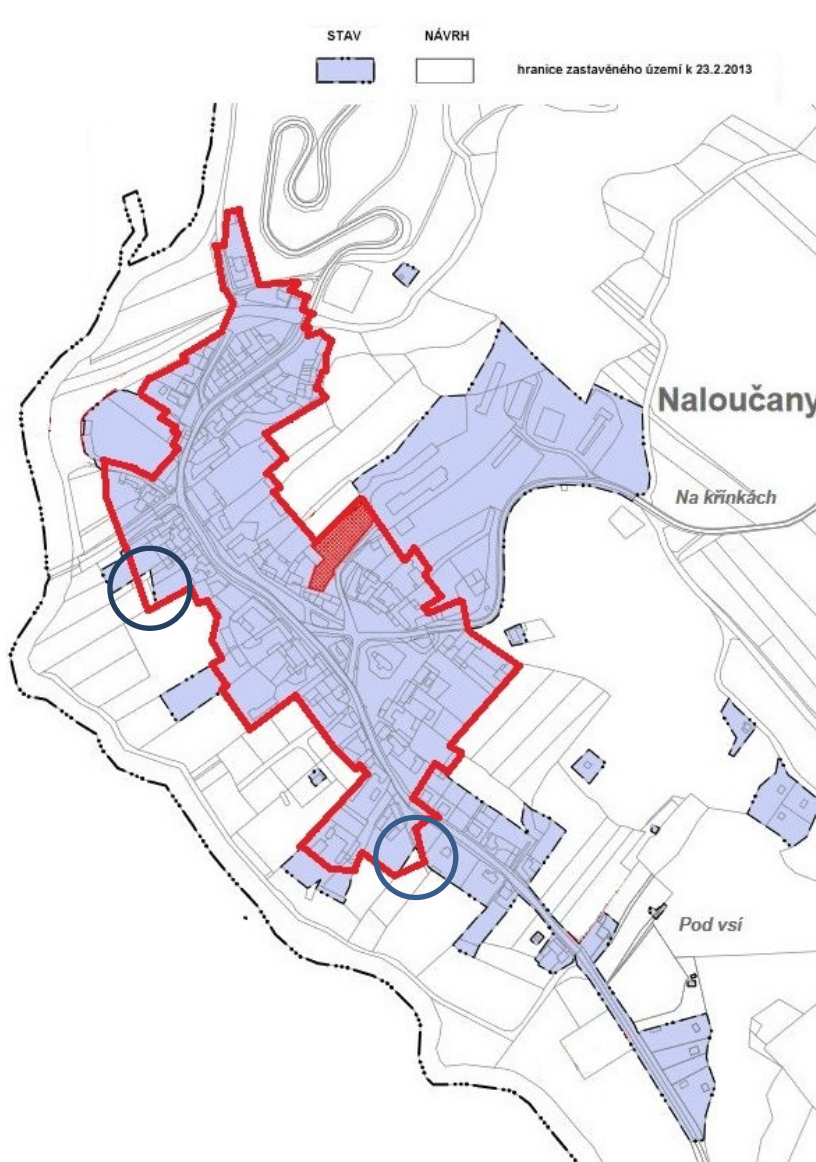
## **Abstract**

The diploma thesis based on the analysis of case law, doctrinal conclusions and administrative practice finds out the effects of abolishing the land-use planning regulation of the municipality on the possibility of using the affected area of the municipality in terms of construction law. Firstly, the thesis finds out what regulation is in the affected area. Consequently, the impacts of the abolition of land-use planning regulation on decision-making under the Building Act are investigated. The duties of the municipality connected with the rectification of the abolition of land-use planning regulation are also analyzed, especially in relation to the wording of Section 55 (3) of the Building Act.

## **Key words**

Spatial plan – change of spatial plan – zoning regulations – cancellation of the spatial plan – regulation of municipality territory – general nature measure – Building Act – planning permission – self-government.

**Příloha č. 1: Zastavěné území obce podle územního plánu ve srovnání se zastavěným územím definovaným intravilánem vymezeným k 1. 9. 1966<sup>256</sup>**

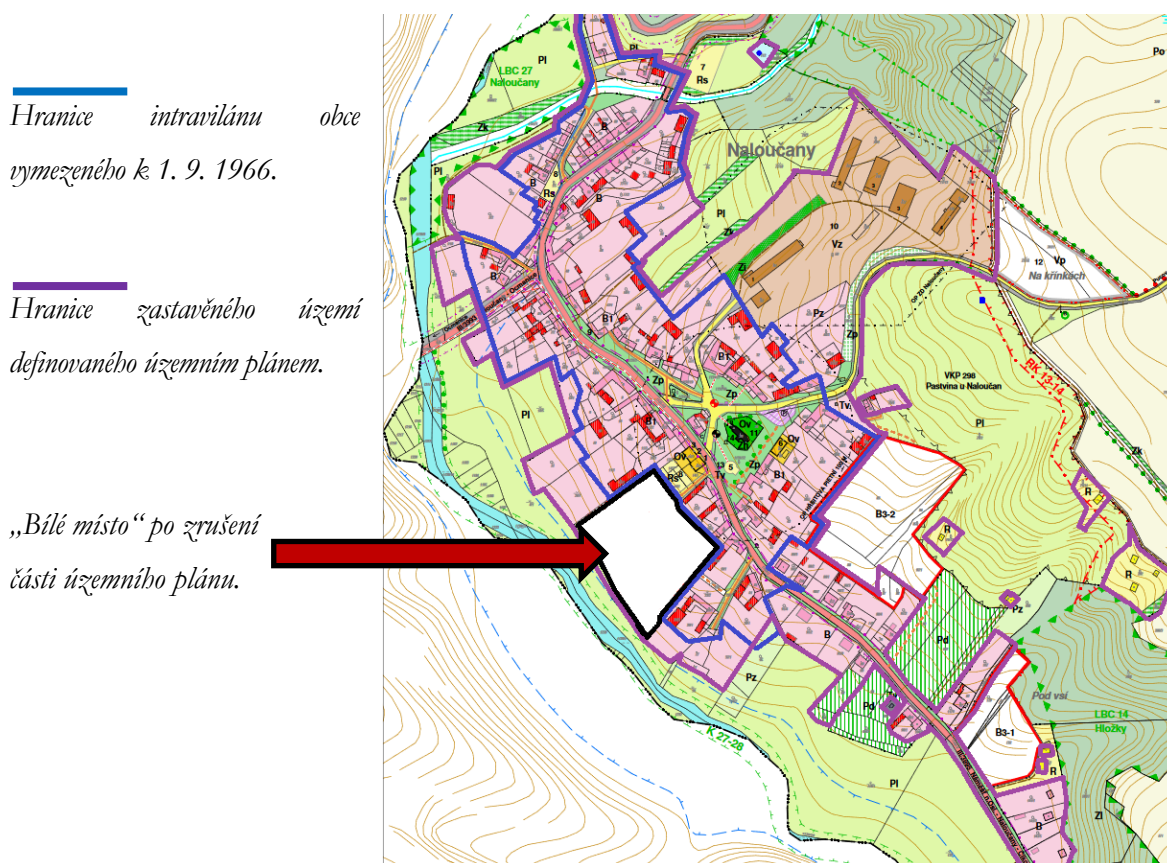


**—** Červená čára vymezuje hranici zastavěného území obce po zrušení územního plánu, jež je definováno intravilánem vymezeným k 1. 9. 1966. Ostatní území je nezastavěným územím.

**○** Modrý kruh upozorňuje na místa, která se po zrušení územního plánu stávají zastavěným územím, ačkoliv jinak by z něj byly dle § 58 odst. 2 StavZ vyřazeny (může jít o vinice, chmelnice, zahradnictví nebo pozemky navrácené později z intravilánu do orné půdy nebo do lesních pozemků).

<sup>256</sup> Územní plán obce Naloučany ze dne 30. července 2007, ve znění změn č. 1 a 2, výkres základního členění. Vyznačení intravilánu provedeno autorem na základě mapových podkladů v ÚAP. Viz Územně analytické podklady obce s rozšířenou působností Náměšť nad Oslavou. In *Městský úřad Náměšť nad Oslavou, odbor výstavby a územního rozvoje*. [online]. Náměšť nad Oslavou: Městský úřad Náměšť nad Oslavou, 2019 [cit. 23. listopadu 2019]. Dostupné na <[http://hsmmap.cz/app/namest/uap\\_2016/index.php?project=namest\\_uap\\_2016](http://hsmmap.cz/app/namest/uap_2016/index.php?project=namest_uap_2016)>.

## Příloha č. 2: Regulace území po zrušení části územního plánu<sup>257</sup>



### Situace č. 1

Zrušující výrok rozsudku Krajského soudu v Brně – pobočka Jihlava zní: „Územní plán obce Naloučany, vydaný usnesením zastupitelstva obce Naloučany číslo 33, ze dne 23. 4. 2019, který nabyl účinnosti dne 11. 5. 2019, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části vymežující plochu B2 – Plochy bydlení k přestavbě – na pozemcích parc. č. 150/1, parc. č. 150/2, parc. č. 150/3 a parc. č. 155/1, vše v katastrálním území Naloučany.“

### Komentář:

Na pozemcích, pro které byla výše uvedeným výrokem zrušena část územního plánu, se nachází zdánlivé „bílé místo“, tj. jedná se o území, které je očištěné pouze od rozdílného způsobu využití stanoveného v územním plánu pro plochy B2 – Plochy bydlení k přestavbě. Ostatní regulativy územního plánu tudíž na dané pozemky dopadají, a to včetně jejich zařazení do zastavěného území definovaného územním plánem.

<sup>257</sup> Územní plán obce Naloučany ze dne 30. července 2007, hlavní výkres. Vyznačení intravilánu provedeno autorem na základě mapových podkladů v ÚAP. Viz Územně analytické podklady obce s rozšířenou působností Náměšť nad Oslavou. In *Městský úřad Náměšť nad Oslavou, odbor výstavby a územního rozvoje*. [online]. Náměšť nad Oslavou: Městský úřad Náměšť nad Oslavou, 2019 [cit. 23. listopadu 2019]. Dostupné na <[http://hsmmap.cz/app/namest/uap\\_2016/index.php?project=namest\\_uap\\_2016](http://hsmmap.cz/app/namest/uap_2016/index.php?project=namest_uap_2016)>.

## **Situace č. 2**

Zrušující výrok rozsudku Krajského soudu v Brně – pobočka Jihlava zní: „*Územní plán obce Naloučany, vydaný usnesením zastupitelstva obce Naloučany číslo 33, ze dne 23. 4. 2019, který nabyl účinnosti dne 11. 5. 2019, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části vymezující zastavěné území obce a plochu B2 – Plochy bydlení k přestavbě – na pozemcích parc. č. 150/1, parc. č. 150/2, parc. č. 150/3 a parc. č. 155/1, vše v katastrálním území Naloučany.*

### **Komentář:**

Na pozemcích, pro které byla výše uvedeným výrokem zrušena část územního plánu, se nachází zdánlivé „bílé místo“, tj. jedná se o území, které je očištěné pouze od vymezení zastavěného území a rozdílného způsobu využití stanoveného v územním plánu pro plochy B2 – Plochy bydlení k přestavbě. Ostatní regulativy územního plánu tudíž na dané pozemky dopadají. Nebot' se pozemky po tomto zrušení nenacházejí v intravilánu obce, stávají se součástí nezastavěného území.

## **Situace č. 3**

Zrušující výrok rozsudku Krajského soudu v Brně – pobočka Jihlava zní: „*Územní plán obce Naloučany, vydaný usnesením zastupitelstva obce Naloučany číslo 33, ze dne 23. 4. 2019, který nabyl účinnosti dne 11. 5. 2019, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části, týkající se pozemků parc. č. 150/1, parc. č. 150/2, parc. č. 150/3 a parc. č. 155/1, vše v katastrálním území Naloučany.*“

### **Komentář:**

Na pozemcích, pro které byl výše uvedeným výrokem zrušen územní plán, se nachází skutečné „bílé místo“, tj. jedná se o území zcela očištěné od územně plánovací regulace obce. Z důvodu, že se tyto pozemky nenachází v intravilánu obce, stávají se součástí nezastavěného území.