



Odborný článek

Vztah regulačních plánů z podnětu a stavební uzávěry

Anna Lajčíková

Autorka je interní doktorandkou na Katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Disertační výzkum autorky se týká vlastnického práva a jeho ochrany v územním plánování. Autorka zároveň působí jako právnička na Magistrátu města Olomouce, konkrétně odboru dopravy a územního rozvoje, který vykonává mimo jiné činnost úřadu územního plánování.

Abstrakt

Tento článek se zabývá problematikou regulačních plánů z podnětu a územních opatření o stavební uzávěře. Pro oba uvedené instituty obsažené ve stavebním zákoně je společná možnost významných dopadů do práv dotčených osob. Článek provádí základní charakteristiku obou institutů, přičemž se soustředí na ty vlastnosti, které jsou příčinou omezení práv dotčených osob. Následně jsou podrobně rozebrány možné účinky zkoumaných institutů stavebního práva. Tyto jsou mezi sebou porovnány za účelem ověření hypotézy, že se účinky obou institutů shodují.

Abstract

This article deals with the issue of regulatory plans and of territorial measures on public works obstructions. Both of these legal instruments contained in Czech Constuction Act have in common the possibility of the consequences for the rights of private persons. This article defines both of these instruments and is focusing on their properties, which are the cause of restrictions of private persons' rights. Furthermore it analyzes effects of these instruments. They are compared to each other to verify or disprove a thesis that their effects are in the end the same.

Úvod

Součástí ústavně zaručeného práva na samosprávu jako nezastupitelné složky demokracie¹ je také právo územních samosprávných celků rozhodovat o využití svého území.² Toto právo je naplňováno i za pomoci nástrojů územního plánování. Těmi jsou mimo jiné podle systematiky zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) regulační plán a územní opatření o stavební uzávěře.

Ve svém příspěvku se budu zabývat vazbami mezi regulačním plánem jako jednou z územně plánovacích dokumentací a územním opatřením o stavební uzávěře. Příspěvek je přitom zaměřen na regulační plány z podnětu. V odborné literatuře³ i v judikatuře soudů⁴ se objevuje názor, že regulační plán je de facto stavební uzávěrou. Ve svém článku se zaměřuji na to, zda je toto přirovnání zcela přiléhavé, případně za splnění jakých okolností. Cílem článku je tedy vyhodnotit, zda se regulační plány mohou svými účinky blížit stavební uzávěře a pokud ano, tak v jakých případech.

1. Územní opatření o stavební uzávěře

1.1 Charakteristika a účel územního opatření o stavební uzávěře

Součástí práva obce rozhodovat o svém území je také možnost v zákonem stanovených případech výstavbu zakázat. K tomu má obec k dispozici právě územní opatření o stavební uzávěře, které slouží k omezení nebo zákazu stavební činnosti v nezbytném rozsahu.

Stavební uzávěra je vydávána radou obce v přenesené působnosti, a to ve formě opatření obecné povahy. Účelem stavební uzávěry je ochrana veřejných zájmů s cílem naplnění cílů a úkolů územního plánování.⁵ Ochranou veřejného zájmu se zde přitom může rozumět jak snaha o zachování nezastavěného území, tak i naopak příprava výstavby komplexního charakteru.⁶ V souladu s § 18 odst. 4 stavebního zákona je totiž jedním z cílů územního plánování zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Podle § 18 odst. 2 stavebního zákona se pak územní plánování zabývá komplexním řešením využití území. Uvedeným účelům odpovídá také § 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona, který jako jeden z úkolů územního plánování jmenuje stanovení podmínek pro obnovu a rozvoj sídelní struktury.

1.2 Předpoklady uplatnění stavební uzávěry

Situace, ve kterých je možné vydat územní opatření o stavební uzávěře, jsou jmenovány v § 97 odst. 1 stavebního zákona. První z nich je stav, kdy by mohla stavební činnost ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Nejprve se zastavme u první z podmínek, kterou je rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace či její změny. Územně plánovací dokumentaci rozumíme v souladu s § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Nepostačí přitom pouhý úmysl územního samosprávného celku, ale musí již být alespoň rozhodnuto o jejich pořízení. V případě zásad územního rozvoje se toto rozhodnutí nevzdává, jelikož se jedná v souladu s § 187 odst. 3 stavebního zákona o obligatorně pořizovaný dokument. Rozhodnutí o pořízení

územního plánu vydává zastupitelstvo obce, a to v souladu s § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona. V případě regulačního plánu je rozhodnutí svěřeno v souladu s § 62 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona zastupitelstvu obce nebo kraje.

Druhou z možných podmínek vzniku je existence jiného rozhodnutí nebo opatření, kterým se upravuje využití území. Za rozhodnutí, kterým se upravuje využití území, by se mělo podle mého názoru pokládat územní rozhodnutí spolu se všemi jinými formami správních činností, které mohou nastoupit namísto něj. Podle § 76 stavebního zákona lze umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území i využití území a chránit důležité veřejné zájmy jen na základě územního rozhodnutí nebo souhlasu, nestanoví-li zákon jinak. Kromě územního rozhodnutí se může jednat o veřejnoprávní smlouvu, společné povolení a společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Výklad by tedy neměl být omezen pouze na rozhodnutí ve smyslu § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Kromě uvedeného rozhodnutí a úkonů, kterými je možné jej nahradit, počítá zkoumaná právní norma také s existencí opatření, kterým se upravuje využití území. Z tohoto důvodu může být podmínkou vzniku územního opatření o stavební uzávěře také druhé z územních opatření, a to o asanaci území. Podle § 97 odst. 2 stavebního zákona se uvedené opatření využije, pokud došlo v důsledku živelné pohromy či závažné havárie k podstatnému zásahu do využití území a je nutné stanovit podmínky pro jejich odstranění a pro další využití území.

Druhou ze situací, kdy lze využít stavební uzávěru, je zrušení nebo změna rozhodnutí o námitkách nebo územního plánu či jeho části. O námitkách, které mohou v procesu pořizování územního plánu podávat osoby uvedené v § 52 odst. 2 stavebního zákona, musí být rozhodnuto. Proti tomuto rozhodnutí není v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu možné podat odvolání ani rozklad. Není však vyloučeno podání podnětu k zahájení přezkumného řízení.⁷ Nadřízený správní orgán má v souladu s § 97 odst. 3 správního řádu pravomoc rozhodnutí zrušit nebo změnit. Není vyloučeno ani podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“). To však lze pouze za situace, kdy není možné podat návrh na zrušení územního plánu nebo jeho části.⁸ Takovou situaci si lze představit jen stěží. Lze souhlasit s Davidem Hejčem a Lenkou Bahýlovou, podle kterých se za současné právní úpravy jedná pouze o možnost teoretickou.⁹ V případě, že opravdu dojde některým z uvedených postupů ke zrušení nebo změně rozhodnutí o námitkách, je obec povinná podle § 54 odst. 4 stavebního zákona uvést územní plán do souladu s takovým rozhodnutím.

Stejně tak nelze podat opravný prostředek podle § 173 odst. 2 správního řádu ani proti územnímu plánu samému. Je však možné podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Jak je již naznačeno výše, je také umožněna soudní kontrola, a to prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. soudního řádu správního. Zastupitelstvo obce musí v tomto případě bezodkladně rozhodnout o porřízení územního plánu nebo jeho změny.¹⁰

V případě, kdy se obec z důvodu ochrany veřejných zájmů rozhodne po zrušení územního plánu nebo jeho části využít územního opatření o stavební uzávěře, měla by mít podle mého názoru také vždy na mysli, že proces jeho porřízení nemusí být krátkodobý. Délka trvání se bude samozřejmě případ od případu lišit, nicméně je nutné ji počítat v řádu měsíců. V případě, že dojde ke zrušení územního plánu nebo jeho části soudem, je v pravomoci soudu určit v rozhodnutí den, kterým se ruší.¹¹ V případě obavy o zachování veřejných zájmů proto považuji za vhodné soudu navrhnout, aby

této své možnosti využil a vytvořil tak územnímu samosprávnému celku časový prostor pro přijetí územního opatření o stavební uzávěře. Jedná se o dvě různé pravomoci různých subjektů, které se mohou vzájemně doplňovat. Závěr, že vydání územního opatření o stavební uzávěře není vyloučeno ani při využití oprávnění soudu určit den, kterým se územní plán nebo jeho část ruší, potvrzuje také judikatura správních soudů.¹²

1.3 Účinky stavební uzávěry

Právě z důvodu obav z výstavby, která by mohla v mezidobí v území vzniknout, má územní samosprávný celek možnost přijmout stavební uzávěru. Územní opatření o stavební uzávěře musí podle § 99 odst. 3 stavebního zákona stanovit omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném území, dobu trvání stavební uzávěry a případně podmínky pro povolení výjimek. Podrobnosti obsahu stanoví § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“). Dle účelu, pro který se stavební uzávěra vydává, je nutné co nejpřesněji určit rozsah a obsah omezení nebo zákazu činnosti. Není pravidlem, aby byla v daném území zakázána veškerá stavební činnost. Naopak, stavební činnost lze podle § 97 odst. 1 stavebního zákona omezit nebo zakázat pouze v nezbytném rozsahu. Stavební uzávěra proto může zakázat jen ty činnosti, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí zamýšlené využití území.¹³ Územním opatřením o stavební uzávěře nelze nikdy omezit nebo zakázat udržovací práce. Vlastníci staveb v území, kde byla vydána stavební uzávěra, totiž nadále mají povinnost tyto stavby v souladu s § 139 stavebního zákona udržovat.¹⁴ Nad to je možné i v případě výslovně omezené či zakázané stavební činnosti požádat o výjimku. O udělení výjimky z přijatého územního opatření má pravomoc rozhodnout rada obce. Rada je přitom limitována podmínkami určenými v územním opatření a povinností neohrozit cíl sledovaný přijatým územním opatřením.

Veškeré účinky stavební uzávěry jsou omezeny dobou jejího trvání. Právě dočasnost je jejím pojmovým znakem.¹⁵ Na druhou stranu je vzhledem k situacím popsaným výše zjevné, že dobu, po kterou bude stavební uzávěra plnit svou roli, lze odhadnout jen stěží. Územní samosprávný celek dopředu nemůže znát datum vydání územně plánovací dokumentace nebo její změny, či jiného rozhodnutí nebo opatření v území. Není proto nutné vázat dočasnost na konkrétně stanovené datum.¹⁶ Na to pamatuje také § 17 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb., podle kterého obsahuje územní opatření dobu trvání stavební uzávěry, lze-li ji určit. Přesto představuje doba působení stavební uzávěry vždy jeden z bodů přezkumu souladu územního opatření se zákonem.¹⁷ Omezení územním opatřením musí být vždy nezbytné, a to nejen z hlediska věcného a prostorového, ale i časového.¹⁸ Dle judikatury by se jednalo o nepřípustnou délku omezení v případě, kdy je obec dlouhodobě, bezdůvodně a svévolně nečinná při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno.¹⁹

2. Regulační plán

2.1 Charakteristika a typy regulačních plánů

Regulační plán je jednou z územně plánovacích dokumentací podle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona. Stanovuje podrobné podmínky pro uspořádání území. Je taktéž vydáván formou opatření

obecné povahy. Regulační plán může vznikat jak na úrovni obcí, tak i krajů. Mimo to umožňuje stavební zákon také vydání regulačního plánu v ploše, která je součástí vojenského újezdu. Regulační plány vydává zastupitelstvo územního samosprávného celku, případně Ministerstvo obrany. V případě krajů jako vyšších územních samosprávných celků připadá v úvahu vydání regulačního plánu pouze v ploše nebo koridoru vymezeném zásadami územního rozvoje. V takovém případě musí jeho regulace směřovat ve shodě s § 5 odst. 4 stavebního zákona pouze k záležitostem nadmístního významu.²⁰ Nadmístními jsou plochy, které svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, případně krajů.²¹ Nadmístní význam přitom může plynout také z charakteru staveb, které mohou být v takové ploše umístěny. Takovými stavbami jsou dle judikatury například větrné elektrárny²² nebo mimoúrovňové křižovatky silničního okruhu kolem Prahy.²³

V případě regulačního plánu obce ještě dále rozlišujeme dvě možné situace. První z nich je zakotvení regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování v území přímo v územním plánu. Mimo to může obec regulační plán pořídit pouze v situaci, kdy nemá vydaný územní plán a zároveň se nebude měnit charakter zastavěného či nezastavěného území. Dále rozlišujeme dva druhy regulačních plánů dle postupu při jejich pořizování, a to regulační plán z podnětu a na žádost. Podmínka pořízení regulačního plánu pro rozhodování v území se může týkat obou z těchto uvedených typů. To vyplývá již ze samotného jazykového znění § 43 odst. 2 stavebního zákona. Jak již bylo uvedeno v úvodu, zaměřuji se v článku pouze na regulační plány z podnětu.

2.2 Obsah a účel regulačního plánu

Regulační plán v souladu s § 61 odst. 1 stavebního zákona stanoví pro konkrétní plochy podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán zpodrobněje regulaci obsaženou v územním plánu. Stanovená regulace musí směřovat k naplnění cílů a úkolů územního plánování zakotvených v § 18 a § 19 stavebního zákona. Minimálním obsahem regulačního plánu musí být vždy podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšných staveb nebo opatření. Podrobnosti obsahu regulačního plánu normuje příloha č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Je tedy patrné, regulační plán by měl pouze upřesnit podmínky pro uspořádání a změny v území, a nikoli změnám na rozdíl od stavební uzávěry zabránit.

Podle bodu I. odst. 1 písm. i) uvedené vyhlášky může být součástí regulačního plánu také výčet územních rozhodnutí, které nahrazuje. Z tohoto důvodu je na regulační plán také často nahlíženo jako na realizační nástroj územního plánování.²⁴ Nahrazení územních rozhodnutí je však podle § 61 odst. 2 stavebního zákona pouhou možností, nikoli povinností. Toho si byl ostatně vědom i zákonodárce, když v důvodové zprávě k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) uvádí, že „ustanovení § 61 odst. 2 se liší od dosavadní právní úpravy tím, že regulační plán může (dosud podle většiny výkladů musel) nahradit některá nebo i všechna územní rozhodnutí. Např. u regulačních plánů pro historická jádra měst není účelné stanovit povinnost nahrazovat územní rozhodnutí, jejich posláním je pouze regulovat případné záměry, které nemusí být v době vydání regulačního plánu známy.“²⁵ V některých případech se tak o realizaci územního plánu bude hovořit jen stěží.

V případě, že územní plán stanoví jako podmínku pro rozhodování o změnách v území pořízení regulačního plánu, musí zároveň v souladu s bodem I. odst. 2 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. obsahovat zadání regulačního plánu. Samostatné zadání již následně vypracováváno nebude, když zastupitelstvo obce současně s vydáním územního plánu vydává i zadání budoucích regulačních plánů. Mimo to musí územní plán obsahovat ještě výslovné stanovení, zda se bude jednat o regulační plán z podnětu nebo na žádost, a v případě regulačního plánu z podnětu navíc přiměřenou lhůtu pro jeho vydání.

3. Regulační plán jako podmínka pro rozhodování o změnách v území

3.1 Možnost stanovení podmínky vydání regulačního plánu

V územním plánu lze v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona vymezit plochu nebo koridor, ve kterém bude rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. Je tedy právem příslušného územního samosprávného celku rozhodnout se, zda uvedené instituty využije, a pokud ano, tak které. V případě výběru z více možných alternativ se z hlediska správního práva jedná o výkon správního uvážení. Je tedy na správní úvaze zastupitelstva obce, zda bude územní plán obsahovat podmínku vydání regulačního plánu, případně kterých konkrétních ploch se bude týkat.

V případě výkonu správní úvahy je nutné dodržovat zásadu legality, která je předpokladem pro uplatnění dalších zásad.²⁶ Podle § 2 odst. 1 správního řádu postupuje správní orgán v souladu s právními předpisy. Podle § 2 odst. 2 správního řádu uplatňuje správní orgán svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Tyto požadavky lze srovnat s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.²⁷ Příslušný územní samosprávný celek tedy nesmí svou pravomoc vymezit v územním plánu plochy, v nichž bude rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu, využít k jiným účelům, než ke kterým je tato svěřena. Nemělo by proto být možné, aby účelem (či faktickým důsledkem) těchto institutů byla stavební uzávěra. Takový postup by byl v rozporu se zásadou legality i zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení.

3.2 Lhůta pro vydání regulačního plánu

V případě podmínění změn v území vydáním regulačního plánu z podnětu, musí být stanovena přiměřená lhůta pro jeho vydání. To je samozřejmé již jen s ohledem na tu skutečnost, že proces pořizování regulačního plánu není krátkodobý. Pokud není ve stanovené lhůtě regulační plán pořízen, pozbývá zkoumaná podmínka platnosti. Toto pravidlo se dostalo do stavebního zákona novelizací provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. Dřívější znění zákona žádnou obdobnou lhůtu neobsahovalo. To vedlo k tomu, že v případě nečinnosti zastupitelstva obce, které má pravomoc regulační plán vydat, se v dotčeném území nemohlo rozhodovat o změnách v území. Tímto krokem tedy zastupitelstvo obce na dané území uplatnilo de facto stavební uzávěru. Vzhledem k tomu, že územní opatření o stavební uzávěře vydává v souladu s § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona rada obce, byla tímto navíc obcházena i jeho pravomoc.

V neposlední řadě je nutné územní plán chápat jako zásah do vlastnického práva podle čl. 11 Listiny

základních práv a svobod. Může to být právě podmínka vydání regulačního plánu, která je s to zasáhnout do tohoto práva velmi významně, když znemožňuje vlastníkům pozemků po určitý čas v zásadě jakékoli změny v území. Zásahy do vlastnického práva přitom musí mít dle ustálené judikatury zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny na základě zákona, z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.²⁸ I za situace, kdy v právní úpravě neexistoval požadavek na vydání regulačního plánu v určité lhůtě, bylo nutné postupovat vždy v souladu s těmito kritérii.²⁹ Pokud by územní plán stanovil lhůtu pro vydání regulačního plánu nepřiměřeně dlouhou, nepůjde o řešení proporcionální a tím pádem bude územní plán v této části nezákonný.

V souladu s judikaturou proto byla do současné právní úpravy zakotvena povinnost pořídit regulační plán z podnětu v přiměřené lhůtě. Zákon tedy ani v současnosti nepočítá s konkrétně určenou lhůtou. To by podle mého názoru ani nebylo s ohledem na výše uvedená kritéria možné. Je nutné vždy vycházet z okolností případu, zda se ještě bude jednat o lhůtu přiměřenou či nikoli.

Podle čl. II bodu 5. zákona č. 350/2012 Sb. platí, že pořízení a vydání regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování v ploše nebo koridoru vymezeném v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu není uvedena lhůta pro pořízení a vydání regulačního plánu. Lze tak mít za to, že zákonodárce považoval za obecně přiměřenou právě lhůtu čtyř let. Ve lhůtě čtyř let musí být v souladu s § 55 odst. 1 stavebního zákona také předkládána zpráva o uplatňování územního plánu.³⁰ Její součástí jsou mimo jiné pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu v rozsahu zadání změny.³¹ Zadání změny územního plánu pak obsahuje právě požadavky na prověření vymezení ploch a koridorů, v nichž bude rozhodování podmíněno vydáním regulačního plánu.³² Uvedené jistě neznamená, že jakákoli delší lhůta pro zpracování regulačního plánu neobstojí. Jak je výše uvedeno, přiměřenost lhůty bude nutné vždy hodnotit vzhledem k okolnostem daného případu. V úvahu tak bude přicházet zejména celkový počet regulačních plánů, které byly stanoveny jako podmínka pro rozhodování v území nebo rozsah dotčených ploch.³³ V takových odůvodněných případech lze považovat i delší lhůtu za proporcionální.

3.3 Účinky regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování o změnách území

Dokud nedojde k vydání regulačního plánu, nemůže být rozhodováno o změnách v území. Změnou v území je jakákoli změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umisťování staveb a jejich změn.³⁴ Změny v území se dějí typicky na podkladě územního rozhodnutí anebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak. Jiným způsobem je například veřejnoprávní smlouva, společné povolení a společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Mimo to je podle mého názoru za změnu v území nutné považovat také souhlas či povolení ke změně v užívání území podle § 127 stavebního zákona, stejně jako dodatečné povolení stavby podle § 129 stavebního zákona. Lze však podle mého názoru uvažovat nad stanovením výjimek z tohoto zákazu, které by byly zakotveny přímo v územním plánu. To lze dovodit z požadavku minimalizace zásahů opatření obecné povahy. V opačném případě jsou změny v území, bez ohledu na jejich rozsah i intenzitu až do okamžiku nabytí účinnosti regulačního plánu vyloučeny.

Ačkoli ke změnám v území může vést také územní opatření o asanaci území, nelze jej podle mého

názoru považovat za rozhodnutí o změně v území ve smyslu § 43 odst. 2 stavebního zákona. Zde je nutné oproti již uvedenému výkladu pojmu rozhodnutí či opatření v území, kterým se upravuje využití území uvedeném v kapitole 1.2, hledat podstatný rozdíl v samotném textu právní normy. V nyní zkoumané právní normě je totiž uveden pouze pojem rozhodnutí o změně v území, nikoli již opatření, kterým se upravuje využití území. S ohledem na použití jiné terminologie se lze domnívat, že taktéž zákonodárce spatřoval mezi těmito pojmy rozdíl. Vzhledem k tomu, že právní norma se omezuje pouze na rozhodnutí a neuvádí opatření, je nutné dospět k závěru, že vydání regulačního plánu by nebylo podmínkou pro případné přijetí územního opatření o asanaci území. K tomuto závěru podle mého názoru vede také smysl a účel právní normy. Smyslem územního opatření o asanaci území je odstranění dopadů živelné pohromy nebo závažné havárie nebo v území, kde se nachází závadné stavby, které je nutné odstranit. Jedné se tak o mimořádné situace, které si budou zpravidla žádat okamžitá řešení. Pak by byla naopak v rozporu s ochranou veřejných zájmů povinnost vyčkat při změnách v území na vydání regulačního plánu. Podle § 100 odst. 4 stavebního zákona navíc nabytím účinnosti tohoto územního opatření pozbývá v dotčeném území účinnosti vydaná územně plánovací dokumentace, kterou se rozumí i regulační plán.

Jak je vidět, je v případě podmínky pořízení regulačního plánu velmi omezena možnost jakýmkoli způsobem do území zasahovat. Omezení se mohou týkat až na výše uvedený rozdíl týkající se územního opatření o asanaci území stejného okruhu případů. V kapitole 1.3 jsou popsány účinky územního opatření o stavební uzávěře. Na rozdíl od regulačního plánu může být stavební uzávěra uplatněna vždy pouze v nezbytném rozsahu, jak je popsáno výše. Z tohoto pohledu proto může podmínka pořízení regulačního plánu z podnětu vyznívat ještě přísněji, když se týká jakýchkoli změn v území.

4. Vztah regulačních plánů stabilizujících území a stavební uzávěry

Na závěr se budu zabývat regulačními plány, jejichž samotný obsah by mohl způsobit následky podobné stavební uzávěře. V kapitole 2.2 jsem zmínila minimální obsah tohoto nástroje územního plánování a skutečnost, že ne každý regulační plán musí nutně nahrazovat územní rozhodnutí. Další možný obsah regulačních plánů normuje příloha č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Některé regulační plány mohou stanovovat pouze podrobnější podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, aniž by řešily konkrétní umístění staveb. Jiné naopak mohou řešit přesné umístění staveb do území, a to i včetně napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.³⁵ Záleží pak pouze na daném územním samosprávném celku, jaký obsah z celé této škály bude regulační plán mít.

Některé z regulačních plánů se přitom drží právě jen stanovení podmínek pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a případného vymezení veřejně prospěšných staveb a opatření. V takovém případě se příliš neliší od obsahu samotného územního plánu, pouze se nevztahují na území celé obce. Cílem takového regulačního plánu může být snaha stabilizovat území před nechtěnými zásahy. Regulační plán v takovém případě výstavbu na rozdíl od stavební uzávěry nezakazuje, na druhou stranu jsou možné změny v území minimalizovány či omezeny pouze na zachování stávajícího stavu. Na rozdíl od stavební uzávěry není v takovém případě také stanovena doba tohoto omezení. Příkladem takových regulačních plánů mohou být ty řešící historická centra měst, anebo na druhé straně velká sídliště. V tomto případě totiž může být další výstavba nežádoucí, a to zejména z kapacitních důvodů. V takovém případě

se přistupuje například jen k řešením umožňujícím snížení deficitu statické dopravy či vymezení veřejných prostranství pro zeleň.

Je patrné, že v tomto případě není přirovnání k územnímu opatření o stavební uzávěře úplně přiléhavé. Na druhou stranu nelze tento typ regulačních plánů z podnětu při pojednání o vztahu obou institutů územního plánování vynechat, protože i v tomto případě lze podle mého názoru určitou paralelu s územním opatřením o stavební uzávěře nalézt.

Závěr

Článek se zabýval problematikou vztahu mezi regulačními plány z podnětu a institutem stavební uzávěry. Pro oba nástroje jsou společné významné blokační účinky. V případě územního opatření o stavební uzávěře je to dáno jeho obsahem. V případě regulačních plánů to může být dáno jak jejich obsahem, tak zejména časovým prostorem určeným pro jejich vydání. Obdobu obou institutů lze nalézt také v době omezení. Územní plán musí obsahovat lhůtu, ve které je nutné regulační plán vydat. Tu je podle mého názoru nutné vnímat jako období stanovení doby trvání územního opatření o stavební uzávěře. Ani jeden z institutů nemůže být časově neomezeným.

V čem se mohou oba nástroje lišit, jsou jejich účinky. Dospěla jsem k závěru, v některých případech mohou být účinky podmínky vydání regulačního plánu z podnětu dokonce více omezujícími než účinky stavební uzávěry. Podmínka vydání regulačního plánu se může týkat veškerých změn v území. V případě územního opatření o stavební uzávěře je nutné vymezit omezení nebo zákaz stavební činnosti v nezbytném rozsahu. Zákon u něj také výslovně počítá se stanovením výjimek ze zákazu nebo omezení stavební činnosti. Právě ve způsobených následcích lze vnímat odlišnosti obou nástrojů územního plánování. Závěr, že podmínka vydání regulačního plánu je de facto stavební uzávěrou,³⁶ je proto nutné v tomto směru podle mého názoru korigovat.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

<https://www.iurium.cz/2019/06/30/regulacni-plany-stavebni-uzavery/>

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

- 1 Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.
- 2 Nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.
- 3 FIALOVÁ, Eva. § 43. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 234.
- 4 Rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 20. prosince 2016, č.j. 8 As 152/2015–103, bod 36.
- 5 Rozsudek NSS ze dne 16. července 2009, č. j. 6 Ao 2/2009–86.
- 6 Rozsudek NSS ze dne 16. prosince 2008, č.j. 1 Ao 2/2008–141.
- 7 JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 835.
- 8 Rozsudek NSS ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008–62.
- 9 HEJČ, David, BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 125.
- 10 § 55 odst. 3 stavebního zákona.
- 11 § 101d odst. 2 soudního řádu správního.
- 12 Rozsudek NSS ze dne 25. září 2015, č.j. 4 As 81/2015–120, bod 59.
- 13 Rozsudek NSS ze dne 13. prosince 2017, č.j. 6 As 165/2017–31, bod 20.
- 14 BAHÝL, Ján. § 97. In: PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, s. 396.
- 15 POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015, § 97. Citováno dne 22.4.2019. Dostupné online na: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zrl42s443cl4zdambwl4ytqm27obtdmmi>.
- 16 BAHÝL, Ján. § 97. In: PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, s. 396.
- 17 Rozsudek NSS ze dne 16. června 2011, č.j. 4 Ao 3/2011–103.
- 18 Rozsudek NSS ze dne 13. prosince 2017, č.j. 6 As 165/2017–31, bod 20.
- 19 Rozsudek NSS ze dne 16. června 2011, č.j. 4 Ao 3/2011–103.
- 20 POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015, § 61. Citováno dne 22.4.2019. Dostupné online na: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zrl42s443cl4zdambwl4ytqm27obtdmmi>.
- 21 § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona.

- 22 Rozsudek NSS ze dne 30. března 2012, č.j. 8 Ao 7/2011–138, bod 92 a násl.
- 23 Rozsudek NSS ze dne 20. května 2010, č.j. 8 Ao 2/2010–644.
- 24 Rozsudek NSS ze dne 4. srpna 2017, č.j. 4 As 92/2017–37, bod 26.
- 25 Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. C. H. Beck, 21. prosince 2011, zvláštní část, k bodům 85–88. Citováno dne 17.2.2019. Dostupné online na: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgez6mzvgbpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0>.
- 26 POTĚŠIL, Lukáš. § 2. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 34.
- 27 SKULOVÁ, Soňa. Zásada legality (zákonnosti). In: KLIKOVÁ, Alena a kol. *Správní řád*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 37.
- 28 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, č.j. 1 Ao 1/2009–120, bod 47.
- 29 Obdobně dovedl uvedený Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 23. září 2015, č.j. 40 A 4/2015–131, pro případ územních studií.
- 30 Obdobně dovedl přiměřenost lhůty pro případ územních studií NSS v rozsudku ze dne 20. prosince 2016, č.j. 8 As 152/2015–103, bod 40.
- 31 § 15 písm. e) vyhlášky č. 500/2006 Sb.
- 32 Písm. d) přílohy č. 6 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.
- 33 Rozsudek NSS ze dne 25. září 2015, č.j. 4 As 81/2015–120, bod 87.
- 34 § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.
- 35 POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář* [online]. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015, § 61. Citováno dne 17.2.2019. Dostupné online na: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zrl42s443cl4zdambwl4ytqm27obtdmmi>.
- 36 Rozsudek NSS ze dne 20. prosince 2016, č.j. 8 As 152/2015–103, bod 36.