

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Renáta Waszutová

Územní omezení majetkových práv – územní opatření

Diplomová práce

Olomouc 2022

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Územní omezení majetkových práv – územní opatření“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 117 113 znaků včetně mezer.

V Bystřici dne 5. prosince 2022.

.....
Renáta Waszutová

Na tomto místě bych ráda poděkovala své vedoucí diplomové práce doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za cenné rady a připomínky. Rovněž bych chtěla poděkovat svému příteli Imrichovi za jeho trpělivost a podporu při mém studiu.

Obsah

Úvod	7
1. Územní omezení majetkových práv	9
1.1 Územně plánovací dokumentace	9
1.1.1 Územní rozvojový plán	10
1.1.2 Zásady územního rozvoje	10
1.1.3 Územní plán	11
1.1.4 Regulační plán	11
1.2 Územní opatření	14
1.3 Ochranná pásma	14
1.4 Chráněná území	15
1.5 Ostatní omezení	17
2. Územní opatření	19
2.1 Územní opatření o stavební uzávěře	19
2.1.1 Příslušnost k vydání a proces vydávání	20
2.1.2 Předpoklady pro vydání	22
2.1.3 Obsahové náležitosti	25
2.1.4 Formální náležitosti	35
2.2 Územní opatření o asanaci území	36
2.2.1 Příslušnost k vydání a proces vydávání	36
2.2.2 Předpoklady pro vydání	36
2.2.3 Formální náležitosti	38
2.2.4 Obsahové náležitosti	38
2.2.5 Účinnost ÚOAÚ a jeho vazba na územně plánovací dokumentaci	38
2.2.6 Financování ÚOAÚ	39
3. Změny v právní úpravě územních opatření dle nového stavebního zákona	40
3.1 Územní opatření o stavební uzávěře	40
3.2 Územní opatření o asanaci území	41
3.3 Pořizování a vydávání územních opatření	42
3.4 Navrhované změny nového StavZ	45
Závěr	47

Seznam použitých zdrojů	51
Shrnutí	56
Klíčová slova	56

Seznam použitých zkratk

EnerZ	Zákon č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.
LZPS	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
nový StavZ	Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.
SŘ, správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
StavZ, stavební zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
ÚOSU	územní opatření o stavební uzávěře
VÚO	Vyhláška č. 503/2006 Sb. o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.
zákon o hlavním městě Praze	Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
zákon o krajích	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
zákon o obcích	Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
ZOPK	Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Úvod

Činnost veřejné správy může určitým způsobem narušovat výkon majetkových práv osob. Tato činnost mimo jiné spočívá hlavně ve vyvlastnění, územních omezeních a jiných omezeních (všechna se týkají zejména nemovitosti).¹ Znakem, který spojuje výše uvedené instituty, je území. Na těchto vymezených územích je výkon práv určitým způsobem modifikován, a to například vydáním úředního povolení pro výkon určité činnosti, omezení nebo zákaz určitých činností na vymezeném území, strpění určité činnosti,² nebo naopak příkaz určitou činnost vykonat.³

K omezením majetkových práv z hlediska územního dochází ve velké míře v oblasti územního plánování. Není to ale hlavní oblast, neboť k podstatnému omezení dochází i v souvislosti s vymezeným ochranným pásmem, chráněným územím a dalšími oblastmi.

Jedním z podstatných zásahů veřejné správy do soukromého vlastnictví (obzvláště týkající se nemovitosti) jsou územní opatření. Zákon zná dvě formy, a to územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Jedná se o mimořádné nástroje, které jsou používány v mimořádných situacích. Je důležité, aby takové zásahy byly používány pouze v nezbytné míře a ve veřejném zájmu, aby byly ze strany správního orgánu řádně odůvodněny, a hlavně splňovaly zákonné náležitosti.

Tato diplomová práce si dává za cíl na podkladě analýzy právních předpisů, judikatury a doktrinálních závěrů popsat územní omezení majetkových práv, jakožto jednu z činností veřejné správy. Krátce vymezit nejtypičtější územní omezení, vyplývající z územně plánovací dokumentace, ochranných pásem, chráněných území a ostatních omezení a zaměřit se podrobněji na územní opatření.

V souvislosti s územními opatřeními si pokládám několik výzkumných otázek: „Na základě kterých ze čtyř typů územně plánovací dokumentace, o jejichž pořízení nebo pořízení její změny bylo rozhodnuto, lze vydat územní opatření o stavební uzávěře?“ Mou hypotézou je, že na základě znění ustanovení § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „StavZ“) lze dovodit,

¹ Může se taktéž týkat věci movitých, a to v oblasti kulturních památek. Například pokud jde o důležitý společenský zájem, je vlastník movité kulturní památky povinen kulturní památku přenechat především odborné organizaci k dočasnému užívání pro účely vědeckého výzkumu nebo pro účely výstavní na náklad toho, jemuž se kulturní památka přenechá k užívání, a to na základě rozhodnutí krajského úřadu po vyjádření odborné organizace státní památkové péče dle ustanovení § 19 odst. 1 a 2 zákona č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, ve znění pozdějších právních předpisů.

² STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 236.

³Případy, kdy stavební úřad nařídí odstranění stavby nebo terénních úprav a zařízení dle ustanovení § 129 StavZ.

že na základě všech čtyř typů územně plánovací dokumentace. Další otázkou je „Jaká je doba trvání územních opatření?“ Zákon tuto dobu konkrétně nevymezuje, nicméně mou hypotézou je, že se jedná o dočasná opatření a trvají do doby splnění svého účelu. V souvislosti s územním opatřením o stavební uzávěře vyvstává otázka, zda se zákaz stavební činnosti uložen ÚOSU vztahuje i na záměry již řádně povolené stavebním úřadem. Zákon na toto neodpovídá a předpokládá se, že se vzhledem na retroaktivitu nemůže vztahovat na tyto záměry. Další otázka se týká územního opatření o stavební uzávěře, konkrétně výjimky z něj. V případě rozhodování o ni, jedná o rozhodnutí ve správním řízení? A jak se lze proti němu bránit? Odpoví nám znění zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový StavZ“) na výše uvedené otázky? A jaké další změny nový StavZ v této oblasti pravděpodobně přinese?

Práce obsahuje identifikaci případných nedostatků právní úpravy a u vybraných otázek nastínění řešení *de lege ferenda*. Vzhledem k tomu, že je platný (ještě neúčinný) nový stavební zákon, nastiňuje případné navrhované změny týkající se územních opatření.

Toto téma dosud nebylo v literatuře uceleně zpracováno a vychází se tak z komentářové literatury ke StavZ a k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), a také odborných publikací. Dalším zdrojem informací byla nejen judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, ale i okresních a krajských soudů. Další informace poskytly odborné články, důvodové zprávy, internetové zdroje, metodiky ministerstev a samozřejmě právní předpisy a podzákonné právní předpisy.

Struktura práce postupuje od obecného ke zvláštnímu. Práce se dělí do tří základních kapitol. První kapitola obsahuje obecné pojednání o různých formách územních omezení majetkových práv. Druhá kapitola podrobně analyzuje územní opatření. Třetí kapitola rozebírá právní úpravu územních opatření v dosud neúčinném novém StavZ.

Do budoucna bude vhodné zaměřit výzkum na úpravu územních opatření dle nového StavZ, jelikož zákonodárce tyto instituty do tohoto zákona převzal, nicméně jejich přesná podoba k dnešnímu dni není jistá.

Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 28. listopadu 2022.

1. Územní omezení majetkových práv

Mezi typické územní omezení majetkových práv spadá územně plánovací dokumentace, ochranná pásma, chráněná území a územní opatření.⁴ Tyto instituty budou ve stručnosti představeny a dále se bude práce, z hlediska jejího tématu, podrobněji zabývat územním opatřením.

1.1 Územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentaci jakožto jeden z nástrojů územního plánování, se závazně stanovuje, jakým způsobem se má rozvíjet určité území tak, že závazně stanoví požadavky na využití určitých ploch a koridorů.⁵ Mezi další nástroje územního plánování spadají územně plánovací podklady a politika územního rozvoje. Územně plánovací dokumentaci tvoří územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán.⁶ Územně plánovací dokumentace je pořizována ve formě opatření obecné povahy podle SŘ.⁷

Opatření obecné povahy zákon definuje negativně, a to tak, že není právním předpisem ani rozhodnutím.⁸ Je to akt konkrétní co do určité věci a abstraktní co do množiny adresátů.⁹ V rozsudku Nejvyššího správního soudu se stanoví, že „*Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.*“¹⁰ Ve StavZ je zmocnění k vydávání opatření obecné povahy co do vydávání územně plánovací dokumentace výslovně stanoveno.¹¹

Jednotlivé nástroje územně plánovací dokumentace musí být v souladu, a to tak, že dokumentace nižšího stupně musí být v souladu s dokumentací vyššího stupně, tedy je zde vztah hierarchie. Stejný princip se uplatní i mezi nástroji územního plánování.¹² Opačný princip

⁴ STAŠA: *Správní právo. Obecná část...*, s. 236.

⁵ Tamtéž, s. 236.

⁶ Ustanovení § 2 odst. 1, písm. p) StavZ.

⁷ Ustanovení § 35a odst. 3, § 36 odst. 4, § 43 odst. 4, § 62 odst. 1 StavZ a ustanovení části VI. SŘ.

⁸ Ustanovení § 171 SŘ.

⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 164.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

¹¹ Explicitní stanovení formy v zákoně ale není pravidlem. Soudy se musely zabývat otázkou, zda se má opatření obecné povahy chápat v materiálním nebo formálním pojetí. Ústavní soud se přiklonil ve svém nálezu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl.ÚS 14/07, bod 29 k materiálnímu pojetí. Toto může způsobovat problémy, při stanovení, zda se má použít forma opatření obecné povahy nebo forma jiná. K tomu viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 167-168.

¹² Tento princip vychází přímo ze StavZ – ustanovení § 35a odst. 2, § 36 odst. 5, § 43 odst. 5. Co se týče regulačního plánu (tedy hierarchie územně plánovací dokumentace), zde záleží, jestli jej pořídila obec nebo kraj – ustanovení § 61 odst. 2 StavZ, a také, zda je pořizován z podnětu nebo na žádost – ustanovení § 70 StavZ.

ze zákona nelze dovodit. Nelze též dovodit „závažnost předchozí dokumentace téhož stupně.“^{13,14}

Již ze samotné povahy územního plánování vyplývá legitimní omezení možnosti vlastníků dotčených pozemků rozhodovat o způsobu jejich využívání.¹⁵ Nicméně každý zásah do výkonu vlastnických práv dle StavZ, „[...] by měl být zásadně činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.“¹⁶

1.1.1 Územní rozvojový plán

Územní rozvojový plán je nejnovějším institutem, zavedený zákonem č. 403/2020 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. Pořizuje se pro území celé republiky a zpracovává ho Ministerstvo pro místní rozvoj. Jsou jím řešeny celostátní záměry území, zejména plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury, které přesahují území kraje nebo jsou v celostátním či mezinárodním zájmu.¹⁷ Územním rozvojovým plánem tedy nebude řešeno celé území státu, „[...] ale pouze plochy a koridory infrastruktury pro stavby a opatření, které svým významem přesahují území jednoho kraje a které budou vymezeny jako veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření nebo slouží k zajišťování obrany a bezpečnosti státu nebo jako vymezená asanační území.“¹⁸

1.1.2 Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití.¹⁹ Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo

¹³ HAMRLOVÁ, Eva. In: PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář podle stavu k 1. 6. 2020*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020, s. 165.

¹⁴ K tomuto se vyjádřil i Nejvyšší správní soud: „[...] s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání je nutné respektovat kontinuitu územního plánování, což na druhé straně nesmí znemožnit revizi existujícího stavu podmíněnou novou právní úpravou.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644.

¹⁵ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 6. ledna 2010, sp. zn. II. ÚS 2691/09.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2011, č. j. 3 Ao 7/2010-73, bod 42.

¹⁷ KORBEL, František, HLAVIČKA, Josef, BURYAN, Jiří, FIKAR, Jan. *Stavební právo se od ledna dočká změn. Real Estate Flash* [online databáze], 2020, č. 12 [cit. 24. října 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹⁸ ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal. *Památková péče po novele liniového zákona. Stavební právo. Bulletin* [online databáze], 2022, č. 1, str. 27–45. [cit. 24. října 2022]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz.

¹⁹ Ustanovení § 36 odst. 1 StavZ.

koridor pro územní rezervu.²⁰ Zásady územního rozvoje vydává zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti, kdežto krajský úřad jej pořizuje v přenesené působnosti.²¹ Kraj se snaží nalézt vhodná řešení, kde zohledňuje místní specifické podmínky a zvláštnosti svého území, aby naplnil princip udržitelného rozvoje území.²² Lze shrnout, že: „Zásady územního rozvoje vyjadřují kompromis mezi zájmy kraje, zájmy dotčených orgánů, sousedních krajů, krajského úřadu a obcí.“²³

1.1.3 Územní plán

Územní plán řeší území celé obce. Stanoví základní urbanistickou koncepci, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.²⁴ Je tvořen v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem.²⁵ Územní plán obce tedy „[...] určuje základní regulaci území“,²⁶ a tím může podstatně zasáhnout do zájmů vlastníků dotčených pozemků, zejména při stanovení zastavitelných ploch či jejich redukování. O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti, stejně tak o jeho vydání.²⁷ Taktéž územní plán „[...] vyjadřuje kompromis mezi zájmy obce, dotčených orgánů, sousedních obcí, kraje, vlastníků pozemků a staveb v území“.²⁸

1.1.4 Regulační plán

Regulační plán stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí, ochranu veřejného zdraví a pro požární ochranu.²⁹ Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně

²⁰ Dle ustanovení § 23b odst. 1 StavZ je územní rezervou *plocha nebo koridor, které jsou vymezené v územně plánovací dokumentaci pro využití, jehož potřebu a plošné nároky je třeba následně prověřit*. Jedná se o území, jejíž využití nesmí být měněno způsobem, který by podstatně omezil prověřované budoucí využití. STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 236.

²¹ Ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. a) StavZ.

²² HAMRLOVÁ: *Stavební zákon...*, s. 186.

²³ Tamtéž, s. 186.

²⁴ Ustanovení § 43 odst. 1 StavZ.

²⁵ Ustanovení § 43 odst. 3 StavZ.

²⁶ HAMRLOVÁ: *Stavební zákon...*, s. 244.

²⁷ Ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) a odst. 5 StavZ.

²⁸ Tamtéž, s. 264.

²⁹ FIALOVÁ, Eva. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 344. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

prospěšná opatření.³⁰ Dle důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu se v podstatě jedná o „hromadné územní rozhodnutí“.³¹ Regulační plán může být pořízen z podnětu³² nebo na žádost.³³ Vydává jej zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo kraje³⁴ v samostatné působnosti.³⁵

Územně plánovací dokumentace jsou jedním z nástrojů územního plánování (stejně jako územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území). Tyto nástroje jsou mezi sebou vzájemně provázány, a to z toho důvodu, aby byly záměry v území koordinovány, a to jak na úrovni národní, tak regionální i lokální. Provázanost při pořizování jednotlivých nástrojů územního plánování je však i časová.³⁶ Určité formy územně plánovací dokumentace mají přímý vliv na územní rozhodnutí. Vzhledem k vzájemné provázanosti tak i nástroj na nejvyšší úrovni má vliv na majetková práva vlastníků. To lze blíže objasnit následujícím příkladem v případě stavby dálnice, která bude přesahovat území jednoho kraje. Politika územního rozvoje schematicky vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje. Politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace.³⁷ Na základě politiky územního rozvoje vydá ministerstvo územní rozvojový plán, jakožto jedna z forem územně plánovací dokumentace, kde vymezí plochy a koridory mezinárodního a republikového významu nebo plochy a koridory, které svým významem přesahují území jednoho kraje, stanovené politikou územního rozvoje a stanovení účelu jejich vymezení, popřípadě podmínky pro rozhodování v území nebo vymezí veřejně prospěšné stavby včetně grafického výkresu.³⁸ Územní rozvojový plán je závazný pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.³⁹ Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné

³⁰ Ustanovení § 61 odst. 1 StavZ.

³¹ Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna, volební období 2002–2006. Tisk č. 998. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném k 1. 6. 2005. Dostupné z: databáze next.codexis.cz.

³² Dle náležitostí v ustanovení § 17 a přílohy č. 8 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

³³ Tamtéž, dle náležitostí v ustanovení § 18 a přílohy č. 10.

³⁴ V praxi se jedná o výjimečnou situaci. HAMRLOVÁ: *Stavební zákon...*, s. 173.

³⁵ Ustanovení § 6 odst. 5 písm. d) a § 7 odst. 2 písm. d) StavZ.

³⁶ Ústav územního rozvoje. *Vzájemné vazby nástrojů územního plánování* [online]. uur.cz [cit. 12. listopad 2018]. Dostupné z:

http://www.uur.cz/principy/konference/KapitolaD/D31_VzajemneVazbyNastrojuUPD_20060919.pdf.

³⁷ Ustanovení § 31 odst. 4 StavZ.

³⁸ Ustanovení § 35b StavZ.

³⁹ Ustanovení § 35a odst. 2 StavZ.

stavby.⁴⁰ Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.⁴¹ Územní plán stanoví mimo jiné koncepci veřejné infrastruktury, vymezení plochy a koridory i pro veřejně prospěšné stavby. V souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.⁴² Regulační plán stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. Regulační plán je závazný pro rozhodování v území, regulační plán vydaný krajem je závazný i pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi. Regulačním plánem lze nahradit územní rozhodnutí.⁴³ Takže vzhledem k přímé závaznosti územně plánovací dokumentace na územní rozhodnutí vlastníku pozemku, na kterém má být v budoucnu postavena dálnice, a který má v úmyslu na něm postavit dům, nebude mu tento záměr územním rozhodnutím umožněn. Územně plánovací dokumentace tak ovlivňuje majetková práva k nemovitostem v určitém území tak, že závazně určuje požadavky na využití určitých ploch a koridorů a tímto může omezit vlastníka řešeného pozemku, v případě, kdy ten chce provést určitý záměr. Ten bude schválen pouze tehdy, pokud nebude v rozporu s územně plánovací dokumentací. Určitou limitaci vlastníků pocítí automaticky účinností územního nebo regulačního plánu, který vymezuje mimo jiné veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství. K tomuto pozemku má obec, kraj nebo stát zákonné předkupní právo.⁴⁴ Vlastník však pocítí ještě větší omezení v případě, kdy územně plánovací dokumentace plánuje záměr, který lze vynutit i proti vůli vlastníka nemovitosti.⁴⁵ Toto se vztahuje zrovna na náš příklad s dálnicí, kdy je vymezená plocha veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel, jedním z předpokladů pro vyvlastnění pozemků, nacházejících se v těchto plochách.^{46,47} „*Determinaci*

⁴⁰ Ustanovení § 36 odst. 1 StavZ.

⁴¹ Ustanovení § 36 odst. 5 StavZ.

⁴² Ustanovení § 43 StavZ.

⁴³ Ustanovení § 61 StavZ.

⁴⁴ Ustanovení § 101 odst. 1 StavZ.

⁴⁵ STAŠA: *Správní právo. Obecná část...*, s. 236.

⁴⁶ Ustanovení § 171 odst. 1 písm. a) StavZ.

⁴⁷ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 60.

*způsobu funkčního využití pozemku územně plánovací dokumentací lze v zásadě považovat za stanovení mezi výkonu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 LZPS.*⁴⁸

Územně plánovací dokumentace také hraje velmi důležitou roli při vydávání územních opatření (územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území) – což je hlavním tématem této práce. Bez jejího vymezení bychom nebyli schopni pochopit jejich význam a účel.

1.2 Územní opatření

Mezi instituty, které omezují majetková práva na určitém území, se řadí i územní opatření ve formě územního opatření o stavební uzávěře a územního opatření o asanaci území. Podrobné pojednání v následujících kapitolách.

1.3 Ochranná pásma

Ochranná a bezpečnostní pásma lze definovat jako vymezené území kolem určitého objektu jako železnice, podzemní vedení vysokotlakých plynovodů, nadzemní elektrické vedení, ropovody, letiště, jaderné, tepelné a vodní elektrárny, přírodní léčebné lázně, chráněné krajinné oblasti, památkově chráněné nemovitě věci, veřejná pohřebiště, silnice a mnoho dalších. Jejich smyslem je ochrana obyvatelstva a majetkových hodnot před potenciálním nebezpečím spojeným s provozem těchto zařízení, a také ochrana těchto samotných zařízení z důvodu jejich významu pro národní hospodářství. Z toho vyplývá, že ochranná a bezpečnostní pásma mají povahu veřejnoprávní. Omezují vlastnické právo ve smyslu nemožnosti vlastníka dotčené nemovitosti něco konat (např. vysazovat určitý druh porostů), povinnosti něco strpět (např. vstup osoby na pozemek) nebo povinnosti něco konat. Tyto zákazy a omezení však mohou působit i erga omnes (přímo vůči každému, kdo by mohl na daném území vyvíjet určitou činnost).^{49,50} Ochranná a bezpečnostní pásma jsou stanovena v nespočtu právních předpisů a většinou v různých formách. Můžou vznikat na základě zákona, podzákonného právního předpisu, správního aktu, opatření obecné povahy, jiného jednostranného úkonu správního orgánu nebo jiné právní skutečnosti. Může to být též kumulace uvedených způsobů, např. vznik na základě správního aktu a v případě, že chybí, tak vznikne ex lege.⁵¹ Právní úprava evidence ochranných a bezpečnostních pásem je stejně tak nejednotná jako formy vzniku. Lze rozlišovat několik forem evidence, a to v katastru nemovitosti, v seznamech vedených orgány státní správy dle jednotlivých právních předpisů, v územně plánovací dokumentaci, vyznačení hranic

⁴⁸ Tamtéž, s. 62.

⁴⁹ HANDRLICA, Jakub. *Ochranná a bezpečnostní pásma*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 1-2.

⁵⁰ STAŠA: *Správní právo. Obecná část...*, s. 238.

⁵¹ HANDRLICA: *Ochranná a bezpečnostní pásma...*, s. 29 a 61.

v terénu a jiné formy evidence, jako např. dokumentace ochranných pásem vedená provozovatelem chráněného objektu.⁵²

Jako konkrétní příklad můžeme uvést ochranná pásma zařízení elektrizační soustavy. Ochranné pásmo vzniká dnem nabytí právní moci rozhodnutí o umístění stavby, společného povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje, nabytí účinnosti veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí nebo územního souhlasu s umístěním stavby, pokud se dle StavZ ani jedno z uvedeného nevyžaduje, tak dnem uvedení zařízení elektrizační soustavy do provozu. Ochranným pásmem zařízení elektrizační soustavy⁵³ je prostor v bezprostřední blízkosti tohoto zařízení, určený k zajištění jeho spolehlivého provozu a k ochraně života, zdraví a majetku osob. Ochrannými pásmy jsou chráněna nadzemní vedení, podzemní vedení, elektrické stanice, výroby elektřiny a vedení měřicí, ochranné, řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky. Zákon⁵⁴ pak přesně v metrech určuje, jak velké je ochranné pásmo vzhledem k napětí (v kV) zařízení. V ochranném pásmu nadzemního a podzemního vedení, výroby elektřiny a elektrické stanice je zakázáno zřizovat bez souhlasu vlastníka těchto zařízení stavby či umísťovat konstrukce a jiná podobná zařízení, jakož i uskladňovat hořlavé a výbušné látky, provádět bez souhlasu jeho vlastníka zemní práce, provádět činnosti, které by mohly ohrozit spolehlivost a bezpečnost provozu těchto zařízení nebo ohrozit život, zdraví či majetek osob, provádět činnosti, které by znemožňovaly nebo podstatně znesnadňovaly přístup k těmto zařízením. V ochranném pásmu nadzemního vedení je zakázáno vysazovat chmelnice a nechávat růst porosty nad výšku 3 m. V ochranném pásmu podzemního vedení je zakázáno vysazovat trvalé porosty a vedení bez ochranných prvků přejíždět mechanismy o celkové hmotnosti nad 6 t.⁵⁵

1.4 Chráněná území

Chráněné území je vymezené území, kde účelem je zákaz nebo omezení určité činnosti z důvodů zachování určité vlastnosti daného území nebo reakce na hrozící riziko.^{56,57} Tyto

⁵² Tamtéž, s. 153.

⁵³ Elektrizační soustavou se rozumí vzájemně propojený soubor zařízení pro výrobu, přenos, transformaci a distribuci elektřiny, včetně elektrických přípojek, přímých vedení, a systémy měřicí, ochranné, řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky, a to na území České republiky. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „EnerZ“).

⁵⁴ Ustanovení § 46 odst. 3 EnerZ.

⁵⁵ Ustanovení § 46 EnerZ.

⁵⁶ BALOUNOVÁ, Jana. Chráněná území jako institut omezující vlastnické právo. *Právní rozhledy* [online databáze], 2018, č. 6, s. 197-206. [cit. 24. října 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁵⁷ STAŠA, Josef. Chráněné území. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2009 [cit. 29. října 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

zákazy nebo omezení je možné uložit pouze ve veřejném zájmu.⁵⁸ Chráněná území jsou ve správním právu používána pro širokou škálu statků, tedy v oblasti ochrany přírody, životního prostředí, kulturních památek, v oblasti vod, lázeňských míst a nerostného bohatství. Velmi podobným institutem jsou ochranná pásma. Rozlišuje je však způsob vymezení – ochranná pásma jsou vymezena ke konkrétnímu objektu (např. stavbě nebo pozemku), kdežto chráněná území jsou vymezena plošně (např. výčtem konkrétních územních jednotek nebo popisem hranic daného území).^{59,60} Chráněná území jsou vyhlášována hlavně podzákonnými právními předpisy, opatřením obecné povahy, správním aktem, veřejnoprávní smlouvou a pouze v jednom případě zákonem.⁶¹

Jako příklad lze uvést formy zvláště chráněných území dle zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), mezi něž patří národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky.⁶² Intenzita omezení vlastníka pozemků v těchto oblastech jsou odstupňována nejen dle výše uvedených forem, ale také dle jednotlivých vnitřních zón ochrany (u národních parků a chráněných krajinných oblastí). Omezení vlastníka jsou uvedena v ZOKP (strukturována dle typu území a zóny ochrany) – tzv. základní ochranné podmínky, a také v právním aktu, kterým bylo dané území prohlášeno za chráněné⁶³ – tzv. bližší podmínky ochrany. Tato omezení lze dělit na tři základní okruhy. Dle prvního jde o omezení hospodaření na pozemcích (zákaz intenzivního hospodaření, používání biocidů, měnit využití území, hnojit pozemky). Druhý okruh se vztahuje na stavební činnost (zákaz umístění a povolání nových staveb, zákaz stavby nových sídelních útvarů, silnic, plavebních kanálů, průmyslových staveb atd.). Třetí okruh se vztahuje, kromě vlastníků, i na návštěvníky těchto území (zákaz vjíždět mimo cesty, sbírat rostliny, odchytávat živočichy, tábořit a rozdělávat oheň atd.). Vyplývá z toho, že omezení jsou velmi významná a lze je podřadit pod čl. 11 odst. 4.⁶⁴

⁵⁸ Čl. 11 odst. 4 LZPS.

⁵⁹ STAŠA: *Správní právo. Obecná část...*, s. 239-240.

⁶⁰ BALOUNOVÁ: *Chráněná území...*

⁶¹ Tamtéž.

⁶² Ustanovení § 14 odst. 2 ZOPK.

⁶³ Národní parky jsou vyhlášovány přímo ZOPK a vymezeny v přílohách zákona. Chráněná krajinná oblast se vyhláší nařízením vlády. Národní přírodní rezervace stejně jako národní přírodní památka se vyhláší vyhláškou Ministerstva životního prostředí. Přírodní rezervace a přírodní památka se vyhláší nařízením kraje.

⁶⁴ KOCOUREK: *Omezení vlastnického práva...*, s.112–115.

1.5 Ostatní omezení

Ostatní omezení týkající se určitého území jsou velmi rozmanitá. Jsou vymežována buď „absolutně“, tedy plošně nebo „relativně“ vůči konkrétnímu objektu. Omezení jsou uvedena v mnoha zákonech a většinou se týkají konkrétní nemovité věci.

Jako konkrétní příklady lze uvést ochranu zemědělského půdního fondu. Pozemky, které do něho náleží, lze užívat pouze pro zemědělské účely. Pokud se má pozemek užívat pro jiný účel, je potřeba získat souhlas správního orgánu s vynětím půdy ze zemědělského půdního fondu.⁶⁵ Podobně jsou řešeny pozemky plnící funkci lesa, kde k odnětí této funkce může dojít na základě správního řízení.⁶⁶

Vodní zákon stanoví vlastníkům pozemků, které tvoří koryto vodních toků, mimo jiné povinnost strpět na svých pozemcích břehové porosty a udržovat dobrý stav koryta.⁶⁷

Vlastník pozemku pocítí omezení i v případě nálezu kulturně cenných předmětů (např. knihy, obrazy), detailů staveb (např. nástěnné malby, zachovalé dřevěné stropy, řemeslně zpracované kamenické články)⁶⁸ nebo chráněných částí přírody anebo archeologického nálezu.⁶⁹ Pokud stavebník například při přípravě a provádění staveb, jejich změnách či odstraňování či při geologických průzkumech a provádění terénních úprav⁷⁰ najde na pozemku tyto předměty, musí nález neprodleně oznámit stavebnímu úřadu a orgánu státní památkové péče nebo orgánu ochrany přírody a zároveň učinit opatření nezbytná k tomu, aby nález nebyl poškozen nebo zničen, a práce v místě nálezu přerušit. Stavební úřad může rozhodnout o přerušení prací. Pokud se jedná o nález mimořádného významu, může stavební úřad po dohodě s Ministerstvem kultury vydané stavební povolení ve veřejném zájmu změnit nebo zrušit.⁷¹ Toto je značný zásah do práv vlastníka daného pozemku a může vést až k vydání rozhodnutí o odstranění stavby.⁷²

Mezi ostatní omezení lze zařadit omezení vyplývající ze zákona č. 79/1957 Sb., o výrobě rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrisační zákon), ve znění pozdějších právních

⁶⁵ Ustanovení § 9 zákona č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ Ustanovení § 16 zákona č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ Ustanovení § 50 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸ HOLEDOVÁ, Lenka. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1121. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁶⁹ Archeologickým nálezem je věc (soubor věcí), která je dokladem nebo pozůstatkem života člověka a jeho činnosti od počátku jeho vývoje do novověku a zachovala se zpravidla pod zemí. Ustanovení § 23 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰ LACHMANN, Martin. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – komentář*. 5. vydání. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 15. listopadu 2022]. K ustanovení § 176. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁷¹ Ustanovení § 176 StávZ.

⁷² Ustanovení § 129 odst. 1 písm. c) StávZ.

předpisů, v jehož ustanovení § 22 se mimo jiné stanoví, že energetický podnik má oprávnění stavět a provozovat na cizích nemovitostech v rozsahu vyplývajícím z povolené stavby elektrická vedení, jakož i malé stanice do rozlohy 30 m², s příslušenstvím (dále jen „vedení“), zejména zřizovat na nemovitostech podpěrné body, přepnout nemovitosti vodiči a umisťovat v nich vedení. Ačkoli účinnost tohoto zákona byla do 1. ledna 1995, dle ustanovení § 98 odst. 4 EnerZ zůstávají oprávnění k cizím nemovitostem, jakož i omezení jejich užívání, vzniklá před účinností EnerZ, nedotčena. Při realizaci záměru oprávněným, týkajícím se stavby malé stanice o velikosti 30 m² vlastník daného pozemku tak pocítí značné omezení.⁷³

Závěrem by bylo vhodné dodat, že „skutečnost, že vlastnictví určité věci je limitováno určitým veřejnoprávním omezením, neznamena, že by existence jednoho typu omezení vylučovala existenci omezení jiných. Naopak je nezbytné upozornit na skutečnost, že vlastník je povinen respektovat veškerá veřejnoprávní omezení, která se k dané věci vážou.“ Pozemek vlastníka se může nacházet jak v ochranném pásmu dle EnerZ, tak v chráněném území dle ZOPK. Vlastník musí respektovat všechny předpisy týkající se jednotlivých omezení.⁷⁴

⁷³ HANDRLICA: *Ochranná a bezpečnostní pásma...*, s. 85.

⁷⁴ BALOUNOVÁ: *Chráněná území...*

2. Územní opatření

Pod územní opatření spadá opatření o stavební uzávěře a opatření o asanaci území a jsou jedněmi z nástrojů územního plánování. Oba instituty jsou upraveny ve StavZ. Jsou vydávána ve formě opatření obecné povahy podle SŘ.^{75,76} Tato územní opatření řeší regulované území komplexně. Primárně by se neměl upřednostňovat některý ze střetávajících se zájmů, ale má se hledat harmonie v území, kde zájmem je zachování udržitelného rozvoje území.⁷⁷ Tyto nástroje jsou dočasného a výjimečného charakteru.⁷⁸ Na rozdíl od územně plánovací dokumentace, která se zabývá komplexnějším řešením využití území, územní opatření řeší dílčí cíle,⁷⁹ a ovlivňují tak způsob využití pozemků.

Institut stavební uzávěry byl zakotven i v předchozím stavebním zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a byl možný dvojí způsob vyhlášení stavební uzávěry, a to územním rozhodnutím a obecně závazným předpisem (nařízením) obce. Územní opatření o asanaci území je potom novým institutem, který v předchozím stavebním zákoně z roku 1976 zakotven nebyl, nicméně byl např. v zákoně č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí v ustanovení § 17. Asanaci zákon rozděloval na dva základní typy – asanaci krajiny a asanaci obcí.

2.1 Územní opatření o stavební uzávěře

Územní opatření o stavební uzávěře (dále jen „ÚOSU“) omezuje nebo zakazuje v nezbytném časovém a prostorovém rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.⁸⁰ Jinak řečeno ÚOSU je „[...] krajní způsob eliminace potenciální hrozby vzniku nové výstavby v místě, pro které obec

⁷⁵ Ustanovení § 97 StavZ.

⁷⁶ Územní opatření „[...] se vydávají formou (resp. jako) opatření obecné povahy podle správního řádu, nemá tím být řečeno nic jiného, než že se na postup při projednávání, přijímání i oznamování těchto jednotlivých typů opatření obecné povahy použije část šestá správního řádu (ve smyslu § 171 správního řádu), tedy obecná úprava řízení o vydání opatření obecné povahy, samozřejmě ovšem toliko v tom rozsahu, v jakém stavební zákon k těmto jednotlivým typům opatření obecné povahy nestanoví úpravu zvláštní.“ dle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489.

⁷⁷ HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 154.

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191, bod 45.

⁷⁹ BAHÝLOVÁ, Lenka. In: PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011, s. 198. Dostupné z: <https://munispace.muni.cz/library/catalog/book/606>.

⁸⁰ Jako jiné opatření nebo rozhodnutí může být považována např. politika územního rozvoje dle ustanovení § 31 StavZ, veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí dle ustanovení § 78a StavZ nebo i územní opatření o asanaci území. ROZTOČIL, Aleš. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – komentář*. 5. vydání. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 30. října 2022]. K ustanovení § 97. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

nebo kraj plánují alternativní využití a tyto plány se doposud neprojeví v územně plánovací dokumentaci.“⁸¹ ÚOSU by mělo nediskriminačně, jasně, srozumitelně a logicky nerozporně naplňovat cíle územního plánování.⁸²

2.1.1 Příslušnost k vydání a proces vydávání

ÚOSU vydává rada obce v přenesené působnosti. Má-li působit ÚOSU na území více obcí, může jej vydat v přenesené působnosti rada kraje, stejně tak v případě, že je rada obce nečinná.^{83,84} ÚOSU může vydat též zastupitelstvo obce, a to v obcích, kde se rada nevolí.^{85,86} Který konkrétní útvar bude ÚOSU připravovat, si musí každý obecní (krajský) úřad určit vnitřním předpisem (organizačním řádem).⁸⁷ Nicméně příslušná rada ponese za přípravu těchto opatření odpovědnost.⁸⁸

Návrh ÚOSU se písemně projednává s dotčenými orgány. Dotčené orgány jsou orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.⁸⁹ Dotčené orgány mohou uplatnit svá stanoviska do 30 dnů ode dne obdržení návrhu. K později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží. S dotčenými orgány, které uplatnily svá stanoviska, musí být návrh ÚOSU dohodnut.⁹⁰ Pokud dojde k rozporu mezi radou obce a dotčeným orgánem nebo mezi podanými stanovisky dotčených orgánů navzájem, dojde k tzv. dohodovacímu řízení dle SŘ⁹¹ a postupuje se přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o věcnou příslušnost⁹² s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Obsah stanovisek nebo vyjádření dotčených orgánů jsou závazné pro „výrokovou část“ ÚOSU, tj. pro část, která zavazuje ty, na něž se ÚOSU vztahuje.⁹³

⁸¹ HAMRLOVÁ: *Stavební zákon...*, s. 605.

⁸² BAHÝL, Jan. In: PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář podle stavu k 1. 6. 2020*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020, s. 610.

⁸³ Ustanovení § 98 StavZ.

⁸⁴ Avšak v případě nečinnosti rady kraje zákon obdobný postup nestanoví.

⁸⁵ Ustanovení § 6 odst. 6 písm. c) StavZ.

⁸⁶ Dle ustanovení § 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), se rada obce nevolí v obcích, kde zastupitelstvo má méně než 15 členů.

⁸⁷ MACHAČKOVÁ: *Stavební zákon...*, s. 723.

⁸⁸ BAHÝL: *Stavební zákon: Praktický komentář...*, s. 608.

⁸⁹ Ustanovení § 136 odst. 1 StavZ.

⁹⁰ Ustanovení § 98 StavZ.

⁹¹ Ustanovení § 4 odst. 8 StavZ a ustanovení § 136 odst. 6 SŘ.

⁹² Ustanovení § 133 SŘ.

⁹³ MACHAČKOVÁ: *Stavební zákon...*, s. 724.

Řízení o vydání ÚOSU se řídí dle části VI. SŘ, která se týká opatření obecné povahy. Návrh ÚOSU s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány doručí veřejnou vyhláškou podle § 25 SŘ, která se vyvěsí na úřední desce příslušného obecního (krajského) úřadu. Návrh se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pokud se jedná o území více obcí, musí být návrh zveřejněn na úředních deskách všech obcí, kterých se ÚOSU týká. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.

Řízení o ÚOSU je písemné, pokud rada obce (kraje) neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. Dobu a místo konání veřejného projednání se oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem. Pokud se jedná o území více obcí, musí tak být oznámení zveřejněno na úředních deskách všech obcí, kterých se ÚOSU týká. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je možné tuto dobu zkrátit. Zkrácená doba musí činit nejméně 5 dní.⁹⁴

Doručením veřejné vyhlášky se také vyzve dotčené osoby, aby k návrhu ÚOSU podávaly připomínky nebo námítky. Připomínky může podávat kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být ÚOSU přímo dotčeny. Připomínky mohou být ve formě písemné nebo ústní. Ústní se uplatní na veřejném projednání návrhu ÚOSU. Rada obce (kraje) je povinná se připomínkami zabývat jako podkladem pro ÚOSU a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Námítky mohou podávat vlastníci dotčených nemovitostí a určí-li tak rada obce (kraje), i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být ÚOSU přímo dotčeny. StavZ zároveň stanoví, že kromě těchto osob podávat námítky může i zástupce veřejnosti a občanská sdružení dle ustanovení § 70 ZOPK. Na rozdíl od připomínek je zde stanovena lhůta pro podávání námitek v délce 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu. Musí být v písemné formě a odůvodněné. O námítkách rozhoduje rada obce (kraje). Rozhodnutí musí obsahovat vlastní odůvodnění, a to se uvede jako součást odůvodnění ÚOSU. Pokud dojde k podání více námitek, rada obce (kraje) musí rozhodnout o každé zvlášť. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které by přímo ovlivnilo oprávněné zájmy jiné osoby jiným způsobem, než bylo stanoveno v návrhu ÚOSU, je rada obce (kraje) povinná zjistit stanovisko této osoby.⁹⁵ Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Mimořádné opravné a dozorčí prostředky však nejsou zákonem vyloučeny.⁹⁶ Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námítkách může být důvodem změny ÚOSU.

⁹⁴ Tato zkrácená doba se bude spíše týkat územního rozhodnutí o asanaci území vydaného například z důvodu živelní pohromy.

⁹⁵ HEJČ, David. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 838. [cit. 16. listopadu 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁹⁶ ROZTOČIL: *Stavební zákon – komentář...*, k ustanovení § 98.

Schválené znění ÚOSU se svým odůvodněním se oznámí veřejnou vyhláškou na úřední desce obecního (krajského) úřadu, který jej vydal. Současně je ÚOSU zveřejněno i na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se týká. ÚOSU nabývá účinnosti, a stává se tak závazným 15. dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může ÚOSU nabýt účinnosti již dnem vyvěšení.⁹⁷ Proti ÚOSU nelze podat opravný prostředek. ÚOSU lze přezkoumat v přezkumném řízení a lze proti němu podat návrh na zrušení nebo zrušení jeho části ve správním soudnictví.⁹⁸

2.1.2 Předpoklady pro vydání

Základní předpoklady vydání ÚOSU jsou:

- a) bylo rozhodnuto o pořízení nové územně plánovací dokumentace nebo o změně územně plánovací dokumentace nebo bylo vydáno jiné (vykonatelné)⁹⁹ rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území nebo bylo zrušeno či změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část, a
- b) zakázána stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace nebo jiného rozhodnutí či opatření v území,
- c) nezbytnost.

Ad a) – V ustanovení § 97 odst. 1 StavZ se mimo jiné stanoví, že územně plánovací dokumentace musí být ve stadiu, kdy bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny. Jedná se o stadium úplného začátku složitého a dlouho trávajícího procesu. Do novely StavZ č. 350/2012 Sb., účinné od 1. ledna 2013, bylo pro vydání ÚOSU nutné, aby územně plánovací dokumentace byla ve stadiu schválení jejího zadání.

Ke změně územně plánovací dokumentace, konkrétně změně územního rozvojového plánu, může dojít v případě jeho aktualizace na základě rozhodnutí vlády. Ke změně zásad územního rozvoje může dojít na základě zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje v uplynulém období, ve které zastupitelstvo kraje rozhodne o aktualizaci nebo o zpracování nového návrhu zásad územního rozvoje. K aktualizaci, a tedy změně, může dojít i na základě návrhu oprávněného investora, o kterém rozhodne zastupitelstvo kraje. O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce buď z vlastního podnětu, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce, na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo

⁹⁷ Tento mimořádný postup se bude týkat spíše územního opatření o asanaci území.

⁹⁸ Ustanovení § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“).

⁹⁹ STAŠA: *Správní právo. Obecná část...*, s. 237.

obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce, nebo na návrh oprávněného investora. Ke změně územního plánu může dojít na základě zprávy o uplatňování územního plánu, ve které zastupitelstvo obce rozhodne o schválení změny nebo o vydání nového územního plánu. Ke změně může dojít i na základě návrhu orgánu veřejné správy, na návrh občana obce, na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce, nebo na návrh oprávněného investora, o němž rozhodne zastupitelstvo obce. V komentářové literatuře se objevilo tvrzení, že „*Vazba na zásady územního rozvoje jako další druh územně plánovací dokumentace nepřipadá v úvahu, jelikož zásady územního rozvoje jsou povinné a o jejich pořízení nemusí nikdo rozhodovat.*“¹⁰⁰ Vzhledem k výše uvedenému si dovoluji s tímto tvrzením nesouhlasit. Mám za to, že ÚOSU lze vydat na území, které je dotčeno pořízením nebo změnou všech druhů územně plánovací dokumentace.

Dále se také jako jeden z možných předpokladů vydání ÚOSU uvádí, že bylo vydáno jiné (vykonatelné) rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Jiným rozhodnutím nebo opatřením dle Nejvyššího správního soudu by měly být „[...] akty, které mají podle tohoto ustanovení ve vztahu k procesu rozhodování o případném vydání územního opatření o stavební uzávěře patřičnou relevanci.“¹⁰¹ Může jím být např. politika územního rozvoje, územní rozhodnutí, veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí nebo i územní opatření o asanaci území.¹⁰² Zato nemůže jím být programové prohlášení zastupitelstva, v němž jsou typově určeny stavební činnosti, jež nejsou ve veřejném zájmu města.¹⁰³

Dalším z uvedených předpokladů pro vydání ÚOSU je, že bylo zrušeno či změněno rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy, kterým byla vydána územně plánovací dokumentace. Z tohoto důvodu nelze aplikovat danou část územně plánovací dokumentace. U územního plánu je tak konkrétně stanoveno v ustanovení § 54 odst. 4 StavZ – obec je povinná uvést územní plán do souladu s rozhodnutím o změně nebo zrušení námitek. Do té doby se nelze řídit podle vymezených částí územního plánu, které jsou předmětem rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách. Obdobně ustanovení § 69 odst. 4 StavZ, týkající se regulačního plánu a ustanovení § 41 odst. 4 StavZ, týkající se zásad územního rozvoje. Proti návrhu územního rozvojového plánu nelze podat námitky.¹⁰⁴

¹⁰⁰ MACHAČKOVÁ: *Stavební zákon...*, s. 721.

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. června 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60.

¹⁰² ROZTOČIL: *Stavební zákon – komentář...*, k ustanovení § 97.

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. června 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60.

¹⁰⁴ Dle ustanovení § 35d odst. 3 StavZ lze podat připomínky.

Konečně posledním předpokladem je, že bylo „[...] zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část“.¹⁰⁵ Nicméně lepší by byla formulace „bylo zrušeno opatření obecné povahy, kterým byla vydána územně plánovací dokumentace, případně jeho část“. Ke zrušení opatření obecné povahy, kterým byla vydána územně plánovací dokumentace, případně jeho částí, může dojít v přezkumném řízení při zkoumání, zda je v souladu s právními předpisy. Výjimku tvoří územní rozvojový plán, který nelze přezkoumat v přezkumném řízení.¹⁰⁶ Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do jednoho roku od účinnosti opatření obecné povahy. Pokud bylo zjištěno, že opatření bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán (krajský úřad nebo příslušné ministerstvo) jej zruší, a to zcela nebo z části. Změna je vyloučena dle ustanovení § 192 odst. 3 StavZ. Ke zrušení může dojít ve správním soudnictví na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a SŘ, a to, pokud je v rozporu se zákonem, nebo ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, nebo že nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Návrh lze podat do jednoho roku od účinnosti napadeného opatření. Příslušný je v tomto případě krajský soud.¹⁰⁷ Územní rozvojový plán nebo jeho část může být zrušena Nejvyšším správním soudem.¹⁰⁸

Ad b) – Obvykle půjde o stavební činnost na plochách určených k zastavění, kde podle připravované územně plánovací dokumentace budou tyto plochy do budoucna nezastavitelné¹⁰⁹ nebo například „[...] proto, že má zde vzniknout výstavba komplexnějšího charakteru, neslučitelná s případnými individuálními stavebními záměry vlastníků jednotlivých pozemků.“¹¹⁰ Při vydávání ÚOSU je třeba vyjít z aktuálního stavu (fáze) pořizování územně plánovací dokumentace, nikoli pouze ze schváleného zadání.¹¹¹

Ad c) – Nezbytnost se posuzuje z hlediska časového, prostorového a věcného. Ani jedno by nemělo přesahovat míru nezbytnou pro naplnění účelu ÚOSU. Jak vyplývá ze zásady proporcionality omezení, resp. zákaz stavební činnosti má být uložen pouze v nezbytném rozsahu (má být přiměřený), a má odpovídat zákonem předvídanému účelu a cíli ÚOSU.¹¹² „Proporcionalitu zásahu do práv v případě ÚOSU, jakožto dočasného opatření, je třeba

¹⁰⁵ Ustanovení § 97 odst. 1 druhá věta StavZ.

¹⁰⁶ Ustanovení § 192 odst. 4 StavZ.

¹⁰⁷ K řízení o zrušení územního rozvojového plánu nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 35h StavZ.

¹⁰⁸ Ustanovení § 35c odst. 1 a § 35h StavZ.

¹⁰⁹ ROZTOČIL: *Stavební zákon – komentář...*, k ustanovení § 97. Obdobně v Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86, a také např. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 1. srpna 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06.

¹¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, č. j. 1 Ao 2/2008-141.

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142.

¹¹² Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č. j. 50 A 11/2017-290, bod 66.

posuzovat vzhledem k cíli, který sleduje, jímž je zabránit možnému ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.“¹¹³ Nicméně posuzování přiměřenosti regulace ÚOSU je užší než u opatření obecné povahy jiných typů, zejména územního plánu, a to vzhledem k tomu, že je jedná o opatření dočasné.¹¹⁴ Důvody nezbytnosti přijetí ÚOSÚ by měly být co nejvíce konkretizovány.¹¹⁵

2.1.3 Obsahové náležitosti

Obsahové náležitosti výrokové části lze vymezit jako:

- a) omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném rozsahu (kromě udržovacích prací),
- b) vymezení území včetně grafické přílohy,
- c) doba trvání ÚOSU, pokud ji lze předem stanovit,
- d) podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů,¹¹⁶
- e) popřípadě podmínky pro povolení výjimek.

Ad a) – Zamezení stavební činnosti ÚOSU je prostředkem k dosažení jiného cíle, vyjádřeného v územně plánovací dokumentaci nebo jiným rozhodnutím či opatřením o využití území.^{117,118} Omezení nebo zákazy vůči vlastníkům dotčených nemovitostí se můžou týkat např. novostaveb, přístaveb a nástaveb, staveb pro živočišnou výrobu, staveb pro bydlení a přechodné ubytování, staveb pro rodinnou rekreaci apod.¹¹⁹ Můžou působit jak zprostředkovaně (v případech, kde se vyžaduje aprobace správním orgánem, např. souhlas nebo povolení) nebo přímo (aprobace se nevyžaduje).¹²⁰

Mezi komentářovou literaturou a judikaturou je rozpor v tom, zda se zákaz stavební činnosti vztahuje i na záměry již řádně povolené stavebním úřadem. Tato otázka je dle mého názoru velmi důležitá, neboť může výrazně zasáhnout do subjektivních práv soukromých osob. V komentářové literatuře se objevuje, že se zákaz stavební činnosti vztahuje i na záměry již řádně povolené stavebním úřadem nebo formulace, že je zde zákaz provádění veškerých

¹¹³ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2022, č. j. 59 A 38/2021-55, bod 42.

¹¹⁴ Tamtéž.

¹¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2011, č. j. 3 Ao 7/2010-73, bod 41.

¹¹⁶ ROZTOČIL: *Stavební zákon – komentář...*, k ustanovení § 97.

¹¹⁷ HEJČ, David, BAHÝLEOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy...*, s. 149.

¹¹⁸ Nová stavební uzávěra však nesmí sloužit k ochraně a zachování starší stavební uzávěry. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, č. j. 1 Ao 2/2008-141.

¹¹⁹ MACHÁČKOVÁ, Jana. In: MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 720. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹²⁰ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 6. ledna 2010, sp. zn. II. ÚS 2691/09.

¹²⁰ STAŠA: *Správní právo. Obecná část...*, s. 239.

staveb.¹²¹ Dle judikatury Nejvyššího správního soudu však „Připuštění opačného výkladu by vedlo k akceptaci retroaktivního působení územně plánovací dokumentace. Cílem stavební uzávěry, která je také (stejně jako územní plán) nástrojem územního plánování, sice je dočasně „zmrazit“ novou výstavbu na vymezené území. Nemůže však působit zpětně, na výstavbu již zahájenou či povolenou. To by bylo v rozporu s legitimním očekáváním adresátů již vydaných povolení a ochranou práv nabytých v dobré víře“ a dodává, že „regulace stavební uzávěrou se kromě již zahájených staveb nemůže dotknout ani staveb dosud nezahájených, avšak již pravomocně povolených (resp. umístěných).“^{122,123}

Dle mého názoru nelze přijít s jednoduchým řešením. Myslím si, že záleží na tom, jaká bude změna ve využití území dle připravované územně plánovací dokumentace, která by mohla ztížit nebo znemožnit využití území. Pokud z připravované územně plánovací dokumentace (primárně územního rozvojového plánu a zásad územního rozvoje) vyplývá, že se bude stavět důležitá (např. mezinárodní) dálnice, je vhodnější, aby působila i na již povolené, ale ještě nezahájené záměry. Tímto se předejde následným procesům spojeným s výkupem dané nemovitosti, popř. vyvlastněním pro účely výstavby dálnice. Újma vlastníka (i stavebníka) se dá kompenzovat finanční náhradou. Nicméně pokud by se jednalo o změnu územního plánu, z něhož by vyplývalo, že se dosavadní zastavitelné území má změnit na nezastavitelné například proto, že tyto zastavitelné plochy nebyly dlouhodobě využity, a na základě toho vydáno ÚOSU, je nepřiměřené, aby byla zakázána již pravomocně povolená stavební činnost, natož již zahájena.

Omezení nebo zákaz vůči vlastníkům dotčených nemovitostí se nemůže týkat udržovacích prací. Udržovat stavbu je jednou ze základních povinností vlastníka a vychází to z čl. 11 odst. 3 LZPS¹²⁴ a z ustanovení StavZ.¹²⁵ Udržovacími pracemi se rozumí práce na stavbě, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její užitelnost dle ustanovení § 3 odst. 4 StavZ. Pro udržovací práce, jejichž provedení nemůže negativně ovlivnit zdraví osob, požární bezpečnost, stabilitu, vzhled stavby, životní prostředí nebo bezpečnost při užívání a nejde o udržovací práce

¹²¹ ROZTOČIL: *Stavební zákon – komentář...*, k ustanovení § 97. BAHÝL: *Stavební zákon: Praktický komentář...*, s. 606.

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, bod 54.-55.

¹²³ Obdobně Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 5. 2022, č. j. 30 A 12/2022-196, bod 122.

¹²⁴ VAŠÍKOVÁ, Jana. In: PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář podle stavu k 1. 6. 2020*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020, s. 31.

¹²⁵ Ustanovení § 3 odst. 4 a § 154 StavZ.

na stavbě, která je kulturní památkou, se nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu.¹²⁶

Ad b) – Území je potřeba vymezit slovně s uvedením katastrálního území a výčtem parcelních čísel pozemků a staveb na nich podle katastru nemovitostí. V grafické části bude výkres na kopii katastrální mapy s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra. Pokud se ÚOSU týká zvláště rozsáhlého území, tak se uvede popis dotčeného území a jeho hranic a ověřený výkres na kopii katastrální mapy se nahradí mapovým podkladem v měřítku 1:5 000 s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra.¹²⁷ Většinou je vyznačena ve vazbě na určité přírodní markanty (komunikace, vodoteče apod.).¹²⁸ „Z prostorového hlediska musí rozsah stavební uzávěry odpovídat rozsahu plochy, ve vztahu, ke které je nově zvažována změna regulace.“¹²⁹ ÚOSU lze vydat na celé území obce.¹³⁰ Vymezení rozsahu hranicemi celého katastrálního území Nejvyšší správní soud ve své judikatuře akceptoval jako určité a přiměřené.¹³¹

Ad c) – Z podstaty účelu ÚOSU vyplývá její dočasnost. Účelem nemůže být trvalé omezení nebo zákaz stavební činnosti.¹³² Účinnost je vázána na dobu do vydání nové územně plánovací dokumentace nebo její změny. Tato územně plánovací dokumentace musí být blíže vymezena a musí být rozhodnuto o jejím pořízení. Časový rozsah nelze vázat na vydání kolaudačních rozhodnutí na stavby, které mají být v daném území realizovány.¹³³ V souvislosti s dobou trvání ÚOSU je vhodné uvést, že dle stavebního zákona, účinného do 31. 12. 2012, bylo předpokladem pro vydání schválené zadání připravované územně plánovací dokumentace,¹³⁴ kdežto dle účinného StavZ je to rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace nebo o pořízení její změny. Tímto zákonodárce posunul možnost vydání ÚOSU o velký časový úsek, jelikož jde o první fázi v rámci komplexního procesu pořizování územně plánovací dokumentace a jehož délku nelze v žádném případě znát a v této fázi nelze ani dost

¹²⁶ Ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) StavZ.

¹²⁷ Ustanovení § 17 VÚO.

¹²⁸ MAREČEK: *Komentář ke stavebnímu zákonu...*, s. 313.

¹²⁹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2022, č. j. 59 A 38/2021-55, bod 40.

¹³⁰ BAHÝL: *Stavební zákon: Praktický komentář...*, s. 606.

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2011, č. j. 3 Ao 7/2010-73, bod 46, obdobně Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, bod 50.

¹³² Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2014, č. j. 7 As 75/2013-53.

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191, bod 38.

¹³⁴ Z důvodové zprávy vyplývá, že cílem změny bylo posunout možnost vyhlášení stavební uzávěry do doby předcházející schválení zadání. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna, volební období 2010–2013. Tisk č. 573: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, k bodům 145 a 146. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>.

dobře odhadnout výsledek. Proces pořizování či změny územně plánovací dokumentace je časově náročný a dynamický proces a může docházet ke změnám v uvažovaném řešení. Co je považováno za nepřiměřeně dlouhou dobu trvání, a tím i porušení zákona, blíže definuje judikatura. „*Za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, lze považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno*“¹³⁵ a dále „*Pokud byla např. stavební uzávěra vydána v souvislosti s pořizováním regulačního plánu, avšak tento proces bez objektivních důvodů několik let nijak nepokročil, je tím založena nezákonnost takového územního opatření o stavební uzávěře.*“^{136,137}

Délka trvání stavební uzávěry se většinou stanoví do doby účinnosti připravované územně plánovací dokumentace. Určení jiné doby trvání by v tomto případě z povahy věci nedávalo smysl. Problém nastává, pokud pořizování nové územně plánovací dokumentace trvá nepřiměřeně dlouhou dobu. V tomto případě by mohlo překročit i hranici zákonnosti. V takové situaci je třeba posuzovat samostatně každý jednotlivý případ a zkoumat, z jakých důvodů k tomu došlo, a to předtím, než vyslovíme závěr o nezákonnosti ÚOSU.

Délka trvání stavební uzávěry v případě, kdy je ÚOSU pořizeno na základě jiného rozhodnutí či opatření v území, jimž se upravuje využití území, bude individuálně stanovena dle konkrétního případu. Jak je již výše uvedeno (kapitola 3.1.2 písm. a)) tímto jiným rozhodnutím nebo opatřením může být např. politika územního rozvoje, územní rozhodnutí, veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí nebo i územní opatření o asanaci území.¹³⁸ U politiky územního rozvoje se bude délka trvání ÚOSU vázat na den následující po dni zveřejnění sdělení o jejím schválení ve Sbírce zákonů.¹³⁹ U územního rozhodnutí pravděpodobně do doby jeho platnosti¹⁴⁰ a u veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí do zániku jejích účinků.¹⁴¹ Nicméně VÚO stanoví povinnost uvést dobu trvání pouze tehdy, pokud je ji možno předem stanovit.¹⁴²

¹³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103.

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27.

¹³⁷ Například dle slovenské právní úpravy je maximální platnost stavební uzávěry 5 let. Dle ustanovení § 39d odst. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), v znení neskorších predpisov.

¹³⁸ ROZTOČIL: *Stavební zákon – komentář...*, k ustanovení § 97.

¹³⁹ Ustanovení § 31 odst. 3 a 4 StavZ.

¹⁴⁰ Ustanovení § 93 StavZ.

¹⁴¹ Ustanovení § 78a StavZ.

¹⁴² Ustanovení § 17 odst. 1 písm. d) VÚO.

Ad d) – Dotčené orgány vydávají stanoviska¹⁴³ a chrání veřejné zájmy, zejména jednotlivé složky životního prostředí.¹⁴⁴ Stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Obsah stanovisek dotčených orgánů je závazný pro výrokovou část ÚOSU.¹⁴⁵ Stanou-li se podmínky, uvedené ve stanoviscích dotčených orgánů, součástí ÚOSU, mohou dotčené orgány kontrolovat jejich dodržování.¹⁴⁶

Dotčenými orgány mohou být např. orgány dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů.

Jako konkrétní příklad podmínky uvedené ve stanovisku dotčeného orgánu, konkrétně Ministerstva dopravy dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, lze uvést podmínku, že ÚOSU se nesmí nevztahovat na stavbu „Dálnice D3 úsek Jesenice – hranice kraje“ a stavby s ní související v ÚOSU vydaného Radou města

¹⁴³ Ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) StavZ.

¹⁴⁴ PRŮCHOVÁ, Ivana In: PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 124.

¹⁴⁵ MACHAČKOVÁ: *Stavební zákon...*, s. 723.

¹⁴⁶ Ustanovení § 4 odst. 6 StavZ.

Jílové u Prahy.¹⁴⁷ Dalším příkladem je stanovisko Ministerstva obrany, odboru územních zájmů, dle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, kde se vyjádřilo nesouhlasně k návrhu ÚOSU, vydaného Radou města Hranice, a to konkrétně k zatížení objektů důležitých pro obranu státu. Na základě toho Rada města Hranice a Ministerstvo obrany uzavřelo na stanovisku dohodu, a vyjmul tak objekty důležité pro obranu státu z vymezeného území ÚOSU.¹⁴⁸

Ad e) – Příslušná rada může na žádost povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel.¹⁴⁹ Výjimka *„je nástrojem pro zmírnění či odstranění účinků opatření obecné povahy v odůvodněných případech.“*¹⁵⁰

Pokud výčet podmínek pro povolení výjimky není součástí vydávaného ÚOSU, posuzuje se žádost o povolení výjimek dle toho, aby byl zachován sledovaný cíl, kvůli kterému bylo ÚOSU vydáno.¹⁵¹ Dle rozsudku Krajského soudu v Praze *„kritériem, na základě něhož je odpůrce povinen zkoumat podanou žádost o výjimku ze stavební uzávěry, je toliko možné ohrožení účelu sledovaného stavební uzávěrou, jakkoli by bylo jistě vhodné, aby odpůrce podmínky pro povolování výjimek předem blíže stanovil – nelze ale spatřovat nezákonnost nebo nepřezkoumatelnost stavební uzávěry, pokud tak neučinil, neboť takový požadavek neplyne ze stavebního zákona ani z vyhlášky č. 503/2006 Sb.“* a dále *„[...] chystané regulativy musí být tím primárním měřítkem zvažovaným při rozhodování odpůrce o udělení výjimky.“*¹⁵² Pokud však podmínky pro udělení výjimky uvedeny jsou, měly by *„[...] být formulovány tak, aby nevytvářely prostor pro libovůli, svévoli či dokonce korupci.“*¹⁵³

V žádosti o výjimku by měla být identifikace žadatele, vlastníka (pokud sám není žadatelem), identifikace pozemku nebo stavby, na niž se má výjimka vztahovat a také specifikace záměru.¹⁵⁴

¹⁴⁷ čl. 5 odst. 2 a čl. 2 odst. 4 ÚOSÚ vydaného Radou města Jílové u Prahy dne 16. února 2021, č. 4.3.1.21. Dostupné z: <https://www.jilove.cz/verejna-vyhlaska-oznameni-o-vydani-opatreni-obecne-povahy-uzemni-opatreni-o-stavebni-uzavere/d-5944>. [cit. 18. listopadu 2022].

¹⁴⁸ Územní opatření o stavební uzávěře vydané Radou města Hranice ze dne 3. prosince 2019, č. j. ORM/38777/19-8. Dostupné z: <https://www.mesto-hranice.cz/clanky/uzemni-opatreni-o-stavebni-uzavere>. [cit. 18. listopadu 2022].

¹⁴⁹ Ustanovení § 99 odst. 3 StavZ.

¹⁵⁰ BAHÝL: *Stavební zákon: Praktický komentář...*, s. 610.

¹⁵¹ Tamtéž.

¹⁵² Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2022, č. j. 54 A 9/2022-148, bod 104. a 105.

¹⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. června 2007 č. j. 1 Ao 3/2007-60, obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, bod 58.

¹⁵⁴ MACHÁČKOVÁ: *Stavební zákon...*, s. 723.

Co se týče řízení o výjimkách, jejich formě a obraně proti rozhodnutí o nich – názory v komentářové literatuře a judikatuře se značně rozcházejí. V první řadě řízení o výjimkách probíhá dle části II. a III. SŘ¹⁵⁵, tedy se vydává formou rozhodnutí ve správním řízení. Jedná se o rozhodnutí ad rem, nikoli ad personam, tedy vztahuje se k určité věci.¹⁵⁶ Má povahu přiznání veřejného subjektivního práva, tj. práva konat jinak, než předpokládá ÚOSU. Z této výjimky však nevyplývá konkrétní oprávnění zahájit stavbu. K tomuto je potřeba aprobace příslušným správním orgánem v řízeních, které na udělenou výjimku navazuje, tj. např. územní rozhodnutí a stavební povolení.¹⁵⁷ To, že se vydává ve formě rozhodnutí, vyplývá též z ustanovení § 99 odst. 3 – proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat.

Otázkou je také, jak příslušná rada (zastupitelstvo) o výjimkách rozhoduje. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení dle SŘ, tak se na řízení o výjimkách vztahuje ustanovení § 134 SŘ, které stanoví zvláštnosti řízení před kolegiálním orgánem. Příslušná rada (zastupitelstvo) tak rozhoduje o výjimce hlasováním. Kolegiální orgán je způsobilý se usnášet, je-li přítomná nadpoloviční většina všech jeho členů. Usnesení je pak přijato nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů.¹⁵⁸ Dle ustanovení § 101 odst. 2 zákona o obcích však k platnému usnesení nebo rozhodnutí rady obce je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Obdobně tak i u rady kraje (ustanovení § 58 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“)). Zde je však třeba zohlednit ustanovení § 147 odst. 1 písm. b) zákona o obcích – Zákon o správním řízení se vztahuje na rozhodování obce o právech a povinnostech právnických a fyzických osob na úseku přenesené působnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Zákon o krajích tuto problematiku neřeší. Tímto nelze souhlasit se závěry v komentářové literatuře, kde se na schopnost usnášet se a samotné hlasování použilo ustanovení 101 odst. 2 zákona o obcích (nebo ustanovení § 58 odst. 2 zákona o krajích), a je tak potřeba k platnému rozhodnutí rady obce souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.¹⁵⁹ Mám za to, že vzhledem k výše uvedenému, postačí k platnému rozhodnutí rady obce souhlasu nadpoloviční většiny přítomných členů. Ke stejnému výsledku, ačkoli na základě jiné argumentace lze dojít i dle rozsudku Městského soudu v Praze, který se „[...] neztotožňuje ani s názorem zúčastněné osoby, že vůči § 134 správního řádu je speciální § 70 zákona o hlavním městě Praze. Vztah speciality je zde totiž právě opačný: ustanovení § 134 správního řádu je speciální vůči § 70 zákona o hlavním městě Praze. Zatímco § 70 zákona

¹⁵⁵ Ustanovení § 192 odst. 1 StavZ.

¹⁵⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2016, č. j. 3 A 46/2013-102.

¹⁵⁷ Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2017, č. j. 45 A 13/2016-56, bod 14., 15. a 22.

¹⁵⁸ Ustanovení § 134 odst. 2 SŘ.

¹⁵⁹ MACHÁČKOVÁ: *Stavební zákon...*, s. 731.

*o hlavním městě Praze všeobecně upravuje pravidla rozhodování rady jakožto orgánu územního samosprávného celku, § 134 správního řádu upravuje pravidla rozhodování rady jen pro ty speciální a výjimečné případy, kdy rada hlavního města vede správní řízení a kdy vystupuje nikoli jen jako orgán územního samosprávného celku, ale i jako správní orgán.*¹⁶⁰ Ustanovení § 70 zákona o hlavním městě Praze stanoví, že k platnému usnesení, volbě nebo rozhodnutí rady hlavního města Prahy je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů (stejně jako u rady obce a rady kraje).

Další problematickou částí, týkající se výjimek, je obrana proti rozhodnutí o nich. Zákon jednoznačně stanoví, že proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat. Nelze však souhlasit s argumentací, že proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat z důvodu, že neexistuje nadřízený správní orgán, jež by mohl provést přezkum ve správním řízení.¹⁶¹ Dle ustanovení § 178 odst. 2 SŘ je nadřízeným správním orgánem orgánu obce krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem rady kraje je v tomto případě Ministerstvo pro místní rozvoj.¹⁶² Tyto nadřízené orgány by mohly provést přezkum rozhodnutí na základě odvolání, pokud by bylo přípustné.

Bránit se proti rozhodnutím o výjimkách tak lze v přezkumném řízení v rámci dozorčích prostředků dle ustanovení § 94 a násl. SŘ anebo podání žaloby ve správním soudnictví dle ustanovení § 65 a násl. SŘS. Jestli lze podat ke správnímu soudu návrh proti rozhodnutí správního orgánu dle ustanovení § 65 a násl. SŘS nebo je možno se proti němu bránit až ve spojitosti s navazujícím rozhodnutím dle ustanovení § 75 odst. 2 SŘS, není jednoznačné.

Dle nejnovější judikatury z roku 2022 však zdá se, že soudy prosazují cestu žaloby podle ustanovení § 65 a násl. SŘS. Viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2022 – „*Pokud by přitom žádosti navrhovatelů o výjimku (ze stavební uzávěry) nebylo vyhověno, není vyloučena možnost bránit se žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.*“¹⁶³ Jak soud dospěl k tomuto závěru, je uvedeno pouze odkazem na jiná rozhodnutí (rozsudek Krajského soudu v Praze (č. j. 50 A 13/2017-86) a Krajského soudu v Plzni (č. j. 57 A 160/2018-48)) bez další argumentace. Zdá se, že se Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 4. 5. 2022 zmýlil co do odůvodnění, kde odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze (č. j. 50 A 13/2017-86) v němž stojí „*Brojí pouze proti nenárokovosti jejího udělení (výjimky z ÚOSU), což však podle soudu není dostačující argument pro popření této možnosti, neboť tato skutečnost nevylučuje soudní přezkum případného neudělení takové výjimky v návaznosti na navazující negativní rozhodnutí*

¹⁶⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2016, č. j. 3 A 46/2013-102.

¹⁶¹ BAHÝL: *Stavební zákon: Praktický komentář*..., s. 610.

¹⁶² ÚOSU je vydáváno v přenesené působnosti, z toho plyne, že o výjimkách rozhoduje rada obce (kraje) také v přenesené působnosti.

¹⁶³ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2022, č. j. 54 A 9/2022-148, bod 105.

*o eventuální žádosti navrhovatele, např. o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení v území regulovaném napadenou uzávěrou (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, jeho rozsudek ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013).*¹⁶⁴ Tedy vzniká vnitřní rozpor v odůvodnění, protože vyslovil možnost bránit se proti rozhodnutí o výjimce a odůvodnění tohoto rozhodnutí odkázal na názor, který tomuto odporuje. Co se týče druhého judikátu, na který rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2022 odkazuje, jeho předmětem je samotné rozhodnutí o výjimce z ÚOSU na základě žaloby proti rozhodnutí dle ustanovení § 65 a násl. SŘS.¹⁶⁵ Závěr, že se lze bránit proti rozhodnutí o výjimce žalobou proti rozhodnutí dle ustanovení § 65 a násl. SŘS, je uveden s obdobným odůvodněním, jako je uveden v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2022, i v jiném rozhodnutí Krajského soudu v Praze.¹⁶⁶

Abychom blíže pochopili tuto problematiku, je třeba předesílit širší vývoj judikatury, týkající se této otázky. Jak vyplývá z výše uvedených judikátů, otázka není jednoznačná, neboť soudy v minulosti rozhodovaly odlišně. Dle rozsudku Krajského soudu v Praze (č. j. 50 A 13/2017-86) ze dne 12. prosince 2017, a dále např. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. února 2016 (č. j. A 46/2013-102), je rozhodnutí o výjimce rozhodnutím, proti kterému se dá bránit, až po vydání navazujícího rozhodnutí (např. územní rozhodnutí) ve smyslu § 75 odst. 2 SŘS, protože rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry totiž zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Ve svých odůvodněních odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2013, č. j. 8 As 8/2011-66. V něm rozšířený senát řešil otázku, zda je možno žalobou ve správním soudnictví napadnout rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu. Rozšířený senát dospěl k závěru, že samotné rozhodnutí o povolení výjimky ještě nepředstavuje zásah do veřejných subjektivních práv vlastníka sousedního pozemku, jestliže na rozhodnutí o výjimce navazuje další řízení, neboť teprve navazující rozhodnutí (případně souhlas podle StavZ), vydané v tomto dalším řízení, představuje zásah do práv, tedy teprve toto rozhodnutí bude přezkoumatelné ve správním soudnictví, přičemž výjimka je v režimu dle § 75 odst. 2 SŘS.¹⁶⁷ Problematické zde je zejména to, že se zde pojednává o výjimce z obecných požadavků na

¹⁶⁴ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2017, č. j. 50 A 13/2017-86, bod 45.

¹⁶⁵ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 2. 2020, č. j. 57 A 160/2018-48.

¹⁶⁶ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2022, č. j. 59 A 38/2021-55, bod 59.

¹⁶⁷ Opačný názor viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2010, č. j. 1 As 77/2010-95.

výstavbu a také, že se řešila možnost podání žaloby vlastníkem sousedních pozemků a šlo o rozhodnutí o povolení výjimky, nikoli zamítnutí.

Natož pak Nejvyšší správní soud v roce 2017¹⁶⁸, na základě rozhodování nižších soudů, týkajících se obrany proti výjimce ze stavební uzávěry, upřesnil své závěry uvedené rozšířeným senátem v rozsudku z roku 2013, kde uvádí: „*Konkrétně bylo nezbytné posoudit, zda se může jednat o subsumpci rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry do územního rozhodnutí i v případě, že o ní (na rozdíl od výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu, posuzované v citované věci rozšířeným senátem) vždy rozhoduje (i) v samostatném správním řízení a (ii) samostatným rozhodnutím nabývajícím právní moci, a tedy i závaznosti a vykonatelnosti (iii) orgán odlišný od stavebního úřadu, rozhodujícího v samotném územním řízení.*“ závěrem stanovil „*[...]městský soud v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem o nutnosti odůvodnění závěru o přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry při přezkumu územního rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s.*“ Znovu se tak otevřela otázka přezkoumatelnosti výjimky z ÚOSU a dle výše uvedených rozsudků je patrné, že soudy zvolily cestu žaloby podle ustanovení § 65 a násl. SŘS.

Komentářová literatura se staví k této problematice distancovaně. Pokud se touto problematikou publikace zabývala, zastávala názor, že je zde možnost soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce dle ustanovení § 65 a násl. SŘS bez bližší argumentace.^{169,170}

Povinnost projednat výjimky s dotčenými orgány zákon nestanoví, ale doporučuje se požádat dotčené orgány o vyjádření.¹⁷¹

Závěrem této kapitoly shrnuji, že dle mého názoru řízení o výjimkách probíhá dle SŘ. Jedná se o správní rozhodnutí, tj. individuální správní akt ve smyslu § 67 odst. 1 SŘ. Na řízení se vztahuje zvláštní ustanovení o správních orgánech § 134 SŘ – řízení před kolegiálním orgánem, a to vzhledem k tomu, že se jedná o správní řízení vedené příslušnou radou (zastupitelstvem) jako správním orgánem a nevystupuje zde pouze jako orgán územního správního celku, na jehož rozhodování se uplatňují obecná ustanovení o rozhodování rady (zastupitelstva) dle zákona o obcích nebo zákona o krajích.

Problematika přezkumu ve správním soudnictví rozhodnutí o výjimce je však složitější. Co se týče obecných požadavků na výstavbu, lze zde spatřovat podobnost s výjimkami z ÚOSU v tom, že aby došlo k realizaci stavebního záměru, povoleného výjimkami, je potřeba získat

¹⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. října 2017, č. j. 1 As 97/2016-63.

¹⁶⁹ BAHÝL: *Stavební zákon: Praktický komentář...*, s. 610.

¹⁷⁰ ROZTOČIL: *Stavební zákon – komentář...*, k ustanovení § 99.

¹⁷¹ *1 000 otázek ke stavebnímu právu* [online]. uur.cz [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.uur.cz/uzemni-planovani/1000-otazek-ke-stavebnimu-pravu/1000-otazek/?password=60>.

následná rozhodnutí nebo povolení dle StavZ včetně vyjádření dotčených orgánů. Myslím, že je vhodné rozlišit, pro účely posouzení možnosti obrany, rozhodnutí o povolení výjimek od rozhodnutí o jejich zamítnutí a také kdo podává žalobu ve správním soudnictví. Pokud zde máme rozhodnutí o povolení výjimek, proti kterým se brání vlastník sousedního pozemku, je v podstatě logické, že to ještě nepředstavuje zásah do jeho veřejných subjektivních práv vzhledem k následným řízením, ve kterých záměr nemusí být povolen. Pokud zde ale máme rozhodnutí o zamítnutí výjimky a proti ní se brání vlastník dotčeného pozemku, nastává zde jiná situace a dle mého názoru se jedná o zásah do veřejných subjektivních práv potenciálního žalobce. Z toho důvodu, že ačkoli je situace stejná vzhledem k navazující aprobaci záměru dle StavZ, je logické, že dojde k zamítnutí záměru vzhledem k nepovolení výjimek z ÚOSU. Orgány územního plánování a stavební úřady jsou vázány rozhodnutím o výjimkách z ÚOSU. Dle již zmiňovaného rozhodnutí rozšířeného senátu „*Aby mohlo být rozhodnutí o povolení výjimky podrobena samostatnému soudnímu přezkumu, musí především jít o rozhodnutí, které je samo o sobě způsobilé zasáhnout do práv jednotlivce.*“¹⁷² a tak u rozhodnutí o zamítnutí výjimky, proti kterému se brání vlastník dotčeného pozemku, je dle mého názoru samo o sobě způsobilé zasáhnout do práv jednotlivce.

Myslím si, že toto rozlišování je vhodné i z časových důvodů, když vlastník pozemku, o jehož žádosti o výjimku bylo rozhodnuto negativně, nemusí čekat na předem známý výsledek navazujících řízení a může se ihned obrátit na soud. Dalším důvodem tohoto rozlišení je i to, že dle § 75 odst. 2 SŘS soud může přezkoumat pouze zákonnost rozhodnutí o výjimkách, nikoli i věcnou správnost.

2.1.4 Formální náležitosti

Jak již bylo uvedeno výše, ÚOSU je vydáváno ve formě opatření obecné povahy. Po formální stránce v něm musí být uvedeny tyto náležitosti:

- a) formální náležitosti vyplývající z ustanovení § 69 SŘ,
- b) výrok, odůvodnění a poučení.¹⁷³

Co se týče odůvodnění, to musí obsahovat esenciální náležitosti, které jsou kladené na odůvodnění jakéhokoli správního rozhodnutí. „*I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.*“ Pokud tyto náležitosti chybí, je opatření obecné povahy nepřezkoumatelné a musí být zrušeno.¹⁷⁴ V případě podání námitek proti

¹⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, bod 26.

¹⁷³ Ustanovení § 174 odst. 1 ve spojení s § 68 a 69 SŘ.

¹⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.

návrhu ÚOSU, musí obsahovat rozhodnutí o nich a vlastní odůvodnění, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy.¹⁷⁵

Poučení o možnosti podat žádost o výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti zákon nestanoví. Dle komentářové literatury by ÚOSU obsahovat mělo.¹⁷⁶ Vzhledem k základním zásadám uvedeným v § 4 odst. 1 SŘ – „*Veřejná správa je službou veřejnosti.*“ a § 4 odst. 2 SŘ – „*Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné*“ a také vzhledem k tomu, že je tímto opatřením zasahováno do vlastnických práv osob, by dle mého názoru bylo vhodné, aby toto poučení bylo součástí vydaného ÚOSU.

ÚOSU obsahuje poučení o nepřípustnosti řádného opravného prostředku.¹⁷⁷

2.2 Územní opatření o asanaci území

Územní opatření o asanaci území (dále jen „ÚOAÚ“)¹⁷⁸ bylo zavedeno za účelem řešení mimořádných situací.¹⁷⁹ Vydává se na území postiženém živelní pohromou (v našich zeměpisných šířkách se může jednat např. o povodeň, požár, ale i o tornádo) nebo závažnou havárii (např. průmyslového komplexu), v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění dopadů živelní pohromy nebo havárie a pro další využití území. V druhém případě se územní opatření o asanaci území vydává pro zastavěné území, ve kterém jsou závadné stavby, z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění závad staveb a úpravy staveb a nařídit opatření k asanaci území. Vzhledem k tomu, jaký účel plní toto opatření, bude využíváno velmi sporadicky.

2.2.1 Příslušnost k vydání a proces vydávání

Příslušnost k vydání a procesní stránka vydávání ÚOAÚ je obdobná jako u ÚOSU.¹⁸⁰ Viz kapitola 3.1.1.

2.2.2 Předpoklady pro vydání

V prvním případě jde o tyto předpoklady:

- a) určité území bylo postiženo živelní pohromou nebo závažnou havárií,

¹⁷⁵ Ustanovení § 172 odst. 1 SŘ.

¹⁷⁶ MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 313.

¹⁷⁷ Ustanovení § 173 odst. 2.

¹⁷⁸ Asanace území neboli ozdravění území. STAŠA: *Právní slovník...*, k pojmu „Asanace území“. StavZ pojem asanace nedefinuje.

¹⁷⁹ ROZTOČIL: *Stavební zákon – komentář...*, k ustanovení § 97.

¹⁸⁰ Ustanovení § 98 StavZ.

- b) v důsledku této havárie došlo k podstatnému zásahu do využití území,
- c) byl vydán průzkum dotčeného území a vyhodnocení stavu staveb a pozemků z hlediska ohrožení života nebo zdraví osob nebo z hlediska požadavků na využití území v důsledku odstraňování živelní pohromy nebo havárie a
- d) nezbytnost stanovení podmínek pro odstranění dopadů živelní pohromy nebo havárie a pro další využití území.

V druhém případě jde o následující předpoklady:

- a) na určitém zastavěném území jsou závadné stavby,
- b) jsou zde důvody hygienické, bezpečnostní, požární, provozní a pro ochranu životního prostředí pro nařízení odstranění závad staveb a úpravy staveb,
- c) byl vydán průzkum dotčeného území a vyhodnocení stavu staveb a pozemků z hlediska ohrožení života nebo zdraví osob nebo z hlediska požadavků na využití území v důsledku odstraňování živelní pohromy nebo havárie a
- d) toto nařízení odstranění závad staveb a úpravy staveb je ve veřejném zájmu.¹⁸¹

Ad b) – Důvody pro vydání jsou vymezeny velmi široce a můžou sem spadat také situace, kdy je území znečištěno dlouhodobou lidskou činností jako např. kontaminace průmyslovou činností, poklesy terénu po těžbě, odkladiště odpadu, vojenské prostory.¹⁸²

Ad c) – Dle ustanovení § 100 odst. 1 StavZ je podmínkou pro vydání ÚOAÚ průzkum dotčeného území a vyhodnocení stavu staveb a pozemků z hlediska ohrožení života nebo zdraví osob nebo z hlediska požadavků na využití území v důsledku odstraňování živelní pohromy nebo havárie, a to proto, aby byly prokázány důvody pro jeho vydání.¹⁸³ Tento průzkum a vyhodnocení musí být popsány v odůvodnění ÚOAÚ.¹⁸⁴ Není stanoveno, kdo bude takový průzkum provádět a bude záležet na konkrétním případě, komu pořizovatel provedení průzkumu svěří. Předpokládá se, že pro tuto činnost bude nutné vybrat (na základě výběrového řízení) specializovaný odborný subjekt, disponující nezbytnými oprávněními a technologiemi.¹⁸⁵

¹⁸¹ ÚOAÚ ve formě opatření obecné povahy lépe vyhovuje veřejnému zájmu než územní plán, protože je pružnější z hlediska procesu vydávání a omezenější z hlediska území. MAREČEK: *Komentář ke stavebnímu zákonu...*, s. 311.

¹⁸² HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 55. Dostupné z: <https://munispace.muni.cz/library/catalog/book/889>.

¹⁸³ MAREČEK: *Komentář ke stavebnímu zákonu...*, s. 314.

¹⁸⁴ ROZTOČIL: *Stavební zákon – komentář...*, k ustanovení § 98.

¹⁸⁵ HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy...*, s. 152.

2.2.3 Formální náležitosti

Formální náležitosti ÚOAÚ jsou stanoveny obdobně jako u ÚOSU. Zákon však nepřipouští možnost podání žádostí o povolení výjimek z ÚOAÚ. V ostatním platí kapitola 3.1.3.

2.2.4 Obsahové náležitosti

ÚOAÚ stanoví územní a stavebně technické podmínky pro odstraňování dopadů živelní pohromy nebo havárie anebo závad v území a stanoví podmínky pro budoucí využití vymezeného dotčeného území. Obsahové náležitosti výrokové části lze vymezit takto:¹⁸⁶

- a) vymezení území s uvedením katastrálního území a parcelních čísel pozemků a staveb na nich podle katastru nemovitostí, pro které platí opatření o asanaci,¹⁸⁷
- b) seznam pozemků, které musí být upraveny nebo zabezpečeny s uvedením způsobu provedení,
- c) seznam staveb a zařízení, které musí být odstraněny, zabezpečeny nebo upraveny s uvedením způsobu provedení,^{188,189}
- d) stanovení územních, stavebně technických a bezpečnostních podmínek pro provádění asanace území,
- e) stanovení územních, architektonických a urbanistických podmínek pro budoucí využití území,
- f) podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů, a
- g) označení územně plánovací dokumentace, která v dotčeném území pozbývá účinnosti, a vymezení území, ve kterém pozbývá účinnosti.

V ÚOAÚ je zahrnuta grafická příloha jako ověřený výkres na kopii katastrální mapy s vyznačením dotčeného území.

2.2.5 Účinnost ÚOAÚ a jeho vazba na územně plánovací dokumentaci

Dnem nabytí účinnosti ÚOAÚ pozbývá v dotčeném území účinnosti vydaná územně plánovací dokumentace do doby vydání její změny nebo vydání nové územně plánovací dokumentace. ÚOAÚ pozbývá účinnosti dnem vydání nové územně plánovací dokumentace nebo její změny pro dotčené území.¹⁹⁰ Z výše uvedeného vyplývá povinnost orgánům

¹⁸⁶ Ustanovení § 18 VÚO.

¹⁸⁷ Týká-li se ÚOAÚ zvláště rozsáhlého území, nahradí se údaj podle písm. a) popisem dotčeného území a jeho hranic. Ustanovení § 18 odst. 4 VÚO.

¹⁸⁸ Týká-li se ÚOAÚ zvláště rozsáhlého území, nahradí se údaj podle písm. c) mapovým podkladem v měřítku 1:5 000 s vyznačením území, kterého se ÚOAÚ týká. Ustanovení § 18 odst. 4 VÚO.

¹⁸⁹ Uvedou se i pozemky, na kterých stavby stojí. MACHAČKOVÁ: *Stavební zákon...*, s. 734.

¹⁹⁰ Ustanovení § 100 odst. 4 StavZ.

územního plánování, aby zajistili změny územně plánovací dokumentace nebo pořídili novou ve stanovené lhůtě.¹⁹¹ ÚOAÚ může pozbytí platnosti (účinnosti) též jeho zrušením.¹⁹²

Vzhledem k tomu, že dochází k pozbytí účinnosti územně plánovací dokumentace na vymezeném území, musí ÚOAÚ rámcově nahradit podmínky této územně plánovací dokumentace, a to zejména s přihlédnutím k obsahu regulačního plánu, protože jsou zde řešeny podmínky pro konkrétní pozemky a stavby.¹⁹³

2.2.6 Financování ÚOAÚ

Kdo bude financovat územní, stavební a další úpravy, specifikovány v ÚOAÚ, StavZ neřeší. Pravděpodobně náklady ponесou kraje nebo obce s podporou státu nebo evropskými fondy. Nějakým způsobem se mohou podílet i soukromé osoby, ale není to jejich povinnost. Například v případě přírodních katastrof může být pořádána i veřejná sbírka. V případě, kdy ÚOAÚ obsahuje opatření pro další využívání pozemků, kdy vlastník není ochoten, schopen nebo oprávněn realizovat a bude nečinný, a není tak možné provést asanaci území, lze uvažovat o institutu vyvlastnění.¹⁹⁴

¹⁹¹ Dle důvodové zprávy uvádí BAHÝL: *Stavební zákon: Praktický komentář...*, s. 605.

¹⁹² Tamtéž, s. 613.

¹⁹³ MAREČEK: *Komentář ke stavebnímu zákonu...*, s. 314.

¹⁹⁴ Tento závěr je však problematický. Viz HANÁK: *Vyvlastnění z environmentálních...*, s. 55–56.

3. Změny v právní úpravě územních opatření dle nového stavebního zákona

Nový StavZ schválil Parlament 14. července 2021. Účinnost nabude 1. července 2023. Nová vláda dne 27. října 2022 schválila odkladovou novelu a připravuje věcnou novelu, která má změnit některé části zákona.

Územní opatření navazují na dosavadní právní úpravu a jsou v novém StavZ, stejně jako ve StavZ zařazena pod Část třetí – Územní plánování, Hlavu III – Nástroje územního plánování, Díl 6 – Územní opatření (ve StavZ – Územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území).

3.1 Územní opatření o stavební uzávěře

Předpokladem pro vydání ÚOSU bude opět rozhodnutí o pořízení nebo o pořízení změny územně plánovací dokumentace nebo podle jiného rozhodnutí nebo opatření v území, jímž se upravuje využití území, anebo pokud je zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace nebo jeho část. Z textu byl vynechán jeden z možných předpokladů pro vydání, a to, pokud bylo zrušeno či změněno rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy, kterým byla vydána územně plánovací dokumentace.¹⁹⁵

Na rozdíl od dosavadní právní úpravy je v novém StavZ stanovena maximální délka platnosti ÚOSU, a to na 6 let. Stanoveno je tak kvůli tomu, že omezovat nebo zakazovat stavební činnost lze jen na nezbytně nutnou dobu a proces pořizování nové územně plánovací dokumentace dle nového StavZ je výrazně zkrácen.¹⁹⁶

Výslovně je stanovena možnost zrušení ÚOSU, kterým tak pozbývá své účinnosti. Má se tak stát vydáním změny opatření obecné povahy, která ukončí platnost ÚOSU. Zrušit jej může pouze ten orgán, který jej vydal,¹⁹⁷ tj. úřad územního plánování nebo Nejvyšší stavební úřad.¹⁹⁸

Jak dle nové, tak dosavadní úpravy StavZ ÚOSU nelze omezit nebo zakázat udržovací práce. Dle nového StavZ zákonodárce navíc dodal, že nelze omezit nebo zakázat realizaci

¹⁹⁵ Ustanovení § 123 nového StavZ.

¹⁹⁶ Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna, volební období 2017–2021. Tisk č. 1008: Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu. s. 294. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0> .

¹⁹⁷ Tamtéž.

¹⁹⁸ Ustanovení § 128 odst. 1 nového StavZ.

veřejně prospěšné stavby dopravní nebo technické infrastruktury vymezené v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje, a to bez výjimek.¹⁹⁹

Zákonodárce zařadil obsah ÚOSU přímo do ustanovení § 124 nového StavZ, namísto dosavadního odkazu na vyhlášku, konkrétně ustanovení § 17 VÚO. Ve vymezení obsahu nedošlo k zásadnějším změnám. Co se změnilo, je povinné uvedení údaje o době trvání omezení nebo zákazu stavební činnosti a povinnost stanovit podmínky pro povolení výjimek z ÚOSU. Podmínky, vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů, budou součástí obsahu územního opatření jen tehdy, pokud byly uplatněny a nebyly překonány řešením rozporů.^{200,201}

Změna se týká i vymezení zvláště rozsáhlých území, u nich postačí pouze popis hranic dotčeného území, kde součástí je i výkres na podkladu katastrální mapy s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra. Dle StavZ u zvláště rozsáhlých území se uvede popis dotčeného území a jeho hranic, a ověřený výkres na kopii katastrální mapy s vyznačením území se nahradí mapovým podkladem v měřítku 1:5 000 s vyznačením území, pro které platí ÚOSU.

3.2 Územní opatření o asanaci území

ÚOAÚ se bude opět vydávat ve dvou situacích. První je situace, kdy je území postižené živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejichž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, je-li nezbytné pro postižené území stanovit podmínky pro odstranění jejich dopadů a pro další využití území. Druhou je situace, kdy na území, ve kterém jsou závadné stavby, kontaminovaná místa nebo staré ekologické zátěže, a to z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí, a u nichž je ve veřejném zájmu nebo z důvodu ohrožení života nebo zdraví osob nebo hrozby značné újmy nutné nařídit úpravy, odstranění staveb, sanaci, rekultivaci kontaminovaných míst nebo starých ekologických zátěží.²⁰² Druhá situace je vymezena v samostatném odstavci druhém ustanovení § 125 nového StavZ a je zde blíže specifikováno, na rozdíl od StavZ, že ÚOAÚ lze vydat i pro území, ve kterém jsou závadné stavby, kontaminovaná místa nebo staré ekologické zátěže, ale jen z vyjmenovaných důvodů, kterými jsou důvody hygienické, bezpečnostní, požární, provozní a ochrana životního prostředí, a u nichž je ve veřejném zájmu nebo z důvodu ohrožení života nebo zdraví osob nebo hrozby značné újmy nutné nařídit úpravy, odstranění staveb,

¹⁹⁹ Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna, volební období 2017–2021. Tisk č. 1 008: Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., s. 294.

²⁰⁰ Tamtéž.

²⁰¹ Řešením rozporů se rozumí tzv. dohodovací řízení dle SŘ. Dle ustanovení § 55 nového StavZ „Orgány územního plánování projednávají protichůdná stanoviska dotčených orgánů. Dojde-li k rozporu mezi pořizovatelem a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle správního řádu“.

²⁰² Ustanovení § 125 odst. 1 a 2 nového StavZ.

sanaci, rekultivaci kontaminovaných míst nebo starých ekologických zátěží. Toto je nutno prokázat a zdůvodnit v odůvodnění ÚOAÚ.²⁰³

Dle ustanovení § 12 nového StavZ, obsahující definice základních pojmů územního plánování, se asanací rozumí soubor opatření sloužících k ozdravení území, které vykazuje závady, zejména z důvodů hospodářských změn anebo postižení živelní pohromou nebo závažnou havárií. Dle důvodové zprávy je asanaci nutné chápat jako ozdravení, které může (ale také nemusí) být spojeno s demolicí.²⁰⁴ Nově se v novém StavZ objevuje pojem sanace, který ale tento zákon nedefinuje.

Co se týče doby trvání ÚOAÚ, nedošlo k téměř žádným změnám. Zákonodárce pouze výslovně uvedl, stejně jako u ÚOSU, že může pozbýt účinnosti zrušením. Má se tak stát vydáním změny opatření obecné povahy, která ukončí platnost ÚOSU. Zrušit jej může příslušný orgán, tj. úřad územního plánování krajského úřadu a úřad územního plánování obecního úřadu obce s rozšířenou působností v rozsahu své působnosti.²⁰⁵

Zákonodárce zařadil obsah ÚOAÚ, stejně jako u ÚOSU, přímo do ustanovení § 126 nového StavZ, namísto dosavadního odkazu na vyhlášku, konkrétně ustanovení § 18 VÚO. Ve vymezení obsahu nedošlo k zásadnějším změnám. Co se změnilo, je, že podmínky, vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů, budou součástí obsahu územního opatření jen tehdy, pokud byly uplatněny a nebyly překonány řešením rozporů.²⁰⁶ Součástí ÚOAÚ je výkres na kopii katastrální mapy. Nově jej může nahradit výkres území na kopii jiného státního mapového díla vhodného měřítka, kterého se ÚOAÚ týká. Změna se týká i vymezení zvláště rozsáhlých území, u nichž postačí pouze popis hranic dotčeného území, kde součástí je i výkres na podkladu katastrální mapy s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra. Dle StavZ u zvláště rozsáhlých území se uvede popis dotčeného území a jeho hranic, a ověřený výkres na kopii katastrální mapy s vyznačením území se nahradí mapovým podkladem v měřítku 1:5 000 s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra.

3.3 Pořizování a vydávání územních opatření

Návrh ÚOSU a ÚOAÚ připraví pořizovatel z moci úřední nebo na podnět oprávněného investora, obce nebo kraje. Pořizovatelem ÚOSU mohou být Nejvyšší stavební úřad, úřad územního plánování krajského úřadu nebo úřad územního plánování obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Pořizovatelem ÚOAÚ mohou být úřad územního plánování krajského

²⁰³ Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna, volební období 2017–2021. Tisk č. 1 008: Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., s. 295.

²⁰⁴ Tamtéž.

²⁰⁵ Tamtéž, s. 295–296.

²⁰⁶ Tamtéž, s. 296.

úřadu nebo úřad územního plánování obecního úřadu obce s rozšířenou působností a na rozdíl od ÚOSU jim nemůže být Nejvyšší stavební úřad. Pořízení územních opatření je výkonem státní správy.

Oba typy územního opatření jsou vydávána na základě průzkumu a vyhodnocení dotčeného území (dle StavZ je průzkum a vyhodnocení potřeba pouze u ÚOAÚ). Dále se vychází z nástrojů územního plánování, např. územně analytických podkladů a z územně plánovací dokumentace. V případě ÚOSU musí být návrh v souladu i s cíli a úkoly územního plánování. Pořízení územních opatření je výkonem státní správy.²⁰⁷

V případě ÚOAÚ, které se vydává zejména v naléhavých případech, je stanoveno, aby pořizovatel postupoval bezodkladně a při přípravě návrhu zohlednil rovněž vyhodnocení stavu staveb a pozemků z hlediska ohrožení života nebo zdraví osob nebo z hlediska požadavků na využití území v důsledku odstraňování živelní pohromy nebo havárie. Vychází tak zejména z průzkumů na místě a předpokládá se, že pořizovatel bude muset vycházet z hodnocení statika. Pořizovatel může v návrhu, na rozdíl od ÚOSU, stanovit i nové využití území odchylně od územně plánovací dokumentace.²⁰⁸

Na projednání návrhu územních opatření se použije, stejně jako dle StavZ ustanovení § 171 a násl. SŘ s odchylkami stanovenými v novém StavZ. Návrh pořizovatel zveřejní v národním geoportálu územního plánování.²⁰⁹ Toto zveřejnění se oznámí veřejnou vyhláškou pravděpodobně na úřední desce příslušného úřadu a na úředních deskách všech obcí, kterých se územní opatření týká. Návrh územního opatření pořizovatel písemně projedná s dotčenými orgány, které mohou uplatnit svá stanoviska a příslušnou obcí nebo krajem, které mohou uplatnit své připomínky.²¹⁰ Dále nový StavZ stanoví v ustanovení § 127 odst. 4, že každý může k návrhu územního opatření uplatnit připomínky. Stanoviska a připomínky se uplatňují u pořizovatele písemně do 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu. Je tedy na rozdíl od StavZ stanovena lhůta pro podávání připomínek. Použije se také ustanovení § 172 odst. 5 SŘ, dle něhož mohou vlastníci nemovitosti proti návrhu podávat námítky. Určí-li pořizovatel, mohou podávat námítky i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být územním opatřením přímo dotčeny. Nový StavZ již nestanovuje možnost podání námitek zástupcem veřejnosti

²⁰⁷ Tamtéž.

²⁰⁸ Tamtéž.

²⁰⁹ Projekt Národní geoportál územního plánování je součástí komplexního projektu Digitalizace stavebního řízení a územního plánování. V rámci Národního geoportálu územního plánování bude vybudován informační systém sloužící jako úložiště dat a podporující procesy územního plánování. Informační systém umožní zpřístupnění veškerých výstupů územního plánování v ČR a umožní koordinaci a sdílení územních plánů včetně jejich návrhů. *Národní geoportál územního plánování* [online]. mmr.cz [cit. 22. listopadu 2022]. Dostupné z: [https://mmr.cz/cs/microsites/projekty-irop/projekty-\(1\)/projekt](https://mmr.cz/cs/microsites/projekty-irop/projekty-(1)/projekt).

²¹⁰ Ustanovení § 127 odst. 3 nového StavZ.

a občanským sdružením dle ustanovení § 70 ZOPK. Od stanovisek dotčených orgánů se může pořizovatel odchýlit jedině na základě řešení rozporů.²¹¹ Předpokládá se však, že se pořizovatel nejprve pokusí o smírné odstranění rozporů (ustanovení § 5 SŘ), tj. pokusí se dohodnout kompromis s dotčeným orgánem, který stanovisko vydal. Pokud ke kompromisu dojde, na místo uzavření dohody dotčený orgán vydá nové stanovisko a v jeho odůvodnění uvede skutečnosti, kvůli kterým došlo k jeho změně. Pokud se takto odstranit rozpor nepodaří, pořizovatel postupuje podle ustanovení § 136 odst. 6, resp. § 133 odst. 2 SŘ, dle tzv. dohodovacího řízení. Výsledkem řešení rozporu je dohoda o řešení rozporu, která v daném rozsahu nahrazuje původní stanovisko a je závazná pro vydání územního opatření.²¹²

Připomínky (lze předpokládat, že i námitky) zpracovává pořizovatel samostatně do 90 dnů od uplynutí lhůty pro jejich podávání. Tento návrh vyhodnocení připomínek, uplatněných k návrhu územního opatření, obsahuje odůvodnění pouze tehdy, pokud je navrženo připomínce nevyhovět nebo vyhovět pouze částečně. Věcně související připomínky lze vyhodnotit společně. Lhůtu pro podávání stanovisek, připomínek a lze předpokládat, že i námitek může pořizovatel v případě ÚOAÚ z důležitých důvodů zkrátit.

V ustanovení § 127 odst. 5 nového StavZ je v druhé větě stanoveno „*Návrh územního opatření o stavební uzávěře musí být dohodnut s dotčenými orgány, které uplatnily svá stanoviska, není-li v rámci řešení rozporu stanoveno jinak.*“ Proč je povinnost dohody s dotčenými orgány stanovena pouze u návrhu ÚOSU, a ne u ÚOAÚ, zákon ani důvodová zpráva neupřesňuje. Dle mého názoru se jedná o chybu v psaní a věta by měla znít „*Návrh územního opatření musí být dohodnut s dotčenými orgány, které uplatnily svá stanoviska, není-li v rámci řešení rozporu stanoveno jinak.*“ a povinnost dohody s dotčenými orgány, které uplatnily svá stanoviska, by tak měla platit pro vydání jak ÚOSU, tak ÚOAÚ.

Z výše uvedeného vyplývá, že návrh územního opatření se písemně projedná s dotčenými orgány až po jeho zveřejnění. Ve stejné fázi mohou uplatnit připomínky obce a kraje, jejichž území se územní opatření týká a také veřejnost. Totéž platí pro osoby oprávněně podávat námitky. To znamená, že se kraje, obce a veřejnost a osoby oprávněně podávat námitky nemohou bránit připomínkami ani námitkami proti návrhu, v němž již jsou zpracovány stanoviska dotčených orgánů. Ze zákona nevyplývá povinnost pořizovatele zveřejnit návrh územního opatření, ve kterém jsou již zpracována stanoviska dotčených orgánů, případně zpracovány výsledky řešení rozporů.

²¹¹ Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna, volební období 2017–2021. Tisk č. 1 008: Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., s. 297.

²¹² Tamtéž, s. 247.

Územní opatření vydává formou opatření obecné povahy příslušný úřad územního plánování v přenesené působnosti nebo Nejvyšší stavební úřad. Pořizovatel zajistí vložení územního opatření do národního geoportálu územního plánování do 7 dnů po jeho vydání. Územní opatření a adresu jeho uložení v národním geoportálu územního plánování oznámí pořizovatel veřejnou vyhláškou. Dnem doručení veřejné vyhlášky, tj. patnáctým dnem po vyvěšení, nabývá územní opatření účinnosti. Navíc se územní opatření opatří záznamem o účinnosti, který obsahuje označení správního orgánu, který územní opatření vydal, datum nabytí účinnosti územního opatření, jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední osoby pořizovatele a otisk úředního razítka.

Dojde-li ke zrušení územního opatření nebo jeho části soudem, úřad územního plánování nebo Nejvyšší stavební úřad, jehož územní opatření bylo zrušeno, zveřejní rozsudek v národním geoportálu územního plánování.

Příslušný úřad územního plánování nebo Nejvyšší stavební úřad (tj. úřad, který ÚOSU pořídil a vydal) může na žádost povolit výjimku z podmínek, omezení nebo zákazu stavební činnosti podle ÚOSU. V případě povolení výjimky musí být v odůvodnění prokázáno, že výjimka neohrožuje účel, pro který bylo ÚOSU vydáno. Proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat. Stejně jako dle StavZ, výjimku z ÚOAÚ nelze udělit.

3.4 Navrhované změny nového StavZ

V říjnu 2022 vláda schválila novelu nového StavZ, kde se opouští původně uvažovaný model centralizované státní stavební správy v čele s Nejvyšším stavebním úřadem. To znamená, že Nejvyšší stavební úřad a jemu podřízené soustavy, tedy krajské stavební úřady, pravděpodobně nevzniknou.²¹³ Základem nové soustavy stavební správy by tak měly být obecní úřady obcí s rozšířenou působností a další obecní úřady obcí. Krajské úřady budou vykonávat působnost nadřízeného správního orgánu vůči obecním úřadům.

V oblasti územního plánování je cílem novelizací posílení role samosprávy při pořizování územních opatření a také mimo jiné v oblasti pořizování územně plánovacích dokumentací. Opět se také zavede politika územního rozvoje, která bude strategickým nástrojem územního plánování na úrovni státu.²¹⁴

Blíže to má vypadat tak, že funkci Nejvyššího stavebního úřadu bude vykonávat Ministerstvo pro místní rozvoj. Co se týče územních opatření, jak vyplývá ze stanoviska

²¹³ Viz Bartoš: *Zjednodušíme výstavbu v České republice*. [online]. pirati.cz, 27. října 2022 [cit. 22. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/stavebni-zakon-bartos.html>.

²¹⁴ Bartoš: *Novela nového stavebního zákona je zcela nutná* [online]. mmr.cz, 18. října 2022 [cit. 22. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/bartos-novela-noveho-stavebniho-zakona-je-zcela-nu>.

Legislativní rady vlády, má dojít k posílení role samosprávy v procesech pořizování územních opatření rozdělením kompetencí v procesu pořizování mezi samosprávu a státní správu, a to v obdobném rozsahu, jako je tomu při pořizování územně plánovacích dokumentací, kdy samospráva (rada obce nebo rada kraje) rozhoduje o pořízení a vydává územní opatření, zatímco příslušný úřad územního plánování zajistí jeho pořízení.²¹⁵ V navrhovaném znění nového StavZ je uvedeno, že ministerstvo pořizuje a vydává ÚOSU, jedná-li se o změny v území celostátního významu a pořizuje a vydává ÚOAÚ, ovlivní-li svým významem, rozsahem nebo využitím území více krajů nebo států. Krajský úřad pořizuje ÚOSU, jedná-li se o změny v území nadmístního významu a pořizuje ÚOAÚ, ovlivní-li svým významem, rozsahem nebo využitím území více obcí. Rada kraje rozhoduje o pořízení a vydává územní opatření, k jejichž pořízení je příslušný krajský úřad. Dále rada obce a v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce rozhoduje o pořízení a vydává územní opatření pro území obce.²¹⁶ Novelou se tedy nový StavZ po vzoru StavZ vrací k původním vydavatelům územních opatření. Ne však úplně, protože na rozdíl od původního znění nového StavZ i ministerstvo může rozhodovat o pořízení, pořizovat a vydávat územní opatření.

Další poměrně zásadní změna, uvedená v návrhu znění nového StavZ, se týká podávání námitek. V návrhu ustanovení § 127 odst. 5 je uvedeno, že proti návrhu územního opatření nelze podat námítky podle části VI. SŘ. Původní znění nového StavZ námítky nevykloučovalo. Jedná se o oslabení pozice vlastníka nemovitosti, jehož práva, povinnosti nebo zájmy, související s výkonem vlastnického práva, mohou být územním opatřením přímo dotčeny. Dle připomínek ministra pro legislativu a předsedy Legislativní rady vlády, návrh vyloučit možnost podávat k návrhům územních opatření námítky podle SŘ není nijak právně odůvodněn. Z toho, že tato výlučka platí pro návrhy územně plánovací dokumentace, neplyne, že musí platit i pro návrhy územních opatření, jejichž povaha je jiná. Z hlediska ochrany vlastnického práva je tak ještě méně legitimní než v případě návrhu územně plánovací dokumentace.²¹⁷

²¹⁵ Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další zákony. Čj. 877/22. s. 2. Ze dne 8. září 2022. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCD9C8636/>.

²¹⁶ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCD9C8636/>.

²¹⁷ Připomínky ministra pro legislativu a předsedy Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a některé další související zákony. Příloha k č.j. 16602/2022-UVCR. K bodu 153. a 154. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORNCD9C8636/>.

Závěr

Územní omezení majetkových práv je značně široký pojem. Tato práce se zabývala určitými druhy omezení a primárně se zaměřila na územní opatření. V úvodu práce je pojednáváno o územně plánovací dokumentaci. Jakožto jeden z institutů, omezující majetková práva, se dotýká každého vlastníka nemovitosti v České republice. Hlavně v případě, kdy vlastník nemovitosti plánuje určitý záměr. Ten musí být vždy v souladu s touto územně plánovací dokumentací, a musí se jí tak přizpůsobit. Územně plánovací dokumentace je důležitým prvkem, který je třeba zohlednit při vydávání územních opatření.

Dalším druhem veřejnoprávního omezení jsou ochranná pásma. Ta jsou vymezena v nespočtu právních předpisů a většinou v různých formách. Jejich vliv na majetková práva, týkající se nemovitosti, je velmi široký. Omezují nejen vlastníka, ale působí vůči každému, kdo by mohl na daném území vyvíjet určitou činnost. Omezení spočívá v nemožnosti něco konat (např. vysazovat určitý druh porostů), povinnosti něco strpět (např. vstup osoby na pozemek) nebo povinnosti něco konat.

Chráněné území je vymezené území, kde účelem je zákaz nebo omezení určité činnosti z důvodů zachování určité vlastnosti daného území nebo reakce na hrozící riziko. Je to podobný institut jako ochranná pásma, kde však rozdílem je to, že ochranná pásma jsou vymezena ke konkrétnímu objektu (např. stavbě nebo pozemku), kdežto chráněná území jsou vymezena plošně (např. výčtem konkrétních územních jednotek nebo popisem hranic daného území). Mají společné to, že jsou vymezena ve velkém množství právních předpisů, jsou vydávána v různých formách a působí erga omnes. Je třeba dodat, že na vlastníka působí všechna veřejnoprávní omezení kumulativně a musí je respektovat.

Jak již bylo uvedeno, práce se zaměřuje na územní opatření a jednou z otázek kladených v úvodu bylo „Na základě kterých ze čtyř typů územně plánovací dokumentace, o jejichž pořízení nebo pořízení její změny bylo rozhodnuto, lze vydat územní opatření o stavební uzávěře?“ Ačkoli na toto téma není dostatek informací ze znění zákona ani jeho smyslu, nelze dovodit, že by ÚOSU bylo možno vydat pouze na základě pořízení nebo pořízení změny některých typů územně plánovací dokumentace. Vztahuje se tak na všechny čtyři typy, tj. územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. To vyplývá z právní úpravy územně plánovací dokumentace, kde je stanoveno, že se rozhoduje o pořízení anebo o změně u všech typů územně plánovací dokumentace.

Další otázkou bylo „Jaká je doba trvání územních opatření?“ Jelikož účelem ÚOSU nemůže být trvalé omezení nebo zákaz stavební činnosti, je podstatným znakem dočasnost.

Zákon nestanoví žádnou konkrétní dobu, nicméně z povahy tohoto opatření lze dovodit, že účinnost je vázána na dobu do vydání nové územně plánovací dokumentace nebo její změny. Délka trvání stavební uzávěry v případě, kdy je ÚOSU pořízeno na základě jiného rozhodnutí či opatření v území, jimž se upravuje využití území, bude individuálně stanovena dle konkrétního případu. U ÚOAÚ je stanovena doba jednoznačně v ustanovení § 100 odst. 4 StavZ – Dnem nabytí účinnosti ÚOAÚ pozbývá v dotčeném území účinnosti vydaná územně plánovací dokumentace do doby vydání její změny nebo vydání nové územně plánovací dokumentace. ÚOAÚ pozbývá účinnosti dnem vydání nové územně plánovací dokumentace nebo její změny pro dotčené území.

V souvislosti s ÚOSU byla položena otázka, zda se zákaz stavební činnosti, uložen ÚOSU, vztahuje i na záměry již řádně povolené stavebním úřadem. Judikatura a komentářová literatura podává rozporuplné názory. V tomto případě nelze dojít k jednotnému řešení pro všechny situace. Bude potřeba hodnotit každý jednotlivý případ zvlášť. Záležet bude zřejmě, na základě kterého ze čtyř typů územně plánovací dokumentace, o jejichž pořízení nebo pořízení její změny bylo rozhodnuto, bylo vydáno ÚOSU. Dle mého názoru bude také důležité, z jakého důvodu má dojít ke změně územně plánovací dokumentace, tedy jaký je záměr. Pokud z připravované územně plánovací dokumentace (primárně územního rozvojového plánu a zásad územního rozvoje) vyplývá celostátní či nadnárodní projekt, je vhodnější, aby působila i na již povolené, ale ještě nezahájené záměry. Nicméně pokud by se jednalo o změnu územního plánu obce, z něhož by vyplývalo, že se dosavadní zastavitelné území má změnit na nezastavitelné například proto, že tyto zastavitelné plochy nebyly dlouhodobě využity, je nepřiměřené, aby byla zakázána již pravomocně povolená stavební činnost, natož již zahájena.

Výjimky z ÚOSU jsou nenápadným, ačkoli důležitým způsobem obrany vlastníka dotčené nemovitosti. Pojí se s nimi poměrně mnoho nejasností z důvodu strohé právní úpravy ve StavZ. Otázkou položenou na začátku však bylo, zda se jedná o rozhodnutí ve správním řízení a jak se lze proti němu bránit? Na základě analýzy dostupných zdrojů vyplývá, že rozhodnutí o výjimkách je rozhodnutím ve správním řízení. Na řízení se vztahuje zvláštní ustanovení o správních orgánech § 134 SŘ – řízení před kolegiálním orgánem, a to vzhledem k tomu, že se jedná o správní řízení vedené příslušnou radou (zastupitelstvem). Judikatura ani komentářová literatura nepodává jednoznačné řešení, jakým způsobem se proti rozhodnutí o výjimkách bránit. Dle nejnovějších rozhodnutí z roku 2022 soudy volí cestu dle ustanovení § 65 a násl. SŘS, tedy žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. V minulosti však soudy zastávaly názor, že toto rozhodnutí se nedotýká veřejných subjektivních práv vlastníka, jestliže na rozhodnutí o výjimce navazuje další řízení, neboť teprve navazující rozhodnutí (případně

souhlas podle StavZ), vydané v tomto dalším řízení, představuje zásah do práv, tedy teprve toto rozhodnutí bude přezkoumatelné ve správním soudnictví, přičemž výjimka v režimu dle § 75 odst. 2 SŘS, tedy jako závazný podklad jiného rozhodnutí. Nezbývá, než čekat, jak se k této problematice Nejvyšší správní soud v budoucnu postaví.

V aktuálním čase dochází k novelizacím již platného, ačkoli neúčinného nového StavZ. Dle posledních informací z Ministerstva pro místní rozvoj lze očekávat, že dojde k novelizacím i v souvislosti s územními opatřeními. Dle nynějšího znění nového StavZ lze představit pár významných změn oproti StavZ.

Nový StavZ stanoví maximální délku platnosti ÚOSU na 6 let. Lze to považovat za pozitivní změnu, neboť dle StavZ stanovit délku ÚOSU není povinné a v této souvislosti docházelo k mnoha soudním sporům, které se dostávaly až před Nejvyšší správní soud.

Dále nový StavZ obsahuje definici pojmu „asanace“, jimž se rozumí soubor opatření sloužících k ozdravení území, které vykazuje závady, zejména z důvodů hospodářských změn anebo postižení živelní pohromou nebo závažnou havárií. Nově se v úpravě ÚOAÚ, týkající se obsahových náležitostí, objevuje také pojem „sanace“, který ale tento zákon nedefinuje, nicméně by bylo vhodné definici v novém StavZ uvést.

V oblasti pořizování a vydávání územních opatření došlo k zásadnějším změnám. Dle aktuálního znění nového StavZ pořizovatelem a vydavatelem ÚOAÚ může být úřad územního plánování krajského úřadu nebo úřad územního plánování obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Pořizovatelem ÚOSU může být navíc i Nejvyšší stavební úřad. Pořízení a vydávání územních opatření má být výkonem státní správy. S největší pravděpodobností toto vše podlehe změně vzhledem k tomu, že zákonodárce odstoupil od zřízení Nejvyššího stavebního úřadu a jemu podřízené soustavy, tedy krajských stavebních úřadů, a dle vyjádření ministra pro místní rozvoj, oblast územních opatření má být výkonem samosprávy.

Dle StavZ ÚOAÚ je vydáváno na základě průzkumu a vyhodnocení dotčeného území. Nově jej bude potřeba i při vydávání ÚOSU. Tuto změnu hodnotím pozitivně, neboť dojde k omezení možnosti zneužití správního uvážení při pořizování a vydávání ÚOSU a při rozhodování o výjimkách z něj. Také dojde k posílení právní jistoty veřejnosti.

Asi poslední výraznější změnou je postup v podávání námitek proti návrhu územního opatření. Návrh územního opatření se písemně projedná s dotčenými orgány až po jeho zveřejnění. Ve stejné fázi mohou uplatnit připomínky obce a kraje, jejichž území se územní opatření týká a také veřejnost. Totéž platí pro osoby oprávněné podávat námítky. To znamená, že se kraje, obce a veřejnost a osoby oprávněné podávat námítky, nemohou bránit připomínkami ani námítkami proti návrhu, v němž již jsou zpracována stanoviska dotčených

orgánů. Toto řešení omezuje oprávněné osoby reagovat na změny, které mohou vyvstat z těchto závazných stanovisek. Bylo by vhodné upravit znění zákona tak, aby byla zachována možnost podávání připomínek či námitek i proti návrhu územního opatření, ve kterém jsou již zpracována stanoviska dotčených orgánů.

Dle schváleného vládního návrhu zákona, kterým se mění nový StavZ, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony, však dojde k mnoha změnám, jež jsou rozebrány v kapitole 3.4. Vzhledem k dynamickému vývoji nového StavZ, velkému množství připomínek a nesouhlasným názorům ze strany odborné veřejnosti předpokládám, že dojde k mnoha dalším změnám. Proto aktuální změny, dle mého názoru, není na místě podrobněji hodnotit.

I s poměrně okrajovými instituty, jako jsou ÚOSU a ÚOAÚ, může být spojeno mnoho problémů a nejasností. Právní úprava *de lege lata* není dostačující a ani nový StavZ neřeší všechny problematické aspekty. Otázkou je, zda zákonodárce využije příležitosti napravit nedostatky vzhledem k probíhajícím zásadním novelám nového StavZ.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

1. HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, 244 s. Dostupné z: <https://munispace.muni.cz/library/catalog/book/889>.
2. HANDRLICA, Jakub. *Ochranná a bezpečnostní pásma*. Praha: C.H. Beck, 2014, 216 s.
1. HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, 270 s.
2. HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník*. 3. vydání [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2009 [cit. 29. října 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
3. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s.
4. KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, 288 s.
5. PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, 331 s.
6. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011, 488 s. Dostupné z: <https://munispace.muni.cz/library/catalog/book/606>.
7. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s.

Komentářová literatura

1. MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 1216 s. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
2. MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, 954 s.
3. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
4. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – komentář*. 5. vydání. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 30. října 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
5. PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář podle stavu k 1. 6. 2020*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020, 1104 s.

Odborné časopisy

1. BALOUNOVÁ, Jana. Chráněná území jako institut omezující vlastnické právo. *Právní rozhledy* [online databáze], 2018, č. 6, s. 197-206. [cit. 24. října 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
2. KORBEL, František, HLAVIČKA, Josef, BURYAN, Jiří, FIKAR, Jan. Stavební právo se od ledna dočká změn. *Real Estate Flash* [online databáze], 2020, č. 12 [cit. 24. října 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
3. ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal. Památková péče po novele liniového zákona. *Stavební právo. Bulletin* [online databáze], 2022, č. 1, s. 27–45. [cit. 24. října 2022]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz.

Právní předpisy

1. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákon č. 79/1957 Sb., o výrobě rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrisační zákon), ve znění pozdějších právních předpisů.
4. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), v znení neskorších predpisov.
12. Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

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

Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04 (N 13/36 SbNU 139).
2. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 1. srpna 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06 (N 147/42 SbNU 183).
3. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 6. ledna 2010, sp. zn. II. ÚS 2691/09 (U 1/56 SbNU 827).
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. června 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60 (č. 1341/2007 Sb.).
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 (č. 740/2006 Sb.).
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644 (č. 2106/2010 Sb.).
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136 (č. 1795/2009 Sb.).
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142 (č. 1941/2009 Sb.).
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2013, č. j. 8 As 8/2011-66 (č. 2908/2013 Sb.).
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86 (č. 2405/2011 Sb.).
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191 (č. 2970/2014 Sb.).
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103 (č. 2396/2011 Sb.).
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2014, č. j. 7 As 75/2013-53.
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, č. j. 1 Ao 2/2008-141.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. října 2017, č. j. 1 As 97/2016-63.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2011, č. j. 3 Ao 7/2010-73.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2019, č. j. 1 As 454/2017-102.

18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2011, č. j. 5 Ao 5/2011-27.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2010, č. j. 1 As 77/2010-95.
21. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489 (č. 2606/2012 Sb.).
22. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2022, č. j. 54 A 9/2022-148.
23. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2017, č. j. 50 A 13/2017-86.
24. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2022, č. j. 59 A 38/2021-55.
25. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č. j. 50 A 11/2017-290.
26. Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2017, č. j. 45 A 13/2016-56.
27. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 2. 2020, č. j. 57 A 160/2018-48.
28. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 5. 2022, č. j. 30 A 12/2022196.
29. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2016, č. j. 3 A 46/2013-102.

Internetové stránky a ostatní použité zdroje

1. Ústav územního rozvoje. *Vzájemné vazby nástrojů územního plánování* [online]. uur.cz [cit. 12. listopad 2018]. Dostupné z: http://www.uur.cz/principy/konference/KapitolaD/D31_VzajemneVazbyNastrojuUPD_20060919.pdf.
2. *1 000 otázek ke stavebnímu právu* [online]. uur.cz [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.uur.cz/uzemni-planovani/1000-otazek-ke-stavebnimu-pravu/1000-otazek/?password=60>.
3. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna, volební období 2002–2006. Tisk č. 998. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném k 01.06.2005. Dostupné z: databáze next.codexis.cz.
4. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna, volební období 2010–2013. Tisk č. 573: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>.
5. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna, volební období 2017–2021. Tisk č. 1 008: Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0>.

6. Územní opatření o stavební uzávěře vydané Radou města Hranice ze dne 3. prosince 2019, č. j. ORM/38777/19-8. Dostupné z: <https://www.mesto-hranice.cz/clanky/uzemni-opatreni-o-stavebni-uzavere>.
7. Územní opatření o stavební uzávěře vydané Radou města Jílové u Prahy dne 16. února 2021, č. 4.3.1.21. Dostupné z: <https://www.jilove.cz/verejna-vyhlaska-oznameni-o-vydani-opatreni-obecne-povahy-uzemni-opatreni-o-stavebni-uzavere/d-5944>.
8. Bartoš: *Zjednodušíme výstavbu v České republice* [online]. pirati.cz, 27.října 2022 [cit. 22. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/stavebni-zakon-bartos.html>.
9. Bartoš: *Novela nového stavebního zákona je zcela nutná* [online]. mmr.cz, 18. října 2022 [cit. 22. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/bartos-novela-noveho-stavebniho-zakona-je-zcela-nu>.
10. *Národní geoportál územního plánování* [online]. mmr.cz [cit. 22. listopadu 2022]. Dostupné z: [https://mmr.cz/cs/microsites/projekty-irop/projekty-\(1\)/projekt](https://mmr.cz/cs/microsites/projekty-irop/projekty-(1)/projekt).
11. Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další zákony. Čj. 877/22. Ze dne 8. září 2022. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCD9C8636/>.
12. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCD9C8636/>.
13. Přípomínky ministra pro legislativu a předsedy Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a některé další související zákony. Příloha k č.j. 16602/2022-UVCR. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORNCD9C8636/>.

Shrnutí

Diplomová práce na základě analýzy právní úpravy, judikatury a doktrinálních závěrů zjišťuje druhy územních omezení majetkových práv a primárně se zabývá územním opatřením o stavební uzávěře a územním opatřením o asanaci území. Práce se věnuje jejich podrobné analýze, nalézá nedostatky právní úpravy a navrhuje jejich řešení. Práce se dále zabývá analýzou právní úpravy územních opatření v novém stavebním zákoně, kterému běží legisvakantní lhůta. Závěrem se pojednává o připravovaných novelizacích nového stavebního zákona týkajících se územních opatření.

Klíčová slova

Územně plánovací dokumentace – nástroje územního plánování – územní opatření stavební uzávěra asanace území opatření obecné povahy – stavební zákon

Abstract

Based on the analysis of legal regulation, case law and doctrinal conclusions, the thesis identifies the types of territorial restrictions of property rights and primarily deals with the territorial measure of building closure and the territorial measure of land remediation. The thesis analyses them in detail, finds shortcomings of the legislation and proposes solutions. The thesis also deals with the analysis of the legal regulation of zoning measures in the new Building Act (*vacatio legis*). Finally, it discusses the forthcoming amendments to the new Building Act concerning zoning measures.

Keywords

spatial planning documentation – spatial planning measures – zoning measures – Construction Ban – land remediation – Measures of a General Nature – Building Act