

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Mgr. Vojtěch Vlk**

**Postavení obce při realizaci developerského  
projektu**

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

Tematický okruh: Správní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 1. 5. 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 341 245 znaků včetně mezer.

Mgr. Vojtěch Vlk

V Praze dne 1. 5. 2023

## **Poděkování**

Rád bych na tomto místě poděkoval JUDr. Svobodovi, Ph.D., za jeho podněty a odborný dohled nad přípravou mé práce.

Dále děkuji svým rodičům, že mě celý život, vedeni zásadou „na vzdělání budou peníze vždycky“, podporovali ve studiu a vždy mi ponechávali volnost vybrat si obor, který bude mému srdci nejbližší.

A konečně děkuji Maruše za její trpělivost, kterou se mnou (nejen) během přípravy této práce měla a má.

# Obsah

Úvod.....	5
1. Teoretická východiska.....	8
1.1. Obec jako subjekt veřejné správy.....	8
1.2. Samostatná působnost obce .....	10
1.3. Přenesená působnost obce .....	12
2. Předběžné projednání projektu.....	15
2.1. Nástroje regulace stavebního rozvoje.....	16
2.1.1. Územní plánování a regulace výstavby.....	16
2.1.2. Územní studie.....	39
2.1.3. Regulační plán.....	41
2.1.4. Dohoda o parcelaci.....	47
2.2. Technická infrastruktura.....	47
2.2.1. Napojení na obecní technickou infrastrukturu.....	48
2.2.2. Napojení na infrastrukturu přes obecní pozemek.....	53
2.2.3. Výstavba obecní infrastruktury.....	55
2.3. Dopravní infrastruktura.....	57
2.3.1. Připojení na místní komunikaci.....	57
2.3.2. Připojení na silnici .....	59
2.3.3. Připojení přes obecní pozemek.....	60
2.4. Smlouvy o rozvoji území.....	61
2.4.1. Vymezení a druhy.....	62
2.4.2. Obsahové náležitosti.....	64
2.4.2.1. Závazky související s územním řízením .....	65
2.4.2.2. Závazky související s pořízením územního plánu.....	67
2.4.2.3. Závazky související s příspěvkem za napojení na obecní infrastrukturu....	69
2.4.2.4. Závazky související s převzetím veřejné infrastruktury od investora.....	73
2.4.2.5. Závazky související s dalším rozvojem území obce.....	74
2.4.3. Zásady pro jednání s investory.....	75
3. Územní řízení.....	76
3.1. Postavení obce jako účastníka.....	77
3.2. Postavení obce jako správního orgánu.....	81
3.3. Postavení obce jako vlastníka infrastruktury.....	85
4. Stavební řízení.....	87
5. Nový stavební zákon.....	89
5.1. Nejvýznamnější změny.....	89
5.2. Nástroje regulace stavebního rozvoje.....	94
5.3. Smlouvy o rozvoji území.....	101
5.4. Účast obce v procesu povolování stavebních záměrů.....	105
Závěr.....	107
Seznam zkratk.....	112
Seznam použitých zdrojů.....	114
Název rigorózní práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a 3 klíčová slova v českém jazyce.....	119
Název rigorózní práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce .....	120

## Úvod

Legislativní vývoj posledních let dokazuje všeobecnou platnost druhého zákona termodynamiky<sup>1</sup>, jehož působení se nevyhne ani disciplína stavebního práva. I přes vytrvalou snahu zjednodušit povolovací řízení se Česká republika v mezinárodním srovnání délky povolovacích procesů setrvale umísťuje na posledních příčkách<sup>2</sup> a zkušenosti posledních let ukazují, že míra entropie stavebního práva často i s dobře míněnými novelizacemi<sup>3</sup> stavebního zákona roste. Možná i proto dostala v roce 2018 zelenou rekonstrukce veřejného stavebního práva, která vyústila až ve schválení nového stavebního zákona. Ani ten se však vlivu zmíněného fyzikálního zákona nevyhnul, neboť dříve, než stihl nabýt účinnosti, už došlo k jeho novelizaci a k okamžiku uzavření rukopisu projednává Senát Parlamentu České republiky dokonce velkou novelu, která má platné změny významně změnit. Ačkoliv na cíli, který rekonstrukce veřejného stavebního práva sleduje, tedy zrychlení výstavby, existuje napříč politickým spektrem obecná a dlouhodobá shoda, každý k jeho dosažení navrhuje různé cesty, v důsledku čehož je Česká republika v rychlosti povolovacích procesů stále mezi nejhoršími na světě.

S rychlostí výstavby má přitom zjevnou souvislost strmý nárůst cen, který realitní trh v posledních letech zažívá. Délka povolovacích procesů se po mém soudu do růstu cen promítá minimálně třemi způsoby. Zaprvé ve formě nákladů, které developerům vznikají během často několikaleté projektové přípravy stavebního záměru (režijní náklady, úroky hrazené z úvěru čerpaného na nákup pozemku apod.). Zadruhé ve formě obchodní marže, která nutně reflektuje časovou náročnost stavebního záměru (developer na realizaci zisku čeká v Praze i vyšší jednotky let). A konečně zatřetí, a to nejvýznamněji, ve formě převisu poptávky nad nabídkou<sup>4</sup>, který žene posledních několik let ceny nemovitostí nahoru.

Ačkoliv se růst cen týká celé republiky, nejcitelněji dopadá na hlavní město Prahu, kde jsou povolovací procesy dlouhodobě nejpomalejší a poptávka po bytech dlouhodobě nejvyšší.

---

<sup>1</sup> GREENE, Brian. *Až do konce času: vědomí, hmota a naše hledání smyslu ve vesmíru*. Přeložil David PETRŮ. V Praze: Paseka, 2021. ISBN 978-80-7637-209-2, 502, s. 32 a 46 (zvýraznění přidáno autorem): „*Tento zákon říká, (velmi) laicky podáno, že tvorba odpadu je nevyhnutelná. A nejpodstatnější na něm je to, že ačkoliv podnětem k jeho formulování byly parní stroje, zákon sám platí všeobecně. Popisuje totiž základní a nedílnou vlastnost veškeré hmoty a energie, bez ohledu na strukturu či formu, bez ohledu na to, zda jsou živé, či neživé. Druhý zákon ukazuje (opět volně přeloženo), že všechno ve vesmíru má nezvratnou tendenci se vybíjet, rozpadat, chřádnout. (...) Druhý zákon stanoví, že v průběhu času má entropie převažující tendenci narůstat.*“

<sup>2</sup> World Bank, International Finance Corporation (IFC): Doing Business 2020

<sup>3</sup> Jako příklad nám může sloužit zákona č. 225/2017 Sb., který v zájmu zrychlení a zjednodušení povolovacího řízení (které proklamuje důvodová zpráva) stavebníkům usnadnil práci tím, že územní řízení obohatil o další závazné stanovisko vydávané orgánem územního plánování.

<sup>4</sup> Seznam Zprávy: Praze hrozí, že bude městem jen pro bohaté. Chybí už 30 tisíc bytů [online] Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-byznys-reality-praze-hrozi-ze-bude-mestem-jen-pro-bohate-chybi-uz-30-tisic-bytu-183510>

Řada lidí si už často nemůže dovolit bydlet v Praze a uchyluje se proto do obcí v jejím okolí, kde za rodinný dům se zahradou zaplatí tolik, co za menší byt v Praze.

Okresy okolo Prahy tak zažívají intenzivní stavební rozvoj, na který nejsou v řadě případů technicky ani personálně připraveny. V praxi se lze běžně setkat s nedostatečnými kapacitami technické a dopravní infrastruktury, případně s odporem vedení obce k další výstavbě, ačkoliv ji předpokládá územní plán. Zatímco první z problému lze poměrně efektivně řešit, druhý představuje pro výstavbu často nepřekonatelnou překážku. Investorovi v takovém případě vytane na mysli snad jen parafráze repliky z Hospody na mýtince: „Vymezili si stavební rozvoj v územním plánu, ale stavěli jim tam lidi“.

Jak název napovídá, v této práci se nad problémy, které jsou spojeny se stavebním rozvojem obcí, zamyslím z právního hlediska. Mým cílem bude v teoretické rovině popsat proces přípravy stavebního záměru, od jeho předběžného, neformálního projednání s vedením obce až po formalizovaný proces schválení stavebního záměru, který předpokládá stavební zákon, a v každé jeho fázi rozebrat postavení obce, způsoby, jakými může do přípravy stavebního záměru zasahovat, a jejich limity. Kapitoly práce jsou uspořádány tak, aby chronologicky kopírovaly proces přípravy stavebního záměru.

Jelikož na řadu relevantních otázek neposkytuje právní řád jasnou odpověď a nám tak nezbyvá než si vypomoci výkladem, první kapitole věnuji krátkému rozboru základních pojmů a obecných pravidel, jimiž jsou obce při výkonu své působnosti vázány. Závěry první kapitoly nám poslouží v dalších částech práce, zejména při úvahách nad hranicemi, v nichž by se obce při jednání o stavebním záměru měly v jednotlivých stádiích jeho přípravy pohybovat.

Druhá kapitola již bude zaměřena na první fázi přípravy stavebního záměru, sice na jeho předběžné projednání s obcí. V první podkapitole rozeberu nástroje, jimiž obce mohou regulovat výstavbu na svém území. Navážu pojednáním o veřejné infrastruktuře, na kterou bude investor stavební záměr napojovat, neboť jen málokterý developerský projekt se v tomto ohledu zcela obejde bez součinnosti obce, která může ve vztahu k investorovi vystupovat v různém postavení, ať už jako vlastník pozemku, přes který je nutné lokalitu dopravně napojit, nebo jako vlastník čistírny odpadních vod, kterou je třeba v souvislosti s investičním záměrem intenzifikovat. V navazujících částech, které budou do jisté míry kazuistické, rozeberu nejčastější situace, které musí obec v souvislosti s novými nároky na dopravní a technickou infrastrukturu s investorem řešit. V závěru kapitoly představím institut, který pro hladký průběh spolupráce mezi oběma zúčastněnými vytvořila praxe, sice smlouvy o rozvoji území.

Projde-li stavební záměr úspěšně první fází, investor již zpravidla nemusí mít obavy investovat do jeho komplexní projektové přípravy. A právě oficiálnímu projednání již projektově

konkretizovaného stavebního záměru v územním řízení se bude věnovat kapitola třetí. V úvodu se zamyslím nad schizofrenním postavením obce, která na jednu stranu může vystupovat jako nezávislý stavební úřad vykonávající státní správu, ale současně i jako účastník povolenacího řízení, jenž má zájem na (ne)schválení stavebního záměru, a s tím související problematikou systémové podjatosti. Zbytek kapitoly bude věnován procesním instrumentům, které právní řád obci jakožto účastníkovi územního řízení svěřuje a mezím jejich uplatňování.

Čtvrtou kapitolu týkající se stavebního řízení zařazuji zejména pro ucelenost výkladu. Pokusím se postihnout odlišnosti role obce ve stavebním řízení oproti územnímu řízení, z velké části si nicméně dovolím odkázat na závěry předchozí kapitoly, neboť v podstatných znacích se územní a stavební řízení kryjí.

Aby byla zachována aktuálnost této práce i do budoucna, věnuji pátou kapitolu novému stavebnímu zákonu. Vzhledem k tomu, že k okamžiku uzavření rukopisu probíhá schvalování zmíněné velké novely, podrobím svůj předchozí výklad komparaci jak s platným znění nového stavebního zákona, tak s vládním návrhem zmíněné novely.

Protože zvolené téma by mohlo být v závislosti na velikosti a druhu stavebního záměru velice široké, dovoluji si závěrem vymežit, že za „stavební záměr“ budu pro účely této práce považovat developerský projekt výstavby třiceti solitérních rodinných domů a související dopravní a technické infrastruktury, který nebude podléhat posuzování vlivů na životní prostředí.

## 1. Teoretická východiska

Předtím, než se budu věnovat praktickým otázkám, považuji za vhodné v krátkosti vymezit základní teoretická východiska, která nám v dalších částech práce poslouží zejména při úvahách nad postavením obce v té které fázi realizace stavebního záměru. Jak bude dále rozvedeno, postavení obce (resp. jejích orgánů) může být v procesu realizace developerského projektu v zásadě dvojí. Jednak může obec vystupovat jako veřejnoprávní korporace, které svědčí právo na samosprávu a která svým jednáním sleduje zájem na rozvoji svého území (svou vůli obec formuluje například prostřednictvím územního plánu), jednak jako nepřímý vykonavatel státní správy, který se podílí na povolovacích procesech stavebního záměru a z povahy jejího postavení tak nesmí v rámci své činnosti zohledňovat zájem obce, pokud je tento projeven jinak než zákonem předvídaným způsobem (právě například prostřednictvím územního plánu, námitky v rámci územního řízení apod.). V následujících kapitolách se v krátkosti u samostatné a přenesené působnosti zastavíme, neboť rozdílné postavení obce a z něho plynoucí limity jejího jednání, bude na řadě míst této práce opakovaně předmětem našeho zájmu. Úvodem však vymezím obec širěji, tedy jako samotný subjekt veřejné správy.

### 1.1. Obec jako subjekt veřejné správy

Veřejná správa představuje ústřední pojem správního práva. Pro různorodost aktivit a rozličnost úkolů jí plněných je však pozitivní vymezení veřejné správy značně problematické<sup>5</sup>, neboť snahy o její pozitivní definici jsou odsouzeny k tomu, že budou vždy všeobecné, abstraktní anebo dílčí a popisné a tím pádem málo použitelné<sup>6</sup>. Právní teorie proto veřejnou správu v materiálním smyslu definuje negativně pomocí subtrakce jako „*činnost, kterou nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví*“<sup>7</sup>. Prof. Sládeček veřejnou správu pojímá úžeji, sice jako „*souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím soudnictvím nebo vládou*“<sup>8</sup>. Vedle materiálního pojetí, které veřejnou správu chápe jako určitý druh činnosti (spravování), rozlišujeme ještě pojetí formální. To klade větší důraz na instituce (organizace, úřady), které veřejnou správu vykonávají. Judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu se nicméně kloní spíše k materiálnímu pojetí veřejné správy<sup>9</sup> a z něj budu vycházet v této práci i já.

<sup>5</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 512, s. 22 <sup>6</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599, s. 3

<sup>7</sup> Tamtéž

<sup>8</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 512, s. 23

<sup>9</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68 (zvýraznění přidáno): „*Je proto rozlišováno materiální a formální pojetí veřejné správy. Z hlediska materiálního je veřejná správa v současnosti definována negativně jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Jak vyplývá*



Veřejnou správu můžeme členit podle různých kritérií<sup>10</sup>. Mezi nejobvyklejší patří dělení podle povahy nositele veřejné moci (subjektu veřejné správy), a to na státní správu, samosprávu, a ostatní veřejnou správu.

Subjektem, kterému se přičítá právo být nositelem té části veřejné správy označené jako státní správa, je nepřekvapivě stát, který ji vykonává buď přímo prostřednictvím orgánů státu nebo správních úřadů jakožto organizačních složek státu bez právní subjektivity, anebo nepřímo prostřednictvím jiných právních subjektů, na které výkon vymezené části státní správy deleguje, a to právě zejména prostřednictvím orgánů územně samosprávných celků. Je-li část státní správy delegována na orgány územního samosprávného celku, hovoříme o tzv. přenesené působnosti obce.

Subjektem, kterému se přičítá právo být nositelem té části veřejné správy označené jako samospráva, jsou veřejnoprávní korporace, přičemž pro účely této práce nás bude zajímat samospráva územní (místní), kdy jako subjekt veřejné správy vystupuje obec.

Postavení obce jako subjektu veřejné správy tak může být při realizaci developerského projektu dvojí. Jednak může prostřednictvím svého obecního úřadu vystupovat jako vykonavatel státní správy v otázkách územního plánování a stavebního řádu, jednak může jako subjekt územní samosprávy v mezích stanovených zákonem rozhodovat o podobě území obce, vystupovat jako vlastník nemovitých věcí, jež mohou být stavebním záměrem dotčeny, vystupovat jako jakýsi „obecný ochránce obecního zájmu“<sup>11</sup> apod. V prvním z uvedených případů orgány obce vykonávají tzv. vrchnostenskou správu, vyjdeme-li z jednoho z možných členění veřejné správy podle prof. Hoetzla<sup>12</sup>, a používají k tomu formy práva veřejného, v druhém případě obec vykonává vedle vrchnostenské i veřejnou správu nevrchnostenskou, k čemuž používá forem práva soukromého.

Dualismus veřejné správy, kterou můžeme členit zejména na státní správu a samosprávu, se promítá i do působnosti obce, tedy do okruhu vymezených úkolů<sup>13</sup>, jež obci právní řád svěřuje. Vedle jiných členění, které jsou především teoretické, rozlišujeme působnost samostatnou a

---

*i z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (reprezentované např. rozsudkem ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35) či z rozhodování Ústavního soudu (např. náleze ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/2006), **judikatura se v současnosti kloní spíše k materiálnímu pojetí veřejné správy.***

<sup>10</sup> Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599, s. 6 – 8

<sup>11</sup> Typickým příkladem může být zákonem založené účastenství obce v územním řízení, ve kterém může proti stavebnímu záměru brojit námitkami.

<sup>12</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 454, s. 12: „*Správa vrchnostenská a nevrchnostenská podle toho, zdali stát (obce a p.) vystupuje jako subjekt práva určovati pro občana jednostrannými příkazy a zákazy, co je pro něho právem a co není. Pro ostatní činnost správy se hledají různé výrazy: činnost pozitivní, pečovatelská. Na tomto poli nevystupuje stát jako vrchnost nad občany, nýbrž jako veliký dárc, jak se vyjádřil W. Jellinek (myslí na funkci veřejných věcí, veřejných ústavů a p.)*“

<sup>13</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599, s. 74

přenesenou. Zatímco samostatná působnost obce je projevem tzv. decentralizace veřejné správy, jakožto organizačního principu veřejné správy, jímž rozumíme delegaci působnosti a pravomoci státu jakožto „originárního nositele veřejné správy“ na jiný subjekt, která se vyznačuje vysokou mírou samostatnosti tohoto subjektu<sup>14</sup>, působnost přenesená je projevem tzv. dekoncentrace státní správy, kdy subjektem státní správy zůstává stát, který však její výkon přenáší z ústřední úrovně na subjekty od státu odlišné, jež jsou adresátům státní správy „blíže“. Oba druhy působnosti rozeberu v následujících kapitolách.

## 1.2. Samostatná působnost obce

Slovy prof. Hoetzela, samostatná působnost „činí z obce obec, bez ní by obec klesla na státní ústav“<sup>15</sup>. Samostatná působnost obce je projevem práva na samosprávu, zakotveného v článku 8 Ústavy. Jakkoliv Ústava právo územních samosprávných celků na samosprávu garantuje a umožňuje prosadit tím, že zakládá jejich právní subjektivitu, vymezení vlastního „rozsahu“ samosprávy přenechává zákonodárci<sup>16</sup>. Ten tak činí v OZř. Ustanovení § 7 OZř užívá pojmu „samostatná působnost“ jako legislativní zkratky pro samostatné spravování záležitostí obce, jež jsou blíže vymezeny na jiných místech uvedeného zákon. V obecné rovině především v § 35 OZř, který samostatnou působnost obce vymezuje jednak pozitivně jako záležitosti, jež jsou v zájmu obce a občanů obce, jejichž demonstrativní výčet obsahuje druhý odstavec uvedeného ustanovení (péče o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb bydlení, dopravy, výchovy a vzdělání etc.), jednak negativně, kdy široké pozitivní vymezení samostatné působnosti je limitováno vymezením negativním<sup>17</sup>, podle kterého o samostatnou působnost obce nejde, byť by se jednalo o záležitosti v zájmu obce a jejích občanů, pokud jde o záležitosti svěřené krajům, přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Pokud zvláštní zákon upravující působnost obcí nestanoví, že se jedná o působnost přenesenou, platí, že jde vždy o působnost samostatnou (§ 8 OZř).

Vzhledem k úzkému zaměření této práce nepovažuji za důležité na tomto místě otázku samostatné působnosti obce jako takovou dále rozvádět. Právní literatury věnující se tomuto

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15

<sup>15</sup> HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 454, s 176

<sup>16</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 5. února 2003 sp. zn. Pl. ÚS 34/02: „Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci, čili státní moci (čl. 104), nikoli ústavodárci, který by na nejvyšší úrovni vnitrostátního práva vymezoval záležitosti místního významu.“

<sup>17</sup> POTĚŠIL, L., FUREK, A., HEJČ, D., CHMELÍK, V., RIGEL, F., ŠKOP, J. Zákon o obcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 862 s. 191

tématu ostatně existuje celá řada<sup>18</sup>. Namísto toho se pokusím v obecné rovině načrtnout, jaké existují limity pro výkon práva obce na samosprávu. Závěry této kapitoly nám poslouží zejména v dalších částech práce, které se budou věnovat jednání obce s investorem, ať už neformálnímu, nebo „formalizovanému“ např. v podobě změny územního plánu.

Místní samosprávu judikatura charakterizuje jako „*veřejnou moc na svém území, která je státem předvídaná a v odpovídajícím rozsahu aprobovaná*“<sup>19</sup> a která je „*výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí*“<sup>20</sup>. Ústava proto obcím garantuje právo na samosprávu zejména vůči státu a v článku 101 odst. 4 Ústavy stanovuje jasné limity pro státní ingerenci do práva na samosprávu. Ústavní soud považuje svobodnou obec nadanou v příslušném rozsahu veřejnou mocí, kterou vykonává buď přímo nebo skrze své orgány, za jeden ze základů svobodného státu<sup>21</sup>, a existenci místní samosprávy za jeden ze znaků demokratického právního státu<sup>22</sup>.

Při výkonu samostatné působnosti může obec vystupovat jednak jako subjekt nadaný mocenskými atributy (tzv. výkon impéria), kdy vstupuje do veřejnoprávních vztahů, jednak jako účastník soukromoprávních vztahů (tzv. výkon dominia), kdy vstupuje do vztahů soukromoprávních. Zatímco v prvním případě patrně není sporu o tom, že obec nesmí postupovat v rozporu se zákonem, diskriminačně, svévolně atp. (viz níže), vystupuje-li obec jako subjekt soukromého práva, mohli bychom mít tendenci její postavení stavět naroveň s postavením jakéhokoliv jiného jednotlivce, který může činit vše, co mu zákon výslovně nezakazuje. Ostatně i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře hovoří o „Janusově tváři“ územních samosprávních celků, které v jednom případě vystupují ve vrchnostenském postavení a v druhém jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích<sup>23</sup>. Jak bylo nicméně naznačeno výše, nesmíme opomenout, že i v případě, kdy obec v rámci své samostatné působnosti jedná v soukromoprávním vztahu, stále

<sup>18</sup> Srov. např. velice kvalitní monografii KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s.

<sup>19</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, sp. zn. 2 As 187/2017

<sup>20</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

<sup>21</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, č. 113/2002 USn.

<sup>22</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14

<sup>23</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010-59 (zvýraznění přidáno): „*K přezkumu aktů kraje v samostatné působnosti by proto nebylo možno přistoupit toliko v případě, kdyby kraj vystupoval jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou, resp. pokud by se jednalo o prosté majetkoprávní úkony kraje (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2006, čj. 3 Ans 9/2005-114, č. 1075/2007). Nešlo by tedy o vrchnostenský výkon veřejné správy, nýbrž ve svojí podstatě o soukromoprávní vztah, právně řešitelný v rovině civilního práva. To by byla např. situace, když by kraj někomu prodal určitý majetek, případně by jej od někoho odkoupil. Stejně jako stát, který je také veřejnoprávní korporací, totiž mají i územní samosprávné celky „Janusovu tvář“: buď vystupují v nadřazeném, vrchnostenském postavení, a pak jde o regulaci spadající svojí podstatou do veřejného práva; anebo jednají jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích.*“

vykonává veřejnou správu. Nedisponuje tedy skutečnou autonomií vůle jako jiné osoby soukromého práva a její postavení tak nelze bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. Jednání obce je proto podle Ústavního soudu i v soukromoprávních vztazích nutné hodnotit s ohledem na její postavení jako veřejnoprávní korporace, která má svůj fundament ve veřejném právu<sup>24</sup>. Při hodnocení jednání obce, a to i pokud vystupuje v soukromoprávních vztazích, je proto třeba brát na zřetel, zdali je její postup souladný se zákonem, předvídatelný či nediskriminační, neboť obec i v takovém případě vykonává veřejnou moc<sup>25</sup>.

### 1.3. Přenesená působnost obce

Ústavní základ přenesené působnosti obcí najdeme v článku 105 Ústavy, podle kterého lze svěřit výkon státní správy orgánům samosprávy, pokud tak stanoví zákon. S ohledem na různorodost státní správy, kterou zákonodárce orgánům samosprávy může svěřit, upravuje ustanovení § 61 odst. 1 OZř kategorizaci obcí podle rozsahu výkonu „svěřené“ státní správy. V základním rozsahu mohou vykonávat přenesenou působnost orgány každé obce. Zákonodárce nicméně výkon státní správy svěřuje především obcím vyšší kategorie – tzv. „dvojkovým a trojkovým obcím“, tedy obcím s pověřeným obecním úřadem a obcím s obecním úřadem s rozšířenou působností, které mají pro plnění uložených povinností pochopitelně robustnější aparát. Nejinak je tomu u svěření výkonu státní správy v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Pro přehlednost budu dále v textu, pokud jde o územní plánování, rozlišovat „koncepční fázi územního plánování“, kterou mám na mysli především pořizování územního plánu, „realizační fázi územního plánování“, pod kterou řadím zejména územní řízení.

<sup>24</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14

<sup>25</sup> Tamtéž (zvýraznění přidáno): „*Takto je tedy nutné zdůraznit, že při hodnocení právních jednání činěných územně samosprávnými celky, a to i pokud vystupují v soukromoprávních vztazích, bude důkladněji bráno na zřetel, zdali je jejich postup souladný se zákonem, předvídatelný či nediskriminační. Neboli jak vyřkl Nejvyšší soud, je zřejmé, že obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných, neboť obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008). Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Důvod tohoto zostřeného přístupu tkví již v samotné podstatě obce jakožto společenství občanů spravujících své záležitosti, které však musí ctít základní náležitosti výkonu veřejné moci. Ty jsou v základu stanoveny v čl. 2 odst. 2 Listiny, dle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Toto ustanovení je základní pojistkou proti výkonu libovůle ze strany veřejné moci a vyjadřuje základní smysl výkonu moci: službu občanům. Bylo by přitom v rozporu s tímto základním požadavkem, pokud by územní samosprávný celek i při správě svých vlastních záležitostí postupoval diskriminačně a bez objektivního a rozumného odůvodnění by jako účastník soukromoprávních vztahů odlišně přistupoval ke srovnatelným případům. Zde je ostatně nutno vyzdvihnout význam zákazu diskriminace jako samostatné hodnoty, na níž je vystaven demokratický právní stát (viz též čl. 1 či čl. 3 odst. 1 Listiny), kterou musí především všechny složky veřejné moci mít na zřeteli při všech úkonech jimi činěných a nikterak nepostupovat v rozporu s ní. Jak již totiž bylo řečeno výše, obec má i jako vlastník specifické postavení, které odráží jeho smysl a účel v demokratickém právním státě.*“

V případě koncepční fáze územního plánování obce hovoříme o tzv. smíšeném modelu výkonu veřejné správy. Obec na jednu stranu vykonává samosprávu, a to zejména tehdy, když rozhoduje o rozvoji svého území (např. o pořízení územního plánu, o schválení jeho zadání, o vydání územního plánu apod.), samotnou „realizaci“ (případně podklady pro ni) takového „politického“ rozhodnutí již nicméně zákonodárce svěřuje orgánu obce, který vykoná v přenesené působnosti státní správu (např. pořizují územní plán), což je logické, neboť i politické rozhodnutí zastupitelstva obce musí být v souladu s právními předpisy / jinými zájmy v území a jeho realizace je tak přirozeně svěřena kompetentnímu orgánu, který je schopen nárokům kladeným právním řádem dostát. Nejširší působnost na poli územního plánování StavZ zákon svěřuje obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností (tj. obce III. kategorie), který je ze zákona úřadem územního plánování (§ 6 odst. 1 StavZ). I obecní úřady obcí nižší kategorie mohou vykonávat část působnosti úřadu územního plánování, to však pouze v případě, že zajistí výkon přenesené státní správy osobou splňující kvalifikační požadavky, které stanovuje § 24 StavZ, případně mohou obce nižších kategorií uzavřít o výkonu působnosti úřadu územního plánování veřejnoprávní smlouvu s obecním úřadem obce s rozšířenou působností. Pro úplnost se sluší dodat, že výkon přenesené působnosti StavZ svěřuje ve vypočtených případech i radě obce (například při vydání územního opatření o stavební uzávěře).

U výkonu přenesené působnosti v realizační fázi územního plánování a na poli stavebního řádu je situace jednodušší, neboť se o přenesenou působnost jedná vždy. V uvedených oblastech vykonávají státní správu v přenesené působnosti obecní stavební úřady (§ 6 odst. 3 StavZ ve spojení s § 13 odst. 1 a 2 StavZ). Zatímco v koncepční fázi územního plánování je působnost úřadu územního plánování u obecních úřadů obcí I. a II. kategorie omezena, u jeho realizační fáze a v případě stavebního řádu vykonávají všechny obecní stavební úřady státní správu v plném rozsahu. Obecním stavebním úřadem přitom může být jak obecní úřad obce s rozšířenou působností, tak pověřený obecní úřad, a dokonce i „zavedený“ obecní úřad obce I. kategorie [k tomu srov. § 13 odst. 1 písm. e) StavZ]. Místně příslušným bude obecní stavební úřad podle správního obvodu obce, na jejímž území bude stavební záměr realizován [tedy podle místa, kde se nemovitost nachází ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) SŘ]. Stavební úřady v obcích I. kategorie, v obcích s pověřeným obecním úřadem i v obcích s rozšířenou působností jsou instancně na stejné úrovni<sup>26</sup>. Otázce postavení obce jako stavebního úřadu se budu blíže věnovat v kapitole 3.2.

V předchozí kapitole jsem nastínil, jaké jsou meze výkonu samostatné působnosti obce, tedy že její postavení nelze bez dalšího ztotožňovat s postavením osob soukromého práva, které

---

<sup>26</sup> PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, 880 s. 82

mohou činit vše, co jim zákon výslovně nezakazuje<sup>27</sup>, neboť je třeba reflektovat její fundament ve veřejném právu. Hranice výkonu přenesené působnosti obce je o poznání ostřejší, neboť pro výkon veřejné moci platí tzv. princip legality<sup>28</sup> (v právní teorii nazýván „košatěji“ jako zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí), která vyjadřuje, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon<sup>29</sup>. Ve vztahu k výkonu přenesené působnosti obce zákon stanoví, že se její orgány řídí pouze i) zákony; ii) jinými právními předpisy; a nevydávají-li v přenesené působnosti nařízení (například právě v případě, kdy obec vykonává působnost obecného stavebního úřadu nebo úřadu územního plánování) dále iii) usneseními vlády<sup>30</sup>; iv) směrnicemi ústředních správních úřadů<sup>31</sup>; v) opatřeními přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti obce (§ 61 odst. 2 OZř).

Vzhledem k tomu, že obecní úřad má při výkonu přenesené působnosti postavení správního orgánu, musí jeho činnost dále vyhovovat zásadám činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 SŘ). A právě z principu předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné správy dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu, že obecní úřad je při výkonu přenesené působnosti vázán i interními normativními směrnicemi (instrukcemi), které nejsou právním předpisem a jejichž význam spočívá výhradně ve sjednocení činnosti orgánů veřejné správy<sup>32</sup>. Takovými abstraktivními akty budou například metodické pokyny Ministerstva pro místní rozvoj<sup>33</sup>.

Stejně jako v předchozí kapitole bych nerad „opakoval opakované“ a otázku přenesené působnosti obce rozebíral do větších podrobností, když existuje celá řada kvalitních publikací, které se danou problematikou zabývají.

---

<sup>27</sup> Princip autonomie vůle, který je ve vztahu k obcím omezen, neboť samy skutečnou autonomií vůle nedisponují.

<sup>28</sup> HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKES, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání (1. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2021

<sup>29</sup> Článek 2 odst. 3 Ústavy a Článek 2 odst. 2 Listiny

<sup>30</sup> Byly-li publikovány ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí

<sup>31</sup> Byly-li publikovány ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí

<sup>32</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, č. j. 2 As 77/2008-139 (zvýraznění přidáno autorem): „Konečně k předmětnému metodickému pokynu je třeba uvést, že tento pokyn lze charakterizovat jako interní normativní směrnici (instrukci), která není právním předpisem a jejíž význam spočívá výhradně ve sjednocení činnosti orgánů veřejné správy. 39) To samozřejmě neznamená, že nemá svůj význam i pro účastníky správního řízení. Z principu předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné správy totiž plyne, že správní orgány musí rozhodovat ve všech skutkově a právních případech obdobným způsobem, takže pokud si tyto orgány samy stanoví vnitřní pravidla, musí je ve své činnosti dodržovat. Jak k tomu uvedl zdejší soud v principiálně podobném, byť skutkově a právně odlišném případě (rozsudek sp. zn. 2 Ans 1/2005, in: č. 605/2005 Sb. NSS), „vytvořila-li se na základě pokynu Ministerstva financí č. D-144 z roku 1996, o stanovení lhůt pro uzavření vytykácího řízení (§ 43 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), správní praxe spočívající v tom, že vytykácí řízení se uzavírají v určitých lhůtách, případně ve lhůtách prodloužených podle přesně určených pravidel, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), že pro správní orgán je takováto správní praxe právně závazná.“

<sup>33</sup> Srov. <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad>

Závěrem si dovolím pouze shrnout, že se obec na realizaci výstavbového projektu může podílet nejen jako veřejnoprávní korporace, která má zájem na rozvoji svého území v souladu s politickou vůlí jejích představitelů, ale rovněž jako nepřímý vykonavatel státní správy, jehož rozhodování má být zcela nezávislé, vycházet pouze z právních předpisů (případně interních normativních směrnic) a nesmí být v žádném případě ovlivněno zájmy obce, které by obec formulovala jinak než zákonem předvídaným způsobem – např. ve formě územního plánu. Problematickou „rozhraňování“ mezi výkonem samostatné a přenesené působnosti obce v jednotlivých fázích realizace stavebního záměru se budu blíže věnovat v dalších částech této práce.

## **2. Předběžné projednání projektu**

Fáze přípravy stavebního záměru, kterou pro účely této práce nazývám jako „předběžné projednání projektu“, není v právním řádu nijak konkretizovaná. To jí nicméně neubírá na důležitosti, neboť právě předběžné projednání stavebního záměru s obcí je pro rozhodování investora, zda projekt realizovat či nikoliv zásadní. V praxi se můžeme běžně setkat s tím, že investor upustí od svého stavebního záměru i v situaci, kdy tento plně vyhovuje schválené koncepci rozvoje obce, a to jednoduše proto, že obec s dalším stavebním rozvojem svého území nesouhlasí a investor ví, že je obec schopna stavební záměr zmařit třeba tím, že neumožní vést dopravní napojení stavebního záměru přes obecní pozemek.

Pokud budeme na stavební záměr nahlížet z perspektivy obce, mohli bychom jej s jistým zjednodušením rozdělit na tři části. Zaprvé nás bude zajímat, jakým způsobem bude obec schopna stavební rozvoj na svém území regulovat, a to jak co do kvantity, tak co do kvality (například z hlediska vlastní podoby stavebního záměru, prostorového uspořádání řešeného území apod.). Zadruhé budeme zjišťovat, jaké nároky na obecní infrastrukturu si stavební záměr vyžádá, tj. kolik ekvivalentních obyvatel bude připojeno na obecní čistírnu odpadních vod, kolik pitné vody bude stavební záměr čerpat z obecního vodovodu apod. A konečně zatřetí budeme sledovat, jakým způsobem stavební záměr zasáhne do dopravní obslužnosti obce, tj. jak bude řešeno napojení na stávající dopravní síť obce, zda nebude potřeba v souvislosti se zvýšením dopravního vytížení rozšířit obecní komunikaci apod.

V této kapitole se budu jednotlivým částem stavebního záměru podrobně věnovat. Zamyslím se nad tím, jaké nástroje právní řád obcím při přípravě stavebního záměru svěřuje, jaké jsou limity vyjednávací síly obce, zda může obec stavební záměr blokovat i v případě, kdy vyhovuje koncepčním nástrojům územního plánování apod. V závěru této kapitoly rozeberu tzv.

smlouvy o rozvoji území jakožto nástroj vytvořený právní praxí, který lze využít pro úpravu vztahů mezi obcí a investorem.

## **2.1. Nástroje regulace stavebního rozvoje**

V první kapitole se zaměřím na dvě hlavní otázky, sice jakými nástroji mohou obce ovlivňovat výslednou podobu stavebního záměru a jakými nástroji mohou regulovat stavební rozvoj svého území.

V první části se budu zabývat územním plánováním jako nástrojem pro ovlivnění kvalitativní i kvantitativní stránky stavebního rozvoje obce. Zajímat nás bude, nakolik může obec v územním plánu určovat podrobné požadavky na využívání území a tím ovlivňovat výslednou podobu staveb nebo jejich prostorového uspořádání v regulované ploše.

Druhá část kapitoly o územním plánování bude věnována nástrojům, které právní řád obcím svěřuje k ovlivnění kvantitativní stránky stavebního rozvoje jejich území. Nástroje, jimiž mohou obce ovlivňovat výstavbu na svém území rozděluji na „regulační“ a „zákazové“. Do první skupiny řadím etapizaci a podmínění rozhodování v území pořízením územní studie, regulačního plánu a uzavřením dohody o parcelaci. Do druhé skupiny řadím stavební uzávěru a změnu funkčního využití území. Jednotlivé nástroje budu rozebírat z hlediska zpracovávaného tématu, tedy kromě jejich základního vymezení se zaměřím též na limity jejich používání.

V dalších kapitolách se budu podrobněji zabývat územní studií, regulačním plánem a dohodou o parcelaci. Ačkoliv tato témata otevřeme již v kapitole o územním plánu, v navazujících kapitolách nás budou uvedené dokumenty zajímat jako takové, nikoliv pouze v kontextu možnosti podmínit rozhodování v území jejich pořízením jako v předchozí kapitole. Zaměřím se zejména na jejich obsahové náležitosti a právní závaznost, tedy na otázku, do jaké míry může jejich prostřednictvím obec koncepčně ovlivňovat podobu stavebního záměru.

### **2.1.1. Územní plánování a regulace výstavby**

Územní plán je svou povahou dlouhodobý koncepční dokument obce sloužící k usměrňování jejího územního rozvoje, který je právně závazný<sup>34</sup>. Účel a základní obsah územního plánu je blíže vymezen v § 43 StavZ, který dále konkretizuje ÚPD, stanovující konkrétní náležitosti územního plánu jak ve fázi zadání, tak ve fázi návrhu.

Smyslem územního plánu je především stanovit, jakým způsobem bude území obce využíváno, přičemž volba a konkrétní podoba funkčního využití území je výsledkem politické

---

<sup>34</sup> MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 1216 s. 230



procedury v podobě schvalování zadání (§ 47 odst. 5 StavZ) a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu (§ 54 odst. 2 StavZ)<sup>35</sup>. Záměrně hovořím o „politické proceduře“, protože ačkoliv je smyslem územního plánování vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území<sup>36</sup>, což se promítá do procesu pořizování územního plánu, kdy pořizovatel musí brát v potaz jak veřejné zájmy chráněné dotčenými orgány státní správy, tak zájmy soukromé, jichž se mohou dotčené osoby dovolávat prostřednictvím námitek a připomínek, zadání i výsledný návrh územního plánu schvaluje zastupitelstvo obce, tedy orgán politický. Ani obec nicméně není „svrchovaným pánem nad územím“<sup>37</sup> a jakkoliv má v procesu územního plánování „poslední slovo“, jejím úkolem je koordinovat soukromé zájmy jednotlivých vlastníků a zohlednit skutečné veřejné zájmy, které je nutné v území chránit<sup>38</sup>. Jinými slovy ani skutečnost, že obec územní plán schvaluje v samostatné působnosti neznamena, že by mohla při změnách funkčního využití konkrétního území postupovat svévolně, aniž by takový postup byl odůvodněn skutečným veřejným zájmem, který je třeba upřednostnit před zájmem soukromým, do kterého může být takovou změnou zasazeno. K tomu ovšem v podrobnostech až v závěru této kapitoly.

Nyní se blíže podíváme na nastíněnou otázku, tedy do jaké míry může obec prostřednictvím územního plánu ovlivnit, jak mají stavby umístění v ploše k tomu určené vypadat.

Jak bylo uvedeno výše, územní plán vymezuje mimo jiné plochy a koridory, přičemž požadavky na jejich vymezení stanovuje vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, jež provádí v souladu s § 193 StavZ ustanovení § 43 odst. 6 StavZ. V uvedené vyhlášce najdeme základní druhy ploch s rozdílným způsobem využití a základní podmínky jejich využití. Úprava je to nicméně velice obecná a obce si přirozeně mohou ve svém územním plánu vymezit podmínky pro využívání území konkrétněji. Kde je ovšem hranice, kterou obce nemohou při vytváření regulativů překročit? Mohou například v konkrétní ploše požadovat, aby měly stavby v ní umístěné konkrétní podobu? S ohledem na hierarchický vztah jednotlivých nástrojů územního plánování, nikoliv. Jak plyne z judikatury a právní doktríny, jedním ze základních principů územního plánování je totiž postupné nalézání a zpřesňování řešení konkrétní plochy<sup>39</sup>, jinými slovy princip hierarchie nástrojů územního plánování<sup>40</sup>. Územní plán je sice závazným nástrojem územního plánování, jedná se však stále o

<sup>35</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015-38

<sup>36</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2011, sp. zn. II. ÚS 2961/10

<sup>37</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50

<sup>38</sup> Tamtéž

<sup>39</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37

<sup>40</sup> MACHÁČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 1216 s. 236

nástroj koncepční<sup>41</sup>. Koncepční tak musí být i jeho řešení, tedy stanovení hlavních podmínek pro využití té které plochy. Detailní podmínky umístění staveb, jejich prostorového uspořádání apod. mají stanovit hierarchicky nižší, realizační nástroje územního plánování, tedy územní rozhodnutí nebo regulační plán<sup>42</sup> územní rozhodnutí nahrazující, které stanovují podmínky umístění již konkrétního stavebního záměru v území. Princip návaznosti nástrojů územního plánování je promítnut i do § 43 odst. 3 StavZ.

Do jakého detailu tedy může obec v územním plánu zajít? Podle Nejvyššího správního soudu ustanovení § 43 odst. 3 StavZ neodporuje územní plán, jenž příkladmo uvádí, které parametry navrhovaných staveb mají respektovat převažující charakter okolní zástavby (objem, hmotové řešení, tvar a podlažnost, převládající typ zastřešení)<sup>43</sup>. Z citované části rozhodnutí nicméně podle mého názoru nepřímě plyne, že obsahoval-li by územní plán detailní regulativy typu půdorysné velikosti staveb nebo objemu a tvaru stavby, a to nikoliv jako příkladný výčet obecných parametrů okolní zástavby, které mají respektovat i nově umístěvané stavby, aby byl zachován charakter území, nýbrž jako závazné a konkretizované podmínky pro umístění staveb v určité ploše, mohla by být taková část s § 43 odst. 3 StavZ v rozporu. Na jiném místě Nejvyšší správní soud (odkazující na rozhodnutí Krajského soudu v Brně) uzavřel, že mezi zásady prostorového uspořádání obce, které neodporují principu hierarchizace, lze podřadit mimo jiné zásady týkající se stavební čáry při dostavbě proluk v zastavěném území města nebo výškovou regulaci jako výškově nepřekročitelnou mez zástavby (ať již stanovením kóty, počtem nadzemních podlaží nebo jejím vztažením k výšce atiky konkrétních, již existujících staveb), pokud se nejedná o přesné určení výšky jednotlivých staveb na konkrétních pozemcích dané plochy<sup>44</sup>. Za zmínku stojí též rozhodnutí Krajského soudu v Praze, který označil regulativ maximálního počtu bytových jednotek v rodinném domě za odporující § 43 odst. 3 StavZ, neboť nijak nesouvisí s funkčním využitím ploch, ani s vnějším uspořádání zástavby z hlediska urbanistických hodnot<sup>45</sup>. V praxi se

---

<sup>41</sup> FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva*. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, 240 s. 29

<sup>42</sup> Nutno podotknout, že zákon připouští pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu. V takovém případě územní plán pochopitelně podrobnosti náležející do regulačního plánu obsahovat může. V praxi se však s takovými územními plány příliš často nesetkáme.

<sup>43</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37: „Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ani takováto specifikace nepředstavuje překročení kritické hranice podrobnosti, která by byla vyhrazena regulačnímu plánu, popř. územnímu rozhodnutí. I pokud by takováto specifikace v územním plánu uvedena nebyla, bylo by nutné její obsah stejně dovodit pouze z obecného příkazu respektování převažujícího charakteru okolní zástavby. Navíc je třeba uvést, že napadený regulativ nestanoví konkrétní podrobné podmínky prostorového řešení staveb, půdorysné velikosti stavby, podlažnosti, výšky, objemu a tvaru stavby, nýbrž pouze obecně stanoví, že navržené stavby mají být přizpůsobeny v těchto charakteristikách okolní zástavbě.“

<sup>44</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2020, č. j. 5 As 96/2019-39

<sup>45</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91

s takovým regulativem územních plánů setkávám velice často, uvedené rozhodnutí tak bude mít patrně velký dopad.

Pokud jde o podobu stavebního záměru, obec tedy může stanovovat (v zákonných mezích) koncepci využití jejího území. Územní plán může určovat i poměrně konkrétní podmínky prostorové regulace určité plochy, vždy se však musí jednat o regulaci koncepční, neboť k vymezení detailní podoby území (např. prostorového uspořádání staveb, jejich tvaru apod.) slouží hierarchicky nižší nástroje územního plánování a obec svou vůli ohledně konkrétní podoby staveb v určité ploše prostřednictvím územního plánu vyjadřovat nesmí. K prosazení své představy musí obec využívat jiných nástrojů, svého automatického účastenství v územní řízení, ve kterém může výslednou podobu stavebního záměru ovlivnit prostřednictvím námitek (§ 89 odst. 4 StavZ). K otázce účasti obce v územním řízení a problematice systémové podjatosti srov. níže.

Právní řád tedy obci nesvěřuje nástroje, jimiž by mohla závazně, v samostatné působnosti ovlivnit, jak má stavební záměr vypadat. Co ovšem obec ovlivnit může je otázka stavebního rozvoje jako takového. Nástroje, jimiž obec může ovlivňovat stavební rozvoj svého území, si dovoluji rozdělit na nástroje „regulační“ a „zákazové“. Mezi nástroje regulační, jimiž obec stavební rozvoj určité části svého území nezakazuje, nýbrž jej pouze reguluje, „brzdí“ (zejména vzhledem ke kapacitám obecní infrastruktury), můžeme řadit etapizaci a podmínění rozhodování v území zpracováním územní studie / regulačního plánu / uzavřením dohody o parcelaci. Mezi nástroje zákazové, jimiž obec stavební rozvoj určité části svého území zakazuje (dočasně nebo trvale), můžeme řadit stavební uzávěru a změnu funkčního využití konkrétního území.

Etapizace neboli určení pořadí provádění změn v území [§ 19 odst. 1 písm. f) StavZ] je důležitou součástí územního plánování, která obci umožňuje stanovit racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby, a to zejména v situaci, kdy jsou územním plánem k zastavění navrženy plochy, které jsou svou povahou pole bez zajištěného přístupu na místní dopravní síť a napojení na obecní infrastrukturu<sup>46</sup>. Smyslem etapizace je eliminace negativních vlivů nekontrolované výstavby jak pro stávající obyvatele, tak pro obyvatele nově postavených domů, kteří musejí snášet neustálé dobudovávání infrastruktury pro potřeby později postavených budov<sup>47</sup>. Jaké pořadí provádění změn v území obec ve svém územním plánu zvolí samozřejmě závisí na konkrétní situaci a právní řád nestanovuje, jaká úprava je jediná přípustná.

---

<sup>46</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185

<sup>47</sup> Tamtéž

V praxi se můžeme setkat s různými formami etapizace<sup>48</sup>. Mezi jednodušší z nich můžeme řadit podmínění výstavby v určité ploše zajištěním kapacit technické infrastruktury (například intenzifikací čistírny odpadních vod, na kterou má být lokalita napojena), výstavbou dopravní infrastruktury (typicky výstavbou pozemní komunikace, která „odkloní“ dopravu z rozvojové plochy a „uleví“ tak stávající dopravní síti) nebo výstavbou občanské vybavenosti (v praxi často zajištěním kapacity mateřské školy). S jednoduššími formami etapizace se setkáme především u menších obcí, jejichž primárním cílem je, aby nová výstavba „nepředběhla“ možnosti stávající obecní infrastruktury. Složitější formou etapizace je rozdělení jednotlivých částí obce do zón, etap, v nichž je stavební využití podmíněno naplněním kapacit předchozí etapy, a to často v kombinaci s výstavbou / intenzifikací určité části obecní infrastruktury. V praxi může takové řešení vypadat třeba tak, že je obec rozdělena do tří etap. V první etapě jsou změny v území přípustné bez dalšího, v druhé etapě po vyčerpání osmdesáti procent ploch zahrnutých do první etapy a v třetí etapě po vyčerpání osmdesáti procent ploch zahrnutých do druhé etapy. Výstavba v druhé etapě je navíc podmíněna intenzifikací čistírny odpadních vod na kapacitu 1 000 EO, výstavba ve třetí etapě pak výstavbou nové mateřské školy. V zájmu transparentnosti by měl územní plán stanovovat, v jakých případech se považuje splnění podmínky vyčerpání požadovaného procenta plochy předchozí etapy za splněné. Já osobně se v praxi nejčastěji setkávám s tím, že územní plán „otevřít“ další etapu poté, co bylo pro příslušné procento plochy předchozí etapy vydáno územní rozhodnutí, tj. výstavba v další etapě není podmíněna faktickým provedením staveb v etapě předchozí. Takové řešení považuji za rozumné, neboť možnost napojení umístěvaných staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu je právě jednou z podmínek pro vydání územního rozhodnutí [§ 90 odst. 1 písm. b) StavZ], a praktické, neboť investorovi umožňuje dosáhnout povolení stavebního záměru „najednou“, pokud zasahuje do několika etap.

Etapizace tak představuje efektivní nástroj, kterým obce mohou regulovat tempo výstavby na svém území. Jakkoliv je veřejný zájem na udržitelném rozvoji území obce významný, vždy se bude dostávat do kolize se soukromými zájmy vlastníků pozemků, které jsou etapizací dotčeny. Ani k etapizaci tak obec nesmí přistupovat svévolně, ale vždy musí pečlivě uvážit, zda veřejný zájem na jejím zavedení skutečně existuje, a pokud ano, zda převyšuje soukromý zájem vlastníků dotčených pozemků na využití pozemků v souladu s jejich funkčním využitím. V opačném případě

---

<sup>48</sup> Za jednu z nich můžeme považovat i podmínění rozhodování v území pořízením územní studie / regulačního plánu / uzavření dohody o parcelaci, pro účely této práce je však považuji za samostatnou kategorii, které se budu blíže věnovat níže v textu.

se obec vystavuje riziku, že příslušná část územního plánu neobstojí v pátém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy<sup>49</sup>, tedy testu proporcionality.

Příkladem takové neproporcionální regulace budiž územní plán obce Těrlicko, který zavedl etapizaci ex post, aniž by pro to byl rozumný důvod, neboť se jednalo o území koncepčně připravené k výstavbě. Obec argumentovala nutností etapizace obavou ze vzniku nezastavěných proluk či obtížně přístupných enkláv zemědělského půdního fondu. Uvedené důvody sice mohou podle Nejvyššího správního soudu odůvodňovat potřebu stanovení pořadí provádění změn v území, zavádí-li však obec etapizaci v rozporu s plánovaným rozvojem, musí k tomu být přesvědčivé důvody vysvětlující účelnost této změny, kterou obec v řešené věci neprokázala, neboť její obavy z nekoordinovaného zastavění pozemků ve sporné ploše nebyly ničím podloženy. Závěry Nejvyššího správního soudu si dovoluji ve zkrácené formě citovat (zvýraznění přidáno autorem): *[26] Jinak řečeno, etapizace výstavby je ze své povahy založena na věcných důvodech, které vyžadují odložení plánované výstavby do doby, kdy na ni bude připraveno okolní území obce. Povaha těchto důvodů v praxi může být různá a obecně nelze vyloučit ani obavu ze vzniku nezastavěných proluk či obtížně přístupných enkláv zemědělského půdního fondu-zvláště jsou-li k zastavení plánována pole, resp. orná půda, jako je tomu v případě pozemku stěžovatelky p. č. 651/5, který tvoří většinu plochy Z 3.45. V daném případě však tyto důvody dle názoru Nejvyššího správního soudu neobstojí, a to s ohledem na posloupnost změn ÚP Těrlicko a prostorové uspořádání, rozvoj a vůbec připravenost dotčeného území, u něhož rozhodně není možné hovořit o chaotické výstavbě ve stylu ihned a všude. Naopak, jde o území do značné míry (nejen) koncepčně připravené k výstavbě, pro kterou vytvořila předpoklady již změna č. 3 ÚP Těrlicko. Vydáním této změny byla v roce 2014 vymezena plocha Z 3.45 jako zastavitelná (až po hranici ochranného pásma lesa) s podmínkou dohody o parcelaci (...) To odpůrce neučinil, nicméně vydáním změny č. 4 ÚP Těrlicko podmínku dohody o parcelaci u plochy Z 3.45 zrušil a nahradil ji podmínkou etapizace. S využitím metafory by se dalo říci, že odpůrce v případě plánované výstavby v dané lokalitě zařadil zpátečku. Ne, že by tento postup nebyl možný; ostatně stavební zákon zavedení etapizace z časového hlediska nijak neomezuje a nestanoví, že by nemohla být tato podmínka přijata v případě ploch již dříve určených k zastavění, jak poznamenal krajský soud. Na druhou stranu ovšem nelze přehlížet, že má-li být územní plánování opravdu racionálním (a nikoli svévolným) procesem, jehož cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1 stavebního zákona), musí zde být určitá kontinuita a koherence prováděných změn mj. s ohledem na legitimní očekávání a práva vlastníků jednotlivých*

---

<sup>49</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98

*pozemků. Je-li tomu jinak a změna územního plánu s sebou nese změnu, která již jednou naplánovaný rozvoj v území vrací zpět (a naplánovanou výstavbu odkládá či blokuje), musí k tomu být dány přesvědčivé důvody vysvětlující účelnost této změny. (...) Z tohoto grafického znázornění je poměrně dobře patrné, že plocha Z 3.45 a plocha Z 129a na sebe bezprostředně navazují a odpůrcem avizovaná obava ze vzniku nezastavěných proluk není na místě. Jakákoli větší proluka zde vzniknout nemůže, resp. nemůže být větší než proluka mezi jednotlivými domy, jejichž výstavba bude postupně probíhat. V podstatě totéž se týká i enkláv obtížně přístupného zemědělského půdního fondu, které zde s ohledem na konkrétní poměry v území nemohou vzniknout. (...) Ve výsledku tak odpůrce vyšel z ničím nepodložené obavy ohledně nekoordinovaného zastavění pozemků mimo návaznost na plochu Z 129a. (...) Odpůrce neprokázal, že by daná lokalita nebyla na plánovanou výstavbu připravena, resp. že by bylo nutné tuto výstavbu odkládat a nově zavádět podmínku etapizace. Její účelnost z hlediska vzniku nezastavěných proluk či nedostupných enkláv zemědělského půdního fondu neobstojí, jak bylo vysvětleno výše. A jde-li o obavu odpůrce týkající se toho, že plocha Z 3.45 příliš vstupuje do volné krajiny, nelze než konstatovat, že tato obava by byla relevantní v době, kdy odpůrce danou plochu vymezil jako zastavitelnou, tj. v roce 2014, kdy vydal změnu č. 3 ÚP Těrlicko. Tehdy však podmínku etapizace nezavedl a od té doby se ve vztahu k posuzovanému území nic nezměnilo, resp. jeho vývoj jde jednoznačně směrem, který etapizaci nemůže odůvodnit; už při rozhodování o námitce stěžovatelky byla na ploše Z 129a patrná jedna stavba a parcelace celé této plochy (viz výše-situační mapa). Je proto s podivem, že za této situace odpůrce sousední plochu Z 3.45 omezil etapizací. Jejím účelem nemůže být odložení plánované výstavby v situaci, kdy reálný rozvoj v daném území prakticky potvrzuje jeho připravenost na výstavbu. V takovém případě opravdu etapizace postrádá smysl, jak správně poukázala stěžovatelka, a z hlediska kritéria vhodnosti nemůže v testu proporcionality obstát.“<sup>50</sup>*

Lze shrnout, že obec musí při zavádění etapizace dbát na to, aby byla nutnost takové úpravy založena na věcných důvodech. Vzhledem k tomu, s jakými rozpočty obce operují, je možné, že etapizace bude podmiňovat rozhodování v území řadu let (než se obci podaří obstarat finanční prostředky na výstavbu nové čistírny odpadních vod, provést její projektovou přípravu, vysoutěžit dodavatele atd.). Mohou v takovém případě soukromé zájmy vlastníků pozemků spadajících do etapizace převýšit veřejný zájem na udržitelném rozvoji území obce? Existuje nějaký „časový limit“, kdy už vlastník pozemku není povinen „strpět“ omezení jeho vlastnického práva etapizací? Judikatura Nejvyššího správního soudu uzavírá, že nikoliv, neboť povaha důvodů, které vyžadují

<sup>50</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019-32

odložení plánované výstavby může být na vůli a možnostech obce zcela nezávislá. Nelze proto jen z důvodu délky takového omezení uvrhnout obec do stavu přetížení stávající infrastruktury. Ani vlastníci dotčení dlouhotrvající etapizací nesmí být nicméně na svých právech kráceni. Pokud je jejich vlastnické právo omezováno bezdůvodně, mohou se jeho ochrany domáhat soukromoprávní cestou, a to prostřednictvím poskytnutí náhrady za omezení vlastnického práva ve smyslu článku 11 odst. 4 LZPS ve spojení s přiměřeným použitím § 102 StavZ<sup>51</sup>.

Do druhé kategorie regulačních nástrojů řadím podmínění rozhodování území pořízením územní studie / regulačního plánu / uzavřením dohody o parcelaci ve smyslu § 43 odst. 2 StavZ. Zatímco regulační nástroje první kategorie obci umožňují kontrolovat tempo výstavby, smyslem regulačních nástrojů druhé kategorie je upravit vztahy v konkrétní ploše tak, aby výstavba mohla probíhat koordinovaně. Obce tak mohou do jisté míry v samostatné působnosti ovlivnit i výslednou podobu konkrétní plochy, ačkoliv v praxi často regulační nástroje druhé kategorie chybně využívají k „brždění“ výstavby. V této části práce se budu věnovat otázce, jak může obec přistoupit k regulaci určité plochy s využitím instrumentů obsažených v § 43 odst. 2 StavZ. Územní studii, regulační plán a dohodu o parcelaci jako takové rozeberu v následujících kapitolách, kde se blíže zaměřím na jejich obsah a závaznost, tedy na otázku, nakolik může obec jejich využitím ovlivňovat výslednou podobu určité části svého území. Na tomto místě si nicméně pro úplnost dovolím v krátkosti vymezit alespoň smysl uvedených dokumentů.

Územní studie představuje neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k návrhu, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant řešení vybraných problémů a úprav a rozvoje některých funkčních systémů v území<sup>52</sup>. V praxi se s podmíněním rozhodování v území pořízením územní studie setkáme často u větších ploch, ve kterých je nutné vyřešit otázku parcelace a dopravní/technické obslužnosti tak, aby byla zajištěna

---

<sup>51</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2020, č. j. 54 A 84/2019-79, č. 4035/2020 Sb. NSS (zvýraznění přidáno autorem): „*S ohledem na odlišnou povahu etapizace oproti územní rezervě však nelze trvat na tom, že podmínka etapizace musí být v případě jejího prodloužení splnitelná v nedaleké budoucnosti, neboť etapizace je ze své povahy založena na věcných důvodech, které vyžadují odložení plánované výstavby do doby, kdy na ni bude okolní území a infrastruktura obce připravena. Povaha těchto důvodů přitom může být do té míry nezávislá na vůli a možnostech obce (zejména pokud jde o získání finančních prostředků na realizaci nákladného rozšíření infrastruktury formou dotace či o jiné podmínky závislé na součinnosti třetích subjektů), že ji nelze srovnávat s procesem přijetí nového územního plánu a vyhodnocení záměru, pro nějž byla územní rezerva vymezena, neboť ten je v dostatečné míře z hlediska délky tohoto procesu i jeho výsledku v rukou obce. Nelze přitom jen z důvodu délky trvání takového věcného omezení budoucí výstavby obec uvrhnout do stavu, kdy bude vystavena dopravnímu kolapsu či jinému zásadnímu přetížení stávající infrastruktury. Takový přístup přitom nevytváří ani mezeru v soudní ochraně proti nedůvodnému omezování vlastnického práva ze strany obce, neboť dotčeným vlastníků zůstává v takovém případě možnost ochrany soukromoprávní cestou. Jak totiž dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17, č. 232/2017 Sb. ÚS, v analogickém případě dlouhodobé územní rezervy, jestliže v konkrétním případě dojde soud k závěru, že územně plánovací regulativ představuje kvalifikovaný zásah s ohledem na délku svého trvání a rozsah omezení vlastnického práva, není vyloučeno poskytnutí náhrady prostřednictvím přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného použití § 102 stavebního zákona.“*

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26

koordinovaně pro celou plochu. Jinými slovy, prověřit podmínky využití území pro sledovaný účel ve větším měřítku, než jaké umožňuje měřítko územního plánu. Pořízením územní studie, tedy jakéhosi výhledu budoucí podoby regulované plochy, obce předchází tomu, aby výstavba v ní probíhala chaoticky, bez ohledu na širší souvislosti řešené plochy.

Regulační plán je nejpodrobnější územně plánovací dokumentací. Jedná se o prováděcí (realizační) nástroj územního plánování, nikoliv o nástroj koncepční<sup>53</sup>, který tak může obsahovat podrobnosti, které svou povahou nepatří do územního plánu, nýbrž do hierarchicky nižších nástrojů územního plánování (srov. výše). V praxi bývá pořízením regulačního plánu podmíněno rozhodování v největších rozvojových plochách, u nichž chce mít obec větší kontrolu nad jejich výslednou podobou. Jak bude ovšem podrobněji popsáno dále, instrument regulačního plánu obce často využívají pro „brždění“ výstavby, nikoliv pro participaci na výsledné podobě určité části jejich území. K takovému účelu využívají především opakované prodlužování lhůty pro pořízení regulačního plánu z podnětu (k tomu srov. následující kapitolu), na jehož přípravu nemá investor vliv. Pro účely regulace stavebního rozvoje jako takového nicméně nemá podle mého názoru sloužit regulační plán, nýbrž etapizace (je-li smyslem omezení výstavby do doby, než budou zajištěny kapacity obecní infrastruktury), případně změna územního plánu nebo stavební uzávěra (usiluje-li obec o zastavení výstavby v určitém území například z důvodu změny koncepce jejího stavebního rozvoje). V praxi jsem se v řadě případů setkal s tím, že obce i přes znění svého územního plánu nepodporují stavební rozvoj v určité části obce, současně však mají obavy přistoupit ke změně územního plánu. Patrně z důvodu znehodnocení pozemků dotčených vlastníků. Proto volí „polovičaté“ řešení, kdy územní plán nezmění, ale rozhodování v té části obce, ve které chtějí omezit další výstavbu, podmíní pořízením regulačního plánu z podnětu, jehož pořízení však patrně nemají nikdy v plánu. S blížícím se koncem lhůty (k tomu srov. dále) rozhodnou o změně lhůty pro pořízení regulačního plánu a takto pořád dokola<sup>54</sup>. Jak bude rozebráno níže, ani v případě podmiňování rozhodování v území pořízením regulačního plánu však obec nesmí postupovat svévolně, bez věcného důvodu takové právní úpravy.

A konečně dohoda o parcelaci směřuje k uspořádání soukromoprávních (vlastnických a jiných) vztahů, které může významně napomoci realizaci plánované výstavby (podrobným řešením možného využití zastavitelného území)<sup>55</sup>. S podmíněním rozhodování v území uzavřením dohody o parcelaci se můžeme setkat především ve vlastnický roztržštěných územích, v nichž jsou jednotlivé pozemky jen obtížně samostatně využitelné. Zatímco smyslem územní studie je prověřit

<sup>53</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2020, č. j. 5 As 96/2019-39

<sup>54</sup> Takovým příkladem může být územní plán obce Zvole ve Středočeském kraji.

<sup>55</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019-32



možnost využití konkrétního území k účelu, který předpokládá územní plán, předmětem dohody o parcelaci je především technické řešení budoucího uspořádání území, které bude ve vztahu k jednotlivým vlastníkům spravedlivé, a to zejména pokud se týká nákladů a přínosů nové zástavby<sup>56</sup>. V určitých případech může být nicméně řešené území problematické jak z územně plánovacího hlediska, tak z hlediska technického / koordinačního. V takovém případě může obec oba instrumenty v územním plánu kombinovat, ale územní plán nesmí požadovat, aby byla dohoda o parcelaci součástí územní studie. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu by se jednalo o podmínku odporující zákonu, neboť by její splnění vyžadovalo závaznou dohodu subjektů, které se na pořizování územní studie nepodílí, a navíc by předmětem dohody bylo uspořádání území pro účel, který má být teprve územní studií prověřen<sup>57</sup>. Zákonu nicméně neodporuje, pokud má být součástí územní studie prostý návrh dohody o parcelaci. V takovém případě totiž není vyžadována součinnost jednotlivých vlastníků dotčených pozemků, kteří se na pořizování územní studie nepodílí, ale pouhý návrh dohody o parcelaci. Svou představou o možném uspořádání právních vztahů, které bude nejlépe odpovídat řešení zvolenému územní studií, tedy vypracovává sám pořizovatel, aniž by potřeboval součinnost ostatních vlastníků. Vzhledem k tomu, že obsah územní studie StavZ ani prováděcí vyhlášky podrobně neupravují, je-li takový požadavek na územní studii stanoven v jejím zadání, nelze jej a priori hodnotit jako nezákonný<sup>58</sup>.

Tolik k základnímu popisu jednotlivých instrumentů, jimiž může obec dle § 43 odst. 2 StavZ regulovat výstavbu na svém území. Jejich bližšímu rozboru se budu více věnovat v následujících kapitolách. Na tomto místě se nicméně ještě zamyslím nad tím, zda existují nějaké limity, které obec nesmí při jejich zavádění překročit.

Stejně jako u etapizace i při podmínění rozhodování v území pořízením některého z výše popsaných dokumentů je třeba brát v potaz soukromý zájem vlastníků pozemků, jejichž využitelnost je takovým opatřením omezena, který je nutné poměřovat s veřejným zájmem na koordinovaném rozvoji řešeného území (ať už prostřednictvím pořízení územní studie,

---

<sup>56</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 As 50/2020-46

<sup>57</sup> Tamtéž (zvýraznění přidáno autorem): „Ze stavebního zákona nevyplývá, že by bylo vyloučeno v průběhu územního plánování použít oba zmíněné instituty. **Z povahy věci lze však dovodit, že prvotním by mělo být prověření využití k danému účelu (včetně případných omezení vyplývajících z obsahu územní studie) a až poté může následovat dohoda vlastníků o konkrétní podobě zástavby.** Ostatně, tímto způsobem postupoval odpůrce při vypořádání námítky stěžovatelů č. 35, která se vztahovala k potřebným plochám pro veřejnou vybavenost: *Na požadovanou územní studii naváže dohoda o parcelaci-ta bude řešit i vypořádání zabránění pozemků pro veřejné využití a bude podkladem pro rozhodování v území. [42] Pokud by měla být součástí územní studie dohoda o parcelaci, jednalo by se o podmínku odporující smyslu zákona. Taková podmínka by vyžadovala závaznou dohodu subjektů, které se na pořizování územní studie nepodílí (to je úkolem pořizovatele). Předmětem dohody by navíc bylo uspořádání území pro účel, který má teprve územní studie prověřit. Takto stanovená podmínka by proto byla zcela neúčelná, absurdní a nezákonná.“*

<sup>58</sup> Tamtéž

regulačního plánu nebo uzavření dohody o parcelaci). Judikatura se konstantně kloní k závěru, že územní studie (regulační plán) jako podmínka pro rozhodování blokuje využití území obdobně jako stavební uzávěra<sup>59</sup>. Na rozdíl od etapizace, která je založena na věcných důvodech (například výstavbě čistírny odpadních vod), nemůže proto podmínění rozhodování v území pořízením územní studie nebo regulačního plánu omezovat výstavbu nepřiměřeně dlouho. Přípravu obou dokumentů totiž nemohou dotčení vlastníci nijak urychlit, neboť je plně v rukou obce (to neplatí u regulačního plánu na žádost – srov. dále). Územní plán by proto měl stanovit lhůta pro pořízení územní studie (přesněji vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti) nebo regulačního plánu. V případě, že takovou lhůtu nestanoví, činí ze zákona u obou dokumentů čtyři roky<sup>60</sup>. Marným uplynutím této lhůty omezení změn v území zaniká (§ 43 odst. 2 StavZ). Pokud územní plán stanovuje vlastní lhůtu pro pořízení územní studie / regulačního plánu, musí dbát na to, aby se nejednalo o lhůtu nepřiměřenou, neboť je třeba brát v úvahu, že podmínění rozhodování představuje významný zásah do vlastnického práva. Lhůta by proto dle judikatury měla odpovídat nezbytně nutné době pro zpracování územní studie / regulačního plánu<sup>61</sup>.

Pro ilustraci lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který dospěl k závěru, že lhůtu v délce osmnácti let za přiměřenou považovat nelze. Nejvyšší správní soud zohlednil mimo jiné skutečnost, že posuzovaný územní plán i v jeho stávající podobě obsahoval řadu regulativů, jejichž dopracování prostřednictvím územní studie jen stěží může trvat dalších osmnáct let<sup>62</sup>. Uvedené rozhodnutí bylo podrobeno i ústavnímu přezkumu. Ústavní soud ústavní stížnost obce zamítl a v odůvodnění dále citovaného nálezu mimo jiné uzavřel, že cíle, které obec stanovením tak dlouhé doby pro pořízení územní studie sledovala (jako je například snaha o promyšlený a pozvolný rozvoj), sice lze považovat za legitimní, v rámci výkonu veřejné moci však

<sup>59</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2020, č. j. 5 As 66/2019-41

<sup>60</sup> Článek II. bod 5 zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění StavZ

<sup>61</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103

<sup>62</sup> Tamtéž (zvýraznění přidáno autorem): „*Stěžovatel však odůvodnil délku lhůty pro zpracování územní studie v zásadě pouze tím, že dané plochy jsou „komplikované a náročné na zajištění nové infrastruktury“ a že velké časové rozpětí pro pořízení územní studie vytváří obci „dostatečný prostor pro zajištění finančních prostředků na vypracování územních studií, na postupné vyhodnocování uplatňování územního plánu, tedy na postupné uvolňování ploch pro výstavbu.“ Takové vysvětlení reflektuje pouze náhled stěžovatele a nebere v potaz, že daná lhůta pro zpracování územní studie vážně omezuje vlastnická práva navrhovatelky. Z hlediska ústavně akceptovatelného omezení vlastnických práv navrhovatelky není rozhodné, zda daná lhůta vyhovuje stěžovateli a poskytuje mu „dostatečný časový prostor“, nýbrž zda její délka odpovídá nezbytně nutné době pro zpracování územní studie. [42] Lhůta ke zpracování územní studie v délce 18 let neobstojí ani na základě tvrzení, že nově zastavitelné plochy, kterých se má územní studie týkat, jsou náročné na zajištění nové infrastruktury. Z grafické části územního plánu vyplývá, že jak nově zastavitelné plochy zatížené podmínkou územní studie, tak ostatní nově zastavitelné plochy navazují na stávající zástavbu a textová část územního plánu výslovně počítá s konkrétním využitím stávající infrastruktury i pro nově plánovanou výstavbu na všech nově zastavitelných plochách. Územní plán rovněž i ve stávající podobě bez územní studie obsahuje řadu konkrétních regulativů, které se týkají všech zastavitelných ploch (rozvolněný charakter zástavby, maximální počet rodinných domů na jednotlivých plochách, zásobování energiemi, odvádění splašků, přístupové komunikace atp.). Vzhledem k míře propracovanosti územního plánu v těchto otázkách proto není přesvědčivé, že by bylo třeba dalších 18 let k jejich dopracování prostřednictvím územní studie.“*

měla obec použít k dosažení svých cílů též odpovídajících prostředků, v řešené věci tedy etapizace (čímž se dostáváme zpět k otázce chybného přístupu obcí k využívání nástrojů pro regulaci stavebního rozvoje, o níž byla řeč výše)<sup>63</sup>.

Tolik k nástrojům regulačním. Zákazových nástrojů obec využívá v případě, kdy změní koncepci svého stavebního rozvoje a nemá tak nadále zájem na další výstavbě na určitém území, která by byla s novou koncepcí v rozporu. Jak bylo uvedeno výše, mezi zákazové nástroje řadím stavební uzávěru a změnu funkčního využití území.

Účelem stavební uzávěry je omezit či zakázat stavební činnost, jež by mohla být neslučitelná s budoucí koncepcí využití území<sup>64</sup>. Stavební uzávěru vydává ve formě opatření obecné povahy v přenesené působnosti rada obce, resp. zastupitelstvo obce, ve které se rada nevolí [§ 6 odst. 6 písm. c) StavZ]. K jejímu vydání může přistoupit již v okamžiku, kdy bylo rozhodnuto o pořízení územně plánovací dokumentace [§ 2 odst. 1 písm. p) StavZ] nebo jeho změny. Já osobně bych za smysluplnější považoval umožnit vydání územního opatření o stavební uzávěře až v momentě, kdy je schváleno zadání územního / regulačního plánu nebo jeho změny, tedy v momentě, kdy má obec již podrobnější představu, jakým směrem se má její stavební rozvoj ubírat a tím pádem, jaká případná stavební činnost může být s takovým směřováním v rozporu.

Jak bylo uvedeno, smyslem stavební uzávěry je zakázat nebo omezit stavební činnost, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace<sup>65</sup>. V praxi však není výjimkou, že obce (stejně jako u podmínění rozhodování v území pořízením územní studie nebo regulačního plánu) institut stavební uzávěry používají chybně. Vycházejí ze slovního spojení „stavební uzávěra“ patrně vyhodnotí, že se jedná o nástroj pro regulaci výstavby per se a stavební uzávěrou omezí výstavbu na území celé obce bez souvislosti s nově pořizovanou územně plánovací dokumentací. Vyhlásit stavební uzávěru nad celým územím obce sice není a priori vyloučeno, obec však takové omezení, kterým významně zasahuje do vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků, musí podložit věcnými důvody. Současně s tím je třeba brát v potaz, že se stále jedná o opatření obecné povahy, které musí obstát v algoritmu jeho případného přezkumu. Při vyhlášení stavební uzávěry tak obec musí uvažovat,

---

<sup>63</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17-2 (zvýraznění přidáno autorem): „Nelze nijak zpochybnit tvrzení stěžovatele o cílech, které má zakotvení podmínky územní studie s takto dlouhou lhůtou sledovat, ať již jde o snahu promyslet další rozvoj zastavitelných ploch, snahu o pozvolný a promyšlený rozvoj obce apod. Uvedené cíle jsou zcela legitimní. V rámci výkonu veřejné moci však musí stěžovatel k realizaci svých cílů používat též odpovídající prostředky. (...) Podmínka pořízení územní studie pro zastavitelnost území s lhůtou do konce roku 2030 byla způsobilá k naplnění sledovaného cíle, tedy bylo možno tímto způsobem představujícím faktickou blokadou zástavby dosáhnout velmi pozvolného (byť nepředvídatelného) uvolňování pozemků pro výstavbu. Podmínka pořízení územní studie do konce roku 2030 však již nebyla potřebná, neboť stejného cíle bylo možno dosáhnout již zmíněnou regulérní a transparentní etapizací změn v území.“

<sup>64</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30

<sup>65</sup> MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 1216 s. 720

zda navrhovaná úprava ob stojí v testu proporcionality. Pro ilustraci si dovoluji odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který se zabýval otázkou nepřiměřenosti stavební uzávěry vyhlášené na území obce Chýně. Obec zdůvodnila nutnost takové úpravy pořizováním nového územního plánu podle StavZ (obec měla územní plán pořízený ještě podle StavZ 1976), který umožňuje podrobnější regulaci území. Novým územním plánem chtěla obec vyřešit mimo jiné vliv stavební činnosti na kapacitu čistírny odpadních vod, na množství vody ve vodovodní soustavě, určení minimální výměry pozemků a etapizaci výstavby. S ohledem na rozsah a podrobnost změn, které obec novým územním plánem zamýšlí, vztáhla stavební uzávěru na území celé obce, přičemž ve stavební uzávěře upravila zásady pro udělování výjimek, které nebudou uvažované koncepti stavebního rozvoje odporovat. Nejvyšší správní soud shledal takovou úpravu za přiměřenou a územní rozsah stavební uzávěry označil s ohledem na vytyčené cíle za logický<sup>66</sup>. Pokud by však obec vyhlásila plošnou stavební uzávěru v souvislosti s toliko dílčí změnou územního plánu, stavební uzávěra by patrně v testu proporcionality neobstála, neboť pro takové omezení nebudou existovat věcné důvody (výstavba v jiné části obce patrně neohrozí řešení navrhované dílčí změnou územního plánu).

Při vyhlášení stavební uzávěry musí obec dbát rovněž na to, aby výstavbu neblokovala nepřiměřeně dlouho<sup>67</sup>. V praxi není výjimkou, kdy obec stavební uzávěrou zakáže výstavbu v určité ploše do doby, než pro ni pořídí regulační plán, aniž by měla skutečný zájem regulační plán pro řešenou plochu připravit, neboť institut stavební uzávěry využívá chybně jako nástroj pro dlouhodobé „brždění“ dalšího stavebního rozvoje. Vzhledem k tomu, že lhůta pro abstraktní přezkum opatření obecné povahy činí pouze jeden rok (§ 101b odst. 1 SŘS), mohou obce nabýt dojmu, že právní řád nenabízí dotčeným vlastníkům žádnou formu obrany před nepřiměřenou délkou trvání stavební uzávěry. Takový dojem je však mylný. Předně nelze podle mého názoru vyloučit přezkum incidenční vázaný na přezkum zamítavého územního rozhodnutí o umístění stavby v rozporu se stavební uzávěrou, pro který se lhůta stanovená v § 101b odst. 1 SŘS

---

<sup>66</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102: „*Nejvyšší správní soud nepřiměřenost stavební uzávěry neshledal. S ohledem na shora citované hlavní cíle, které chce obec přijetím nového územního plánu dosáhnout, je pochopitelná snaha odpůrce po určitou dobu zmrazit stavební činnost na celém území tak, aby mohla být řádně promyšlena zejména koncepce infrastruktury v celé obci, a to včetně napojení na stavby veřejné a dopravní infrastruktury, k nimž již bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí či stavební povolení (jak je tomu v případě stěžovatelem citovaných rozhodnutí). Z tohoto pohledu tak považuje soud územní i věcný rozsah stavební uzávěry za přiměřený sledovanému cíli. Rozhodla-li obec o pořízení zcela nového územního plánu (nikoli pouze o pořízení jeho částečné změny), lze v tomto ohledu považovat územní rozsah stavební uzávěry zahrnující celé katastrální území obce za logický (stavební uzávěra svým rozsahem odpovídá území, které bude v budoucnu regulováno novým územním plánem), a tedy i přiměřený.*“

<sup>67</sup> I s ohledem na její potenciální povinnost nahradit vlastníkovu újmu, která mu opatřením o stavební uzávěře vznikla ve smyslu § 102 odst. 1 StavZ.

neuplatní<sup>68</sup>. Vedle incidenčního přezkumu územního opatření o stavební uzávěře právní řád dotčeným vlastníkům poskytuje praktičtější nástroj, jímž se mohou proti nečinnosti obce bránit, sice žalobu proti nezákonnému zásahu obce spočívajícímu v nevydání příslušné územní plánovací dokumentace. V dále citovaném rozhodnutí se investor úspěšně domáhal tímto typem žaloby vydání rozhodnutí, jímž správní soud jednak obci zakáže v pokračování v nezákonném zásahu obce, který spočíval v nevydání regulačního plánu ve vztahu k jeho pozemkům, jednak obci přikáže, aby ve lhůtě 6 měsíců od právní moci rozsudku vydala regulační plán ve vztahu k těmto pozemkům nebo ve stejné lhůtě územní opatření o stavební uzávěře zrušila. V řešené věci trvala stavební uzávěra 9 let. Nejvyšší správní soud uzavřel, že nekonání obce za situace, kdy povinna konat je, za nezákonný zásah považovat lze a vzhledem k tomu, že žalobce prokázal splnění i ostatních podmínek § 82 SŘS, kasační stížnost proti rozsudku správního soudu, který žalobnímu návrh ve výše popsaném znění vyhověl, zamítl<sup>69</sup>.

A konečně posledním z nástrojů regulace výstavby je změna funkčního využití území obce. Jak bylo naznačeno výše, obce v praxi podle mého názoru přistupují k aplikaci tohoto zákazového nástroje velice opatrně a v řadě případů, patrně v obavě vzniku potenciální povinnosti k náhradě za změny v území (§ 102 StavZ), namísto něj volí jiný z výše popsanych nástrojů, a to i v případě, kdy další stavební rozvoj v určité ploše neplánují (například podmíní rozhodování v území pořízením regulačního plánu, k jehož přípravě nikdy nepřistoupí). V závěru kapitoly se budu věnovat otázce, v jakých případech obec ke změně funkčního využití území přistoupit může a

---

<sup>68</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36 (zvýraznění přidáno autorem): „*Soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.*“

<sup>69</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86 (zvýraznění přidáno autorem): „*Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že i nečinnost, nekonání (tj. omisivní jednání) žalovaného za situace, kdy byl povinen konat, je nezákonným zásahem za splnění dalších podmínek uvedených v krajském soudem citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, viz i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98. V tomto případě tyto podmínky splněny jsou - nevydáním regulačního plánu, jehož vydáním by zanikla stavební uzávěra, je žalobce přímo zkrácen na možnosti realizovat svůj podnikatelský záměr (1. a 2. podmínka), přičemž nečinnost žalovaného (spočívající v nevydání regulačního plánu) po dobu 9 let po vydání opatření o stavební uzávěře je nezákonným zásahem (3. podmínka). Uvedená nečinnost nepochybně není rozhodnutím (4. podmínka) a v důsledku nečinnosti stěžovatele bylo přímo zasaženo proti žalobci (5. podmínka). Šestá podmínka (zásah musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu) s ohledem na změnu § 82 provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., účinným od 1. 1. 2012, již nemusí být splněna, nicméně zásah trval i v době, kdy rozhodl krajský soud. Nevydání regulačního plánu je z uvedených důvodů nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. [32] Jak správně uvedl krajský soud v odůvodnění rozsudku, okolnost, že stěžovatel začal dne 5. 2. 2014 činit kroky k vydání regulačního plánu, nemění nic na tom, že i po tomto datu byl v prodlení s vydáním regulačního plánu (jak trefně poznamenal krajský soud, žalobce vymezil zásah jako „nevydání regulačního plánu“, nikoliv jako „nečinnosti kroků k vydání regulačního plánu“.*“

v jakých případech naopak nesmí (resp. smí, ale s příslušnými právními důsledky). Ačkoliv pojmám změnu funkčního využití území jako zákazový nástroj regulace výstavby, obec může v řadě případů výstavbu prostřednictvím změny územního plánu naopak podporovat. Nejprve se proto blíže podíváme, zda obec může v přípravné fázi developerského projektu nově zastavitelné plochy vymezit ad hoc podle požadavků konkrétního investora, a opačný přístup, kdy obec funkční využití území mění ze zastavitelného na nezastavitelné, rozeberu až v závěru této kapitoly.

Judikatura Nejvyššího správního soudu je ustálena v závěru, že na schválení konkrétní úpravy územního plánu neexistuje individuální subjektivní právo, zájem soukromý tak ustupuje zájmu veřejnému<sup>70</sup>. Například požadavkům na dostatečné kapacity obecní infrastruktury, dopravní obslužnost lokality, ochranu přírody, krajiny, památkové péče apod. Obec při schvalování územního plánu tak musí respektovat § 2 odst. 2 OZř, podle něhož „*obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem*“ a s ním související § 18 StavZ, který stanovuje cíle územního plánování jako je zájem vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel. Zájmy vlastníků (investorů) tak nejsou nadřazeny zájmu veřejnému<sup>71</sup>. Smyslem územního plánování je naopak rozličné (a často protichůdné) zájmy v území zkoordinovat a nalézt nejvhodnější řešení, které nestraní ani jednomu z nich. Rozhodne-li se proto obec vyhovět návrhu investora a změnit územní plán podle jeho požadavků, musí vždy brát v úvahu, zda taková změna, kterou je prosazován soukromý zájem investora, bude souladná i s dalšími zájmy, jak soukromými (typicky soukromými zájmy vlastníků staveb, které mohou být novou zástavbou dotčeny), tak se zájmy veřejnými (na ochraně životního prostředí, kulturních hodnot, udržitelném rozvoji obce apod.)<sup>72</sup>. Slovy Mgr. Záhmenské a Mgr. Benáka, soukromé ekonomické zájmy nejsou jedinými zájmy, které je třeba v územním plánování zohledňovat a respektovat<sup>73</sup>.

Při změnách územního plánu nelze opomenout ani ustanovení § 55 odst. 4 StavZ, podle něhož lze další zastavitelné plochy vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Uvedené ustanovení přitom není pouhou zákonnou proklamací. S jeho

<sup>70</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89

<sup>71</sup> Tamtéž

<sup>72</sup> Tamtéž (zvýraznění přidáno autorem): „*Proto nepostačí argument odpůrce o žádostech vlastníků jednotlivých pozemků ke zdůvodnění rozšíření zastavitelné plochy. Územní plán neslouží k prosazování zájmů nebo řešení střetů zájmů konkrétních subjektů ať již na výstavbě rodinných domů, objektů pro výrobu či jiných. I kdyby byli vlastníci pozemků v daném území ve shodě, nemůže to ještě samo o sobě znamenat soulad s dalšími zájmy, např. na ochraně životního prostředí, kulturních hodnot, historických památek atd. Jakkoli je správná argumentace předestřená odpůrcem, že je v zájmu obce, aby se zde usazovali mladí lidé, kteří pochopitelně chtějí někde bydlet, není možné takový požadavek považovat za jediný a bezrozporný obecný zájem pro další vývoj území.*“

<sup>73</sup> ZÁHUMENSKÁ, V., BENÁK, J., *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, 152, s. 81

aplikací se v praxi správních soudů můžeme setkat poměrně běžně. I jeho porušení, tj. z nedostatečného prokázání potřeby vymezit nové zastavitelné plochy, může mít za následek zrušení příslušné části územního plánu. Takovým příkladem může být zrušení změny územního plánu obce Radiměř, kterou byla vymezena nová zastavitelná plocha určena pro zemědělskou výrobu, ačkoliv v obci již jedna taková plocha existovala. Územní plán nutnost vymezení uvedené plochy blíže neargumentoval. Omezil se pouze na vysvětlení, jaké faktory byly při navrhování nové plochy zvažovány, aniž by dával odpověď na otázku, zda je na území obce Radiměř skutečně potřebné nové zastavitelné plochy vymezit, když už jedna taková, dosud nevyužitá plocha existuje. Jak vyplynulo z odůvodnění rozhodnutí o námitkách směřujících proti navrhované změně územního plánu, skutečným smyslem zavedení nové zastavitelné plochy byla skutečnost, že doposud vymezená plocha s totožným funkčním využitím je zasažena ochranným pásmem vodního zdroje a její faktické využití pro rozšíření areálu zemědělské výroby tak není možné (nutno podotknout, že změna územního plánu tuto nevyužitelnou plochu ze zastavitelného území nevyjímal). Takový důvod, který zohledňuje pouze soukromý zájem zemědělského družstva, neměly správní soudy za dostatečný, proto přistoupily ke zrušení předmětné části územního plánu<sup>74</sup>, neboť potřeba vymezit nové zastavitelné plochy ve smyslu § 55 odst. 4 StavZ nebyla v řešené věci prokázána.

Jak lze dovodit z výše uvedeného výkladu o nutnosti koordinace různých zájmů – veřejných i soukromých – v procesu územního plánování, obce nemají volnou ruku ani v případě, že se rozhodnou v určité ploše změnit její funkční využití „v neprospěch“ dalšího stavebního rozvoje. A právě změně funkčního využití území, kterou může obec realizaci stavebního záměru zcela zmařit, věnuji závěr této kapitoly. Výklad bude rozdělen na dvě části. V první z nich rozeberu, jaké podmínky musí obec splnit, aby změna funkčního využití území obstála v algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (přičemž se zaměřím na požadavek proporcionality takové

---

<sup>74</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019-37 (zvýraznění přidáno autorem): „*Je tedy zřejmé, že tvrzeným důvodem potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch je vhodnější poloha pro rozšíření zemědělského areálu, a to z důvodu absence ochranného pásma vodního zdroje a odstupu od obydlené oblasti. Takové odůvodnění by v obecné rovině bylo možné akceptovat, v projednávané věci však dostatečné není, a to s ohledem na poměry v řešeném území. Původní územní plán pro zemědělskou výrobu (resp. pro její rozšíření) vymezil plochu Z 31 přiléhající k zemědělskému areálu na jižní straně obce. Ačkoliv stavební zákon v novelizovaném znění po stěžovatelce již nepožaduje prokázání nemožnosti využití již vymezených zastavitelných ploch, již výše soud uvedl, že není možné odhlížet od poměrů v regulovaném území. Pouhé konstatování o větší vhodnosti plochy z důvodu ochrany vodního zdroje neobstojí právě z důvodu, že plocha u jižního zemědělského střediska byla původním územním plánem bez problémů vymezena a stěžovatelka zároveň neuvedla žádnou změnu poměrů v krajině či nepovolení zamýšlené zemědělské výroby z hygienických či jiných regulačních důvodů. [26] Krajský soud správně poukázal na to, že není zřejmé, proč byla plocha Z 31 (jižní plocha zemědělské výroby), která je v ochranném pásmu vodního zdroje, vymezena v původním územním plánu a proč nebyla případně změnou vypuštěna. Nejvyšší správní soud dříve vyslovil, že již v průběhu procesu přijímání územního plánu by mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány a preventivně tak bránit vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či (veřejnoprávně) nepovolitelné.“*

úpravy). V druhé části se budu věnovat otázce náhrady za změny v území, ke které může být obec povinna, pokud ke změně územního plánu přistoupí příliš brzy po vymezení konkrétní plochy jako zastavitelné.

Úvodem je vhodné připomenout závěry ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, který se k zásahům správního soudnictví do územního plánování staví velice zdrženlivě, neboť správním soudům nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití pozemku a jejich úkolem není ani dotvářet územní plány<sup>75</sup>. Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně<sup>76</sup>. I přesto správní soudy k rušení územních plánů nepřistupují nijak výjimečně, a to nikoliv pouze proto, že by neobstály v prvních čtyřech krocích algoritmu přezkumu (o čtvrtém z nich, tedy rozporu územního plánu se zákonem, byla řeč výše v souvislosti se změnou územního plánu obce Radiměř, která odporovala ustanovení § 55 odst. 4 StavZ.), kde je nutnost soudní ingerence přirozená (například poruší-li pořizovatel při pořizování územního plánu zákonem stanovený postup), ale též z důvodů „věcných“, tedy proto, že územní plán neobstojí v testu proporcionality, což zvláště u změny funkčního využití území ze zastavitelného na nezastavitelné bývá (alespoň pokud je mi známo) častý důvod, neboť vydáním takové změny dochází k přímému znehodnocení majetku třetí osoby, pro které musí existovat legitimní důvody a obec k němu nesmí přistupovat svévolně.

Jako příklad postupu obce, který vykazoval znaky svévole, nám může sloužit soudní přezkum územního plánu obce Byšice. Z odůvodnění dále citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu plyne, že představitelé obce měli dlouhodobě spory s vlastníkem pozemků, o jehož vyřazení ze zastavitelné plochy předmětnou změnou územního plánu rozhodli [v odůvodnění Nejvyšší správní soud dokonce uvádí, že spory přerostly do osobní roviny a obec (či stavební úřad) hatila kroky vlastníka potřebné k realizace jeho projektu – k problematice systémové podjatosti srov. dále]. Nepřímo lze z uvedeného rozhodnutí vyčíst, že k vyřazení pozemků ze zastavitelného území zastupitelstvo obce přistoupilo jako k jisté formě pomsty vůči „problematickému“ vlastníkovi. Nutnost změny územního plánu sice odůvodnili řadou zdánlivě věcných důvodů, správním soudům však bylo patrně zřejmé, že se jedná o důvody uměle vytvořené, kterými se obec snaží zakrýt skutečný důvod změny územního plánu. Krajský soud, s jehož závěry se Nejvyšší správní soud zcela ztotožnil<sup>77</sup>, dospěl k závěru, že „postup stěžovatelky

<sup>75</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68

<sup>76</sup> Tamtéž

<sup>77</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50: „Nejvyšší správní soud se při jejím řešení plně ztotožnil se závěry krajského soudu. Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek je opřen o argumentaci,



vykazoval znaky svévole a byl v rozporu s principem kontinuity územního plánování, neboť jím byla nepřiměřeně narušena právní jistota a legitimní očekávání navrhovatele. Žádná ze skutečností, kterými stěžovatelka odůvodnila faktickou změnu v novém územním plánu, nepředstavovala závažný důvod, který by opodstatňoval úplné vyřazení pozemků ze zastavitelných ploch. Cíle, které stěžovatelka změnou sledovala, nebyly opřeny o významný veřejný zájem, změna nebyla vyvolána ani významnou změnou okolností relevantních pro územní plánování (např. prokázání nezastavitelnosti lokality). Krajský soud tak neshledal žádné skutečnosti, které by stěžovatelku vyvázaly z povinnosti nést odpovědnost za svá předchozí rozhodnutí v oblasti územního plánování, ospravedlnily odepření ochrany legitimního očekávání navrhovatele a umožnily jí zcela revidovat dříve přijaté řešení.<sup>78</sup> Z odůvodnění územního plánu krajský soud extrahoval následující důvody pro vyřazení pozemků ze zastavitelné plochy (text bez kurzívy přidán autorem, který stručně shrnuje / extrahuje závěry správního soudu ke každému z uvedených důvodů): „ a) lokalita se nachází na půdách I. třídy ochrany (bylo známo už při prvním vymezení plochy jako zastavitelné v první verzi územního plánu v roce 2006); b) jde zčásti o záplavové území (záplavové území zasahovalo pouze do části pozemků a ani v něm není vyloučeno umísťovat vedlejší užitkové stavby); c) jedná se o údolní nivu, zamokřené území (stejná argumentace jako u záplavového území); d) přes území prochází dešťová kanalizace (tato skutečnost byla obci známa při zařazení pozemku do zastavitelné plochy a neodůvodňuje jejich vyřazení); e) území se nachází v blízkosti nemovité kulturní památky (zámku Byšice f) stávající řešení nevytváří podmínky pro související koncepční záměry (rehabilitace zámku a zámeckého parku, jeho využití pro občanskou vybavenost); (pozemky nebyly předmětem památkové ochrany v žádné z jejich forem; podle soudu lze mít sice pro ideu obce, aby pozemky tvořily jeden funkční celek se zámkem a zámeckým parkem, pochopení, obec ji však evidentně nehájila v roce 2006, kdy byl pozemek do zastavitelné plochy zařazen) g) nebylo započato s využitím lokality k zamýšlenému záměru, provedená parcelace je nevhodná (dotčený vlastník požádal o vydání územního rozhodnutí na umístění stavby vodovodu a kanalizace; pouze to, že v přípravách více nepokročil, nemůže být podle soudu důvodem pro faktickou změnu obsahu územního plánu); h) předchozí územní plán stabilizoval poměrně velkoryse navržený rozvoj obce, převis návrhových ploch by mohl komplikovat potřebné drobné změny územně plánovací dokumentace, lokalita se nenachází v zastavěném území. (ani tento důvod správní soud nepovažoval za dostatečný, neboť předmětné pozemky se nachází v centrální části obce, která doposud není zastavěna, jsou přístupné

---

kteřá je nejen věcně správná, ale také zcela vyčerpávající a přesvědčivá, neměl v nynějším řízení důvod ji přehodnocovat a doplňuje ji výlučně o reakci na kasační námítky.“

<sup>78</sup> Tamtéž

po stávající pozemní komunikaci a navazují na zástavbu; obec naopak v územním plánu vymezila další zastavitelné plochy a její argumentace tak není konzistentní)<sup>79</sup>. Ani jeden z uvedených důvodů tak správní soud nevyhodnotil jako dostatečný, aby bylo funkční využití pozemku změněno. Obec Byšice podle správního soudu nesprávně chápe vztah mezi veřejným a soukromým zájmem v územním plánování a sama se staví do role toho, kdo bude dle aktuálního složení zastupitelstva rozhodovat, jaké pozemky zůstanou zastavitelné, jaké nikoliv, aniž by brala v úvahu legitimní zájmy vlastníků dotčených pozemků<sup>80</sup>. Rozebírané rozhodnutí, která já osobně hodnotím jako velice zdařilé, nám poskytuje poměrně podrobný náhled na přístup správních soudů k otázce účelového vyřazení pozemku ze zastavitelného území. I proto jsem si z něj dovolil tak obsáhle citovat. Rozhodne-li se tedy obec vyjmout určitý pozemek ze zastavitelné plochy, musí pro to vždy existovat přesvědčivé důvody, jinak se vystavuje riziku, že bude příslušná část územního plánu zrušena, neboť neobstojí v testu proporcionality.

Ani v případě, kdy je nová úprava územního plánu, kterou dochází k vynětí pozemků ze zastavitelného území, přesvědčivě odůvodněna a jako taková obstojí v každém z kroků algoritmu přezkumu, nemůže obec ke změnám funkčního využití území přistupovat zcela libovolně. Rozhodne-li se tak příliš brzy poté, co je předmětné území vymezeno jako zastavitelné, může jí ze zákona vzniknout povinnost poskytnout vlastníkovi, jehož pozemek byl takovou změnou znehodnocen, náhradu. A právě otázce náhradě za změnu v území ve smyslu § 102 odst. 2 StavZ se budu věnovat v závěru této kapitoly.

Aby byl výklad názornější, uvažujme následující situaci. Investor pro svůj stavební záměr, který jsem definoval v úvodu této práce, koupil pozemek, který byl v roce 2020 územním plánem vymezen jako zastavitelný s funkčním využitím pro bydlení. Zahájil projektovou přípravu stavebního záměru, ale ještě před tím, než stihl vyřídit územní rozhodnutí, přistoupila obec v roce 2022 ke změně územního plánu, kterou došlo k vynětí pozemku ze zastavitelného území (pro zjednodušení vycházejme z toho, že změna územního plánu by v soudním přezkumu obstála – i když ve skutečnosti by obec pro takovou změnu musela mít skutečně důležité důvody, neboť

---

<sup>79</sup> Tamtéž

<sup>80</sup> Tamtéž: „Stěžovatelka dle krajského soudu nesprávně chápe vztah mezi veřejným a soukromým zájmem v územním plánování. Podle § 18 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), má územní plánování řešit účelné využití a prostorové uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Z textové části odůvodnění územního plánu a zejména odůvodnění rozhodnutí o námítkách plyne, že se odpůrkyně staví do role toho, kdo bude určovat dle aktuálního složení zastupitelstva způsob využití jednotlivých ploch, aniž by brala v úvahu legitimní zájmy vlastníků jednotlivých pozemků (tedy soukromé zájmy). Vztah mezi veřejným a soukromým zájmem však není v oblasti územního plánování nastaven tak, že by soukromý zájem byl ve vleku zájmu veřejného. Z § 18 odst. 2 stavebního zákona naopak plyne, že má být dosaženo jejich vyvážení.“

změna přijatá v tak krátkém časovém odstupu by patrně byla v rozporu s principem kontinuity územního plánování – srov. výše).

Ustanovení § 102 odst.2 StavZ je ohledně otázky náhrady za změnu v území poměrně jednoznačné. Dozvíme se z něj, že vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku. Na rozdíl od právní úpravy StavZ účinné do 31. 12. 2012, která pojímala výši náhrady jako rozdíl mezi cenou stavebního pozemku sjednanou v kupní smlouvě a obvyklou cenou pozemku určenou znalcem (pokud jej vlastník nabyl v době, kdy byl pozemek určen k zastavění), aktuální úprava pojímá výši náhrady jinak. Podle citovaného ustanovení se nekompensuje snížení ceny nemovitosti jako takové, ale pouze "prokazatelné náklady" vynaložené na přípravu stavby. Nelze proto uvažovat o tom, že by byla dotčenému vlastníku kompenzována například celá kupní cena, nýbrž pouze náklady spojené s jeho pořízením (například náklady na vypracování znaleckého posudku apod.). Judikatura totiž v této souvislosti akcentuje, že dotčený vlastník zůstává vlastníkem pozemku i nadále a v úvahu je třeba brát i aspekt určitého rizika spojeného s nákupem pozemků<sup>81</sup>. Výše náhrady tak bude ve vztahu ke ztrátám investora ve značném nepoměru, neboť bude v řešeném případě investorovi kompenzovat pouze dosud vynaložené náklady na projektovou přípravu stavebního záměru. Jako efektivnější nástroj obrany tak lze bezpochyby považovat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Obec však nebude povinna k poskytnutí náhrady v případě, že k vynětí pozemku ze

---

<sup>81</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2022. sp. zn. 25 Cdo 2700/2020 (zvýraznění přidáno autorem): „Zde ale vycházel z § 102 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, přestože sám (správně) dospěl k závěru, že v daném případě je třeba nárok posoudit podle § 102 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013, kde je však náhrada upravena jinak. Dovolací soud v této souvislosti odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 202/20, které upozorňuje na tuto odlišnost, která s účinností od 1. 1. 2013 výrazně omezuje okruh případů, ve kterých lze újmu nahradit, neboť se nekompensuje snížení ceny nemovitosti jako takové, ale pouze "prokazatelné náklady" vynaložené na přípravu stavby. Úprava náhrady "prokazatelných nákladů" vyjádřená § 102 stavebního zákona tedy nezahrnuje kompenzaci za samotné snížení ceny pozemku v důsledku změny jeho funkčního využití. Pokud má však zásah do vlastnického práva v podobě omezení vyplývajícího z územního plánu takovou intenzitu, že omezení „přesahuje míru spravedlnosti“, je nutné uvažovat o přiznání náhrady na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného užití § 102 stavebního zákona, a to včetně ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. I. Ao 1/2009). Jestliže Ústavní soud v dalším textu uvádí, že při posuzování přiměřenosti zásahu a nároku na kompenzaci (rozumí se podle čl. 11 odst. 4 Listiny) je rovněž nutné vzít v úvahu i aspekt určitého rizika spojeného s nákupem pozemků a odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 11. 1991 ve věci Pine Valley Developments Ltd a ostatní proti Irsku, č. stížnosti 12742/87, § 59), je nutno pod prokazatelnými náklady ve smyslu § 102 odst. 2 rozumět náklady spojené s koupí pozemku jako je např. náklady na vypracování znaleckého posudku, případně zaměření pozemku či náklady na zaplacení správních poplatků. V žádném případě nelze § 102 odst. 2 stavebního zákona vykládat tak, že zakládá právo na náhradu celé kupní ceny pozemku, který navíc je i nadále vlastnictvím žadatele o náhradu.“

zastavitelné plochy přistoupí po uplynutí pěti let od nabytí účinnosti územního plánu, kterým byl pozemek do zastavitelné plochy zařazen (§ 102 odst. 3 StavZ), tedy v případě, kdy vlastník nevyvinul žádnou procesní aktivitu, aby pozemek územním plánem předpokládaným způsobem využil. Uvedená lhůta se ovšem prodlužuje v případě, že je rozhodování v území podmíněno vydáním regulačního plánu z podnětu (k tomu viz níže) nebo zpracováním územní studie. V takovém případě nemůže vlastník dotčeného pozemku nijak ovlivnit, zda obec k přípravě uvedených dokumentů přistoupí a do té doby, než se tak stane, ani nemůže podnikat kroky k vyřízení územního rozhodnutí před uplynutím lhůty pěti let pro poskytnutí náhrady. Tato lhůta se proto dle § 102 odst. 4 StavZ v případě, že regulační plán nenabyl účinnosti nebo územní studie nebyla zapsána do evidence územně plánovací činnosti do čtyř let od vydání územního plánu, který podmíněně rozhodování v území jejich zpracováním zavedl, prodlužuje o dobu, o kterou byla lhůta čtyř let překročena. Byl-li pozemek vymezen jako zastavitelný v roce 2020, ale obec k pořízení regulačního plánu přistoupila až v roce 2026, prodlouží se lhůta pro uplatnění nároku na náhradu újmy na sedm let, tj. do roku 2027. Podmínky pro uplatnění nároku upravuje § 102 odst. 5 StavZ.

V praxi se můžeme ovšem setkat i se situací, kdy je investor poškozen v důsledku zrušení územního plánu správním soudem. Uvažujme, že dobrověrný investor koupí pozemek zařazený do zastavitelného území s funkčním využitím pro bydlení a zahájí projektovou přípravu stavebního záměru. V jejím průběhu nicméně rozhodne správní soud o zrušení příslušné části územního plánu, neboť byla pořízena postupem rozporným se zákonem. Má v takovém případě, kdy vinu na zrušení územního plánu zjevně nese obec, investor nárok na nějakou náhradu škody, která mu nezákonným územním plánem vznikla?

Mohla-li nezákonným územním plánem vzniknout škoda, jež není nahraditelná postupem podle § 102 odst. 2 StavZ, lze se její náhrady podle judikatury Nejvyššího soudu domáhat podle obecného zákona (OdpŠk)<sup>82</sup>. V jednom z recentních rozhodnutí Nejvyšší správní soud vysvětluje, z jakého důvodu připouští, aby se náhrady škody způsobené nezákonným opatřením obecné

---

<sup>82</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013 (zvýraznění přidáno autorem): „Z uvedeného je zřejmé, že vydání (změna) územního plánu, od něž žalobkyně odvozuje vznik škody, je postupem orgánu územního plánování (§ 1 odst. 1 stavebního zákona), který je výkonem státní správy podle § 4 stavebního zákona a § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona tuto činnost výslovně svěřuje do samostatné působnosti obce. Pak se ovšem nárok účastníka, který v občanskoprávním soudním řízení tvrdí, že mu změnou dosavadního nebo vydáním nového územního plánu vznikla újma, jež není nahraditelná podle § 102 odst. 2 stavebního zákona (náhrada některých nároků v souvislosti se změnou územního plánu řešená přímo stavebním zákonem), neposuzuje podle obecného předpisu (občanského zákoníku) o odpovědnosti za škodu, nýbrž podle zvláštního zákona, který řeší odpovědnost za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Jím je zákon č. 82/1998 Sb., který ovšem odvolací soud neaplikoval a neposuzoval, zda jsou splněny podmínky vzniku odpovědnosti za škodu v tomto zákoně stanovené (§ 1 odst. 2 a § 19 a následující tohoto zákona).“

povahy domáhala i osoba, která nebyla „účastníkem“ řízení ve smyslu § 7 odst. 1 OdpŠk<sup>83</sup>. Citované závěry budou podle mého názoru analogicky aplikovatelné i na osobu, která byla nezákonným opatřením obecné povahy dotčena popsáním způsobem).

Jakkoliv bude uplatnění nároku na náhrady škody i přes absenci speciální úpravy (obdobně jako v § 102 odst. 5 StavZ) formálně přípustné, nebude příliš pravděpodobné, že se investorovi podaří jeho tvrzený nárok uplatnit úspěšně. V jednom ze svých novějších rozhodnutí Nejvyšší soud posuzoval rozhodnutí odvolacího soudu, potvrzující rozsudek soudu prvního stupně, jímž byla zamítnuta žaloba developera, který se domáhal náhrady škody způsobené vydáním nezákonné změny územního plánu, jež byla následně v řízení pole § 101a a násl. SŘS zrušena, čímž došlo k zmaření jeho podnikatelského záměru. Developer uplatňoval škodu ve výši kupní ceny pozemku, který kupoval v dobré víře ve správnost stavu v územním plánu jako zastavitelný. Nejvyšší soud nicméně, vycházející z judikatury Ústavního soudu<sup>84</sup>, který se zabýval otázkou ochrany dobré víry a legitimního očekávání v případě zrušení územního plánu, v uvedené věci dospěl k závěru, že vzhledem ke střetu mnoha často protichůdných zájmů, k němuž v rámci procesu přijímání územního plánu dochází, musí investor počítat s tím, že některý z dotčených subjektů využije svého práva podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, který bude úspěšný. Rizika, že některý z dotčených stran využije uvedeného procesního postupu si musel být investor v rámci svého podnikatelského rizika vědom a realizaci svého podnikatelského záměru tomu měl přizpůsobit. Zrušení části územního plánu soudem ve správním soudnictví tak podle Nejvyššího soudu samo o sobě nezakládá odpovědnost obce vůči vlastníkovi dotčeného pozemku za škodu představovanou poklesem obvyklé ceny pozemku po vydání zrušovacího rozhodnutí či náklady vynaloženými za účelem vydání stavebního povolení v souladu se zrušenou částí územního plánu<sup>85</sup>. Já osobně považuji citovaný za problematický, neboť jím Nejvyšší soud de facto říká, že

---

<sup>83</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1339/2022 (zvýraznění přidáno autorem): „*V duchu uvedených principů tak judikatura, stejně jako odborná literatura, dovodily odpovědnost státu za škodu způsobenou též nezákonným opatřením obecné povahy, které bylo pro tuto nezákonnost v přezkumném řízení nebo v rámci správního soudnictví zrušeno. Navzdory tomu, že zde nebylo možné uvažovat o účastenství poškozeného v řízení, v němž by bylo takovéto opatření vydáno, skutečnost, že toto opatření zasáhlo do jeho subjektivních práv, jakož i to, že dotčený subjekt posléze využil právním řádem nabízené možnosti se proti takovému opatření bránit a docílit tak jeho zrušení pro nezákonnost, stejně jako to, že mezi institutem rozhodnutí a institutem opatření obecné povahy panuje silná vazba, se odrazilo právě v uvedeném závěru (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013, uveřejněný pod číslem 89/2016 Sbirky soudních rozhodnutí a stanovisek, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015, nebo SIMON, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. I. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 123 až 126, a dále IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 180 až 181).“*

<sup>84</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09

<sup>85</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016 (zvýraznění přidáno autorem): „*Soud neshledává důvod ani pro rozšiřující výklad odpovědnosti podle § 102 stavebního zákona. Žalobkyně si nepochybně musela mít vědoma limitů své dobré víry ve správnost územního plánu, které byly dány právními prostředky ochrany*

existují-li právní prostředky, jimiž lze dosáhnout zrušení nezákonného správního aktu, nenáleží dotčenému subjektu právo na náhradu škody, která mu tím vznikla, neboť s ohledem na existenci obranných prostředků měl počítat s tím, že může být správní akt zrušen. Podle mého názoru Nejvyšší soud takovým výkladem jednak vybočil z rámce podmínek pro poskytnutí náhrady škody podle OdpŠk, který „limitaci dobré víry poškozeného existencí právních prostředků ochrany ostatních subjektů“ nezná a jako jediné relevantní kategorie pro posouzení důvodnosti nároku na náhradu škody považuje existenci nezákonného rozhodnutí, vznik škody a příčinnou souvislost mezi nimi, jednak popřel samotnou podstatu OdpŠk, který míří právě na situace, kdy je nezákonné rozhodnutí v důsledku využití opravných prostředků zrušeno.

Kapitolu věnovanou územnímu plánování a regulaci stavebního rozvoje si dovoluji zakončit krátkým, obecným shrnutím. Právní řád obcím, pokud jde o otázku územního plánování, nabízí jak nástroje, jimiž mohou ovlivňovat výslednou podobu svého území, resp. stavebního záměru jako takového (mezi ty můžeme řadit především územní plán, regulační plán, územní studii a dohodu o parcelaci), tak nástroje, jimiž mohou obce regulovat stavební rozvoj svého území jako takový. Mezi ně můžeme řadit jednak ty, jimiž obec stavební rozvoj „brzdí“ nebo jinak omezuje, sice etapizaci území a podmínění rozhodování v území pořízením regulačního plánu / územní studie / uzavřením dohody o parcelaci, jednak ty, jejichž smyslem je stavební rozvoj zcela vyloučit, a to buď dočasně (stavební uzávěrou), nebo trvale (změnou funkčního využití území). Ačkoliv o regulaci svého území obec rozhoduje v samostatné působnosti, nejedná jako „svrchovaný pán nad územím“, ale musí brát vždy v potaz, že vykonává veřejnou moc, která ji byla svěřena právním řádem, a svým rozhodováním, zejména pokud zavádí některý z popsaných regulačních nástrojů, může zasahovat do soukromých zájmů vlastníků pozemků, kteří budou přijatou regulací ve svém vlastnickém právu omezeni. Její rozhodnutí o použití toho kterého nástroje pro regulaci výstavby tak musí být vždy vedeno skutečnými a přesvědčivými důvody a přijaté řešení nesmí být ve vztahu k vlastníkům dotčených pozemků nepřiměřené. Současně s tím obec musí pro dosažení svého vytyčeného, legitimního cíle využívat vhodných prostředků a nezaměňovat nástroje regulační s nástroji zákazovými.

V dalších kapitolách první části se zaměřím na výše opakovaně zmiňované nástroje, jimiž obec může ovlivňovat výslednou podobu stavebního záměru. Dále podaný výklad nepojímám jako

---

*práv ostatních subjektů, a bylo na ní, aby tomu přízpůsobila svůj postup při realizaci svého podnikatelského záměru, jehož součástí nutně byla řada rizik, zahrnujíc v to i rizika právní povahy spočívající v tom, že se žalobkyni z mnoha různých příčin nepodaří dosáhnout úředního povolení pro realizaci zamýšlené stavby, přičemž mezi tyto příčiny bylo nutno zahrnout i možnost zrušení příslušné části územního plánu soudem (ostatně míru tohoto rizika lze mnohdy odhadnout již na základě samotného procesu předcházejícího vydání územního plánu). Z důvodů shora uvedených pak nárok žalobkyně nemá ani ústavní zakotvení v čl. 36 odst. 3 Listiny.“*

vyčerpávající. Zajímat mě bude především otázka relevantní pro téma této práce, tedy jakým způsobem může obec projevit svou vůli ohledně podoby stavebního záměru prostřednictvím dále popisovaných nástrojů.

### 2.1.2. Územní studie

Odborná literatura<sup>86</sup> rozlišuje dva typy územní studie. Prvním typem je tzv. iniciační územní studie. Jejím smyslem je prověřit možnost nového řešení vybraného území. Proto není pořizována v souladu s územní plánovací dokumentací (případně s hierarchicky vyššími nástroji územního plánování), ale naopak slouží jako podklad pro případnou změnu, která byla jejím pořízením prověřena. Druhým typem je tzv. územní studie upřesňující, jejímž účelem je „dopracovat“ řešení navržené v územním plánu. Upřesňující územní studie následně slouží jako podklad pro rozhodování v území, byť se jedná o dokument právně nezávazný. V této kapitole se zaměřím pouze na územní studii realizační, která se v praxi pořizuje především v důsledku podmíněného rozhodování v území, o němž pojednávala předchozí kapitola.

Územní studii pořizuje v přenesené působnosti úřad územního plánování [§ 6 odst. 1 písm. b) StavZ], případně obecní úřad (obce I. nebo II. kategorie), zajistí-li splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti ve smyslu § 24 StavZ (§ 6 odst. 2 StavZ). Vzhledem k tematickému zaměření této práce se na tomto místě nebudu věnovat procesu pořizování územní studie. Hledáme-li odpověď na otázku, jakým způsobem může obec prostřednictvím územní studie ovlivňovat výstavbu, bude pro účely této práce důležitější se zamyslet nad tím, kdo stanovuje požadavky na zpracování územní studie, tedy kdo určuje, jaké možnosti má upřesňující územní studie v konkrétním území prověřit. Jakkoliv z § 30 odst. 2 StavZ plyne, že zadání územní studie, které určuje její obsah, rozsah a účel, vytváří pořizovatel, musíme uvedené ustanovení číst v kontextu § 43 odst. 2 StavZ, podle něhož jsou v případě podmíněného rozhodování v území územní studii součástí územního plánu podmínky pro její pořízení. Zadání územní studie tak nelze stavět naroveň zadání územního plánu, schvalovaného v samostatné působnosti zastupitelstvem, jímž obec pořizovateli územního plánu vymezuje svou představu dalšího rozvoje svého území, kterou by měl územní plán reflektovat (například požadavky na urbanistickou koncepci, na koncepci veřejné infrastruktury apod.).

Skutečnost, že v případě územní studie její zadání připravuje pořizovatel (v přenesené působnosti), aniž by jeho schválení podléhalo rozhodnutí zastupitelstva obce, které ostatně neschvaluje ani územní studii samotnou, však neznamena, že má pořizovatel při přípravě zadání

---

<sup>86</sup> MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 1216 s. 127 – 128

volnou ruku. Zadání musí vycházet z podmínek pro její pořízení, které stanovuje územní plán. Právní řád tak sice obci nesvěřuje nástroje, jimiž by mohla ovlivnit proces pořizování územní studie, své požadavky na podobu konkrétního území však může do územní studie promítnout právě prostřednictvím podmínek jejího pořízení, které stanoví v územním plánu. Vzhledem k tomu, že obsahové náležitosti územní studie StavZ ani prováděcí vyhlášky nestanoví<sup>87</sup>, má obec při stanovení podmínek jejího pořízení poměrně široký prostor, byť stále musíme brát na zřetel, že se jedná o nástroj koncepční, proto by podmínky neměly být natolik konkrétní, aby svou povahou náležely nástrojům realizačním. V praxi se tak můžeme setkat s tím, že obce do zadání územní studie promítají i svou poměrně podrobnou představou urbanistické koncepce určitého území. Jako příklad takových podmínek nám může sloužit územní plán obce Černošice<sup>88</sup>, který pro lokalitu „Centrum Černošic Karlštejnská“ kromě „běžných“ požadavků jako je prověření možnosti rozšířit veřejné prostranství určitým způsobem (v uvedeném územním plánu směrem k vlakové stanici), stanovuje i podmínku prověření možnosti umístění dominanty, sochy nebo jiného uměleckého díla v řešeném území. Můžeme shrnout, že koncepční požadavky na podobu určitého území tak může stanovit obec jako podmínky pro pořízení územní studie v územním plánu, její konkrétní podobu nicméně navrhuje a schvaluje v přenesené působnosti pořizovatel (zastupitelstvo obce ji maximálně bere na vědomí).

Územní studie ovšem představuje pouze neformální odborný podklad určený k ověření požadavků určitého území. Na rozdíl od územně plánovací dokumentace tak není pro rozhodování v území závazná. Správní orgány tak nejen, že nejsou územní studií vázány, ale v průběhu územního řízení ji ani z hlediska její zákonnosti nemohou přezkoumávat<sup>89</sup>. To ovšem neznamená, že by stavební úřad neměl územní studii při posuzování stavebního záměru nijak zohledňovat. Nejvyšší správní soud připomíná, že smyslem podmínky § 43 odst. 2 StavZ zjevně není územní studii pouze formálně pořídit a schválit, nýbrž k ní i fakticky přihlížet, jakkoliv tím územní studie nezískává povahu podkladu závazného pro rozhodování v územním řízení<sup>90</sup>. To platí tím spíše, pokud již stavební úřad v souladu s územní studií přistoupil k vydání územního rozhodnutí na některou ze staveb plánovaných v dotčeném území; v opačném případě by nebylo možné zajistit

---

<sup>87</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2020, č. j. 5 As 66/2019-41 (zvýraznění přidáno autorem): „*Obsah územní studie stavební zákon ani prováděcí vyhlášky podrobněji neupravují, je stanoven v zadání územní studie, které zpracovává pořizovatel. Zadání územní studie má být stručné a oproštěné od zbytečných formalit; je podkladem pro zpracování návrhu územní studie projektantem. Zadání musí obsahovat všechno, co je významné a potřebné pro naplnění účelu pořizované územní studie (Průcha, P. Stavební zákon: Praktický komentář. Praha: Leges, 2017). S uvedenými závěry se zdejší soud ztotožnil a považuje je v posuzované věci za plně aplikovatelné.*“

<sup>88</sup> Úplné znění textové části územního plánu obce Černošice ve znění změny č. 5 [online]. Dostupné z: [https://up.mestocernosice.cz/platne/Cernosice/UZ\\_UP\\_Z1,2,3A,4,5/UZ%20UP%20Cernosice\\_Z123A45\\_text.pdf](https://up.mestocernosice.cz/platne/Cernosice/UZ_UP_Z1,2,3A,4,5/UZ%20UP%20Cernosice_Z123A45_text.pdf)

<sup>89</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26

<sup>90</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2021, č. j. 9 As 164/2020-32



realizaci studií navržené řešení daného prostoru<sup>91</sup>. Ačkoliv tedy územní studie není pro rozhodování v území závazná, došlo-li jejím prostřednictvím ke konkretizaci územního plánu, vystupuje do popředí její role podkladu pro rozhodování v území (§ 25 StavZ)<sup>92</sup>. Pokud stavební záměr nebude s územní studií v souladu, měl by stavební úřad řádně odůvodnit, z jakého důvodu je přijaté řešení z hlediska cílů a úkolů územního plánování (§§ 18 a 19 StavZ) vhodnější než to, které bylo prověřeno pořízením územní studie.

### 2.1.3. Regulační plán

Regulační plán je dokument, který ve formě opatření obecné povahy vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce, jehož smyslem je v řešené ploše stanovit podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí (§ 61 odst. 1 StavZ). Z hlediska systematiky nástrojů územního plánování regulační plán řadíme pod nástroje realizační. Judikatura jej označuje jako nejpodrobnější územně plánovací dokumentaci<sup>93</sup>.

Právní řád rozlišuje dva typy regulačních plánů – regulační plán z podnětu a regulační plán na žádost. Jak název napovídá, zatímco pořízení regulačního plánu z podnětu je plně v rukou obce, pořízení regulačního plánu na žádost může iniciovat i vlastník pozemku spadajícího do plochy, pro kterou má být regulační plán pořízen. V této kapitole se zaměřím na otázku, jakým způsobem může obec při tvorbě regulačního plánu prosazovat svou představu o budoucí podobě řešeného území, jinými slovy, jakým způsobem může do procesu pořizování každého z typů regulačního plánu vstupovat v samostatné působnosti a ovlivňovat tak jeho výslednou podobu. Nejprve ovšem v krátkosti pojednám o procesu pořízení obou z druhů regulačního plánu jednotlivě.

Na počátku procesu vydání regulačního plánu z podnětu stojí rozhodnutí zastupitelstva o jeho pořízení. Zastupitelstvo rozhoduje z vlastního nebo jiného podnětu. Podnět již ze své povahy nezakládá právní nárok osoby, která jej podala, na kladné rozhodnutí o pořízení regulačního plánu. Jak bylo ovšem uvedeno v předchozí kapitole, podmínění rozhodování v území pořízením

---

<sup>91</sup> Tamtéž: „K tomu však musí NSS připomenout, že v posledně citovaném případě sice byla územní studie určité plochy vyžadována územním plánem, konkrétní řešení záměru, jež bylo obsahem přezkoumávaného rozhodnutí o umístění souboru staveb, však nevycházelo z řešení navrženého územní studií. Jinými slovy, v daném případě se správní orgán od územní studie odklonil, využívaje její nezávaznosti. V nyní posuzovaném případě naopak rozhodl prvostupňový orgán o umístění stavby v souladu s územní studií OP-Z9. [22] Tím se do jisté míry změnila její povaha. Formálně je sice stále právně nezávazná, po vydání územního rozhodnutí, které je s ní souladné, však lze očekávat, že správní orgány budou z této územní studie i nadále vycházet při povolování záměrů v dotčeném území (plocha OP-Z9), a tím pokračovat v realizaci studií navrženého řešení daného prostoru. Tak by tomu mělo být tím spíše, že jde o územní studii požadovanou územním plánem, který sám není natolik podrobný co do vymezení ploch a vztahů v území, aby zajistil jeho funkční řešení.“

<sup>92</sup> Tamtéž

<sup>93</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37

regulačního plánu z podnětu lze považovat za jakousi „nepřímou stavební uzávěru“. Dotčený vlastník se proti případné nečinnosti obce může bránit tzv. zásahovou žalobou. Územní plán navíc musí stanovovat přiměřenou lhůtu pro vydání regulačního plánu, při jejímž marném uplynutím podmínka pro rozhodování v území odpadá. Obsahové náležitosti podnětu stanovuje § 64 odst. 1 StavZ<sup>94</sup> a příloha č. 9 ÚPD. Zadání regulačního plánu, které stanovuje požadavky na jeho rozsah, obsah a účel není povinnou součástí podnětu, neboť tvoří součást územního plánu, pokud tento podmiňuje rozhodování v území jeho pořízením. Pokud územní plán pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování v území nestanoví, pořizuje zadání regulačního plánu pořizovatel<sup>95</sup>, který je (na rozdíl od územní studie, u které je příprava zadání plně v rukou pořizovatele) vzhledem k povaze regulačního plánu jako opatření obecné povahy pořizuje nejprve ve formě návrhu, k němuž může kdokoliv (za veřejnost) a dotčené orgány (chránící jednotlivé veřejné zájmy na základě tzv. složkových zákonů) uplatnit písemné požadavky na jeho obsah. Požadavky pořizovatel vyhodnotí a návrh na jejich základě případně upraví / dopracuje. Výsledek předloží ke schválení zastupitelstvu obce spolu s vyhodnocením, jaké požadavky na obsah zadání byly uplatněny a jak byly tyto požadavky zapracovány. Zadání následně schvaluje zastupitelstvo obce. Je-li tedy zadání regulačního plánu součástí územního plánu, uvedený „mezikrok“ přípravy zadání odpadá, a po rozhodnutí o pořízení regulačního plánu se přesouváme rovnou do druhé fáze, sice k přípravě jeho návrhu.

Přípravu regulačního plánu z podnětu bychom mohli rozdělit na tři fáze. První je zcela v gesci pořizovatele, jehož úkolem je připravit na základě schváleného zadání projednatelný návrh regulačního plánu<sup>96</sup>, včetně údajů o vlivu záměru na území a jeho požadavcích na dopravní a technickou infrastrukturu (za tímto účelem obstará pořizovatel vyjádření vlastníků dopravní a technické infrastruktury). Další fází je společné jednání, jehož smyslem je jednak dopracovat návrh regulačního plánu do podoby, která bude v souladu s veřejnými zájmy chráněnými jednotlivými složkovými zákony, jednak získat prvotní náhled veřejnosti na navrhované řešení. O návrhu regulačního plánu informuje pořizovatel dotčené orgány (případně též dotčené obce), které k němu mohou uplatnit stanoviska, a veřejnost, která k němu může uplatnit připomínky. Podle výsledku projednání pořizovatel návrh regulačního plánu upraví a takto cizelovaný návrh se

---

<sup>94</sup> Podnět k pořízení regulačního plánu obsahuje kromě obecných náležitostí podání základní údaje o požadovaném záměru, identifikaci pozemků, údaje o dosavadním využití vymezené plochy, důvody a účel pořízení regulačního plánu, návrh, která územní rozhodnutí regulační plán nahradí, a návrh jeho zadání, není-li součástí územně plánovací dokumentace.

<sup>95</sup> V přenesené působnosti úřad územního plánování [§ 6 odst. 1 písm. b) StavZ], případně obecní úřad (obce I. nebo II. kategorie), zajistí-li splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti ve smyslu § 24 StavZ (§ 6 odst. 2 StavZ).

<sup>96</sup> V souladu s přílohou č. 11 ÚPD.

presouvá do třetí fáze, sice jeho veřejného projednání. Zatímco předmětem společného jednání je především vyřešení souladu návrhu regulačního plánu s veřejnými zájmy chráněnými jednotlivými složkovými zákony, ve veřejném projednání pořizovatel (ve spolupráci s určeným zastupitelem - § 47 odst. 1 StavZ) hledá řešení, které bude reflektovat i zájmy soukromé za předpokladu, že nebudou odporovat zadání regulačního plánu. Ve veřejném projednání je tak (jak již název napovídá) dominantní účast veřejnosti, která může k návrhu regulačního plánu jakožto výsledku společného jednání uplatnit připomínky, a osob uvedených v § 85 StavZ (tedy obce a dotčených vlastníků), které k návrhu uplatňují námitky jakožto kvalitativně vyšší formu připomínek. Dotčené orgány v rámci veřejného projednání uplatňují svá stanoviska pouze k těm částem řešení, které byly od společného projednání změněny, a dále k návrhu rozhodnutí o námitkách obce / dotčených vlastníků a návrhu vyhodnocení připomínek veřejnosti, které připravuje pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem. Tím je zajištěno, že i návrh regulačního plánu, který byl v rámci veřejného projednání upraven, bude souladný s veřejnými zájmy chráněnými jednotlivými dotčenými orgány a že zastupitelstvo obce, které o námitkách dotčených vlastníků a obce s konečnou platností rozhoduje, bude mít pro takové rozhodnutí veškeré podklady. Návrh regulačního plánu může pořizovatel v souladu s výsledky veřejného projednání upravit, přičemž je-li taková úprava podstatná, projedná se upravený návrh v rozsahu těchto úprav znovu ve veřejném projednání. Pokud je nutné na základě výsledků veřejného projednání návrh regulačního plánu přepracovat, vrací se proces zpět do druhé fáze, tj. na společného jednání.

Návrh regulačního plánu, který prošel všemi třemi fázemi, předkládá pořizovatel s jeho odůvodněním k vydání zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo obce může i) regulační plán v předloženém znění vydat; ii) návrh regulačního plánu pořizovateli vrátit s pokyny pro jeho přepracování a novému projednání; iii) proces pořizování regulačního plánu zastavit zamítnutím regulačního plánu. Zastupitelstvo obce tak nemůže z vlastní iniciativy měnit konkrétní části regulačního plánu nebo odůvodnění (to platí stejně i pro rozhodnutí o podaných námitkách, jehož návrh připravuje pořizovatele a které je součástí odůvodnění regulačního plánu). Vždy může přijmout jen řešení předložené pořizovatelem, které prošlo společným a veřejným projednáním.

Jak již název napovídá, regulační plán na žádost je pořizován z iniciativy žadatele (fyzické nebo právnické osoby), který má zájem na jeho pořízení (typicky se bude jednat o investora, kterému svědčí vlastnické právo k pozemku v ploše, ve které územní plán rozhodování podmiňuje pořízením regulačního plánu na žádost). Tomu odpovídá i odlišný proces (a financování) pořízení regulačního plánu, který je nastaven tak, aby účast pořizovatele byla povinná pouze v případech,

kdy není schopen určitou záležitost obstarat sám žadatel. Návrh regulačního plánu tak až do třetí fáze jeho přípravy (do fáze veřejného projednání – srov. výše) zajišťuje žadatel.

Fáze přípravy zadání zcela odpadá, neboť zadání regulačního plánu na žádost musí být vždy součástí územního plánu (§ 62 odst. 3 StavZ). Přesouváme se tak rovnou do fáze přípravy návrhu regulačního plánu. Přípravu prvního návrhu regulačního plánu jakož i jeho projednání s dotčenými orgány (tj. de facto společné jednání bez účasti veřejnosti) zajišťuje žadatel pomocí projektanta<sup>97</sup> (ve smyslu § 22 odst. 4 StavZ). Návrh regulačního plánu upravený podle požadavků dotčených orgánů, stanoviska těchto orgánů, vyhodnocení souladu návrhu se zadáním a údaje o vlivu záměru na území a o jeho nárocích na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, včetně vyjádření vlastníků této infrastruktury, tvoří přílohu žádosti<sup>98</sup>, kterou žadatel podává u pořizovatele regulačního plánu.

Až potud jsou tak náležitosti návrhu regulačního plánu, resp. jeho povinných příloh, totožné s regulačním plánem z podnětu. Vzhledem k odlišné povaze regulačního plánu na žádost (z jeho povahy plyne, že bude vydáván zejména pro potřeby žadatele) umožňuje ustanovení § 66 odst. 2 StavZ obci podmínit vydání regulačního plánu uzavřením tzv. plánovací smlouvy o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury, vyžádá-li si nové nároky na ni, což bude ověřeno vyhodnocením vlivu záměru na území a jeho nároků na veřejnou infrastrukturu jakožto povinné přílohy žádosti o vydání regulačního plánu (srov. výše). V takovém případě bude povinnou přílohou žádosti též návrh plánovací smlouvy, který pořizovatel po obdržení žádosti předloží zastupitelstvu obce ke schválení. Vyžádá-li si záměr nové nároky pouze na určitou část stávající veřejné infrastruktury, tedy na i) dopravní infrastrukturu; ii) technickou infrastrukturu; iii) veřejné prostranství [srov. § 2 odst. 1 písm. m) StavZ], může žadatel přílohou své žádosti doložit pouze smlouvu s vlastníkem dotčené části veřejné infrastruktury, jejíž úprava / vybudování je pro účely záměru potřebná.

Pořizovatel vstupuje do procesu pořizování územního plánu až po podání žádosti<sup>99</sup>, tedy v druhé fázi jeho pořizování (viz výše). Pořizovatel posoudí úplnost žádosti, vzájemný soulad stanovisek dotčených orgánů k návrhu regulačního plánu a v případě, že si vzájemně odporují, zajistí řešení jejich rozporů ve smyslu § 4 odst. 8 StavZ ve spojení s § 136 odst. 6 SŘ (k iniciaci

---

<sup>97</sup> Osobou oprávněnou k projektové činnosti ve výstavbě podle zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>98</sup> Žádost o vydání regulačního plánu obsahuje kromě obecných náležitostí podání základní údaje o požadovaném záměru, identifikaci pozemků, údaje o dosavadním využití vymezené plochy, důvody a účel pořízení regulačního plánu a návrh, která územní rozhodnutí regulační plán nahradí (§ 66 odst. 1 StavZ). Její obsahové náležitosti upravuje příloha č. 10 ÚPD.

<sup>99</sup> MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 1216 s. 370

období dohodovacího řízení samozřejmě není oprávněn žadatel, proto StavZ tuto část pořizování regulačního plánu svěřuje pořizovateli). Následný proces pořizování je již totožný s pořízením regulačního plánu z podnětu. O návrhu se koná veřejné jednání, jehož výsledky slouží jako podklad pro jeho případnou úpravu a výsledný návrh se předkládá zastupitelstvu obce. To jej může stejně jako u regulačního plánu z podnětu i) vydat; ii) vrátit pořizovateli s pokyny k přepracování (v takovém případě se může proces pořizování regulačního plánu vrátit i do fáze společného jednání (tj. do druhé fáze), kterou zajišťoval žadatel; iii) zamítnout.

Toliko k základnímu popisu procesu pořizování obou typů regulačních plánů. Nyní se blíže zaměřím na otázku, jakým způsobem může obec do procesu, který obecní úřad vede v přenesené působnosti, vstupovat jako samosprávná veřejnoprávní korporace, tedy jaké prostředky jí právní řád svěřuje k tomu, aby ovlivnila výslednou podobu území, pro který je regulační plán pořizován.

Prvním a nejpodstatnějším z nich je samozřejmě zadání regulačního plánu. Podmíní-li obec rozhodování v území jeho pořízením, bude zadání tvořit povinnou součást územního plánu. Obsahové náležitosti zadání upravuje příloha č. 9 ÚPD, kde najdeme jejich demonstrativní výčet (např. požadavky na vymezení pozemků a jejich využití, požadavky na umístění a prostorové uspořádání staveb, požadavky na řešení veřejné infrastruktury atd.). Mezi obsahové náležitosti zadání pak ÚPD dále řadí výčet územních rozhodnutí, která bude regulační plán nahrazovat (v praxi se s nahrazením územních rozhodnutí regulačním plánem setkáváme především u regulačních plánů na žádost, kdy náklady na jeho zpracování nese žadatel, neboť takový regulační plán vyžaduje podrobnější projektovou dokumentaci ve stupni DÚR; obec se samozřejmě může rozhodnout i tak, že regulační plán žádné územní rozhodnutí nahrazovat nebude). Judikatura Nejvyššího správního soudu proto s jistým zjednodušením regulační plán označuje (s odkazem na komentářovou literaturu) za hromadné územní rozhodnutí, tedy za realizační nástroj územního plánování<sup>100</sup>. Obec tak může být v zadání regulačního plánu i velice konkrétní. Jako příklad takové podrobné regulace nám může sloužit zadání regulačního plánu území v obci Líšnice nazvané „Varadov – východ“, jehož pořízení územní plán<sup>101</sup> stanovuje jako podmínku pro rozhodování v území. Uvedený územní plán pojímá regulační plán jako regulační plán na žádost, který má nahrazovat územní rozhodnutí o umístění primární dopravní a technické infrastruktury, o změně využití území, o dělení nebo scelování pozemků, a rovněž územní rozhodnutí o umístění staveb pro bydlení. Zadání regulačního plánu proto stanovuje podrobné požadavky na umístění a

---

<sup>100</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37

<sup>101</sup> Úplné znění územního plánu obce Líšnice ve znění změny č. 1 [online]. Dostupné z: [https://up.mestocernosice.cz/platne/Lisnice/UZ\\_UP\\_Z1/komplet-UP-Lisnice-uplne%20zneni-05-2018-textova%20cast.pdf](https://up.mestocernosice.cz/platne/Lisnice/UZ_UP_Z1/komplet-UP-Lisnice-uplne%20zneni-05-2018-textova%20cast.pdf)

prostorové uspořádání staveb (konkrétními požadavky na podobu zástavby „v ploše Z1.01 v prvním a druhém stavebním pořadí od staré Strakonické silnice max. 3 nadzemní podlaží, přičemž 3. np bude v rozsahu max. 40 % zastavěné plochy objektu, ostatní zastavěná plocha bytovým domem může mít maximálně 2 nadzemní podlaží; objekty ve třetím stavebním pořadí a dále od Strakonické silnice max. 3 nadzemní podlaží; vyloučena je zástavba s objekty o monobloku se zastavěnou plochou větší než 1200 m<sup>2</sup>“; stanovením zvláštních požadavků na tvarové řešení střech – pro rodinné domy následovně: „vyloučeny jsou tvarově složité střechy s množstvím vikýřů a výstupků“ apod.). Obec tak může prostřednictvím zadání regulačního plánu pořizovateli (resp. žadateli) sdělit i svou velice podrobnou představu o budoucí podobě regulovaného území. Kromě toho může závazně podmínit výstavbu v řešeném území investicí do veřejné infrastruktury, pokud si stavební záměr investora vyžádá nové nároky na ni, a to prostřednictvím podmíněním pořízení regulačního plánu uzavřením plánovací smlouvy, o které byla řeč výše (o smlouvách o rozvoji území podrobně pojednávám níže).

Obec může své představy o podobě stavebního záměru dále prosazovat v procesu pořizování regulačního plánu, a to dvojím způsobem. Jednak ve formě námitek, které může proti návrhu regulačního plánu vznášet ve fázi jeho veřejného projednání. V praxi však bude pravděpodobnější, že svou představu bude s pořizovatelem diskutovat prostřednictvím určeného zastupitele, s nímž by měl pořizovatel jednotlivé milníky přípravy návrhu regulačního plánu projednávat, stejně jako návrh rozhodnutí o námítkách, resp. návrh vyhodnocení připomínek, což pořizovateli ukládá přímo § 67 odst. 4 StavZ. Nejsilnějším nástrojem je nicméně možnost návrh regulačního plánu pořizovateli vrátit s pokyny k přepracování. Zastupitelstvo obce samozřejmě nemůže samo zasahovat do vlastní podoby regulačního plánu<sup>102</sup>, neboť by tím zcela negovalo relativně přísnou úpravu procesu směřujícího k vydání regulačního plánu<sup>103</sup>. Podobu regulačního plánu nadále upravuje pořizovatel, který v takovém případě vyjde z pokynů zastupitelstva, návrh přepracuje, projedná jej ve společném jednání s dotčenými orgány a ve veřejném projednání s veřejností / dotčenými vlastníky (zjednodušeně řečeno) a opět předloží zastupitelstvu ke schválení. Celý proces se může opakovat, dokud nebude návrh regulačního plánu podle jeho představ. Ani představy zastupitelstva obce o výsledné podobě území řešeného regulačním plánem

---

<sup>102</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, který se sice věnoval vydání územního plánu, je nicméně analogicky aplikovatelný i v poměrech pořizování regulačního plánu: „(...) zastupitelstvo obce postupovalo v rozporu se zákonem, neboť nerozhodlo jedním ze způsobů předvidaným v § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Byla-li zde dána vůle zastupitelstva upravit návrh změny č. 2 po předložení návrhu ke schválení podle § 54 odst. 1 stavebního zákona, připadalo v úvahu pouze vrácení návrhu pořizovateli s pokyny k úpravě podle § 54 odst. 3 stavebního zákona a následně nové předložení upraveného návrhu ke schválení zastupitelstvu podle § 54 odst. 1 stavebního zákona.“

<sup>103</sup> POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M. *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015

však nejsou neomezené. Regulační plán musí být vždy souladný s nadřazenou územně plánovací dokumentací a zásadami územního rozvoje, s cíli a úkoly územního plánování, s požadavky StavZ, resp. jeho prováděcích předpisů a se stanovisky dotčených orgánů, resp. s požadavky tzv. složkových zákonů (§ 69 odst. 2 StavZ ve spojení s § 68 odst. 4 StavZ). Pokud by zastupitelstvo vydalo regulační plán, který bude uvedenému ustanovení odporovat, vystavuje se riziku, že bude postupem podle § 101a a násl. SŘS zrušeno, neboť neobstojí ve čtvrtém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.

#### **2.1.4. Dohoda o parcelaci**

Posledním instrumentem, kterým může obec podmínit rozhodování v území, je dohoda o parcelaci. Do mé práce ji zařazuji spíše pro úplnost.

Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, jedná se o smlouvu mezi vlastníky pozemků a staveb, jež směřuje k uspořádání soukromoprávních (vlastnických a jiných) vztahů, které může významně napomoci realizaci plánované výstavby (podrobným řešením možného využití zastavitelného území)<sup>104</sup>. Jejím účelem je dělení, scelování nebo výměna pozemků v řešené lokalitě, které umožní její nové uspořádání a využití<sup>105</sup>. Obsahové náležitosti dohody o parcelaci stanovuje příloha č. 12 ÚPD. Podmínkou uzavření dohody o parcelaci je souhlas všech vlastníků pozemků a staveb dotčených navrhovaným záměrem<sup>106</sup>. V praxi tak podmínění rozhodování uzavřením dohody o parcelaci v území, které je vlastnický roztržštěné, může mít za následek jeho faktickou nevyužitelnost, neboť na rozdíl od územní studie nebo regulačního plánu nestanovuje zákon pro uzavření dohody o parcelaci žádnou lhůtu, po jejímž uplynutí by podmínka rozhodování v území odpadla. Pokud nelze mezi vlastníky nalézt shody ohledně parcelace řešené plochy, je jedinou možností, jak uvolnit území pro další stavební rozvoj změna územního plánu<sup>107</sup>, kterou dojde k odstranění uvedené podmínky. Vzhledem k její soukromoprávní povaze nemůže obec do uzavření dohody o parcelaci nijak zasahovat (pokud není sama vlastníkem některého pozemků).

## **2.2. Technická infrastruktura**

V předchozí kapitole jsme hledali odpověď na otázku, jakými nástroji, které ji v oblasti územního plánování svěřuje právní řád, může obec regulovat výstavbu na svém území a ovlivňovat výslednou podobu stavebního záměru. V následující kapitole se budu věnovat otázce, jakým

---

<sup>104</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019-32

<sup>105</sup> MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 1216 s. 234

<sup>106</sup> Tamtéž

<sup>107</sup> Tamtéž

způsobem může obec realizaci developerského projektu ovlivnit z pozice vlastníka technické infrastruktury případně pozemků, přes které je nutné technickou infrastrukturu vést.

S jistým zjednodušením lze shrnout, že stavební záměr může z hlediska nových nároků na technickou infrastrukturu vyžadovat i) zásobování pitnou vodou; ii) likvidaci odpadních vod; iii) zásobování elektrickou energií; iv) zásobování plynem; v) připojení na internet. Určitá část technické infrastruktury, na kterou se bude investor napojovat (typicky za účelem zásobování stavebního záměru pitnou vodou a likvidace odpadních vod) bude běžně ve vlastnictví obce, případně bude investor potřebovat využít obecní pozemek pro napojení svého stavebního záměru (například rozvody elektrické energie umístěné v pozemku pod pozemní komunikací ve vlastnictví obce). V určitých případech může být realizace stavebního záměru podmíněna navýšením kapacit určité části obecní technické infrastruktury (typicky čistírny odpadních vod) (k etapizaci výstavby srov. kapitolu 2.1.1.). Příkladů, kdy bude realizace stavebního záměru závislá na součinnosti obce, bychom našli celou řadu. Já se v této kapitole, která bude do jisté míry kazuistická, pokusím popsat ty nejběžnější z nich a u každého rozebrat, jak může obec realizaci stavebního záměru ze své pozice vlastníka technické infrastruktury (případně s ní souvisejících nemovitých věcí) ovlivnit.

### **2.2.1. Napojení na obecní technickou infrastrukturu**

V praxi bude obec nejčastěji vlastníkem vodovodu<sup>108</sup> a kanalizace<sup>109</sup>. I když obec uvedenou část technické infrastruktury vlastní, její provoz většinou zajišťuje prostřednictvím provozovatele<sup>110</sup>, který s obcí uzavřel smlouvu o provozování vodovodu nebo kanalizace ve smyslu § 8 odst. 2 VodKan. Obec při výkonu svého vlastnického práva k vodovodu a kanalizaci vystupuje jako jakýkoliv jiný vlastník vodohospodářských staveb, který realizuje jejich provozem ekonomickou činnost ve formě plateb vodného a stočného. Výkon vlastnického práva obce k vodovodu nebo kanalizaci tak nelze považovat za přenesenou působnost obce [§ 26 odst. 1 písm. a) VodKan], byť se stále z mého pohledu bude jednat o výkon veřejné správy, tedy její jednání (zejména související s napojením staveb – viz dále) bude nezbytné i v soukromoprávních vztazích hodnotit s ohledem na její postavení jako veřejnoprávní korporace, která má svůj fundament ve

---

<sup>108</sup> Vodovod je provozně samostatný soubor staveb a zařízení zahrnující vodovodní řady a vodárenské objekty, jimiž jsou zejména stavby pro jímání a odběr povrchové nebo podzemní vody, její úpravu a shromažďování. Vodovod je vodním dílem (§2 odst. 1 VodKan).

<sup>109</sup> Kanalizace je provozně samostatný soubor staveb a zařízení zahrnující kanalizační stoky k odvádění odpadních vod a srážkových vod společně nebo odpadních vod samostatně a srážkových vod samostatně, kanalizační objekty, čistírny odpadních vod, jakož i stavby k čištění odpadních vod před jejich vypouštěním do kanalizace. Kanalizace je vodním dílem (§ 2 odst. 2 VodKan).

<sup>110</sup> Provozovatelem vodovodu nebo kanalizace je osoba, která provozuje vodovod nebo kanalizaci a je držitelem povolení k provozování tohoto vodovodu nebo kanalizace vydaného krajským úřadem podle § 6 (§ 2 odst. 5 StavZ).



veřejném právu (srov. kapitolu 1.2.) a jako vlastník vystupuje ve specifickém postavení, které odráží jeho smysl a účel v demokratickém právním státě<sup>111</sup>.

Z obecných ustanovení zákon plyne, že se vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu zřizují a provozují ve veřejném zájmu (§ 1 odst. 2 VodKan). Veřejný zájem na zřizování a provozování vodovodu nebo kanalizace pro veřejnou potřebu odůvodňuje za podmínek stanovených zákonem zásahy do práv a povinností právnických a fyzických osob<sup>112</sup>.

Jedním z takových zásahů, který je odůvodněn existencí veřejného zájmu na zřizování a provozování vodovodu pro veřejnou potřebu, je povinnost vlastníka, resp. provozovatele, je-li k tomu vlastníkem zmocněn (dále v textu budu hovořit pouze o „obci“, nebude-li výslovně uvedeno jinak), umožnit připojení odběratelů a dodávat pitnou vodu nebo odvádět a čistit odpadní vody (§ 8 odst. 5 VodKan)<sup>113</sup>. Obec je povinna umožnit napojení stavebního záměru na obecní infrastrukturu (tou pro účely této kapitoly míním vodovod a kanalizaci), pokud to umožňují kapacitní a technické možnosti těchto zařízení.

Slovním spojením „kapacitní a technické možnosti“ nahradil zákon č. 275/2013 Sb., novelizující VodKan, původní termín „kapacitní a technické požadavky“, který vyvolával nejasnosti a objevily se i případy, kdy byl účelově interpretován restriktivně za účelem oddálení či nesplnění povinnosti umožnit napojení vodovodu nebo kanalizace jiného vlastníka (§ 8 odst. 4 VodKan)<sup>114</sup>. Nové slovní spojení bylo promítnuto i do ustanovení §8 odst. 5 VodKan, který upravuje napojování stavebních záměrů (nikoliv tedy vodovodů a kanalizací) jiných vlastníků.

Mezi technické možnosti důvodová zpráva k uvedené novele řadí u vodovodu například tlakové poměry, u kanalizace například její kvalifikaci (oddílná, jednotná)<sup>115</sup>. Mezi kapacitní možnosti pak bude možné řadit především kapacitu čistírny odpadních vod, kapacitu vodojemu apod. V případě, že kapacitní nebo technické možnosti napojení stavebního záměru neumožňují (například hrozí pokles tlaku na stávajícím vodovodu), měla by obec podmínit napojení na vodovod a kanalizaci uzavřením smlouvy ve smyslu § 86 odst. 2 písm. d) StavZ, na jejímž základě se investor zaváže k úhradě nákladů spojených s úpravou stávající obecní infrastruktury (například spojených s vybudováním nové tlakové stanice, nových zdrojů surové vody apod). Jeho žádost o napojení je možné odmítnout až tehdy, kdy náklady spojené s potřebnými technickými úpravami

<sup>111</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14

<sup>112</sup> NOHEJL, L., ŽALUDOVOVÁ, L. a kol. *Zákon o vodovodech a kanalizacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 394 s. 5 – 6

<sup>113</sup> NOHEJL, L., ŽALUDOVOVÁ, L. a kol. *Zákon o vodovodech a kanalizacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 394, s. 5 – 6

<sup>114</sup> Tamtéž, s. 115 – 116

<sup>115</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 275/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

stávající infrastruktury investor uhradit odmítne<sup>116</sup>. Plnění, které investor obci na základě takové smlouvy poskytne, však nelze považovat za finanční plnění, jímž by obec podmiňovala napojení stavebního záměru, které § 8 odst. 5 VodKan zapovídá. Podle judikatury je totiž nutné rozlišovat mezi poplatkem za připojení, který je ze zákona vyloučen, a příspěvkem na vybudování nové infrastruktury, který zákon nezakazuje (srov. kapitolu 2.4.)<sup>117</sup>. Takové plnění nelze dle judikatury považovat za poplatek za připojení ani v případě, kdy jsou inženýrské sítě již vybudovány a investor tak hradí náklady, které obec vynaložila v minulosti.

Pokud jsou tedy podmínky § 8 odst. 5 VodKan splněny, je obec povinna napojení investorovi umožnit, přičemž porušením této povinnosti se dopustí přestupku, za který jí může být uložena pokuta až do výše 100 000 Kč [§ 33 odst. 3 písm. a) VodKan ve spojení s § 33 odst. 9 písm. c) VodKan]. Pojem „umožnit napojení“ je přitom nutné vykládat široce. Vzhledem k účelu rozebírané právní úpravy musí obec vynaložit veškeré úsilí pro to, aby napojení/připojení fakticky proběhlo a bylo v souladu s právem<sup>118</sup>. Podle Nejvyššího správního soudu musí vlastníci infrastruktury tomuto „cíli aktivně napomáhat tím, že budou poskytovat veškerou součinnost žadateli tak, aby bylo dosaženo zákonem předvídaného důsledku, tedy právně konformního i prakticky funkčního napojení/připojení na infrastrukturu. Jediným omezením a jediným zákonným důvodem pro neposkytnutí takové součinnosti či neumožnění napojení či připojení jsou vskutku omezené technické a kapacitní možnosti (...)“<sup>119</sup>, to platí přesto, že diskutované ustanovení neobsahuje konkrétní výčet povinností, které musí obec pro umožnění napojení stavebního záměru

---

<sup>116</sup> RUBEŠ, P. *Zákon o vodovodech a kanalizacích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-1-4]. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>117</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 33 Cdo 3225/2011 (zvýraznění přidáno autorem): „V první řadě je třeba uvést, že nelze ztotožňovat či zaměňovat „příspěvek na vybudování inženýrských sítí“ s „poplatkem za napojení na vodovod nebo kanalizaci“. Přestože odvolací soud vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně a neprováděl vlastní interpretaci předmětné smlouvy o finančním příspěvku na vybudování inženýrských sítí, na jejímž základě by usoudil na jiný účel sjednaného plnění žalovaných, nežli soud prvního stupně, dospěl k závěru, že ve smlouvě sjednaným plněním měli žalovaní žalobkyni zaplatit za možnost připojit své stavby (zamýšlené rodinné domy) k infrastruktuře, zejména napojit vodovodní a kanalizační přípojky k vodovodu a kanalizaci. Jinak řečeno uzavřel, že finanční příspěvek na vybudování infrastruktury byl ve skutečnosti platbou (poplatkem) za připojení se k infrastruktuře. Lze přisvědčit soudu prvního stupně (a potažmo i žalobkyni), že jazykovým výkladem smlouvy uzavřené dne 16. 10. 2007 (tedy tím, jak byla slovy vyjádřena vůle smluvních stran) nelze dospět k jinému závěru, než že zde sjednané plnění žalovaných je příspěvkem na vybudování infrastruktury, nikoli platbou (poplatkem) za napojení vodovodní a kanalizační přípojky k vodovodu a kanalizaci. Na tom nemůže nic změnit skutečnost, že v době podpisu smlouvy byly inženýrské sítě již vybudovány, a že jejich budování bylo spolufinancováno EU z programu CBC Phare 2003. Není rozumného důvodu omezovat platnost dohody tím, že by finanční příspěvek musel být poskytnut pouze na náklady vynaložené v budoucnu, nebo že by náklady k danému účelu nemohly být kryty z více zdrojů. Jestliže byl předmětnou smlouvou účastníky sjednan finanční příspěvek na vybudování inženýrských sítí, nikoli platba (poplatek) za napojení vodovodních a kanalizačních přípojek na vodovod nebo kanalizaci, nemůže obstát právní úsudek odvolacího soudu, že smlouva je neplatná pro rozpor s ustanovením § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích.“

<sup>118</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2019, č. j. 9 As 422/2017-56

<sup>119</sup> Tamtéž

splnit<sup>120</sup>. V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud za porušení povinnosti umožnit napojení na obecní vodovod a kanalizaci považoval faktickou nečinnost obce při vydání stanoviska vlastníka veřejné infrastruktury pro účely územního řízení [§ 86 odst. 2 písm. c) StavZ].

Jak bylo uvedeno, judikatura diskutované ustanovení vykládá tak, že vlastník je povinen umožnit připojení v právním i faktickém slova smyslu. Do kategorie „právního připojení“ můžeme řadit právě například povinnost poskytnout stanovisko do územního řízení, do kategorie „faktického připojení“ pak může řadit soukromoprávní jednání související s napojením – typicky umístění přípojky na obecní pozemku / vedení části vodovodu a kanalizace přes obecní pozemek.

Vodovodní přípojku definuje § 3 odst. 1 VodKan jako „samostatnou stavbou tvořenou úsekem potrubí od odbočení z vodovodního řádu k vodoměru, a není-li vodoměr, pak k vnitřnímu uzávěru připojeného pozemku nebo stavby; odbočení s uzávěrem je součástí vodovodu“. Kanalizační přípojku pak § 3 odst. 2 VodKan jako „samostatnou stavbu tvořenou úsekem potrubí od vyústění vnitřní kanalizace stavby nebo odvodnění pozemku k zaústění do stokové sítě“. Vlastníkem přípojky (dále v textu budu používat jak pro kanalizační, tak pro vodovodní přípojku shodný termín, nebude-li výslovně uvedeno jinak) je osoba, která na své náklady přípojku pořídila (§ 3 odst. 6 VodKan), v řešené věci tedy investor.

Přípojka tak není součástí pozemku a dle judikatury Nejvyššího soudu se nejedná ani o součást kanalizace (v posuzované věci kanalizace dešťové), neboť součástí kanalizace jsou ty stavby, které slouží k jejímu provozu, nikoliv ty, ze kterých je jen do kanalizace odváděna srážková voda<sup>121</sup> (citované závěry se uplatní i pro vodovod). Podle komentářové literatury bude přípojka ve

---

<sup>120</sup> Tamtéž (zvýraznění přidáno autorem): „Podle názoru Nejvyššího správního soudu takto zužujícím výkladu nelze přisvědčit a krajský soud pojem umožnit vyložil zcela správně, tedy tak, že tento pojem dopadá mimo jiné i na nečinnost vlastníka infrastruktury při vydávání stanovisek. Stěžovatelka ve svém důsledku zastává názor, že-aby její odpovědnost za předmětné delikty byla dána-musela by skutková podstata v zákoně výslovně postihovat i nečinnost při vydávání stanovisek, respektive musela by výslovně ukládat povinnost vydávat písemné souhlasy s napojením/připojením kanalizací a vodovodů. Takový požadavek by však vedl jen ke zbytečně kazuistickému vyjádření zákona. **Přitom ani široký a podrobný výčet nejrůznějších možných forem neumožnění napojení by nikdy nemohl postihnout celou paletu faktických jednání, jimiž mohou vlastníci infrastruktury napojení či připojení na jejich infrastrukturu mařit.**“

<sup>121</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2012, sp. zn. 22 Cdo 2653/2011: „Kanalizace je provozně samostatný soubor staveb a zařízení zahrnující kanalizační stoky k odvádění odpadních vod a srážkových vod společně nebo odpadních vod samostatně a srážkových vod samostatně, kanalizační objekty, čistírny odpadních vod, jakož i stavby k čištění odpadních vod před jejich vypouštěním do kanalizace (§ 2 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích). Dovolací soud nemá pochybnost o tom, že součástí kanalizace jsou ty stavby, které slouží k jejímu provozu, nikoliv ty, ze kterých je – jako v daném případě – jen do kanalizace odváděna srážková voda. (...) Soud prvního stupně v části reprodukcující stanovisko žalobce uvedl, že „dešťová kanalizace... končí v propusti pod komunikací; totéž konstatoval na základě místního šetření i odvolací soud (str. 4 rozsudku). Ať již jde o kanalizační přípojku (ústí-li do hlavní kanalizace) nebo o kanalizaci samotnou (jak by se mohlo vyložit tvrzení dovolatele), nemůže jít o součást pozemku a v případě kanalizační přípojky ani o součást stavby; kanalizace a kanalizační přípojky jsou totiž na základě zákona o vodovodech a kanalizacích samostatnými předměty právních vztahů (nemovitostmi).“

smyslu § 510 odst. 2 ObčZ příslušenstvím věci hlavní, tedy stavby, k jejímuž zásobování pitnou vodou / odvodu odpadních vod slouží<sup>122</sup>.

Investor tak v praxi bude umísťovat část svého stavebního záměru – přípojku jakožto samostatnou věc právním smyslu na obecní pozemku. Za tímto účelem by si proto měl obstarat jednak soukromoprávní titul k umístění přípojky na cizím pozemku, typicky uzavřít smlouvu o zřízení služebnosti, jednak pro účely územního řízení souhlas vlastníka pozemku (obce) ve smyslu § 184a StavZ. Ještě výrazněji se potřeba investora využít obecní pozemek bude projevovat v případě, kdy bude napojovat na obecní infrastrukturu vlastní vodovod nebo kanalizaci ve smyslu § 8 odst. 4 VodKan. V takovém případě bude (stejně jako u přípojky) vždy nezbytné minimálně část vodovodu nebo kanalizace umístit na obecním pozemku a v řadě případů využít v souvislosti s vedením vodovodu a kanalizace obecní pozemek ve větším rozsahu. Může obec v takovém případě fakticky odmítnout napojení stavebního záměru (případně připojení vodovodu nebo kanalizace) tím, že neumožní v souvislosti s napojením umístit některé části investorovy technické infrastruktury na svém pozemku?

Vzhledem k výše citovanému rozšiřujícímu výkladu Nejvyššího správního soudu se domnívám, že pod povinnost obce „umožnit napojení stavebního záměru“ bude možné zařadit i povinnost obce učinit vůči investorovi právní jednání nikoliv pouze ze své pozice vlastníka vodovodu nebo kanalizace, nýbrž i ze své pozice vlastníka jiné nemovité věci s vodovodem nebo kanalizací související, je-li její využití pro napojení stavebního záměru nezbytné – v řešené věci tedy pozemku, ve kterém jsou vodovod a kanalizace uloženy, případně též pozemku, přes který je nutné vodovod nebo kanalizaci vést. K obdobnému závěru se kloní i judikatura Nejvyššího soudu, který se rozebíranou otázkou, tedy zda je obec povinna umožnit napojením vodovodu nebo kanalizace jiného vlastníka ve smyslu § 8 odst. 4 VodKan přes svůj pozemek, zabýval v jednom ze svých recentních rozhodnutí, ve kterém se přiklonil k rozšiřujícímu výkladu uvedeného ustanovení. To je podle názoru Nejvyššího soudu nutné vykládat podle jeho účelu, jímž je umožnit napojení na stávající vodovod nebo kanalizaci. Zužující výklad, který by zákonnou povinnost vztáhl jen na faktické napojení, by byl s uvedeným účelem ve zjevném rozporu<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> NOHEJL, L., ŽALUDOVÁ, L. a kol. *Zákon o vodovodech a kanalizacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 394, s. 36

<sup>123</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. 22 Cdo 2825/2018 (zvýraznění přidáno autorem): „*Pro úplnost pak dovolací soud uvádí, že účel povinnosti vlastníka stávajícího vodovodu a kanalizace, obsažené v § 8 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích, má docílit toho, aby došlo k faktickému napojení zájemce na stávající vodovod a kanalizaci. Jestliže však jsou vodovody a kanalizace reálně vedeny po pozemcích, nelze si napojení představit, aniž by současně nedošlo k zásahu do pozemku, v němž či na jeho povrchu se stávající vodovod či kanalizace nachází. Zužující výklad vztahující uvedenou povinnost jen na faktické napojení vodovodu na stávající vodovod či kanalizace na stávající kanalizaci by pak byl s uvedeným zákonným účelem zjevně v rozporu. Uvedenou*

Ustanovení § 8 odst. 4 a 5 VodKan je podle mého názoru v kontextu citované judikatury nutné vykládat extenzivně i tak, že obec nesmí bezdůvodně blokovat napojení stavebního záměru ani prostřednictvím nástrojů, které ji svěřuje soukromé právo jako vlastníkově nemovité věci související s vodovodem a kanalizací. Odmítne-li proto obec, aniž by pro to byl rozumný důvod, uzavřít pro část technické infrastruktury, kterou bude nutné umístit v souvislosti s napojením stavebního záměru na obecním pozemku, smlouvu o zřízení služebnosti nebo vydat souhlas vlastníka ve smyslu § 184a StavZ, může se takovým jednáním z mého pohledu dopustit přestupku, neboť jím fakticky napojení na vodovod nebo kanalizaci znemožňuje. Opačný výklad by bylo možné vnímat jako přepjatě formalistický a navíc odporující výše citované judikatuře Nejvyššího soudu. Na otázku, zda budeme moci ke stejnému závěru dospět i v případě, kdy obec obecní infrastrukturu nevládní, se podíváme v další kapitole.

### **2.2.2. Napojení na infrastrukturu přes obecní pozemek**

V praxi se investor může setkat s tím, že obec sice žádnou část veřejné infrastruktury nevládní, napojení jeho stavebního záměru je nicméně nutné vést přes obecní pozemek. V této kapitole blíže rozeberu, jaké možnosti obci zákon v takových situacích svěřuje. Jednotlivé druhy technické infrastruktury budu rozebírat v pořadí uvedeném v úvodu kapitoly 2.2.

Nejprve k otázce napojení na vodovod a kanalizaci v soukromém vlastnictví přes obecní pozemek. Jak bylo popsáno v předchozí kapitole, vlastník pozemku má povinnost umožnit napojení na vodovod a kanalizaci, pokud to jejich kapacitní a technické možnosti umožňují. V případě, že je obec vlastníkem vodovodu a kanalizace, má povinnost učinit v souvislosti s napojením stavebního záměru i další právní jednání s napojením související, i když tato formálně nečiní jako vlastník vodovodu a kanalizace, nýbrž jako vlastník pozemku, přes který je nutné vodovod a kanalizaci napojit (k tomu srov. argumentaci v předchozí kapitole). V případě, kdy je vodovod a kanalizace ve vlastnictví soukromé osoby, taková povinnost podle mého názoru obec stíhat nemůže, neboť na ni nelze nahlížet jako na vlastníka vodovodu a kanalizace ve smyslu § 8 odst. 4 nebo 5 VodKan a z jiného právního předpisu jí povinnost uzavřít například smlouvu o služebnosti inženýrské sítě přímo neplyne. Totožný závěr razí i výše citovaná judikatura, která uzavírá, že vlastník vodovodu nebo kanalizace sice je povinen umožnit vést napojovaný vodovod nebo kanalizaci po pozemku, na němž se vodovod nebo kanalizace nachází, taková povinnost již

---

*zákonnou povinnost je tedy třeba vykládat širěji, tedy že povinnost se vztahuje nejen na umožnění faktického napojení, nýbrž i na umožnění vést vodovod či kanalizaci po pozemku vlastníka vodovodu a kanalizace, na němž se stávající vodovod či kanalizace nachází, nikoliv však již přes pozemek třetí osoby (srovnej Nohejl, L., Žaludová, L. a kol. Zákon o vodovodech a kanalizacích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, str. 116.).“*

ovšem nestíhá třetí osobu, která vlastní pozemek, přes které je nezbytné vodovod či kanalizaci napojit<sup>124</sup>. Nejvyšší soud ovšem uvedený závěr nepřijal výslovně ve vztahu k obci, proto bude podle mého názoru i v takovém případě nutné brát v potaz, že obec i v pozici vlastníka dotčeného pozemku vystupuje stále jako veřejnoprávní korporace a její jednání tak nelze ztotožňovat s jednáním osoby soukromého práva, která je nadána skutečnou autonomií vůle. Obec by patrně neměla odmítnout umožnit napojení rozvojové lokality bez rozumného důvodu, notabene když její stavební rozvoj předpokládá ve svém územním plánu. Možnost právní ochrany investora před takovým postupem obce budou však spíše teoretické, neboť takovým jednáním obec nebude patrně porušovat žádnou konkrétní povinnost, kterou by ji právní řád stanovoval.

U zásobování stavebního záměru elektrickou energií je situace jednodušší. EnergZ na rozdíl od VodKan totiž provozovatele distribuční soustavy opravňuje zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech zařízení distribuční soustavy, přetínat tyto nemovitosti vodiči, umísťovat v nich vedení [§25 odst. 3 písm. e) EnergZ], a za tímto účelem provozovateli ukládá povinnost zřídit věcně břemeno umožňující využít cizí nemovitou věc (v řešené věci tedy obecní pozemek) (§ 25 odst. 4 EnergZ). Uvedené ustanovení EnergZ preferuje smluvní zřízení služebnosti inženýrské sítě<sup>125</sup>. V případě, že se na uzavření smlouvy s obcí dohodnout nepodaří, může být na návrh příslušného provozovatele distribuční soustavy zahájeno vyvlastňovací řízení podle VyvlZ, což plyne přímo z § 25 odst. 4 EnergZ, neboť distribuce elektřiny se dle § 3 odst. 2 EnergZ uskutečňuje ve veřejném zájmu. Budou-li ve vyvlastňovacím řízení splněny podmínky vyvlastnění, vydá vyvlastňovací úřad rozhodnutí o vyvlastnění věcného břemene ve smyslu § 24 VyvlZ. Jinými slovy obec nemůže bezdůvodně blokovat napojení stavebního záměru na distribuční soustavu ani v případě, že je tak nutné učinit přes obecní pozemek.

Zcela totožnou úpravu obsahuje § 59 odst. 1 písm. e) EnergZ ve spojení s § 59 odst. 2 EnergZ i pokud jde o plynárenská zařízení, k jejichž zřizování na cizích pozemcích provozovatele distribuční soustavy opravňuje zákon a v případě, že se s vlastníkem nepodaří dosáhnout dohody na zřízení služebnosti inženýrské sítě, lze věcné břemeno za splnění podmínek VyvlZ taktéž vyvlastnit.

A právní úprava je stejná i pokud jde o napojení stavebního záměru „na internet“, tedy na síť elektronických komunikací. Oprávnění podnikatele zajišťujícího veřejnou komunikační síť zřizovat na cizím pozemku podzemní komunikační vedení veřejné komunikační sítě upravuje ustanovení § 104 odst. 1 písm. a) ElKom, možnost věcné břemeno vyvlastnit v případě, že se

---

<sup>124</sup> Tamtéž

<sup>125</sup> ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1805 s. 675

nepodaří dohodnout na uzavření smlouvy o zřízení služebnosti inženýrské sítě pak § 104 odst. 3 ElKom.

Vzhledem k tomu, že právní úprava je, pokud jde o napojování přes cizí pozemek, u všech popsaných druhů technické infrastruktury obdobná (nebo dokonce totožná) a v praxi nevyvolává žádné problémy, nemyslím, že by si žádala na tomto místě nějaký hlubší rozbor. Lze shrnout, že obec nemá zákonnou povinnost umožnit vedení vodovodu, kanalizace nebo jejich přípojek přes svůj pozemek, nevystupuje-li současně jako vlastník vodovodu nebo kanalizace. V případě napojení stavebního záměru na distribuční soustavu elektrické energie, distribuční soustavu plynu a síť elektronických komunikací je situace odlišná, neboť EnegZ i ElKom umožňují vlastníkům této infrastruktury zřizovat stavby i na cizích pozemcích, k nimž mohou za tímto účelem, na němž je veřejný zájem, dosáhnout i vyvlastnění věcného práva (ať už služebnosti inženýrské sítě nebo vlastnického práva).

### **2.2.3. Výstavba obecní infrastruktury**

Ačkoliv není vyloučené, že se investor bude napojovat na již existující obecní infrastrukturu pomocí přípojek (viz kapitole 2.2.1.), v praxi bude v naprosté většině případů nutné pro stavební záměr vybudovat nový vodovodní a kanalizační řad a tyto napojit na stávající obecní infrastrukturu (i na tomto místě bude vycházet z předpokladu, že vodovod a kanalizaci, které souhrnně nazývám „obecní infrastruktura“, bude ve vlastnictví obce). V ideálním případě obec od investora nový vodovodní a kanalizační řad po kolaudaci stavebního záměru na základě smlouvy o rozvoji území (k tomu srov. kapitolu 2.4.) převezme a začlení je do své stávající vodovodní a stokové sítě. V praxi se nicméně může stát, že obec převzetí nového vodovodu a kanalizace odmítne (zákon jí na žádném místě povinnost od investora technickou infrastrukturu převzít neukládá). Jakým způsobem bude investor nucen takovou situaci řešit blíže rozeberu v této kapitole, přičemž stejně jako v kapitole 2.2.1. budu pro zjednodušení dále v textu hovořit o obci jako o vlastníkovi i provozovateli obecní infrastruktury, na kterou bude investor napojovat svůj vodovod a kanalizaci, ačkoliv provozovatelem bude v praxi v naprosté většině případů osoba od obce odlišná.

O tom, že je obec povinna umožnit napojení na obecní infrastrukturu, je-li to technicky i kapacitně možné, bylo pojednáno výše. Totožnou úpravu ve vztahu k diskutované otázce najdeme v § 8 odst. 4 VodKan, který ukládá vlastníkům vodovodů a kanalizací umožnit napojení vodovodu nebo kanalizace jiného vlastníka, pokud to umožňují kapacitní a technické možnosti (k výkladu těchto pojmů srov. kapitolu 2.2.1.). Stanovení této povinnosti je vzhledem k povaze vodárenství

jakožto síťového odvětví nezbytné pro efektivní provozování vodovodů a kanalizací<sup>126</sup>. Na rozdíl od prostého napojení stavebního záměru na obecní infrastrukturu, kdy budou vztahy mezi obcí a investorem (resp. koncovými uživateli stavebního záměru) upraveny smlouvou o dodávce pitné vody a odvádění odpadních vod, v případě napojení vodovodu a kanalizace bude z povahy věci situace složitější. Mezi vlastníky provozně souvisejících vodovodů a kanalizací totiž bude nezbytné upravit celou řadu otázek (tlakových poměrů, limitů znečištění odpadních vod, jakosti pitné vody, nákladů a jejich platby atd.). Ustanovení § 8 odst. 3 VodKan proto ukládá vlastníkům provozně souvisejících vodovodů a kanalizací povinnost uzavřít dohodu, kterou v zájmu zajištění kvalitního a plynulého provozování vodovodu nebo kanalizace upraví svá vzájemná práva a povinnosti. Taková dohoda, jejíž minimální obsahové náležitosti upravuje § 8 odst. 15 VodKan, je následně podmínkou pro vydání kolaudačního souhlasu nově budované kanalizace / vodovodu. Odmítne-li obec dohodu o úpravě vzájemných práv a povinností uzavřít, může se investor domáhat nahrazení jejího projevu vůle v občanském soudním řízení (§ 161 odst. 3 OSŘ), byť komentářová literatura tuto možnost bere s jistou rezervou, neboť zákon neukládá obci (vlastníkovi vodovodu / kanalizace, na které se bude investor napojovat) povinnost přijmout konkrétní návrh smlouvy<sup>127</sup>. Pokud obec investorovi napojení jeho vodovodu a kanalizace neumožní, dopustí se přestupku, za který jí lze uložit pokutu až do výše 200 000 Kč [§ 33 odst. 2 písm. f) VodKan ve spojení s § 33 odst. 9 písm. d) VodKan]. Investor se naopak dopustí přestupku v případě, kdy neupraví s obcí vzájemná práva a povinnosti dohodou uzavřenou podle § 8 odst. 3 VodKan, za který mu může být uložena pokuta až do výše 100 000 Kč [§ 33 odst. 2 písm. e) VodKan ve spojení s § 33 odst. 9 písm. c) VodKan].

Ani v případě, kdy je investor nucen v souvislosti se svým stavebním záměrem vybudovat novou obecní infrastrukturu, tak obec nemůže její napojení na stávající obecní infrastrukturu bezdůvodně blokovat, pokud napojení umožňují kapacitní a technické možnosti. Co ovšem obci zákon neukládá je povinnost od investora nový vodovod nebo kanalizaci převzít. To obci poskytuje poměrně silnou vyjednávací pozici v procesu jednání o uzavření smlouvy o rozvoji území (srov. kapitolu 2.4.), neboť v případě, že vodovod a kanalizace zůstanou ve vlastnictví investora, bude se na něj hledět jako na vlastníka vodovodu a kanalizace ve smyslu VodKan, který si pro jeho provozování navíc bude muset zajistit oprávnění k provozování ve smyslu § 6 odst. 2 VodKan. Investor se tak stane ohledně nově postaveného vodovodu a kanalizace vlastníkem a

---

<sup>126</sup> NOHEJL, L., ŽALUDOVÁ, L. a kol. *Zákon o vodovodech a kanalizacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 394, s. 115

<sup>127</sup> Tamtéž, s. 114



provozovatelem ve smyslu VodKan se všemi důsledky z toho plynoucími (mimo jiné bude muset plnit povinnosti uložené mu v §§ 8 a 9 VodKan).

### **2.3. Dopravní infrastruktura**

V předchozí kapitole jsme hledali odpověď na otázky související s napojením stavebního záměru na technickou infrastrukturu, laicky řečeno „na síť“. V této kapitole se zaměříme na další část veřejné infrastruktury, která je pro realizaci stavebního záměru nezbytná, sice na infrastrukturu dopravní. Součástí stavebního záměru, jak byl definován v úvodu této práce, bude obslužná účelová komunikace, kterou bude investor připojovat na obecní dopravní síť. Ta bude z dominantní části ve vlastnictví obce (srov. níže). V této kapitole nás proto bude zajímat především otázka, jak může obec realizaci stavebního záměru z pozice vlastníka dopravní infrastruktury ovlivnit a jak v praxi vypadá připojování stavebního záměru na pozemní komunikaci.

Kapitola bude rozdělena na tři části podle toho, na jaký typ komunikace bude investor svůj stavební záměr připojovat. V první se zaměřím na připojení na místní komunikaci, kterou vlastní obec. V druhé části se budu věnovat otázce připojení stavebního záměru na silnici, která může být v závislosti na její kategorii ve vlastnictví státu nebo kraje. A v poslední podkapitole blíže rozeberu v praxi nijak výjimečnou situaci, kdy musí investor pro připojení stavebního záměru vybudovat část dopravní infrastruktury na obecním pozemku.

#### **2.3.1. Připojení na místní komunikaci**

Místní komunikace je veřejně přístupnou pozemní komunikace ve vlastnictví obce (§ 9 odst. 1 PozKom), která slouží převážně místní dopravě na území obce (§ 6 odst. 1 PozKom). Účelová komunikace, kterou bude investor budovat pro dopravní obsluhu svého stavebního záměru, zákon definuje jako pozemní komunikaci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi (§ 7 odst. 1 PozKom).

Zákon rozlišuje dva druhy připojení k pozemní komunikaci. Zaprvé připojení zřízením sjezdů a nájezdů, kterými je typicky na pozemní komunikaci připojována sousední nemovitá věc (například rodinný dům, k jehož napojení si bude vlastník budovat část dopravního napojení na svém pozemku). O sjezd / nájezd, nikoliv křižovatku, se bude jednat i v případě, kdy cesta, jejímž prostřednictvím je sousední nemovitá věc přímo připojena, naplňuje znaky účelové

komunikace<sup>128</sup>. Smyslem takové právní úpravy patrně bylo, aby tu část dopravního napojení, kterou si vlastník připojované nemovitosti buduje na svém pozemku, nebylo možné ex lege považovat za účelovou komunikaci ve smyslu § 7 PozKom, se všemi důsledky z toho plynoucími (veřejná přístupnost, správa, údržba apod.)<sup>129</sup>. Zadruhé zřízením křižovatky, kterou dochází k připojení dvou a více pozemních komunikací, v našem případě tedy místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace.

Až do 30. 12. 2015 svěřoval zákon obcím mimořádně silný nástroj, kterým mohly pouze z titulu vlastnictví místní komunikace připojení stavebního záměru (a tím i jeho realizaci samotnou) blokovat. Ustanovení § 10 odst. 4 PozKom totiž podmiňovalo rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu, který připojení k pozemní komunikaci „povoluje“ buď ve formě správního rozhodnutí nebo závazného stanoviska pro účely územního / stavebního řízení, souhlasem vlastníka pozemní komunikace, na kterou se chce žadatel napojovat. Judikatura správních soudů se proto konstantně klonila k závěru, že bez souhlasného stanoviska vlastníka pozemní komunikace nelze žádosti o připojení sousední nemovitosti / účelové pozemní komunikace vyhovět<sup>130</sup>. Taková úprava byla o to absurdnější, že zákon nevyžadoval (a nevyžaduje) povolení silničního správního úřadu (a tím pádem ani souhlas vlastníka) k připojení na veřejně přístupnou účelovou komunikaci<sup>131</sup>. Zatímco soukromý vlastník (právnícká nebo fyzická osoba) veřejně přístupné účelové komunikace tak nemohl nijak zabránit tomu, aby se

---

<sup>128</sup> ČERNÍN, K., *Připojení na pozemní komunikaci*, Právní rozhledy 4/2016, s. 129

<sup>129</sup> KOŠINÁROVÁ, B. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 479 s. 46 <sup>130</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 19. 3. 2009, č. j. 59 Ca 94/2008-31, č.

1867/2009 Sb. NSS (zvýraznění přidáno autorem): „*K námitkám, podle kterých má vlastnictví místní komunikace její užívání spíše umožňovat a ne omezovat, soud konstatuje, že je třeba rozlišovat stavební řízení, konkrétně ustanovení § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), podle kterého musí být ve stavebním povolení zajištěn příjezd ke stavbě, a řízení o povolení připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci ve smyslu § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích. Na rozdíl od stavebního zákona, který upravuje vstupy na pozemky a do staveb (§ 1), zákon o pozemních komunikacích pouze upravuje kategorizaci pozemních komunikací, jejich stavbu, podmínky užívání a jejich ochranu, práva a povinnosti vlastníků pozemních komunikací a jejich uživatelů a výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací příslušnými silničními správními úřady. Silniční správní úřad jako správní orgán I. stupně, jakož i žalovaný, posuzovaly žádost z hlediska § 10 zákona o pozemních komunikacích, přičemž zákon jednoznačně vyžaduje souhlasné stanovisko vlastníka komunikace. Soud se ztotožnil s právním názorem správních orgánů, podle kterého při negativním stanovisku vlastníka komunikace nelze žádosti o povolení připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci ve smyslu § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích vyhovět.*“

<sup>131</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 11. 10. 2010, č. j. 59 Ca 89/2009-61 (zvýraznění přidáno autorem): „*Obecným užíváním účelové komunikace je třeba rozumět takové užívání, které je v souladu s jejím určením a nevylučuje stejné užívání ostatních. V případě účelových komunikací se tak jedná o oprávnění každého účelovou komunikaci užívat k účelu jejímu určenému ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, tedy nikoli pouze k účelům, k jakým by účelovou komunikaci vyhradil její vlastník. To vše platí za předpokladu, že veřejný přístup na účelovou komunikaci nebyl upraven nebo omezen rozhodnutím příslušného silničního správního úřadu podle § 7 odst. 1 věta poslední zákona o pozemních komunikacích. Vlastník účelové komunikace je pak na rozdíl od vlastníka dálnice, silnice a místní komunikace povinen pouze strpět její obecné užívání, tedy nebránit ostatním uživatelům účelové komunikace ve výkonu jejich veřejnoprávního oprávnění účelovou komunikaci užívat obvyklým způsobem k obvyklému účelu.*“

k jeho pozemní komunikaci připojovaly třetí osoby, obec, tedy veřejnoprávní korporace sloužící k uspokojování oprávněných potřeb svých obyvatel, mohla jakožto vlastník místní komunikace připojení třetích osob bezdůvodně blokovat. Právní doktrína se sice klonila k závěru, že nesouhlas obce s připojením nemovitosti k místní komunikaci bude možné napadnout v občanskoprávním řízení žalobou o určení neplatnosti takového právního jednání obce (tj. písemného nesouhlasu s připojením) pro jeho rozpor s dobrými mravy<sup>132</sup>, není mi ovšem známo, že by se v praxi takové žaloby prosadily. Diskutované ustanovení bylo rovněž předmětem přezkumu Ústavního soudu, který však dospěl k závěru o jeho ústavní konformitě<sup>133</sup>. Problematičnost uvedeného ustanovení si naštěstí pro vlastníky, kteří se chtějí připojit na místní komunikaci, zákonodárce uvědomil a zákonem č. 268/2015 Sb., ustanovení § 10 odst. 4 PozKom novelizoval tak, že rozhodnutí silničního správního úřadu nadále není podmíněno souhlasem vlastníka pozemní komunikace, nýbrž jeho pouhým stanoviskem, které nemá povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 SŘ.

Obec tak nemůže připojení účelové komunikace investora na obecní místní komunikaci bezdůvodně blokovat. Pokud svým stanoviskem vyjádří nesouhlas, musí se s ním samozřejmě silniční správní úřad řádně vypořádat<sup>134</sup>, takový nesouhlas však pro něj (na rozdíl od závazného stanoviska Policie České republiky, které je pokladem rozhodnutí) nebude závazný.

### 2.3.2. Připojení na silnici

Silnice je veřejně přístupná pozemní komunikace určena k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 5 odst. 1 PozKom). Zákon rozlišuje tři kategorie silnice. Silnici I. třídy, která je určena zejména pro dálkovou dopravu, silnici II. třídy, která slouží ke spojení jednotlivých okresů a silnici III. třídy, jejímž účelem je vzájemné spojení obcí, případně jejich napojení na ostatní pozemní komunikace<sup>135</sup>. Silnice I. třídy je ve vlastnictví státu, silnice II. a III. třídy vlastní ze zákona kraj (§ 9 odst. 1 PozKom).

Pokud jde o napojování stavebního záměru na silnici, lhostejno jaké kategorie, je úprava PozKom stejná jako v případě připojení na místní komunikaci. Stanoviska vlastníka pozemní komunikace ve smyslu § 10 odst. 4 PozKom si tedy silniční správní úřad vyžádá buď od státu nebo od kraje, podle toho, kdo je vlastníkem dotčené silnice (připojení na silnici I. třídy není u

<sup>132</sup> ČERNÍN, K., SLOVÁČEK, D., *Obrana proti nesouhlasnému stanovisku obce jako vlastníka infrastruktury*, Bulletin advokacie 6/2010, s. 43

<sup>133</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 25/15: „Výkon vlastnického práva, byť směřovaný k zajištění obecného užívání komunikace, spadá do ústavně zaručené samosprávy obce (správy jejího zákonem vyhrazeného majetku) a zásah do jejího výkonu je možný toliko způsobem, který zákon stanoví (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Takový způsob zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, do 30. 12. 2015 nestanovil ani v § 10 odst. 4 písm. b), ani v ustanoveních na něj navazujících.“

<sup>134</sup> KOŠINÁROVÁ, B. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 479 s. 49

<sup>135</sup> Tamtéž, s. 14

stavebního záměru definovaného v úvodu této práce příliš pravděpodobné). Obci, která není vlastníkem dotčené pozemní komunikace, zákon žádný nástroj, jímž by mohla do procesu připojení stavebního záměru na silnici zasahovat, nesvěřuje. Vzhledem k totožnosti právní úpravy si dovoluji odkázat na výklad v kapitole 2.3.1.

### 2.3.3. Připojení přes obecní pozemek

Připojuje-li tedy investor stavební záměr na místní komunikaci (nebo silnici), může obec sice k takovému požadavku silničnímu správnímu úřadu sdělit své stanovisko, nástroje, jimiž by mohla připojení z vlastní vůle zabránit, jí nicméně zákon nesvěřuje. Řečené platí nicméně pouze v případě, kdy se pohybujeme v rovině veřejného práva, tedy v rovině PozKom. Pokud však investor potřebuje pro napojení stavebního záměru na dopravní infrastrukturu součinnost obce jako vlastníka jiné nemovité věci, než je stavba místní komunikace, je pro něj situace složitější.

Uvažujme, že se hranice pozemku, na němž má být stavební záměr umístěn, nachází deset metrů od hranice pozemku, na němž je umístěna stavba místní komunikace, a uvedený „desetimetrový proužek“ je ve vlastnictví obce. Má v takovém případě obec povinnost umožnit investorovi připojení na místní komunikaci ve smyslu § 10 odst. 4 PozKom přes pozemek, který formálně vzato s připojením nesouvisí, neboť se na něm nenachází stavba pozemní komunikace, byť je fakticky pro připojení na místní komunikaci jeho využití nezbytné?

Judikatura bohužel pro investory odpovídá na tuto otázku negativně. Podle Nejvyššího soudu rozhodnutí, zda obec povolí umístění stavby na svém pozemku spadá do samostatné působnosti obce a vzhledem k tomu, že právní řád obcím povinnost umožnit umístění stavby (vyjma zákonných břemen u výše popsaných částí technické infrastruktury) neukládá, je tak na vůli obce, zda se rozhodne umístění stavby povolit či nikoliv<sup>136</sup>. Jak jsem v této práci opakovaně uváděl, postavení obce však ani v případě, kdy vykonává vlastnické právo, nelze stavět naroveň

---

<sup>136</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2018, sp. zn. 25 Cdo 1503/2018 (zvýraznění přidáno autorem): „*Odvolaací soud, stejně jako již soud prvního stupně, v tomto ohledu správně poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 22 Cdo 607/2014 (publikován pod C 13840 v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, C. H. Beck; ústavní stížnost proti němu byla pro zjevnou neopodstatněnost odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14), který rozvíjí předchozí judikaturu Ústavního soudu (srov. nálezy ze dne 23. 1. 1995, sp. zn. IV. ÚS 150/94) a z nějž jednoznačně plyne, že udělení či neudělení souhlasu obce jakožto vlastníka pozemku s umístěním stavby spadá do její samostatné působnosti, a není možné ji proto, ani z pozice soudu nebo jiného státního orgánu, nařizovat, jak má v těchto případech postupovat a za jakých okolností musí souhlas se stavbou udělit. Zákon obcím povinnost udělení takového souhlasu neukládá, a to ani tehdy, když by např. vhodnost umístění inženýrských sítí v daném místě mohla být jinými dovozována ze zvláštní sociální funkce této veřejnoprávní korporace. Dotčené subjekty jsou v takových situacích v rovnoprávném postavení a, obecně vzato, je jen na vůli obce, která zde vystupuje v roli soukromého subjektu a vykonává práva a povinnosti vlastníka daných pozemků, zda požadovaný souhlas udělí či nikoli. Jeho neudělení tudíž ani nemůže být zásahem do principu právní jistoty a předvídatelnosti práva (obdobně srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, sp. zn. 8 As 72/2015).“*

postavení osob soukromého práva. Nadále se jedná o veřejnoprávní korporaci sloužící k uspokojování potřeb svých obyvatel, která má svůj fundament ve veřejném právu. Ani v případě, kdy rozhoduje, zda povolit investorovi napojení stavebního záměru přes obecní pozemek, tak nesmí postupovat svévolně nebo diskriminačně (srov. judikaturu Ústavního soudu citovanou v kapitole 1.2.). Za zmínku stojí ještě judikatura Nejvyššího správního soudu navazující na judikaturu Ústavního soudu<sup>137</sup>, která uzavírá, že proti postupu obce, která vystupuje jako účastník soukromoprávních vztahů (v řešené věci jako vlastník pozemku), nelze brojit zásahovou žalobou, neboť v takovém případě nemá obec postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) SŘS<sup>138</sup>.

Investor tak nemá příliš možností, jak se proti postupu obce, která bezdůvodně odmítá umožnit připojení jeho stavebního záměru k dopravní nebo technické infrastruktuře přes její pozemek, bránit (za efektivní nástroj můžeme považovat právo nezbytné cesty ve smyslu § 1029 a násl. ObčZ). Postavení obce je v takovém případě bezesporu silnější. Investor (a ostatně i obec) by se tak měl vždy snažit nalézt s obcí shodu v otázce stavebního rozvoje lokality, ve které chce svůj stavební záměr umístit. A právě k tomu slouží smlouvy o rozvoji území, o kterých pojednává následující kapitola.

## 2.4. Smlouvy o rozvoji území

Jak je patrné z předchozích kapitol, postavení obce je v přípravné fázi developerského projektu různé. Obec může vystupovat jako veřejnoprávní korporace, která vykonává své Ústavou zaručené právo na samosprávu – typicky v procesu pořizování územního plánu. V samostatné působnosti může vystupovat též jako vlastník nemovitých věcí, které jsou nezbytné pro realizaci stavebního záměru (například jako vlastník pozemku, přes který bude nutné stavební záměr dopravně nebo technicky napojit). Prostřednictvím svých orgánů (obecního úřadu nebo rady obce) může v přípravné fázi vystupovat i v přenesené působnosti. Hovořím o případech, kdy obecní úřad též obce, pro kterou je územní plán pořizován, vykonává působnost pořizovatele, nebo o rozhodování rady obce (resp. zastupitelstva v obci, kde se rada nevolí) o vydání územního opatření

<sup>137</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 1995, sp. zn. IV. ÚS 150/94

<sup>138</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015-67: (zvýraznění přidáno autorem): „*Nejvyšší správní soud shrnuje, že žalovaná při vyřizování žádosti stěžovatelky ze dne 30. 1. 2012 jednala v samostatné působnosti a vystupovala jako subjekt vykonávající práva a povinnosti vlastníka dotčených pozemků (na základě jí svěřené správy). Žalovaná nevystupovala ve vrchnostenském postavení, ale jako soukromá osoba v rovném postavení s druhou smluvní stranou, přičemž jí nenáleželo autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech stěžovatelky. Nejednalo se ani o výkon veřejné správy, a žalovaná tak v daném případě nebyla v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. [39] Z uvedeného je zřejmé, že žalovaná při vyřizování žádosti, jež se týkala majetku svěřeného jí do správy, nevystupovala jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nebyla proto naplněna podmínka řízení spočívající v pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]“*

o stavební uzávěře. Praxe ukazuje, a bylo to ostatně ilustrováno i na judikatuře citované výše, že obce, které chtějí stavební rozvoj svého území „brzdit“ často k dosažení svého cíle používají chybné nástroje regulace (srov. výše) nebo realizaci stavebního záměru jinak brání (například tím, že odmítnou umožnit napojení stavebního záměru na obecní technickou infrastrukturu). To vede často k nekoncepčním řešením (například kdy obec rozhodne o pořízení změny územního plánu, kterou ve skutečnosti nemá v plánu schválit, a to pouze proto, aby mohla vydat opatření o stavební uzávěře, jímž realizaci stavebního záměru investora znemožní), jejichž důsledkem mohou být nepříjemné a dlouho trvající soudní spory s investory.

Slovo „developer“ získalo v českém prostředí silně negativní konotace. Laická veřejnost si typického developera často představuje jako někoho, kdo různými machinacemi (třeba i trestněprávního charakteru) dosáhne změny územního plánu, „zastaví“ městkou zeleň nevzhledným projektem, jehož hlavním cílem je maximálně „vytěžit území“, zatíží obecní infrastrukturu a s nehorázným ziskem obec opouští. Možná i proto obce k investorům přistupují v řadě případů a priori negativně, jako ke svým soupeřům. Takový přístup je ovšem chybný. Investor nemá být obci soupeřem, ale naopak partnerem. Jen tak je možné dosáhnout rovnováhy mezi veřejným zájmem obce na udržitelném rozvoji území a soukromým zájmem investora na dosažení zisku. V českém právním řádu bohužel dosud chybí účinná právní úprava, která by vztahy mezi investorem a obcí v procesu realizace stavebního záměru blíže upravovala (o regulaci se snaží až NStavZ – viz kapitola 5.3.), a proto musela instrument, který má zajistit transparentní a předvídatelnou spolupráci mezi obcí a investorem, vytvořit praxe. Právní doktrína jej nazývá jako „smlouvy o rozvoji území obcí“<sup>139</sup>, stavební praxe jako „plánovací smlouvy“. A právě těm bude věnována poslední kapitola části o předběžném projednání projektu s obcí.

#### 2.4.1. Vymezení a druhy

Úvodem se sluší vymezit, jaké smlouvy budou pro účely této kapitoly považovat za smlouvy o rozvoji území. Podle Nejvyššího správního soudu je „*Plánovací smlouva soukromoprávním institutem, jehož účelem je upravit vztahy mezi žadatelem o vydání regulačního plánu či územního rozhodnutí a obcí (krajem) související s plánovanou realizací výstavby, která je podmíněna vybudováním zejména veřejné dopravní a technické infrastruktury. Smlouva upravuje v rovině soukromoprávní práva a povinnosti mezi žadatelem (zde stěžovatel) a obcí.*“<sup>140</sup> Podle uvedené definice si dovoluji smlouvy, které obec s investorem uzavírá v souvislosti s jeho stavebním

<sup>139</sup> ZAHUMENSKÁ, V., ZAHUMENSKÝ D., SVOBODA, P., HUMLÍČKOVÁ, P., *Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 212

<sup>140</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102

záměrem, rozdělit na plánovací smlouvy v užším slova smyslu a plánovací smlouvy v širším slova smyslu.

Za plánovací smlouvy v užším slova smyslu považují smlouvy, které tak definuje přímo stavební zákon v § 66 odst. 2 StavZ a jejichž obsahové náležitosti upravuje prováděcí právní předpis. Jedná se o smlouvy uzavírané mezi investorem a obcí v souvislosti s pořizováním regulačního plánu na žádost, jehož vydání může být právě uzavřením takové smlouvy podmíněno. Účelem plánovací smlouvy je zajistit spoluúčast (především finanční) investora na vybudování nové nebo úpravách stávající veřejné infrastruktury. Obsahové náležitosti takové smlouvy upravuje poměrně obsáhle příloha č. 13 ÚPD. Součástí návrhu plánovací smlouvy, který je povinnou přílohou žádosti o vydání regulačního plánu, je kromě jiného i projektová dokumentace navrhovaných změn stávající nebo navrhované veřejné infrastruktury. Jak bylo uvedeno v kapitole 2.1.3., klade-li záměr nové nároky pouze na některou část veřejné infrastruktury, může investor k žádosti přiložit pouze smlouvu s vlastníky příslušné části veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, jejíž změnu nebo výstavbu si stavební záměr vyžádá.

Za plánovací smlouvy v širším smyslu označují jednak právě smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury ve smyslu § 86 odst. 2 písm. d) StavZ, jejímž uzavřením je podmíněno vydání územního rozhodnutí (případě regulačního plánu na žádost), pokud stavební záměr vyžaduje úpravu stávající nebo vybudování nové dopravní a technické infrastruktury, jednak jakoukoliv jinou smlouvu, kterou investor uzavírá s obcí ohledně stavebního záměru. Vzhledem k tomu, že obě uvedené smlouvy mají tzv. inominátní povahu (§ 1746 odst. 2 ObčZ), bude obec v praxi uzavírat s investorem pouze jedinou smlouvu, kterou pro účely této práce nazývám (inspirován autory publikace, která se této problematice podrobně věnuje<sup>141</sup>) smlouvou o rozvoji území. Tu obec uzavírá jednak jako vlastník technické / dopravní infrastruktury, což ji poskytuje silnou vyjednávací pozici, neboť je její uzavření podmínkou pro podání úspěšné žádosti o územní rozhodnutí, ale současně i jako veřejnoprávní korporace, která má zájem na rozvoji svého území. Obec tak může požadovat, aby se investor zavázal k různým plněním, která jdou nad rámec prosté výstavby nebo úpravy dopravní / technické infrastruktury. Například k vymezení určité části stavebního záměru jako veřejného prostranství, k výstavbě nějaké části občanského vybavení obce apod. Samozřejmě není vyloučeno, že se k takovým plněním investor zaváže ze své vůle, aniž by potřeboval s obcí uzavírat smlouvu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. d) StavZ nebo od obce potřeboval jinou součinnost. Takové situace nicméně nebudou v praxi příliš obvyklé. Proto budu v této kapitole jako smlouvu o rozvoji území označovat takovou,

---

<sup>141</sup> ZAHUMENSKÁ, V., ZAHUMENSKÝ D., SVOBODA, P., HUMLÍČKOVÁ, P., *Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 212

kteřá obě uvedené smlouvy kombinuje a jejímž účelem je upravit celkový vztah mezi obcí a investorem při realizaci stavebního záměru. V další části se podíváme na otázku, co by měla taková smlouva obsahovat a co naopak obsahovat nesmí.

#### **2.4.2. Obsahové náležitosti**

Na rozdíl od plánovací smlouvy v užším smyslu, obsahové náležitosti smlouvy o rozvoji území právní řád neupravuje. Její minimální náležitosti sice lze vyčíst z § 86 odst. 2 písm. d) StavZ, tedy že předmětem takové smlouvy, aby mohla sloužit jako příloha k žádosti o územní rozhodnutí, bude úprava práv a povinností souvisejících s výstavbou nové nebo úpravou stávající veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, bližší vymezení však chybí. Vzhledem k její inominátní povaze si tak smluvní strany mohou svobodně zvolit, jaké závazky mezi sebou smlouvou o rozvoji území založí. Jak bude ovšem uvedeno dále, obec musí vždy pečlivě zvažovat, zda soukromoprávním jednáním (uzavřením smlouvy) nezasahuje do svého postavení subjektu nadaného mocenskými atributy. Slovy právní teorie, obec si musí dávat pozor, aby smlouva o rozvoji území byla výkonem dominia, nikoliv impéria, do jehož výkonu přirozeně nesmí být zasahováno soukromoprávním jednáním.

Obsahové náležitosti smlouvy o rozvoji území tedy právní řád neupravuje. Hledáme-li odpověď na otázku, co bude taková smlouva pravidelně obsahovat, může nám pomoci zamyslet se nad tím, jaké zájmy smluvní strany (obec a investor) jejím uzavřením sledují.

Primárním zájmem investora bude ziskové dokončení projektu. Pro investora tak bude podstatné už samotné uzavření smlouvy, aby mohl svůj stavební záměr vůbec realizovat, neboť se ve většině případů bude jednat o povinnou přílohu žádosti o vydání územního rozhodnutí, což dává obci značnou vyjednávací výhodu. Dále bude investor usilovat o hladký průběh povolenacích procesů a samozřejmě též o minimalizaci nákladů s realizací stavebního záměru (a tedy i s uzavřením smlouvy o rozvoji území) spojených. Ty se mohou projevat především ve formě příspěvku na infrastrukturu, k jehož úhradě se investor smlouvou o rozvoji území zaváže. Kromě zájmu na ziskové a hladké realizaci stavebního záměru bude investor usilovat rovněž o to, aby po dokončení projektu neměl další povinnosti spojené s jeho provozem. Smlouvou o rozvoji území se proto bude snažit, aby vlastnické právo k dopravní a technické infrastruktuře pro veřejnou potřebu, s jejímž provozem spojuje právní řád různé povinnosti (viz výše), bylo převedeno na obec. Jakkoliv je takové pojetí zjednodušené, zájem investora na uzavření smlouvy o rozvoji území by se dal rozdělit na dvě skupiny: i) zájem na hladké a ziskové realizaci stavebního záměru; ii) zájem na exitu z území po dokončení stavebního záměru.



Zájmy obce budou v určité části (zejména pokud jde o výši plnění požadované po investorech) kontrární k zájmům investora, neboť zatímco primárním zájmem investora je zisk, obec má pečovat o všestranný rozvoj svého území a musí zajistit, že veřejná infrastruktura [§ 2 odst. 1 písm. m) StavZ] bude pro stavební rozvoj a obsluhu obyvatel obce dostačující. To se bude pochopitelně projevovat především ve snaze obce maximalizovat kompenzaci nákladů, které bude muset v souvislosti s napojením stavebního záměru na veřejnou infrastrukturu na její další rozvoj vynaložit. Vedle této „kompenzační“ funkce může aktivní obec uzavřením smlouvy o rozvoji území sledovat i řadu jiných zájmů. Ty se budou typicky týkat opět veřejné infrastruktury, ale půjdou nad rámec prosté „kompenzace“ nákladů – obec například bude po investorech požadovat stavební rozšíření místní komunikace přímo nesouvisející se stavebním záměrem, výstavbu mateřské školy, vymezení určité části stavebního záměru jako veřejného prostranství atp., ale mohou se týkat i stavebního záměru jako takového. Obec bude například požadovat určité prostorové uspořádání stavebního záměru, snížení podlažnosti navrhovaných budov apod. Stejně jako v předchozím odstavci si dovoluji s velkým zjednodušením rozdělit zájem obce na uzavření smlouvy do dvou skupiny: i) zájem na kompenzaci nákladů spojených s napojením stavebního záměru; ii) zájem na dalším rozvoji obce.

V další části této kapitoly se nad promítnutím výše vymezených zájmů obce a investora do smlouvy o rozvoji území zamyslím blíže. Nejprve rozeberu zájem investora na hladké a ziskové realizaci stavebního záměru a v této souvislosti především možnost smlouvou o rozvoji území zasahovat do územního řízení, případně procesu pořizování územního plánu. Navážu rozborem tzv. příspěvku za napojení, jenž má povahu jakési „kompenzace“ za využití obecní infrastruktury. Dále se budu zabývat závazkem převzetí vybudované veřejné infrastruktury obcí, který reflektuje zájem investora na exitu z území po dokončení stavebního záměru. A kapitolu zakončím rozborem otázky, jaká další plnění může obec, vedena zájmem na dalším rozvoji svého území, po investorech požadovat.

#### **2.4.2.1. Závazky související s územním řízením**

Jak bude blíže rozvedeno v kapitole 3, obec může v územním řízení vystupovat ve dvojitě postavení. Jednak jako tzv. esenciální účastník územního řízení [§ 85 odst. 1 písm. b) StavZ], jednak prostřednictvím svého obecního úřadu jako nepřímý vykonavatel státní správy, pokud je obecní úřad stavebním úřadem (§ 13 odst. 1 StavZ). V prvním případě obec jedná v samostatné působnosti a prostřednictvím námitek v územním řízení hájí zájmy obce jako územní samosprávné

jednotky a jejich občanů<sup>142</sup>. V druhém případě jedná prostřednictvím obecního úřadu v přenesené působnosti jako správní orgán, který rozhoduje striktně podle zákona / podzákoných právních předpisů a jehož činnost nesmí být ovlivňována zájmem obce jako územního samosprávného celku. A právě diferenci mezi postavením obce jako samosprávné jednotky a obce (obecního úřadu) jako správního orgánu musíme brát na zřetel i v případě smluv o rozvoji území.

V zájmu investora bezesporu je, aby územní řízení proběhlo co možná nejrychleji a skončilo kladným rozhodnutím o jeho žádosti. Vzhledem k příspěvku a případně dalším plněním, které v souvislosti s realizací svého stavebního záměru obci poskytuje, by mohl investor nabýt mylného dojmu, že má automaticky nárok na vydání územního rozhodnutí a mohl by se snažit, aby se smlouvou o rozvoji území obec například zavázala zajistit pro řešený stavební záměr vydání územního rozhodnutí. Takové ujednání by však bylo zjevně nepřijatelné, neboť by se jím obec, uzavírající smlouvu jako veřejnoprávní korporace v samostatné působnosti, zavázala de facto zasahovat do působnosti obecního úřadu, který v přenesené působnosti vykonává státní správu, aniž by takový zásah právní řád umožňoval. Uvedené ujednání bude podle autorů již zmíněné publikace věnující se smlouvám o rozvoji území absolutně neplatné ve smyslu § 588 ObčZ, neboť je v rozporu se zákonem a zjevně narušuje veřejný pořádek<sup>143</sup>. I podle mého názoru se bude jednat o ujednání absolutně neplatné ve smyslu § 588 ObčZ, ale důvodem absolutní neplatnosti bude z mého pohledu spíše počáteční nemožnost plnění, mezi kterou judikatura řadí i nemožnost právní<sup>144</sup>, neboť se takovým ujednáním obec zavazuje k plnění, k jehož poskytnutí jí zákon nesvěřuje žádné prostředky.

Jinak tomu bude v případě, kdy se obec smlouvou o rozvoji území zaváže poskytovat investorovi součinnost při vydání územního rozhodnutí jako účastník územního řízení (například se zaváže nepodat v územním řízení námítky, nepodat proti územního rozhodnutí odvolání, proti rozhodnutí odvolacího orgánu nebojít správní žalobou apod.). V takovém případě totiž obec nevykonává veřejnou moc<sup>145</sup> a vzhledem k tomu, že jí právní řád na žádném místě nezapovídá

<sup>142</sup> MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 1216 s. 467

<sup>143</sup> ZAHUMENSKÁ, V., ZAHUMENSKÝ D., SVOBODA, P., HUMLÍČKOVÁ, P., *Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 212 s. 67

<sup>144</sup> DOBROVOLNÁ, E. in LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 2292 s. 1861: „Počáteční nemožnost plnění může být buď faktická, nebo právní (NS 30 Cdo 1549/2000). (...) Počáteční právní nemožnost plnění je dána tam, kde neexistuje podle norem platného práva žádná možnost, že dojde ke splnění závazku (Graf In: Schauer, Kletecka 2013).“

<sup>145</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98.: „Institut „veřejné moci“ je vnímán jako institut, zahrnující přímou „moc státní“ a dále „zbývající veřejnou moc“. Státní mocí disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím svého zvláštního aparátu. Tzv. zbývající veřejná moc je v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí, je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. S veřejnou mocí přitom souvisí neoddělitelně nerovnost v postavení subjektů ve vztazích touto mocí ovládaných.“

zavazovat se k určitému výkonu svých práv účastníka územního řízení, která obec vykonává v samostatné působnosti, bude ujednání smlouvy o rozvoji území, jímž se obec zaváže například proti stavebnímu záměru nevystupovat v územním řízení nebo ve správním soudnictví, platné<sup>146</sup>. Na platnost smlouvy podle judikatury vyšších soudů nemůže mít vliv ani to, že závazek obce poskytnout v územním řízení kladné vyjádření ke stavebnímu záměru (resp. závazek nepodat proti stavebnímu záměru v územním řízení námitky) je ve skutečnosti v rozporu se skutečnými zájmy obce. Podle Ústavního soudu totiž posuzování, zda takový závazek skutečně je v zájmu obce či nikoliv, civilním soudům vzhledem k politické povaze takové otázky nepřísluší<sup>147</sup>.

#### 2.4.2.2. Závazky související v pořizování územního plánu

Další v praxi často diskutovanou otázkou je, zda se může obec smlouvou o rozvoji území platně zavázat změnit územní plán dle požadavku investora. Stejně jako u závazků souvisejících s územním řízením, bude pomyslnou hranicí, kterou obec závazkem ze smlouvy o rozvoji území nemůže překročit, výkon veřejné moci (což je pojem širší než „státní moc“ ve smyslu článku 2 odst. 3 Ústavy – srov. nálezy Ústavního soudu ref. 133), tedy takové moci, „*kteřá autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.*“<sup>148</sup>. Proces pořizování územního plánu má několik fází, ve kterých je postavení obce různé. Určit onu hranici, jejímž překročením by se již obec zavazovala soukromoprávním jednáním k výkonu veřejné moci, je proto složitější než u územního řízení, ve kterém je rozlišení zřetelnější (obec jako účastník územního řízení vs. obecní úřad jako stavební úřad).

Z judikatury Ústavního soudu se podává, že obec vykonává veřejnou moc v poslední fázi pořizování územního plánu, tedy schválením opatření obecné povahy, jímž se územní plán

<sup>146</sup> Shodně ZAHUMENSKÁ, V., ZAHUMENSKÝ D., SVOBODA, P., HUMLÍČKOVÁ, P., *Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 212 s. 72

<sup>147</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 3541/15 (zvýraznění přidáno autorem): „*Právě představitelé obce musí zvážit, jaký postup či kombinace postupů nejlépe odpovídá potřebám obce a jejích občanů. Za toto rozhodování nesou zejména politickou odpovědnost, přičemž platí, že občané jim svůj náhled na věc mohou představovat průběžně pomocí řady formalizovaných i neformalizovaných prostředků, nikoliv pouze v obecních volbách. Soupeření a střety různých zájmů občanů a celého obecního společenství musí být řešeny především politickými prostředky; ustanovení § 89 stavebního zákona k tomu svým účelem zjevně neslouží. Nehledě na tento nedostatek dozorcího oprávnění, nejsou státní orgány ani uzpůsobeny pro takové komplexní hodnocení otázek povahy převážně politické (v nynější věci nemá okresní soud právní kritéria, podle kterých by nalézal, zda a do jaké míry smluvená platba za kladné vyjádření odpovídá "skutečnému zájmu" obce). V projednávané věci se tyto závěry promítají tak, že platnost smlouvy uzavřené mezi stěžovateli a vedlejší účastníci nemůže být civilními soudy hodnocena s ohledem na to, zda závazek obce skutečně odpovídá jejím zájmům (či zájmům občanů).*“

<sup>148</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

vydává<sup>149</sup>. Z toho lze dovodit, že se obec nemůže smlouvou o rozvoji území platně zavázat k samotné změně územního plánu, tedy k vydání opatření obecné povahy, jímž bude změněn územní plán podle požadavků investora, neboť by tím smlouva zasahovala do výkonu veřejné moci obce, která schválením územního plánu zprostředkovane rozhoduje o právech a povinnostech subjektů (typicky vlastníků dotčených nemovitých věcí).

K totožnému závěru podle judikatury obecných soudů nicméně nelze dospět v úvodní fázi procesu pořízení územního plánu, sice v případě, kdy obec rozhoduje o zařazení pozemků do návrhu změny územního plánu, který ještě do práv a povinností dotčených subjektů jako zatím právně nezávazný dokument nijak nezasahuje. Takový právní závěr učinil Krajský soud v Praze ve věci přezkumu platnosti „sponzorské smlouvy“, kterou se obec Černolice zavázala mimo jiné zařadit pozemky investora v návrhu územního plánu do zastavitelného území a poskytnout souhlas s vydáním územního rozhodnutí. Podle odvolacího soudu je obec oprávněna zavázat se v rozsahu své samostatné působnosti k zařazení pozemků jako zastavitelných do územního plánu (resp. do jeho návrhu), pokud se nezavazuje k samotnému schválení územního plánu<sup>150</sup>. Nejvyšší soud bohužel meritorně citované rozhodnutí nepřezkoumával, neboť dovolání proti němu shledal nepřijatelným. Ve stručném odůvodnění, vázán rozsahem dovolání, které nesměřovalo proti závěru o platnosti sponzorské smlouvy, Nejvyšší soud hodnotil pouze naplnění podmínek pro odstoupení od ní, nikoliv platnost smlouvy samotné<sup>151</sup>. Já osobně považuji právní závěr Krajského

---

<sup>149</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2006, sp. zn. III. ÚS 737/06 (zvýraznění přidáno autorem): „*Ratio decidendi uvedené v citovaném stanovisku je nutno přiměřeně vztáhnout též na posuzovanou věc. Je pravdou, že judikatura Ústavního soudu přiznává právo podat ústavní stížnost též právnickým osobám veřejného práva, ovšem jen tam, kde tyto osoby nevystupují vrchnostensky, ale naopak vystupují v soukromoprávních vztazích. Pokud ovšem v určitém právním vztahu tyto osoby vystupují jako orgány veřejné moci, nemohou být ani subjektem základních práv a svobod (srov. v literatuře pro popis judikatury Šimíček, V., Ústavní stížnost, 3. vydání, Praha 2005, str. 177 až 179). Takovéto závěry musí platit též tehdy, pokud obecní zastupitelstvo přijímá opatření obecné povahy, proti kterému se úspěšně v řízení před správním soudem ohradí fyzické nebo právnické osoby. Je totiž notorií, že veřejná moc zahrnuje jak moc státní, tak moc vykonávanou veřejnými samosprávnými korporacemi.*“

<sup>150</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2020, č. j. 21 Co 240/2019-255 (zvýraznění přidáno autorem): „*Soud I. stupně podle názoru odvolacího soudu rovněž sponzorskou smlouvu posoudil správně jako tzv. inominátní smlouvu a správně ji shledal jako uzavřenou platně. Sponzorská smlouva obsahuje jasná a určitá ujednání, předmět závazků obou stran je upraven dostatečně určitě. Tato smlouva není ani v rozporu s právními předpisy. Obec je oprávněna zavazovat se v rozsahu své samostatné působnosti, což také ve sponzorské smlouvě učinila, když se zavázala pouze k zařazení pozemků jako stavebních do územního plánu, avšak nezavázala se k tomu, že takovýmto způsobem bude územní plán schválen. Ani její závazek vydat sponzorovi souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí pro stavbu rodinných domů a závazek neklást projektu žádné překážky není v rozporu s pravomocí v rozsahu její samostatné působnosti. Proto i odvolací soud shledává uzavřenou sponzorskou smlouvu jako platnou.*“<sup>151</sup>

<sup>151</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2021, sp. zn. 23 Cdo 129/2021 (zvýraznění přidáno autorem): „*Odvolační soud tak vedle jazykového vyjádření právního úkonu vyložil obsah projevené vůle předchůdkyně žalobkyně odstoupit v souladu s čl. 3 odst. 2 věta druhá od sponzorské smlouvy rovněž s ohledem na splnění povinností vyplývajících pro žalovanou z čl. 3 odst. 2 věta první smlouvy, a to i poté, co byl původní návrh změny územního plánu zrušen, jakož i s ohledem na okolnosti předcházející uzavření sponzorské smlouvy a k jejímu účelu (tj. zařadit pozemky do územního plánu jako stavební a poskytnout souhlas s vydáním územního a stavebního rozhodnutí) a taktéž k následnému chování stran (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2010, sp. zn. 23 Cdo 4119/2007, a ze dne 30. 8. 2011, sp. zn. 23 Cdo 3404/2008, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2019, sp. zn. 23 Cdo 5195/2017).*“

soudu v Praze za problematický. Předně se domnívám, že tak složitá právní otázka si zasloužila obsáhlejší rozbor než pouhé konstatování, že se obec zavazuje pouze v rozsahu své samostatné působnosti – tím spíše, když se obec v rozsahu své samostatné působnosti zavazuje i v případě schválení územního plánu v požadovaném znění, které nelze smlouvou o rozvoji území ovlivňovat.

Jak ovšem plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, která rozvíjí (podle Nejvyššího správního soudu „zjednodušující“) závěry Ústavního soudu citované v úvodu této kapitoly, pod výkon veřejné moci je třeba řadit i jednání subjektu, který sice jedná nevrchnostensky, avšak jedná jako subjekt v určitém ohledu privilegovaný či pověřený veřejnou mocí určitým způsobem v určité oblasti jednat, tedy z důvodu založeného na jeho specifickém vztahu k veřejné moci<sup>152</sup>. Osobně se proto domnívám, že takové privilegované (byť patrně nevrchnostenské) postavení materiálně svědčí obci v celém procesu pořizování územního plánu, nikoliv jen konečné fázi – jeho schválení zastupitelstvem obce. Vždyť je to právě obec, jejíž předstvu o podobě území vyjádřenou v zadání územního plánu, resp. v procesu pořizování územního plánu se pořizovatel snaží se zohledněním ostatních zájmů v území co nejpřesněji promítnout do podoby návrhu územního plánu. Zaváže-li se obec prosadit zařazení pozemku do určité plochy v návrhu územního plánu, formálně tím sice zatím nezasahuje do ničích práv, vystupuje však v procesu pořizování územního plánu jako privilegovaný subjekt pověřený určitým způsobem (srov. výsadní postavení obce v procesu pořizování územního plánu) v určité oblasti jednat z důvodu založeného na jejím specifickém vztahu k veřejné moci. Vzhledem k tomu se domnívám, že obec vykonává veřejnou moc v celém procesu pořizování územního plánu. Zasahovat do jejího výkonu soukromoprávní smlouvou o rozvoji území tak podle mého názoru nelze.

#### **2.4.2.3. Závazky související s příspěvkem za napojení na obecní infrastrukturu**

Dostáváme se k závazku, který promítá zájem obce na „kompenzaci“ nákladů spojených s napojením stavebního záměru na obecní dopravní a technickou infrastrukturu. Právě výše příspěvku bývá v praxi nejkonfliktnější částí smlouvy o rozvoji území. Ačkoliv u větších stavebních záměrů investora výše příspěvku od jeho realizace patrně neodradí, mohou mít přehnané požadavky obce (k vyjednávací převaze obce srov. výše) za následek zbytečné spory

---

<sup>152</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010-119 (zvýraznění přidáno autorem): „Názor vyjádřený v prvním z nich, že veřejná moc je (jen) taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů nacházejících se vůči ní v nerovném (podřízeném) postavení, je poněkud zjednodušující. O jednání veřejné moci mající veřejnoprávní povahu může jít i v případě, kdy ten, kdo jedná, jedná nevrchnostensky, avšak jako subjekt v určitém ohledu privilegovaný či pověřený veřejnou mocí určitým způsobem v určité oblasti jednat, tedy z důvodu založeného na jeho specifickém vztahu k veřejné moci.“

s investorem. V judikatuře můžeme nalézt mnoho případů, kdy investoři sporovali platnost smlouvy o rozvoji území pro nepřiměřenost poskytovaného příspěvků, který se pokoušeli po obci vymáhat jako bezdůvodné obohacení. V této kapitole se budu věnovat otázce, jak platnost smlouvy o rozvoji území v části týkající se příspěvku za napojení hodnotí judikatura vyšších soudů.

Jak bylo v této práci již mnohokrát uvedeno, posuzujeme-li platnost / zdánlivost smlouvy o rozvoji území, musíme vzít znovu do úvahy dvojí postavení obce, která může na jednu stranu vystupovat v přenesené působnosti jako nepřímý vykonavatel státní stavební správy (jako stavební úřad) a na druhou stranu v samostatné působnosti jako veřejnoprávní korporace, která uzavírá smlouvu o rozvoji území. Pokud by obec úhradou příspěvku podmiňovala vydání územního rozhodnutí (ať už přímo nebo nepřímo – pokud by se investorovi například podařilo v soudním řízení prokázat, že takový požadavek obec skutečně neformálně formulovala), nejenže by se patrně dalo uvažovat o trestněprávních důsledcích takového jednání, ale taková smlouva by dle judikatury Nejvyššího soudu nebyla platná (v poměrech soukromého práva po rekonstrukci by vadou takového právního jednání nebyla neplatnost, ale zdánlivost ve smyslu § 551 ObčZ), neboť na straně investora chyběla vůle takovou smlouvu uzavřít<sup>153</sup>. Nejvyšší soud se sice v citovaném rozhodnutí zabýval situací, kdy obec podmiňovala udělení souhlasu s napojením na obecní technickou infrastrukturu (srov. kapitolu 2.2.1.) poskytnutím finančního daru, jeho závěry jsou nicméně obecně platné. Pokud by se investorovi podařilo prokázat, že uzavíral smlouvu o rozvoji území, aniž by vyjadřoval svou pravou vůli, neboť mu bylo například sděleno, že bez úhrady příspěvku za napojení mu stavební úřad, jehož působnost vykonává obecní úřad dotčené obce, nevydá pro stavební záměr územní rozhodnutí, jednalo by se o zdánlivé právní jednání a investor by se v takovém případě úspěšně na obci domohl vydání uhrazeného příspěvku za napojení jakožto bezdůvodného obohacení (§ 2991 odst. 2 ObčZ).

V judikatuře se dále můžeme setkat s námitkami neplatnosti smlouvy pro její rozpor se zákonem, konkrétně s ustanovením § 8 odst. 4 VodKan, podle něhož vlastník vodovodu nebo kanalizace nesmí podmiňovat napojení stavebního záměru poskytnutím finančního plnění. V této souvislosti si dovoluji odkázat na již zmíněné (srov. kapitolu 2.2.1.) závěry Nejvyššího soudu,

---

<sup>153</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2005, sp. zn. 33 Odo 1416/2005 (zvýraznění přidáno autorem): „Žalobce neměl právo vázat souhlas s připojením na veřejné řády jako nezbytnou podmínku vydání stavebního povolení na poskytnutí daru. Z pohledu § 8 odst. 4 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění platném do 31. 12. 2002, je vlastník vodovodu nebo kanalizace povinen umožnit připojení na ně, pokud se připojovaný pozemek nebo stavba nachází na území obce s vodovodní nebo kanalizační sítí, připojení dovoluje umístění vodovodu nebo kanalizace podle technických možností a odběratel (rozuměj dovozatel) splní podmínky stanovené tímto zákonem. **Dovozatelé by pak darovací smlouvu nikdy neuzavřeli, kdyby reálně nehrozilo, že jim pro nedostatek souhlasu žalobce s připojením na vodovodní řád nebude stavební povolení vydáno (viz dopis žalobce ze dne 3. 9. 2002). Ze shora uvedených skutkových zjištění je tedy zřejmé, že vůle dárců se utvářela pod tlakem okolností, jež jim hrozily, aniž měly zákonný podklad (nevydání stavebního povolení), a nikoliv svobodně, jak vyžaduje § 37 odst. 1 obč. zák.**“

podle něhož nelze zaměňovat pojem „příspěvek na vybudování inženýrských sítí“ s „poplatkem za napojení na vodovod nebo kanalizaci“ a investor se tak může platně zavázat k úhradě příspěvku na vybudování inženýrských sítí dokonce i v případě, byly-li již inženýrské sítě vybudovány, tj. byla zajištěna dostatečná kapacita pro napojení stavebního záměru investora<sup>154</sup>. Rozporem smlouvy o rozvoji území s uvedeným ustanovení VodKan tedy v takovém případě argumentovat její neplatnost nelze, byť stále platí to, co bylo uvedeno v kapitole 2.2.1., sice že obec je povinna umožnit napojení stavebního záměru investora, pokud to kapacitní a technické možnosti umožňují, a nemůže jej „nutit“ k uzavření smlouvy tím, že napojení stavebního záměru v rozporu s VodKan odmítne.

Stejně závěry plynou i z navazující judikatury, například z rozsudku Městského soudu v Praze, který přezkoumával platnost smlouvy o rozvoji území, kterou investor uzavřel v obci Říčany. Žalovaný (investor, který odmítl uhradit příspěvek za napojení) v předmětném sporu tvrdil, že byl k úhradě příspěvku „donucen“, neboť jím obec podmiňovala vydání souhlasného stanoviska v územním řízení, a že požadavek na poskytnutí příspěvku odporuje VodKan. Soud v uvedené věci uzavřel, že obec nezneužila svého postavení, neboť její stanovisko není podmínkou pro vydání územního rozhodnutí (jinými slovy obec stanovením této podmínky nevybočila z rámce své působnosti jako samosprávné veřejnoprávní korporace), což dokladuje řada jiných stavebních záměrů, které byly povoleny, aniž by stavebníci předmětný příspěvek poskytli, a že argument o rozporu takového požadavku s VodKan nemůže s ohledem na výše citovanou judikaturu Nejvyššího soudu obstát<sup>155</sup>. Městský soud v Praze dále akcentoval morální nárok obce

---

<sup>154</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 33 Cdo 3225/2011 (zvýraznění přidáno autorem): „Lze přisvědčit soudu prvního stupně (a potažmo i žalobkyni), že jazykovým výkladem smlouvy uzavřené dne 16. 10. 2007 (tedy tím, jak byla slovy vyjádřena vůle smluvních stran) nelze dospět k jinému závěru, než že zde sjednané plnění žalovaných je příspěvkem na vybudování infrastruktury, nikoli platbou (poplatkem) za napojení vodovodní a kanalizační přípojky k vodovodu a kanalizaci. Na tom nemůže nic změnit skutečnost, že v době podpisu smlouvy byly inženýrské sítě již vybudovány, a že jejich budování bylo spolufinancováno EU z programu CBC Phare 2003. **Není rozumného důvodu omezovat platnost dohody tím, že by finanční příspěvek musel být poskytnut pouze na náklady vynaložené v budoucnu, nebo že by náklady k danému účelu nemohly být kryty z více zdrojů. Jestliže byl předmětnou smlouvou účastníky sjednán finanční příspěvek na vybudování inženýrských sítí, nikoli platba (poplatek) za napojení vodovodních a kanalizačních přípojek na vodovod nebo kanalizaci, nemůže obstát právní úsudek odvolacího soudu, že smlouva je neplatná pro rozpor s ustanovením § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích.**“

<sup>155</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2016, č. j. 72 Co 143/2016-72: „I když se soud I. stupně v napadeném rozsudku explicitně nevyjádřil k tomu, zda se výkon práva žalobce nepříčím dobrým mravům (§ 3 odst. 1 o.z.) resp., zda sporná smlouva nebyla uzavřena v rozporu s dobrými mravy (§ 39 o.z.), lze jeho závěr z rozhodnutí implicitně dovodit, když morální nárok žalobce nepochybně vyplýval z toho, že to byl právě on, kdo jako hlavní investor financoval a financuje výstavbu resp. posílení infrastruktury, na kterou se měl žalobce možnost napojit a využívat ji a tím vlastně do jisté míry došlo ke zhodnocení jeho nemovitosti. Podle § 2 odst. 3 o.z. účastníci občanskoprávních vztahů si mohou vzájemná práva a povinnosti upravit dohodou odchylně od zákona, jestliže to zákon výslovně nezakazuje a jestliže z povahy ustanovení zákona nevyplývá, že se od něj nelze odchylně odchýlit. Odvolací soud se neztotožňuje s názorem žalovaného, že v daném případě žalobce obcházel zák. č. 274/2001 Sb. (konkrétně § 8 odst. 5) a naopak souhlasí se závěrem soudu I. stupně, že v daném případě plnění žalovaného je příspěvkem na vybudování resp. posílení

na úhradu příspěvku, když byla právě ona hlavním investorem výstavby, resp. posílení infrastruktury, a vyzdvihl schválené zásady pro jednání s investory, které přispívají k transparentnosti jednání mezi obcí a investorem. Proti citovanému rozhodnutí bylo podáno dovolání, které Nejvyšší soud odmítl a meritorně se předmětnou otázkou nezabýval<sup>156</sup>.

Totožné závěry nicméně najdeme i v jeho judikatuře. Nejvyšší soud shodně jako Městský soud v Praze podotýká, že obec infrastrukturu buduje na své náklady, ačkoliv z ní má ekonomický prospěch investor. Požadavek na kompenzaci takových nákladů tak podle Nejvyššího soudu nelze označit za rozporný s dobrými mravy a podmíněním udělení souhlasného stanoviska obce v územním řízení nelze označit za „obchodování s postavením obce“. V rozhodnutí citovaném v poznámce pod čarou Nejvyšší soud neshledal jako problematický ani rozdílný přístup obce ke stavebníkům, kdy u individuálních fyzických osob, které připojovaly rodinné domy budované pro svou potřebu, obec uhrazením příspěvku udělení svého souhlasu na rozdíl od developerských projektů nepodmiňovala. Ani v tomto případě totiž neudělení souhlasu obce neznemožňuje investorovi úspěšně o vydání územního rozhodnutí požádat a žádný právní předpis obci v takovém postupu nebrání<sup>157</sup>.

Jak je zjevné z výše uvedeného, judikatura hodnotí smlouvu o rozvoji území jako soukromé právní jednání obce a investora, k jejímuž uzavření není investor ze zákona povinen a zaváže-li se tak dobrovolně k úhradě příspěvku za napojení, bude jen stěží namítat ex post neplatnost smlouvy.

---

*technické a dopravní infrastruktury města, nikoliv platbou za připojení na vodovod nebo kanalizaci, přičemž na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že snad v době podpisu sporné smlouvy byly inženýrské sítě již vybudovány (srovnej přiměřeně rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28.2.2013, sp. zn. 33 Cdo 3225/2011). Skutečnost, že žalobce má stanoven sazebník příspěvků na posílení infrastruktury, podle názoru odvolacího soudu jen přispívá k transparentnosti jednání žalobce se všemi zájemci o výstavbu v obci. Srovnávat žalobce s ostatními účastníky stavebního řízení (sousedy), kteří by podle žalovaného mohli rovněž požadovat finální příspěvek, není na místě, neboť tito případní ostatní účastníci stavebního řízení, narozdíl od žalobce, dopravní a technickou infrastrukturu města nestaví a neudrží ji.“*

<sup>156</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2018, sp. zn. 33 Cdo 326/2017

<sup>157</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 33 Cdo 2809/2013 (zvýraznění přidáno autorem): „I když se odvolací soud v napadeném rozhodnutí výslovně nevyjadřuje k tomu, zda se výkon práva žalobkyně nepříčí dobrým mravům (§ 3 odst. 1 obč. zák.), resp. zda smlouva nebyla uzavřena v rozporu s dobrými mravy (§ 39 obč. zák.), lze jeho negativní závěr z rozhodnutí implicitně dovodit (morální nárok žalobkyně vyplýval z tohoto, že byla to právě ona, kdo infrastrukturu vybudoval a pozemek žalovaných zasítováním zhodnotila). Stejně jako soudy obou stupňů, ani dovolací soud nesdílí názor žalovaných, že žalobkyně kupčila se svým postojem v územním řízení a že její jednání se proto neslučuje s dobrými mravy. **Žalobkyně infrastrukturu vybudovala, financovala. Žalovaným zasítování pozemků ekonomicky prospělo, neboť jejich pozemky byly využitelné ke stavbám rodinných domů, byly lépe prodejné. Sami žalovaní v dovolání akcentují, že příspěvek nebyl žádán od všech potenciálních stavebníků v lokalitě (zájemců o stavbu). Již z toho vyplývá, že žalobkyně s postojem ve správním řízení neobchodovala ; lze usuzovat, že rozlišovala pravděpodobně mezi stavebníky, kteří výstavbou realizovali svou podnikatelskou činnost, a těmi, kteří zabezpečovali svou bytovou potřebu. Není vyloučeno, aby soukromý subjekt obec za její vstřícný postoj ve správním řízení odměnil. Žádný právní předpis účastníkům řízení v jejich postupu, tj. v poskytnutí finančního příspěvku (obecně vzato) na rozvoj obce a jeho přijetí, nebránil. Bez významu je skutečnost, zda inženýrské sítě byly v době poskytnutí příspěvku již dohotoveny; příspěvek měl sloužit jak na jejich vybudování (rozšíření), tak na případnou rekonstrukci. Lze uzavřít, že napadené rozhodnutí se pokud jde o poměrování věci korektivem dobrých mravů - neodchyluje od ustálené judikatury Nejvyššího soudu (...).“**



Pokud však obec dosáhne uzavření smlouvy zneužitím svého postavení, kdy investor smlouvu fakticky neuzavírá ze své vůle, nýbrž přinucen okolnostmi, které by mu jinak zabránily jeho stavební záměr realizovat, bude možné takové právní jednání patrně hodnotit jako zdánlivé. Obcím lze doporučit, aby o výši příspěvku za napojení transparentně investory dopředu informovaly například ve formě zásad pro jednání s investory (srov. kapitolu 2.4.3.).

#### **2.4.2.4. Závazky související s převzetím veřejné infrastruktury od investora**

Součástí prakticky každého většího stavebního záměru bude výstavba určité části veřejné infrastruktury. Investor bude budovat nové obslužné účelové komunikace, vodovodní a kanalizační řady, vymezovat plochy veřejného prostranství apod. Vlastnictví technické a dopravní infrastruktury s sebou nese řadu povinností a je proto v zájmu investora, aby vlastnické právo k ní převedl na obec, která je schopna ji začleněním od stávající sítě veřejné infrastruktury efektivněji provozovat. Zájem investora je tedy jasný – převést vlastnické právo k veřejné infrastruktuře (resp. pozemku, na kterém se veřejná infrastruktura nachází) na obec. V zájmu obce naopak bude kompenzace a minimalizace nákladů s převzetím veřejné infrastruktury spojených.

Kompenzaci nákladu bude investor poskytovat ve formě příspěvku za napojení, o kterém pojednávala předchozí kapitola. Minimalizací nákladů mám na mysli požadavek obce, aby nemusela do veřejné infrastruktury v následujících letech investovat vlastní zdroje. Obcím proto lze doporučit, aby se zavazovaly nabýt vlastnické právo k veřejné infrastruktuře až po její kolaudaci a pouze v případě, že je provedena v požadované kvalitě. Aby měla obec záruku, že si nabývaná veřejná infrastruktura nevyžádá další investice ani v následujících letech, neměla by zapomenout ve smlouvě sjednat záruku za jakost provedené stavby / postoupení práv investora ze záruky, kterou mu za jakost realizované stavby poskytla stavební společnost. Oběma smluvním stranám lze doporučit, aby součástí smlouvy učinily vzorovou smlouvu (darovací nebo kupní), na jejímž základě investor po splnění sjednaných podmínek na obec převede vlastnické právo k pozemku a veřejné infrastruktuře. V této části tak bude mít smlouva o rozvoji území povahu smlouvy o smlouvě budoucí. Investor by proto neměl zapomenout sjednat, v jaké lhůtě je oprávněn obec vyzvat k uzavření „realizační“ smlouvy o převodu vlastnického práva. Jinak se aplikuje dle § 1785 ObčZ lhůta jednoho roku s jejímž marným uplynutím právo žádat uzavření smlouvy prekluduje.

Tím se dostáváme k otázce, jakou formu by měla mít „realizační“ smlouva navazující na smlouvu o rozvoji území, na jejímž základě obec nabude vlastnické právo k veřejné infrastruktuře. Nabízí se dvě formy, sice darovací nebo kupní smlouva. Obci patrně nebude záležet (ani z daňového hlediska), zda veřejnou infrastrukturu nabude na základě darovací smlouvy, anebo za

symbolickou částku na základě smlouvy kupní. Pro investora bude ovšem otázka právní formy realizační smlouvy klíčová. Pokud by totiž na obec převedl vlastnické právo na základě darovací smlouvy a uplatňoval-li by při její výstavbě nároky na nadměrný odpočet daně z přidané hodnoty, jednalo by se o použití hmotného majetku pro účely nesouvisející s uskutečňováním ekonomické činnosti ve smyslu § 13 odst. 4 písm. a) ZoDPH ve spojení s § 13 odst. 5 ZoDPH. Základem daně by v takové případě byla hodnota, za kterou by bylo možné veřejnou infrastrukturu pořídit ke dni uskutečnění zdanitelného plnění [§ 36 odst. 6 písm. a) ZoDPH], která by byla patrně vyšší, než kolik činily náklady na výstavbu, u nichž investor uplatňoval nároky na nadměrný odpočet. V praxi proto obce s investory uzavírají „realizační“ kupní smlouvy, ve kterých je kupní cena sjednána symbolickou částkou. Zda je taková praxe obhajitelná z hlediska daňových předpisů si netroufám hodnotit.

#### **2.4.2.5. Závazky související s dalším rozvojem území obce**

Z předchozího výkladu je zřejmé, že smlouva o rozvoji území může jakožto inominátní smlouva upravovat vztah mezi obcí a investorem různě. Jakkoliv bude nejčastěji obec po investoru požadovat především úhradu příspěvku za napojení, ze kterého bude schopna hradit náklady související s dalším rozvojem obecní infrastruktury, můžeme se v praxi setkat i s tím, že obce pojmu smluvní vztah kreativněji a smlouvou o rozvoji území se investor zaváže namísto toho poskytnout plnění, které souvisí s dalším rozvojem obce, sám (investor se například zaváže postavit novou páteřní místní komunikaci, mateřskou školu, provést rekonstrukci obecního úřadu apod.). Takové řešení může být pro obec výhodné především proto, že sama nedisponuje dostatečným aparátem, aby mohla konkrétní stavební akci efektivně provést, proto se rozhodne využít „služeb“ developera, který je v daném oboru profesionálem. Ačkoliv se takovými smlouvami v praxi příliš nesetkáme, patrně proto, že vyžadují užší sepětí mezi obcí a investorem – výstavba se týká obecního nemovitého majetku –, vyloučeny v praxi nejsou.

Smlouva o rozvoji území se ovšem nemusí týkat pouze „materiálního plnění“, které investor obci v souvislosti s realizací svého stavebního záměru poskytne. Ačkoliv by obec měla svou představu o budoucí podobě konkrétního území formulovat prostřednictvím nástrojů územního plánování (srov. kapitolu 2.1.), není vyloučeno, aby svou představu prosazovala i prostřednictvím smlouvy o rozvoji území. Obec bude kupříkladu usilovat o to, aby podlažnost stavebního záměru byla nižší, než jaká je maximálně přípustná podle územního plánu. Jakkoliv je takový postup obce z mého pohledu chybný, neboť jím obec de facto obchází zákonné prostředky, jimiž může budoucí podobu řešeného území regulovat, zákon na žádném místě takové ujednání smlouvy, kterým investor vyjde obci vstříc, nezakazuje. Samozřejmě se k takové povinnosti musí

investor zavázat dobrovolně (srov. judikaturu k nedostatku vůle uzavřít smlouvu citovanou v kapitole 2.4.2.3.).

I takové závazky však mohou být součástí smlouvy o rozvoji území pouze v případě, že nebudou v rozporu s dobrými mravy, veřejným pořádkem, zákonem nebo obec nezneužije svého postavení a smlouvou nevybočí z rámce své samostatné působnosti.

### **2.4.3. Zásady pro výstavbu**

S inominátní povahou smlouvy o rozvoji území, o které bylo pojednáno výše, je nutně spjato riziko netransparentního přístupu obce k jejímu uzavírání. Vzhledem k tomu, že právní řád obcím povinnost uzavírat smlouvy o rozvoji území neukládá a tyto ani na žádném místě blíže neupravuje, musí investoři zatím v naprosté většině případů zjišťovat postoj obce k dalšímu stavebnímu rozvoji v určité lokalitě na obecním úřadě. Takový postup nejenže není transparentní, neboť se děje „za zavřenými dveřmi obecního úřadu“ (investor se často právě na takové osobní schůzce dozví, že ačkoliv jej předpokládá územní plán, starosta obce s dalším stavebním rozvojem určité plochy nesouhlasí). Ale kromě toho do jisté míry investory „zdržuje“. Ti většinou nové investiční příležitosti hledají tzv. „od stolu“. Každá informace, kterou jim obec o zájmové ploše poskytne online, je tak velice vítaná, neboť investorům umožňuje lépe vyhodnotit, zda má smysl vytipovanou lokalitu vůbec začít řešit. Právní praxe možná i z těchto důvodů vytvořila institut, který nazývá „zásady pro výstavbu“.

Prostřednictvím zásad pro výstavbu obec zjednodušeně řečeno veřejnosti sděluje, za jakých podmínek podpoří další stavební rozvoj na svém území. Stejně jako u smlouvy o rozvoji území je třeba brát v úvahu, že obec zásady pro výstavbu určuje v samostatné působnosti, nejedná se však o obecně závaznou vyhlášku. Investoři jimi proto nejsou vázáni a pokud jsou schopni svůj stavební záměr realizovat i bez součinnosti obce, nemusí se jimi řídit, ačkoliv to lze i v takovém případě výrazně doporučit – jak bylo uvedeno výše, investor by neměl být obci při plánování jejího dalšího stavebního rozvoje soupeřem, nýbrž partnerem. Pokud se tak nestane, musí investor počítat s tím, že bude obec s největší pravděpodobností aktivně vystupovat proti stavebnímu záměru v rámci územního řízení.

Zásady pro výstavbu bychom mohli s jistým zjednodušením definovat jako generalizovanou smlouvu o rozvoji území. Jejich pravidelným obsahem proto bude především určení výše příspěvku za napojení (v praxi často stanovená jako fixní částka za nově budovanou bytovou jednotku). Obec jimi nicméně může formulovat i další požadavky na novou výstavbu – například v souvislosti s parkovacími stáními, veřejným prostranstvím apod. Lze jen doporučit, aby součástí zásad pro výstavbu byla i vzorová smlouva o rozvoji území a mechanismus jejího uzavření. Pro

inspiraci nám mohou posloužit z mého pohledu zdařilé zásady pro výstavbu města Brandýs nad Labem<sup>158</sup> nebo vzorové zásady pro výstavbu, které uvádějí autoři již zmíněné publikace, která se věnuje problematice smluv o rozvoji území<sup>159</sup>. V otázce obsahu a právní povahy zásad pro výstavbu si dovoluji odkázat na kapitolu 2.4.2., která byla věnována smlouvám o rozvoji území.

Poslední otázka, nad kterou se krátce zamyslím, je právní závaznost zásad pro výstavbu ve smyslu povinnosti obce uzavřít smlouvu o rozvoji území s konkrétním investorem. V praxi se patrně nesetkáme se zásadami pro výstavbu, které by stanovovaly taxativní výčet podmínek, při jejichž splnění je obec povinna smlouvu o rozvoji území uzavřít. Zásady pro výstavbu budou spíše stanovovat, že obec s investorem smlouvu o rozvoji území uzavře v případě shody na parametrech stavebního záměru apod. Může však obec odmítnout smlouvu o rozvoji území uzavřít i v případě, kdy investor souhlasí se všemi jejími požadavky? Případně může obec na investora klást požadavky nad rámec zásad pro výstavbu (například požadovat úhradu vyššího příspěvku za napojení?

Jak bylo na různých místech této práce již zmíněno, judikatura obecných soudů i Ústavního soudu je ustálena v závěru, že ačkoliv je obec subjektem práva vstupujícím do soukromoprávních vztahů a má v těchto vztazích v zásadě rovné postavení s jinými právními a fyzickými osobami, je třeba brát v úvahu její fundament ve veřejném právu, z něhož plyne, že její pozice není bez dalšího plně ztotožnitelná s postavením jednotlivce a při hodnocení právních jednání obce musí být proto důkladněji bráno na zřetel, zdali je její postup souladný se zákonem, předvídatelný či nediskriminační<sup>160</sup>. Postup obce, která postupuje v rozporu se svými vlastními zásadami pro výstavbu, tak patrně přípustný nebude, neboť by jej bylo možné označit za svévolný, diskriminační a nepředvídatelný. Možnosti právní obrany investora před takovým postupem však budou spíše teoretické, neboť zákon na žádném místě obci povinnost uzavřít smlouvu o rozvoji území neukládá.

### 3. Územní řízení

Posuňme se do dalšího stádia realizace stavebního záměru. Ten úspěšně prošel první fází a investor se může pustit do jeho projektové přípravy. Zatímco první, přípravnou fází, ve které investor zjišťuje, zda, případně za jakých podmínek je obec ochotna realizaci stavebního záměru podpořit, zákon jako takovou nijak neformalizuje (a ani formalizovat nemůže, neboť obec může

<sup>158</sup> Zásady pro výstavbu ve městě Brandýs nad Labem dostupné z: <https://www.brandysko.cz/zasady-pro-vystavbu-ve-meste/d-59298>;

<sup>159</sup> ZAHUMENSKÁ, V., ZAHUMENSKÝ D., SVOBODA, P., HUMLÍČKOVÁ, P., *Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 212 s. 47 až 56

<sup>160</sup> Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2020, sp. zn. 25 Cdo 165/2018

vystupovat v rozličném postavení – srov. výše), navazující fázi, ve které investor usiluje o vydání správního aktu, jímž bude umístění jeho stavebního záměru povoleno, již zákon upravuje výslovně jako územní řízení, o němž pojednává následující kapitola.

Postavení obce může být v územním řízení do jisté míry „schizofrenní“, neboť obec na jednu stranu vystupuje v samostatné působnosti jako jeho účastník, ale na druhou stranu může mít v tomtéž územním řízení rovněž působnost nepřímého vykonavatele státní stavební správy, je-li obec místně a věcně příslušným stavebním úřadem. A právě různému postavení obce v územním řízení bude věnována následující kapitola. Vzhledem k tématu práce zaměřím svou pozornost jako v předchozích kapitolách na otázku, nakolik může obec v územním řízení realizaci stavebního záměru, ať už z pozice účastníka nebo z pozice stavebního úřadu, ovlivnit.

### **3.1. Postavení obce jako účastníka**

Ustanovení § 85 odst. 1 písm. b) StavZ zakládá obci automatické účastenství v územním řízení, které je vedeno ohledně jakéhokoliv stavebního záměru, má-li být tento uskutečněn na jejím území. Uvedená právní úprava, která obec automaticky řadí mezi tzv. hlavní, esenciální účastníky územního řízení, zdůrazňuje její postavení v územním řízení právě pro ty případy, kdy není účastníkem územního řízení z titulu vlastnictví dotčených pozemků nebo staveb, avšak i přes tuto skutečnost je žádoucí, aby v řízení mohla hájit důležité místní či veřejné zájmy<sup>161</sup>. Není však samozřejmě vyloučeno, aby měla obec „trojí“ postavení účastníka, kdy na jednu stranu bude esenciálním účastníkem ve smyslu § 85 odst. 1 písm. b) StavZ a na druhou stranu bude účastníkem z důvodu, že má být část stavebního záměru umístěna na jejím pozemku [§ 85 odst. 2 písm. a) StavZ] (typicky v případě, kdy bude investor přes obecní pozemek stavební záměr dopravně napojovat) nebo že jí může být dotčeno její vlastnické právo k sousedním pozemkům / stavbám [§ 85 odst. 2 písm. b) StavZ]. V této kapitole jednotlivé druhy účasti obce v územním řízení, která s sebou nesou různé procesní možnosti obce v rámci územního řízení, rozeberu blíže, přičemž pro zjednodušení budu v prvním z uvedených případů o obci hovořit jako o „esenciálním účastníkovi“, v druhém jako o „vlastníkovi stavebního pozemku“ a ve třetím jako o „dotčeném vlastníkovi“.

S postavením účastníka zákon spojuje možnost brojit proti stavebnímu záměru námitkami. Jejich věcný rozsah můžeme odvozovat jednak z různých druhů účastenství obce v územním řízení, jednak ze zásady věcné koncentrace, kterou je územní řízení ovládáno.

Má-li obec postavení esenciálního účastníka, uplatňuje námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce (§ 89 odst. 4 StavZ). Obec tak vystupuje jako jakýsi „obecný ochránce

---

<sup>161</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2011, č. j. 9 As 92/2010-48

obecních zájmů“. Odvozuje-li však své účastenství rovněž ze svého postavení vlastníka stavebního pozemku nebo dotčeného vlastníka, mohou se její námitky týkat též konkrétních nemovitých věcí, které mohou být stavebním záměrem přímo dotčeny. Pokud by obec ve svých námitkách vybočila z mezí svého účastenství (například by v postavení esenciální účastníka namítala, že stavební záměr nepřiměřeně zasahuje do vlastnického práva fyzické osoby ke stavbě, která se stavebním záměrem přímo sousedí), stavební úřad by k takové námitce nepřihlížel (§ 89 odst. 5 StavZ). V praxi však bude takový postup stavebního úřadu výjimečný (já osobně jsem se s takovou situací nesetkal).

Častější bude situace, kdy účastníci ve svých námitkách vybočí z rámce věcné koncentrace. Ta vychází z premisy, že jednotlivé etapy povolování určitého záměru jsou striktně odděleny, a to z hlediska okruhu otázek, který má být v rámci těchto etap řešen; tomu pak koresponduje okruh námitek, které mohou účastníci v dané fázi řízení uplatňovat<sup>162</sup>. Citovaný závěr Nejvyššího správního soudu promítá v územním řízení § 89 odst. 2 StavZ, z něhož se podává, že stavební úřad nebude přihlížet k námitkám, o nichž bylo rozhodnuto při vydání územně plánovací dokumentace. Právní teorie v této souvislosti hovoří o princip uplatňování námitek v jednotlivých etapách rozhodování o záměru. Ten vyjadřuje požadavek, aby námitky, které se věcně vztahují k určitému typu řízení či postupu, byly uplatňovány právě v tomto řízení a nebylo možné jimi argumentovat v řízení jiném<sup>163</sup>. Osobně neznám žádné substantivní rozhodnutí, které by odpovídalo na otázku, zda citované ustanovení je třeba vykládat extenzivně tak, že stavební úřad nebude přihlížet nejen k námitkám, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územně plánovací dokumentace, ale rovněž k námitkám o kterých rozhodnuto být mohlo, anebo zda se mají stavební úřad držet striktně jazykového výkladu citovaného ustanovení a rozhodovat i o námitkách, které sice věcně náleží do procesu pořizování územního plánu, ale protože je v příslušné „etapě povolování určitého záměru“ nikdo nevznesl, mohou je účastníci uplatnit v územním řízení. Odpověď nepodává ani komentářová literatura. Extenzivní výklad rozebíraného ustanovení zastává Mgr. Adamusová<sup>164</sup>, která jej odůvodňuje smyslem věcné koncentrace, jak byl popsán v úvodu tohoto odstavce, a odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>165</sup>, které však vykládá ustanovení § 114 odst. 2 StavZ zavádějící věcnou koncentraci námitek do stavebního řízení, jehož znění je od § 89 odst. 2 StavZ zásadně odlišné, neboť přímo hovoří o námitkách, které „byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení při územním řízení, při pořizování územně plánovací dokumentace etc.“.

<sup>162</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 1 As 296/2017-56

<sup>163</sup> MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 1216 s. 497

<sup>164</sup> ADAMUSOVÁ, Z., *Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení*. Právní rozhledy 19/2018, s. 674

<sup>165</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2016, č. j. 4 As 63/2016-39

Jakkoliv bych se z ryze praktických důvodů s argumentací Mgr. Adamusové ztotožňoval (smyslem věcné koncentrace skutečně je striktně oddělovat jednotlivé etapy povolování stavebního záměru a řešit pouze otázky, které do té které etapy náleží), je třeba brát podle mého názoru v potaz, že extenzivním výkladem citovaného ustavení dochází k zásahu do subjektivních práv účastníka, kterému teleologickým výkladem „zůžeme“ okruh námitek, jimiž může v územním řízení proti stavebnímu záměru brojit, ačkoliv jazykový výklad je v tomto ohledu jednoznačný. Domnívám se, že takový výklad není správný, neboť by byl v rozporu s principem „in dubio pro libertate“, podle něhož je při výkladu veřejnoprávní normy nutné volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody<sup>166</sup> (je-li účastníkem řízení obec, je takový závěr a aplikace uvedené zásady samozřejmě problematictější než v případě, kdy je účastníkem osoba soukromého práva). Ačkoliv tedy námitky věcně náležející do procesu pořizování územního plánu budou vzhledem k hierarchické závaznosti nástrojů územního plánování (§ 43 odst. 5 StavZ – územní plán je závazný pro rozhodování v území) v územním řízení zjevně nedůvodné, měl by o nich stavební úřad z mého pohledu rozhodovat, nebylo-li o nich rozhodnuto v rámci pořízení územního plánu.

Ať už tedy obec v územním řízení vystupuje jako esenciální účastník, vlastník stavebního pozemku nebo dotčený vlastník, vždy může proti stavebnímu záměru brojit námitkami, ačkoliv se musí držet ve výše uvedených mantinelech. Na rozdíl od výše popisovaných nástrojů, jimiž obec může efektivně regulovat výstavbu na svém území, ovšem námitky nepředstavují pro stavební úřad závazný podklad pro rozhodování a obec tak i přes svůj nesouhlas nemůže stavební záměr investora zmařit, vyhovuje-li požadavkům § 90 odst. 1 StavZ (viz kapitola 3.2.). Pokud má však obec v územním řízení postavení vlastníka stavebního pozemku, je její pozice silnější, byť nikoliv ze své pozice účastníka územního řízení, jemuž zákon svěřuje k hájení svých práv pouze instrument námitek, jak uvidíme dále.

---

<sup>166</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 8 As 274/2018-23 (zvýraznění přidáno autorem): „K výkladu výše citovaného ustanovení zákona o silničním provozu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve poukázat na obecnější závěry Ústavního soudu, dle kterého je v právním státě třeba tvorbě právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku (.). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Pravidlo in dubio pro libertate je vyjadřováno uplatňováním různých maxim ve všech oblastech veřejného práva. Má například podobu pravidla in dubio mitius nebo pravidla in dubio pro reo (náleží ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06). Pravidla pro aplikaci zmíněné zásady in dubio pro libertate byla dále rozvinuta rovněž judikaturou Nejvyššího správního soudu. Například podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 23. 5. 2014, čj. 4 As 28/2014-40, aplikace zásady in dubio mitius, resp. in dubio pro libertate, předpokládá možnost alespoň dvou veškerými v úvahu připadajícími výkladovými metodami obhajitelných výkladů právní normy. Výše uvedené obecné úvahy jsou pro nyní projednávanou věc podstatné tím spíše, že se zde jedná o přezkum rozhodnutí v oblasti správního trestání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, čj. 3 Ads 144/2011-163).“

Jak bylo popsáno v kapitolách 2.2. a 2.3., stavební záměr investora si v praxi často vyžádá napojení dopravní a technické infrastruktury přes obecní pozemek. Judikatura v této souvislosti rozlišuje mezi oprávněností stavby a povolením stavby. Kategorie oprávněnosti stavby udává, že stavebník má soukromoprávní titul k provedení stavby (v našem případě soukromoprávní titul, na jehož základě může investor umístit na obecním pozemku stavbu – např. smlouvu o zřízení služebnosti inženýrské sítě), kategorie povolení stavby udává, že stavebník postupuje při provádění stavby v souladu s veřejnoprávními předpisy<sup>167</sup>. Postavení obce může být v takovém případě dvojí. Obec může vystupovat jednak jako vlastník obecní technické infrastruktury (vodovodu nebo kanalizace), ke které bude investor svůj stavební záměr napojovat, jednak jako vlastník pozemku, přes který bude nezbytné stavební záměr investora dopravně nebo technicky napojit, aniž by současně měla postavení vlastníka vodovodu nebo kanalizace. V obou z uvedených případů bude muset investor ke své žádosti o vydání územního rozhodnutí připojit souhlas obce ve smyslu § 184a StavZ, aby získal veřejnoprávní oprávnění k provedení stavby, a současně s tím si bude muset obstarat soukromoprávní titul k umístění stavby na cizím pozemku, aby disponoval soukromoprávním oprávněním k provedení stavby a nevystavil se riziku, že se obec bude domáhat odstranění stavby ve smyslu § 1085 ObčZ. Zatímco v prvním z uvedených případů (kdy vystupuje současně jako vlastník technické infrastruktury) bude obec povinna z hlediska soukromého i veřejného práva napojení stavebního záměru přes svůj pozemek umožnit – včetně vydání souhlasu podle § 184a StavZ a sjednání soukromoprávního titulu k využití pozemku<sup>168</sup> (srov. kapitolu 2.2.2.), v druhém případě jí zákon na žádném místě povinnost strpět

---

<sup>167</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1618/2016; shodně též judikatura správních soudů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 4 As 61/2014-48: „*Nejvyšší správní soud především ve shodě s krajským soudem připomíná, že v souvislosti s realizací stavby je třeba rozlišovat veřejnoprávní a soukromoprávní aspekty. Veřejnoprávní rovina představuje stavební povolení, které zakládá veřejné subjektivní právo stavebníka provést (realizovat) stavbu, tudíž je veřejnoprávním souhlasem s danou stavbou. Soukromoprávní rovina spočívá v tom, z jakého právního základu vychází oprávnění stavebníka k pozemku, na kterém má být stavba realizována. Tímto právním základem může být vlastnické právo stavebníka, věcné břemeno nebo smluvní vztah s vlastníkem pozemku (např. nájemní smlouva) a podobně. Existence oprávnění k realizaci stavby na zvoleném pozemku se zjišťuje ještě před vydáním stavebního povolení [srov. § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a § 58 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který byl účinný v době vydání stavebního povolení pro rodinný dům stěžovatelky]. Pokud se stavebník rozhodne realizovat stavbu nebo její část na cizím pozemku, záleží pouze na něm, jak se dohodne s vlastníkem pozemku a jaký k tomu využije právní institut. Stavebník potom také musí být připraven nést následky svého rozhodnutí. Spokojí-li se s pouhým prohlášením vlastníka pozemku, že souhlasí s provedením stavby, musí počítat s variantou, že vlastník pozemku později tento souhlas odvolá. V případě smluvního vztahu hrozí stavebníkovi výpověď smlouvy nebo odstoupení od smlouvy, za nejvhodnější způsob zabezpečení oprávnění provést stavbu na cizím pozemku lze proto považovat zřízení věcného břemene.“*

<sup>168</sup> Ani v takovém případě však investor nesmí postupovat svévolně, neboť mu § 8 odst. 4 nebo 5 VodKan žádný přímý titul k omezení vlastnického práva obce nezakládá a byt' obec stihá povinnost soukromoprávní titul sjednat, investor se jejího splnění musí domáhat zákonným způsobem, nikoliv svévolně (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. 22 Cdo 2825/2018: „*Vlastníkovi vodovodu a kanalizace pak v závislosti na povaze zásahu poskytuje ochranu § 1042 o. z. či § 1086 o. z.; případy nepřiměřené tvrdosti zákona lze řešit za použití § 8 o. z. Uvedené platí bez ohledu na to, že ustanovení § 8 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích ukládá vlastníkovi*



umístění cizí stavby na jejím pozemku neukládá. Odmítne-li tedy obec souhlas podle § 184a StavZ v územním řízení poskytnout, bude investorova žádost o vydání územního rozhodnutí zamítnuta.

Vystupuje-li tedy obec jako vlastník stavebního pozemku, má efektivní nástroje, jimiž může dosáhnout zamítnutí investorovy žádosti o vydání územního rozhodnutí. Pokud má v územním řízení pouze postavení esenciálního účastníka nebo dotčeného vlastníka, může v územním řízení sice projevit zákonem stanoveným způsobem (námitkami, odvoláním, případně postupem podle SŘS) svou představu, stavební úřad však jejími návrhy není vázán a vyhovuje-li stavební záměr zákonným předpokladům, stavební úřad i přes nesouhlas obce žádost investora o vydání územního rozhodnutí posoudí kladně.

### 3.2. Postavení obce jako správního orgánu

Kromě toho, že bude vždy minimálně esenciálním účastníkem územního řízení, může obec vystupovat v tomtéž územním řízení rovněž prostřednictvím svého obecního úřadu jako nepřímý vykonavatel státní správy, tedy jako stavební úřad. O takové případy půjde tehdy, kdy bude obec (přesněji obecní úřad) vykonávat působnost obecního stavebního úřadu ve smyslu § 13 StavZ. Obecním stavebním úřadem může být podle uvedeného ustanovení obecní úřad obce jakékoliv kategorie (v případě obecních úřadů obcí I. kategorie pouze v případě, že tuto působnost vykonávaly k 31. 12. 2012 a nebyla jim krajským úřadem odejmuta působnost ve smyslu § 13 odst. 2 StavZ), přičemž věcně a místně příslušný bude vždy stavební úřad obce nejnižší kategorie, spadá-li pozemek, na němž má být stavební záměr umístěn, do jeho správního obvodu (např. spadá-li stavební záměr do obvodu pověřeného obecního úřadu i obecního úřadu obce s rozšířenou působností, bude příslušný pověřený obecní úřad<sup>169</sup>). Pro úplnost se sluší podotknout, že v postavení správního orgánu může obec v územním řízení vystupovat prostřednictvím svého obecního úřadu rovněž jako dotčený orgán státní správy. Vzhledem k značné roztržiténosti jednotlivých složkových zákonů, které postavení dotčených orgánů státní správy v územním řízení zakládají, by pokus postihnout všechny možné případy, kdy bude mít obecní úřad postavení

---

*vodovodu a kanalizace povinnost umožnit napojení; v takovém případě je na zájemci o napojení, aby uplatnil návrh vyplývající z tohoto ustanovení u příslušného orgánu. Promítnuto do poměrů dané věci je tedy zřejmé, že samotná zákonná povinnost podle § 8 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích, která stíhá žalobkyni, nijak nebrání uložení povinnosti žalované odstranit stavbu vodovodu a kanalizace z předmětného pozemku, neboť uvedené ustanovení žalované přímý titul k omezení vlastnického práva žalobkyně bez dohody nebo rozhodnutí tuto dohodu nahrazujícího neposkytuje. Jestliže skutkové okolnosti případu nesvědčí o tom, že by žalovaná jinak získala soukromoprávní titul (či příslušné rozhodnutí) či že by žalobkyně zjevně zneužila svá práva, rozsudek odvolacího soudu ve výroku I. v části, v níž byl potvrzen rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I., v dovolacím přezkumu ob stojí.“)*

<sup>169</sup> Výčet obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností najdeme v zákoně č. 314/2002 Sb., jejich správní obvody pak ve vyhlášce Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb.

dotčeného orgánu, byl patrně samoučelný a nijak přínosný. V této kapitole se proto zaměřím pouze na postavení obce, resp. jejího obecního úřadu jako obecného stavebního úřadu.

Obecný stavební úřad vykonává činnost na úseku územního rozhodování prostřednictvím svých zaměstnanců, kteří splňují kvalifikační požadavky stanovené zákonem (§ 13a StavZ) (dále budu v zájmu stručnosti hovořit pouze o „úřednících“). Ačkoliv je rozhodování a postup stavebního úřadu v územním řízení výkonem přenesené působnosti (§ 13 odst. 3 StavZ), nelze ignorovat fakt, že titíž úředníci, kteří v územním řízení fakticky rozhodují, jsou současně zaměstnanci obce, která v samostatné působnosti vystupuje v územním řízení jako účastník prosazující své zájmy. Nejvyšší správní soud uzavírá, že lze v této souvislosti hovořit o vztahu ekonomické závislosti, neboť jakkoliv zákon ukládá úředníkům postupovat při výkonu správních činností nestranně a hájit veřejný zájem, povaha jejich pracovněprávního vztahu k zaměstnavateli skutečně účinné záruky toho, že se tak opravdu bezesbytku stane, nedává, jelikož samosprávné orgány obce disponují vůči úředníkům značnými organizačními a personálními pravomocemi<sup>170</sup>.

Tím se dostáváme k problematice systémové podjatosti úředníků v územním řízení, která souvisí s již tolikrát zmíněnou otázkou prolínání samostatné a přenesené působnosti obce v procesu realizace developerského projektu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který se otázce systémové podjatosti obsáhle věnuje v citovaném rozhodnutí, uzavírá, že v případě, kdy rozhoduje úředník ve věci, které se přímo nebo nepřímo dotýká obce, jejímž je zaměstnancem, není a priori vyloučen z rozhodování pro svou systémovou podjatost<sup>171</sup>, ale je u něho dáno riziko systémové podjatosti, kvůli němuž je třeba jeho otázku podjatosti řešit se zvýšenou opatrností<sup>172</sup>. K pochybám o nepodjatosti úředníka přitom postačí podle Nejvyššího správního soudu i poměrně nízká míra podezření, přičemž důvody k uvedenému podezření budou zakládat především skutečnosti, z nichž lze dovodit, že má obec zájem na určitém výsledku územního řízení. Příkladem mohou být jevy v politické nebo mediální sféře, jež naznačují zvýšený zájem obce na určitém výsledku územního řízení, který lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související

---

<sup>170</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119: „[51] Samosprávné orgány obce a kraje mají tedy ve vztahu k úředníkům těchto územních samosprávných celků značné organizační a personální pravomoci, které jim umožňují mít vliv na profesní život úředních osob, a to včetně ukončení pracovního poměru či naopak povýšení na vedoucí pozici. Tím se vytváří stav ekonomické závislosti úředníků územních samosprávných celků na jejich zaměstnavateli, který vytváří prostor pro nežádoucí vlivy na rozhodovací činnost úředních osob v těch věcech, v nichž rozhodují o záležitostech svého zaměstnavatele. [52] Z výše uvedených důvodů nelze úředníky územních samosprávných celků ani rámcově považovat za osoby nadané nezávislostí.“

<sup>171</sup> To ostatně plyne z § 14 odst. 2 SŘ, který byl v návaznosti na uvedené rozhodnutí novelizován.

<sup>172</sup> Tamtéž

rozhodovací procesy určitým způsobem apod.<sup>173</sup>. Navazující judikatura mezi okolnosti, na jejichž základě lze usuzovat na riziko systémové podjatosti, řadí i existenci dohody mezi investorem a obcí, kterou obec deklaruje podporu konkrétnímu investičnímu záměru<sup>174</sup>. Citované závěry tak bude podle mého názoru možné vztáhnout i na smlouvu o rozvoji území, o které bylo pojednáno výše, byť riziko podjatosti bude záviset vždy na okolnostech konkrétního případu.

Můžeme shrnout, že pokud bude mít obecní úřad obce působnost stavebního úřadu a současně bude v tomtéž řízení obec vystupovat jako účastník, který má významný zájem na výsledku územního řízení, ať už jej projeví jakkoliv (například ve formě smlouvy o rozvoji území, na jejímž základě bude investor poskytovat příspěvek za napojení a obec recipročně stavebnímu záměru vyjádří v územním řízení podporu, anebo naopak budou představitelé obec významně proti stavebnímu záměru vystupovat – například v místním tisku), bude s velkou pravděpodobností existovat riziko systémové podjatosti úředníků stavebního úřadu, které by mělo vést k jejich vyloučení z územního řízení ve smyslu § 14 SŘ, neboť pro vyloučení úřední osoby z řízení

---

<sup>173</sup> Tamtéž (zvýraznění přidáno autorem): „*Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (a obdobně i § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) je proto nutno vykládat tak, že důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku v případě, že se rozhoduje ve věci týkající se přímo nebo nepřímo tohoto územního samosprávného celku, tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Rozšířený senát podotýká, že k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť - jak výše vložil - existence „systémového rizika podjatosti“ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počinů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu.“*

<sup>174</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014-30 (zvýraznění přidáno autorem): „**S ohledem na nespornou existenci dohod uzavřených mezi Statutárním městem Most a jediným akcionářem stěžovatelky, ve kterých město jasně deklarovalo svou podporu investičním záměrům společnosti United Energy, a. s., mohlo tedy Hnutí DUHA relevantně namítnout systémovou podjatost všech pracovníků stavebního úřadu, což také učinilo, přičemž ji odůvodnilo i konkrétními argumenty. V této souvislosti je nutno odmítnout tvrzení stěžovatelky, že dohody byly uzavřeny se Statutárním městem Most a nikoliv s Magistrátem města Most, který při výkonu státní správy není podřízen samosprávě, a že krajský soud nerozlišuje samosprávnou činnost a výkon státní správy. Krajský soud na str. 9 napadeného rozsudku podrobně vložil, jakým způsobem se vytváří stav ekonomické závislosti úředníků magistrátu na primátorovi, radě města či zastupitelstvu, čímž se vytváří prostor pro nežádoucí vlivy na rozhodovací činnost těchto úředních osob. Krajský soud proto zcela správně dospěl k závěru, že úřední osoby na stavebním úřadu nelze považovat za nezávislé ve vztahu k záměrům, které jednoznačně podporují orgány Statutárního města Most včetně primátora.“**

postačují pouhé pochybnosti o její nepodjatosti<sup>175</sup> - prokazovat „subjektivní“ podjatost dané úřední osoby přirozeně nelze, vždy lze hodnotit pouze objektivní skutečnosti, které o podjatosti svědčí. Budou-li všichni úředníci z územního řízení vyloučeni, uplatní se postup podle § 131 odst. 4 SŘ. Krajský úřad pověří vedením územního řízení jiný obecný stavební úřad, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobitelného stavebního úřadu.

Obec tedy nemůže do územního řízení ze své pozice samosprávné veřejnoprávní korporace jakkoliv zasahovat. Vykonává-li její obecní úřad působnost stavebního úřadu, jedná se o výkon přenesené působnosti a stavební úřad musí v územním řízení posuzovat stavební záměr investora pouze z hledisek, které stanovuje zákon. Stavební úřad zkoumá i) zda stavební, technické a prostorové řešení stavebního záměru vyhovuje požadavkům StavZ a jeho prováděcích právních předpisů<sup>176</sup> [§ 90 odst. 1 písm. a) StavZ]; ii) zda je zajištěna dopravní a technická obslužnost stavebního záměru, tedy zda vlastníci dotčených částí dopravní a technické infrastruktury vydaly ke stavebnímu záměru kladné stanovisko, případně zda investor s příslušnými vlastníky uzavřel smlouvu o vybudování nové nebo úpravě stávající infrastruktury [§ 90 odst. 1 písm. b) StavZ]; iii) zda stavební záměr nepřijatelně nezasahuje do veřejných zájmů chráněných na základě složkových zákonů jednotlivými dotčenými orgány, které je v rámci územního řízení prosazují ve formě správních rozhodnutí (tzv. řetězení správních aktů<sup>177</sup>) nebo ve formě závazných stanovisek (tzv. subsumpce správních aktů<sup>178</sup>) [§ 90 odst. 1 písm. c) StavZ]. Jiná hlediska jako je třeba právě postoj obce k řešenému stavebnímu záměru do svého rozhodování promítat nesmí.

Stavební úřad sám nezkoumá, zda stavební záměr vyhovuje koncepčním nástrojům územního plánování, neboť novelou č. 225/2017 Sb., byl do StavZ zaveden institut „závazného stanoviska orgánu územního plánování“, kterým může být pouze obecní úřad obce s rozšířenou působností jakožto úřad územního plánování [§ 6 odst. 1 písm. e) StavZ]. Tomu svěřuje § 96b StavZ působnost pro posouzení, zda je stavební záměr v souladu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací a uplatňováním cílů a úkolů územního plánování. I ve vztahu k úřadu územního plánování, který vydává závazné stanovisko dle § 96b StavZ, lze odkázat na závěry výše citované judikatury ohledně rizika systémové podjatosti úředníků, neboť bez kladného závazného stanoviska nemůže investor dosáhnout vydání územního rozhodnutí a možný dopad

---

<sup>175</sup> POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916, s. 93; shodně v poměrech podjatosti soudců náleží Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 371/04

<sup>176</sup> Především s následujícími vyhláškami Ministerstva pro místní rozvoj: č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území; č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb; č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

<sup>177</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599, s. 162

<sup>178</sup> Tamtéž

systemové podjatosti na územní řízení je tedy obdobný jako v případě, kdy je „systemově podjatý“ stavební úřad.

### 3.3. Postavení obce jako vlastníka infrastruktury

Jak bylo uvedeno v předchozích kapitolách, obec může vystupovat rovněž jako vlastník dopravní a technické infrastruktury, na kterou bude investor svůj stavební záměr napojovat. Jde-li o dopravní infrastrukturu, bude obec jednat z pozice vlastníka dopravní infrastruktury, pokud bude investor svůj stavební záměr připojovat na místní komunikaci nebo na účelovou komunikaci ve vlastnictví obce (bude-li investor stavební záměr připojovat na silnici II. nebo III. třídy, bude vlastníkem kraj). V případě technické infrastruktury bude obec vystupovat typicky jako vlastník vodovodu nebo kanalizace.

Z ustanovení § 86 odst. 2 písm. c) StavZ plyne, že povinnou přílohou žádosti o vydání územního rozhodnutí je stanovisko vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení [resp. dle § 86 odst. 2 písm. d) StavZ smlouva s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury, je-li nutné stávající infrastrukturu upravit nebo vybudovat novou – srov. kapitolu 2.4.]. Taková stanoviska musí být podle komentářové literatury souhlasná, což plyne podle autorů již z jejich povahy<sup>179</sup>. Takový právní názor, který de facto stanoviska vlastníků infrastruktury „povyšuje“ na závazná stanoviska, ovšem správně není, neboť judikatura správních soudů razí přístup zcela opačný. Podle ní stanoviska vlastníků infrastruktury nejsou pro stavební úřad závazná a nejsou tudíž jediným možným prostředkem, jak stavební úřad zjišťuje, zda jsou splněny požadavky § 90 odst. 1 písm. b) StavZ, tedy zda je zajištěna dopravní a technická obslužnost stavebního záměru; je-li proto v územním řízení zjištěno, že je možné napojení stavby „k sítím“ zajistit, ani nesouhlasné stanovisko vlastníka příslušné části dopravní nebo technické infrastruktury vydání územního rozhodnutí nebrání<sup>180</sup>.

<sup>179</sup> MALÝ, S. *Stavební zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-26]. ASPI\_ID KO183\_2006CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>180</sup> Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2022, č. j. 54 A 34/2020-44 (zvýraznění přidáno autorem): „Při posuzování žádosti o vydání společného povolení musí stavební úřad vždy zkoumat, zda je dostatečně zajištěn přístup (příjezd) na pozemek a ke stavbě a zda je zabezpečeno i napojení na nezbytnou technickou infrastrukturu. Zda lze navrhovanou stavbu povolit tak, aby po jejím dokončení neexistovaly skutečnosti bránící jejímu uvedení do užívání, stavební úřad přezkoumá právě na základě doložených stanovisek vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury, která stanoví podmínky k možnosti a způsobu napojení. Stanoviska vlastníků dané infrastruktury se mohou vázat i na podmínky, které vyplývají ze stanovených ochranných a bezpečnostních pásem kolem infrastruktury. Stavební úřad především zjišťuje, zda neexistují překážky, jejichž odstranění není stavebník projednávané stavby schopen ze své pozice jakkoliv ovlivnit či zajistit. 37. Stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury však nejsou pro stavební úřad závazná a nejsou jediným možným prostředkem, jak stavební úřad zjišťuje možnosti a způsoby napojení stavby na infrastrukturu. V projednávané věci proto stavební úřad přikročil k místnímu šetření, při kterém zjistil, že žalobce provedl stavbu účelové komunikace na dotčeném pozemku odlišně oproti původní projektové dokumentaci pro povolení stavby komunikace tak, že odpovídá situačnímu

Samotné nesouhlasné stanovisko obce jako vlastníka dopravní nebo technické infrastruktury tedy samo o sobě nemůže mít za následek zamítnutí investorovy žádosti o vydání územního rozhodnutí, pokud je v územním řízení zjištěno, že lze dopravní a technickou obslužnost stavebního záměru zajistit jinak. Stanovisko vlastníka infrastruktury (ať už souhlasné nebo nesouhlasné – srov. závěry citovaného rozhodnutí Krajského soudu v Praze) je ovšem povinnou přílohou žádosti o vydání územního rozhodnutí. Nabízí se proto otázka, zda obec může svou pasivitou dosáhnout toho, že stavební úřad územní řízení zastaví, neboť investorova žádost vzhledem k absentujícímu stanovisku vlastníka infrastruktury není úplná? Teoreticky by patrně bylo možné o takové situaci uvažovat, pokud by investor podal žádost o vydání územního rozhodnutí dříve, než si opatří stanovisko vlastníků infrastruktury. Před jejich neaktivitou jej nicméně chrání § 161 odst. 1 StavZ, který vlastníkům infrastruktury ukládá povinnost poskytnout žadateli o vydání územního rozhodnutí na jeho žádost své stanovisko do třicet dnů, přičemž porušením této povinnosti se vlastník infrastruktury dopouští přestupku [§ 179 odst. 3 písm. a) StavZ], za který lze uložit pokutu až do výše 200 000 Kč [§ 179 odst. 5 písm. b) StavZ]. Uvedené ustanovení přitom nelze vykládat tak, že „žadatelem o vydání územního rozhodnutí“ je pouze osoba, která již podala žádost a z toho důvodu stanovisko neposkytnout. Podle judikatury je v této souvislosti logické, že osoba usilující o vydání územního rozhodnutí si nejprve opatří všechny povinné přílohy a žádost o jeho vydání podá až následně<sup>181</sup>. V případě, že obec odmítne poskytnout své stanovisko jako vlastník vodovodu nebo kanalizace, může se současně dopustit přestupku ve smyslu § 8 odst. 5 VodKan tedy tím, že neumožní připojení na vodovod nebo kanalizaci (viz kapitola 2.2.1.), jak uzavírá judikatura Nejvyššího soudu<sup>182</sup>.

---

*výkresu předloženému žadateli. Stavební úřad konstatoval, že odstavné stání (posunutě směrem k sousednímu pozemku p. č. 316/12) bylo navrženo i pro využití na sjezd na stavební pozemek – je totiž vybudováno přímo na hranici s ním (dle pořízených fotografií v místě hranice není opatřeno obrubníkem) a přímo navazuje na navržené zpevněné plochy stavby. Stavební úřad proto stanovil jako podmínku pro umístění stavebního záměru žadatelů stran napojení na komunikace, že stavba bude napojena na stávající veřejně přístupnou účelovou komunikaci již vybudovaným sjezdem (viz výrok I a bod 2 výroku II prvostupňového rozhodnutí).“*

<sup>181</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2017, č. j. 29 A 175/2015-78 (zvýraznění přidáno autorem): „Při výkladu uvedených ustanovení nutno vycházet z premisy, že je zde rozumný zákonodárce a jednotný, konzistentní právní řád. V takové situaci nutno výše uvedené interpretovat následujícím způsobem. Ten, kdo usiluje o výstavbu kanalizace a vodovodní přípojky, musí k žádosti o vydání územního rozhodnutí/územního souhlasu přiložit mj. souhlasné stanovisko vlastníka technické infrastruktury (zde vodovodu a kanalizace), je-li v dané lokalitě takový. Je logické, že tuto povinnou přílohu se bude zájemce o výstavbu snažit získat ještě před podáním žádosti o územní rozhodnutí/souhlas, aby uvedená žádost byla pokud možno co nejdříve úplná a stavební úřad o ní mohl rozhodnout. [35] Ačkoliv stavební zákon výslovně neuvádí, že by stanovisko požadované jako příloha žádosti o územní rozhodnutí/souhlas bylo současně sdělením ve smyslu shora citovaného § 161 odst. 1 stavebního zákona, lze dospět k závěru, že § 161 odst. 1 se na uvedené stanovisko ve smyslu § 86 odst. 2 písm. c) i § 96 odst. 3 písm. c) stavebního zákona vztahuje, a to i před podáním žádosti o územní rozhodnutí/souhlas. Opačný výklad by postrádal logiku.“

<sup>182</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2019, č. j. 9 As 422/2017-56 (zvýraznění přidáno autorem): „Podle názoru Nejvyššího správního soudu takto zužujícímu výkladu nelze přisvědčit a krajský soud pojem umožnit vyložil zcela správně, tedy tak, že tento pojem dopadá mimo jiné i na nečinnost vlastníka infrastruktury při vydávání

## 4. Stavební řízení

Pro úplnost výkladu v následující kapitole rozeberu postavení obce ve stavebním řízení. To je ovšem s jejím postavení v územním řízení, o kterém pojednávala předchozí kapitola, velice podobné, proto se v této kapitole budu pouze stručně věnovat odlišnostem, s nimiž v „navazujícím“ stavebním řízení setkáme.

První podstatnou odlišností proti územnímu řízení je, že obec nemá ve stavebním řízení postavení esenciálního účastníka. Účastníkem bude pouze v postavení vlastníka stavebního pozemku nebo dotčeného vlastníka (§ 109 StavZ). Taková úprava patrně reflektuje smysl stavebního řízení, který je od územního řízení zásadně odlišný. Zatímco předmětem územního řízení je umístění, „zasazení“ stavebního záměru do prostoru, které může mít vliv na celkový charakter veřejného prostoru v obci, což odůvodňuje automatickou účast obce v územním řízení, v případě stavebního řízení stavební úřad posuzuje především stavebně technické řešení stavby, lidově řečeno „vnitřnosti stavby“<sup>183</sup> a automatická účast obce tak není ve stavebním řízení nezbytná, nemůže-li být stavebním záměrem (jeho prováděním) dotčeno její věcné právo k nemovité věci. Pro uplatnění svého zájmu na ochraně vlastnického (nebo jiného věcného) práva obci zákon svěřuje stejný nástroj jako v územním řízení, sice námítky, jimiž může proti stavebnímu záměru brojit. Na rozdíl od územního řízení, v němž není rozsah věcné koncentrace námitek zcela zřejmý (srov. kapitolu 3.1.), v případě námitek ve stavebním řízení § 114 odst. 2 StavZ výslovně stanovuje, že stavební úřad nebude přihlížet k námítkám, které věcně náležejí do územního řízení, procesu pořizování územně plánovací dokumentace nebo vydání územních opatření (o stavební uzávěře nebo asanaci území), ať už je v daných řízeních účastník uplatnil či

---

*stanovisek. Stěžovatelka ve svém důsledku zastává názor, že – aby její odpovědnost za předmětné delikty byla dána – musela by skutková podstata v zákoně výslovně postihovat i nečinnost při vydávání stanovisek, respektive musela by výslovně ukládat povinnost vydávat písemné souhlasy s napojením/připojením kanalizací a vodovodů. Takový požadavek by však vedl jen ke zbytečně kazuistickému vyjádření zákona. Přitom ani široký a podrobný výčet nejružnějších možných forem neumožnění napojení by nikdy nemohl postihnout celou paletu faktických jednání, jimiž mohou vlastníci infrastruktury napojení či připojení na jejich infrastrukturu mařit. (...) Krajský soud v Brně postupoval zcela správně, pokud takové argumentaci nepřisvědčil. Jak již plyne z výkladu Nejvyššího správního soudu ohledně účelu § 8 odst. 4 a 5 zákona o vodovodech a kanalizacích (viz odstavec [28] výše), **vlastník infrastruktury musí poskytovat efektivní součinnost žadateli v každé fázi realizace jeho projektu, tedy i před zahájením územního či stavebního řízení a nejen například v jeho průběhu či dokonce až po jeho pravomocném skončení (jak naznačuje stěžovatelka v kasační stížnosti).**“*

<sup>183</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011-127 (zvýraznění přidáno autorem): „Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že **smysl územního řízení je odlišný od smyslu stavebního řízení. V prvním případě se posuzuje stavební záměr z hlediska jeho zasazení do území a jeho uzpůsobení veřejným zájmům v území. Přitom se bere zřetel na stanoviska dotčených orgánů státní správy, řádně uplatněné námítky účastníků řízení a stanoví se podmínky pro uskutečnění záměru v území a požadavky na změnu záměru podle výsledků územního řízení. V případě stavebního řízení se však jedná již jen o posouzení, zda předložená dokumentace odpovídá výsledkům územního řízení a je v souladu s veřejnými zájmy hájenými dotčenými orgány státní správy [§ 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona].“**

nikoliv. Uvedená zásada promítá již zmíněný odlišný předmět územního a stavebního řízení, který stavebnímu úřadu neumožňuje řešit ve stavebním řízení otázky, které věcně spadají do řízení územního<sup>184</sup>.

Má-li obec ve stavebním řízení postavení vlastníka stavebního pozemku, je její souhlas ve smyslu § 184a StavZ stejně jako v případě územního řízení povinnou přílohou žádosti o vydání stavebního povolení. V podrobnostech odkazují na kapitolu 3.1.

Pokud jde o postavení obce jako správního orgánu, stejně jako v územním řízení může obec i ve stavebním řízení prostřednictvím svého obecního úřadu vykonávat působnost obecního stavebního úřadu [§ 6 odst. 3 písm. b) StavZ] (resp. působnost dotčeného orgánu státní správy, jimiž se ovšem vzhledem k atomizované úpravě složkových předpisů nebudu zabývat ani na tomto místě). Obecní stavební úřad samozřejmě i ve stavebním řízení vykonává svou působnost jako působnost přenesenou (§ 13 odst. 3 StavZ) a žádost o vydání stavebního povolení tak může posuzovat pouze ze zákonem stanovených hledisek, která jsou oproti územnímu řízení odlišná. Stavební úřad zkoumá i) zda je projektová dokumentace zpracována v souladu s realizačním nástrojem územního plánování (územním rozhodnutím nebo regulačním plánem / veřejnoprávní smlouvou, které územní rozhodnutí nahrazují) [§ 111 odst. 1 písm. a) StavZ]; ii) zda je projektová dokumentace úplná<sup>185</sup>, zda ji zpracovala oprávněná osoba (§ 158 StavZ) a zda je v souladu s obecnými požadavky na výstavbu [§ 2 odst. 2 písm. e) StavZ]<sup>186</sup> [§ 111 odst. 1 písm. b) StavZ]; iii) zda je zajištěna dopravní a technická obslužnost stavebního záměru potřebná k řádnému užívání stavby; [§ 111 odst. 1 písm. c) StavZ]; iv) zda stavební záměr neodporuje jednotlivým veřejným zájmům, které ve stavebním řízení chrání (prosazují) dotčené orgány státní správy.

Povinnou přílohou žádosti o vydání stavebního povolení jsou i ve stavebním řízení stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení stavebního záměru. V této souvislosti lze v plném rozsahu odkázat na kapitolu 3.3.

---

<sup>184</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 9 As 10/2012-22 : „Existuje zde totiž jednoznačná věcná bariéra striktně oddělující tato dvě řízení a správní soudy se mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat pouze těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení, a nemohou posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínají k předmětu stavebního řízení; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 - 565.“

<sup>185</sup> Tedy zda její rozsah odpovídá příloze č. 12 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb

<sup>186</sup> Především s následujícími vyhláškami Ministerstva pro místní rozvoj: č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území; č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb; č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.



## 5. Nový stavební zákon

Aby byla zachována aktuálnost práce i v budoucnu, nemohu pominout rekonstrukci veřejného stavebního práva, ke které došlo zákonem č. 283/2021 Sb., stavební zákon (NStavZ). Jakkoliv má NStavZ formálně nabýt účinnosti k 1. 7. 2023, jeho faktická účinnost byla novelou č. 195/2022 Sb., která zavádí tzv. přechodné období, odložena do 30. 6. 2024. K 1. 7. 2023 tak nabude účinnosti pouze část NStavZ, která se týká až na výjimky (srov. níže) tzv. vyhrazených staveb. Ve věcech týkajících se územního plánování a povolování ostatních záměrů se však v přechodném období nadále použije StavZ. Důvodem posunutí účinnosti NStavZ je podle důvodové zprávy fakt, že NStavZ prošel v průběhu legislativního procesu řadou změn a na jeho výsledné podobě nepanuje široká politická shoda, která je u zákona kodexového typu s výrazným dopadem na život v České republice žádoucí<sup>187</sup>. Jak bylo naznačeno v úvodu této práce, k okamžiku uzavření rukopisu projednává Senát Parlamentu České republiky vládní návrh novely NStavZ (sněmovní tisk 330/0 ze dne 1. 11. 2022.).

V poslední kapitole mé práce proto podrobím svůj předchozí výklad komparaci s NStavZ a vládním návrhem zákona, který má NStavZ novelizovat, přičemž budu vycházet ze znění schváleného Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky, které bude s největší pravděpodobností znění finální. Dále v textu budu pro stručnost uvedenou novelu označovat podle čísla sněmovního tisku jako „Novela 330“.

### 5.1. Nejvýznamnější změny

Dříve, než se budu věnovat konkrétním změnám ve veřejném stavebním právu, jež jsou relevantní pro téma této práce, si dovoluji v krátkosti shrnout, jaké základní změny úprava NStavZ (potažmo Novela 330) přináší. Smyslem této kapitoly není hodnotit jednotlivá řešení, která zavádí NStavZ nebo Novela 330, ale prostý popis, jakými hlavními změnami veřejné stavební právo prošlo, resp. jaké je nejspíše dále čekají.

Hlavním cílem rekonstrukce, na kterém přirozeně panuje všeobecná shoda, je zrychlení výstavby. Jak bylo uvedeno, Česká republika se v mezinárodním srovnání trvale umísťuje na posledních příčkách, jde-li o rychlost povolování stavebních záměrů. Autoři NStavZ považují za hlavní příčiny průtahů a slabé efektivity stavebního práva mimo jiné jeho atomizaci, která se projevuje v tříštění „povolovacího řízení“ do desítek dílčích „subprocesů“, aniž by byl dán stavebnímu úřadu dostatečný prostor posoudit stavební záměr a jeho dopady jako celek<sup>188</sup>. Nejenže

---

<sup>187</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 195/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon

<sup>188</sup> KORBEL, F., *Nový stavební zákon*, [online] datum zveřejnění: 13. 3. 2020 [cit. 11. 2. 2023], Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/13/novy-stavebni-zakon/>

povolení stavebního záměru vyžaduje dvě samostatná správní řízení, sice územní a stavební, tato se navíc rozpadají do desítek dílčích „řízení“ (nikoliv ve smyslu správních řízení) o vydání závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy, případně o vydání správních rozhodnutí jiných správních orgánů.

NStavZ proto přichází se základní myšlenkou „jeden úřad – jedno řízení – jedno razítko“, která se projevuje jednak nahrazením všech dosavadních druhů řízení (územního řízení, stavebního řízení, vydání územního souhlasu, společného řízení etc.) řízením jediným, a to řízením o povolení záměru (§ 182 a násl. NStavZ), jednak integrací vybraných dotčených orgánů, případně jejich agendy nebo její části do stavebního úřadu (například o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu do 1 ha bude rozhodovat jakožto orgán ochrany zemědělského půdního fondu stavební úřad; naproti tomu například v oblasti státní památkové péče dochází pouze k částečné integraci agendy, kdy stavební úřad bude orgánem státní památkové péče v případě nemovitostí, které nejsou kulturními památkami, ale nachází se v jejich ochranných pásmech podle zákona o státní památkové péči)<sup>189</sup>.

Řízení o povolení záměru, jehož kladným výsledkem je „povolení“ (§ 197 NStavZ) opravňující stavebníka stavební záměr provést (je tedy postaveno naroveň stavebnímu povolení podle StavZ), sice svou strukturou navazuje na správní řízení vedená podle StavZ, přináší však řadu změn. Žadatel již nadále není povinen k žádosti o vydání povolení připojit podkladové správní akty dotčených orgánů státní správy. Stavební úřad si je v takovém případě vyžádá po vlastní ose. NStavZ zároveň zavádí fikci souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu v případě, že se k žádosti stavebního úřadu nevyjádří do třiceti dnů (s výjimkou závazných stanovisek v oblasti ochrany životního prostředí). Okruh účastníků v řízení o povolení záměru je stejný jako v územním řízení podle StavZ. Jediným rozdílem je „návrat“ účastenství osob, o kterých tak stanoví jiný zákon (například Zákone EIA nebo zákon č. 254/2001 Sb., o vodách). Tato kategorie účastenství byla v poměrech územního řízení zrušena novelou StavZ provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. Stejně jako StavZ i NStavZ umožňuje účastníkům brojit proti záměru námitkami, o nichž blíže pojednám v kapitole 5.4.

Za jakési „podkategorie“ řízení o povolení záměru můžeme považovat jednak zrychlené řízení (§ 212 NStavZ), které umožňuje stavebnímu úřadu vydat povolení v zákonem stanových případech jako první úkon v řízení, a řízení s posouzením vlivů (§ 201 a násl. NStavZ), které integruje řízení o posouzení vlivů stavebního záměru na životní prostředí ve smyslu Zákona EIA.

---

<sup>189</sup> V souvislosti s NStavZ byl přijat zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, jímž k integraci (ať už dotčených orgánů nebo pouze jejich agendy nebo její části) dochází. I jeho účinnost byla zákone č. 195/2022 Sb., odložena.

V této souvislosti je nutné připomenout, že Novela 330 navrhuje řízení s posouzením vlivů zrušit a nahradit je tzv. jednotným environmentálním stanoviskem<sup>190</sup>, které integruje rozhodovací procesy podle jednotlivých zákonů v oblasti životního prostředí<sup>191</sup> do jediného závazného stanoviska, které je podkladem pro vydání povolení stavebního záměru.

Se zavedením jediného řízení a integrací dotčených orgánů úzce souvisí i institucionální změny, které NStavZ na poli povolování stavebních záměrů přináší. Soustava (slovy StavZ) „obecných“ stavebních úřadů začíná na úrovni krajských úřadů, které budou zřizovat na základě vyhlášky Nejvyššího stavebního úřadu svá územní pracoviště v sídle obecních úřadů. V § 332 NStavZ stanovuje, jaká kritéria musí obecní úřad vykonávající působnost stavebního úřadu splňovat, aby v něm mohlo být územní pracoviště krajského úřadu umístěno (víceméně jde o to, aby se jednalo pouze o větší stavební úřady, ať už co do velikosti správního obvodu, počtu úředníků nebo rozsahu agendy).

Krajské úřady vykonávají působnost stavebního úřadu v přenesené působnosti a rozhodují v prvním stupni. Správním orgánem nadřízeným krajským úřadům má být nově zřízený Specializovaný a odvolací stavební úřad. Ten mimo jiné vykonává působnost stavebního úřadu v oblasti vyhrazených staveb<sup>192</sup> a současně je nadřízeným správním orgánem krajského stavebního úřadu. Na vrcholu státní stavební správy stojí Nejvyšší stavební úřad jakožto ústřední správní úřad ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastnění, jehož úkolem je mimo jiné metodicky sjednocovat výkladovou a aplikační činnost hierarchicky podřízených článků státní stavební správy. V oblasti stavebního řádu je nadřízeným správním orgánem Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu, tedy v řízení o povolení vyhrazených staveb má působnost odvolacího orgánu.

Novela 330 ovšem výše popsanou strukturu státní stavební správy mění a navrhuje vrátit zpět k úpravě StavZ, tedy působnost „obecných“ stavebních úřadů v prvním stupni ponechat na úrovni obecních úřadů, konkrétně na všech obecních úřadech obcí s rozšířenou působností a

---

<sup>190</sup> Návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

<sup>191</sup> Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, 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. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřbnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>192</sup> Srov. přílohu č. 3 NStavZ

obecních úřadech obcí I. a II. kategorie, o kterých tak stanoví vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj. Novela 330 dále navrhuje krajské úřady ponechat jako nadřízené správní orgány obecním úřadům a současně jim svěřit působnost stavebního úřadu v případě staveb vymezených v ustanovení § 34 písm. a) Novely 330, tedy těch, u nichž krajské úřady podle účinné právní úpravy vystupují jako dotčené orgány (záměry podléhající posuzování vlivů na životní prostředí) nebo vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu (například stavby složitých vodních děl). Novela 330 navrhuje Specializovaný a odvolací stavební úřad změnit na Dopravní a energetický stavební úřad, který bude v závislosti na druhu stavby podřízen buď Ministerstvu dopravy nebo Ministerstvu průmyslu a obchodu. Dopravní a energetický stavební úřad bude nadále správním orgánem nadřízeným krajskému stavebnímu úřadu, to však pouze ve vztahu k vybraným dopravním a energetickým stavbám (srov. § 33 odst. 1 Novely 330). Novela 330 navrhuje zrušit Nejvyšší stavební úřad, jehož agenda se má vrátit zpět pod Ministerstvo pro místní rozvoj.

Další podstatnou změnou, kterou přináší NStavZ (část čtvrtá) a Novela 330 ji zásadně nemění, je úprava stavebního hmotného práva na úrovni zákona. Zatímco stávající úprava v ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) StavZ definuje obecné požadavky na výstavbu odkazem na prováděcí předpisy, které stanovují obecné požadavky na využívání území, technické požadavky na stavby a obecné technické požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb<sup>193</sup>, NStavZ zakotvuje nejdůležitější obecně platná pravidla přímo v textu zákona, byť v podrobnostech rovněž odkazuje na prováděcí právní předpis (§ 152 NStavZ).

NStavZ dále řeší problém tzv. instančního ping pongu a řízení o odvolání proto zakládá na apelačním principu. Odvolací orgán může napadené rozhodnutí pouze potvrdit nebo změnit. Jinými slovy vždy musí meritorně rozhodnout, aniž by mohl napadené rozhodnutí například pro nezákonnost zrušit a vrátit stavebnímu úřadu k dalšímu řízení.

Důraz na apelační princip je kladen i ve správním soudnictví. Ustanovení § 309 odst. 2 NStavZ umožňuje správnímu soudu na návrh žalobce nebo osoby zúčastněné na řízení změnit rozhodnutí správního orgánu v případě, že je z dokazování bez dalšího zcela zřejmé, jak by musel stavební úřad při zrušení a vrácení věci rozhodnout. Vzhledem k tomu, že české správní soudnictví je založena na kasačním principu, je popsána právní úprava poměrně unikátní. Podobnou úpravu, byť z hlediska ingerence soudní moci do pravomocí správních orgánů ještě výraznější, neboť umožňuje správnímu soudu dokonce nahradit správní uvážení správního orgánu, najdeme pokud je mi známo pouze v ustanovení § 78 odst. 2 SŘS, které správní soud opravňuje v případě

---

<sup>193</sup> Vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území; č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb; č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby

přezkumu správního rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, k návrhu žalobce od potrestání upustit, případně trest zmírnit, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán. Uvedené ustanovení oproti § 309 odst. 2 NStavZ navíc správní soud opravňuje nikoli v zásadních směrech doplnit dokazování. Novela 330 popsaný právní úpravu měnit nenavrhuje.

Za zmínku stojí rovněž právní úprava dodatečného povolování staveb, která významným způsobem rozšiřuje podmínky pro vydání dodatečného povolení. Kromě toho, že bude stavba nadále muset vyhovovat podmínkám stanoveným pro její povolení „běžným způsobem“ (§ 193 NStavZ), její dodatečné povolení bude podmíněno uhrazením pokuty za přestupek spočívající v provedení stavby bez povolení, ale co je nejpodstatnější, stavebník bude muset prokázat, že jednal v dobré víře. Prokázání dobré víry si v praxi dokáží představit snad jen v případě, kdy stavebník provede stavbu na základě povolení, které je následně v soudním přezkumu zrušeno. NStavZ tak významně zmenšuje okruh staveb, které budou moci být dodatečně povoleny. Nová právní úprava je přitom relevantní i pro stavby provedené bez povolení v režimu StavZ, neboť podle přechodných ustanovení platí, že řízení zahájená podle StavZ se dokončí podle NStavZ. Nabytím účinnosti NStavZ se tak rozšíří i v řízeních zahájených podle dosavadních právních předpisů okruh podmínek, které žadatel bude muset splnit, aby bylo možné jeho stavbu dodatečně povolit. Novela 330 nicméně přechodná ustanovení mění a navrhuje, aby řízení zahájená před účinností NStavZ byly dokončeny podle dosavadních právních předpisů.

A konečně poslední oblastí, o které se vzhledem k jejímu rozsahu zmíním pouze krátce, je digitalizace stavební agendy (část sedmá NStavZ). NStavZ zavádí nové informační systémy stavební správy, jejichž cílem je digitalizovat nástroje územního plánování, projektovou dokumentaci i spisy stavebních úřadů. Níže si dovoluji nejvýznamnější z nich v krátkosti představit.

Prvním z nich je portál stavebníka. Ten si můžeme představit jako jakési digitální rozhraní pro přístup do ostatních informačních systémů. Uživatel (stavebník) tak jeho prostřednictvím může zjistit informace o stavu řízení, o provedených správních úkonech a vydaných rozhodnutích, nahlédnout do evidence elektronické dokumentace atd. Kromě toho může prostřednictvím portálu stavebníka činit digitální úkonu jak vůči správním orgánům (stavebnímu úřadu a dotčeným orgánům státní správy), tak vůči vlastníkům dopravní a technické infrastruktury, které se stavebníkem komunikují rovněž prostřednictvím portálu stavebníka. Výhodou popsaného řešení je možnost odkazovat na elektronické dokumenty v propojených informačních systémech, která by měl významně zrychlit komunikaci mezi správními orgány i adresáty veřejné správy.

Druhým informačním systémem je národní geoportál územního plánování. Jeho cílem je digitalizace územního plánování, tedy zavedení jednotného informačního systému veřejné správy, na kterém budou v jednotném formátu zobrazeny výstupy územního plánování v České republice<sup>194</sup>. Data z územně plánovací činnosti (včetně prostorových dat) budou do národního geoportálu ve většině případů vkládat úřady územního plánování a veřejnosti bude umožněno výstupy z pořizování územně plánovací dokumentace prostřednictvím portálů sledovat.

A konečně posledními informačními systémy, o nichž se na tomto místě zmíním, jsou evidence stavebních postupů a evidence elektronických dokumentací. Evidence stavebních postupů má sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí a bude vytvořena pro ukládání údajů o probíhajících řízeních o povolení záměru, úkonech účastníků a úkonech stavebního úřadu. Evidence elektronických dokumentací pak jako datové úložiště projektových dokumentací a dalších podkladů pro řízení. Jak bylo ovšem uvedeno výše, popsané informační systémy mají především funkci evidenční, veřejnost informace o řízeních, projektové dokumentace apod. získává prostřednictvím portálu stavebníka. Uvedené evidence bychom mohli s jistým zjednodušením považovat za jakýsi „elektronický spis“, ve kterém jsou uloženy všechny podstatné informace týkající se toho kterého řízení o povolení záměru. Z takového pojetí vychází i právo do evidencí nahlížet, které ustanovení § 272 odst. 1 NStavZ svěřuje (až na několik výjimek) pouze osobám, které jsou oprávněny nahlížet do spisu dle SŘ.

Komparace NStavZ (potažmo Novely 330) a StavZ by vydala na samostatnou práci. Domnívám se, že jako úvodní představení základních změn, které rekonstrukce veřejného stavebního práva přináší, bude podaný výklad stačit. V dalších kapitolách se zaměřím již podrobněji na změny, které tematicky souvisejí s předmětem této práce.

## 5.2. Nástroje regulace stavebního rozvoje

Dříve, než se budu věnovat nástrojům územního plánování relevantním pro téma této práce, dovoluji si v krátkosti zastavit u nástrojů hierarchicky vyšších, které doznaly v NStavZ drobné proměny, na které vzhledem k Novele 330 zjevně nepanuje politická shoda. Územní plánování jako jinak nicméně významnějších změn nedoznalo.

Stávající StavZ mezi závazné koncepční nástroje územního plánování<sup>195</sup> řadí politiku územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci. Politika územního rozvoje je koncepčním dokumentem, který stanovuje priority územního rozvoje v republikových i mezinárodních

---

<sup>194</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu

<sup>195</sup> Pro zjednodušení záměrně pomíjím vymezení zastavěného území obce a územní opatření, které lze bezesporu do kategorie závazných koncepčních nástrojů územního plánování řadit rovněž.

souvislostech, určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích a je určen orgánům veřejné správy, nikoliv jejím adresátům<sup>196</sup>. Mezi hierarchicky nižší nástroje územního plánování pak řadíme územní rozvojový plán jakožto územně plánovací dokumentaci na úrovni státu, zásady územního rozvoje jakožto územně plánovací dokumentaci na úrovni kraje a územní (resp. regulační<sup>197</sup>) plán jakožto územně plánovací dokumentaci na úrovni obce. Územně plánovací dokumentace všech stupňů je vydávána ve formě opatření obecné povahy a stejně jako politika územního rozvoje je závazná pro rozhodování v území. Současně vzhledem k hierarchické povaze platí, že nižší stupeň územně plánovací dokumentace nesmí odporovat stupni vyššímu.

NStavZ popsané nástroje územního plánování zachovává s jedinou výjimkou, sice politiky územního rozvoje, která má pozbytí platnosti vydáním územního rozvojového plánu, případně s vydáním jeho první změny, dojde-li před účinností NStavZ k vydání územní rozvojový plán ještě podle úpravy StavZ. Autoři NStavZ poukazují na skutečnost, že ačkoliv je politika územního rozvoje závazná pro rozhodování v území, nedosahuje takové podrobnosti, aby mohla sloužit pro přímé rozhodování v území<sup>198</sup>. Proto se podle nich jeví jako vhodnější řešení přenést některé její obsahové náležitosti na územní rozvojový plán, který je co do svého obsahu podrobnější a jako jediný závazný strategický dokument územního rozvoje na úrovni státu ponechat právě územní rozvojový plán. Kromě toho NStavZ mezi nástroje územního plánování nově výslovně řadí Politiku architektury a stavební kultury<sup>199</sup>. Ta představuje druhý strategický dokument s celostátní působností, jehož účelem je nastavit základní vize a cíle pro zlepšení kvality vystavěného prostředí v České republice. Vzhledem k její obecnosti není Politika architektury a stavební kultury závazná pro rozhodování v území. Své uplatnění nachází především v koncepční fázi územního plánování, byť ani zde nepředstavuje závazný podklad.

Novela 330 navrhuje politiku územního rozvoje jako hierarchicky nejvyšší nástroj územního plánování zachovat. Vzhledem k její obecnosti a schematičnosti nicméně nadále nemá být závaznou pro rozhodování v území, nýbrž pouze pro pořizování navazujících územně plánovacích dokumentací (tedy především územního rozvojového plánu). Kromě toho Novela 330 navrhuje vyjmout Politiku architektury a stavební kultury ze systémů nástrojů územního plánování. Autoři takovou úpravu zdůvodňují tím, že se nejedná o závazný nástroj územního

---

<sup>196</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59

<sup>197</sup> Regulační plán judikatura řadí mezi realizační nástroje územního plánování (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37).

<sup>198</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu

<sup>199</sup> Politiku architektury a stavební kultury schválila vláda dne 14. 1. 2015 svým usnesením č. 22/2015.

plánování<sup>200</sup>, a proto má být upravena v samostatné hlavě IV NStavZ, nikoliv v hlavě III NStavZ, která upravuje nástroje územního plánování. Vzhledem k zdůvodnění této systematické změny se domnívám, že autoři Novely 330 správně nepochopili pojem „nástroj územního plánování“ mezi které NStavZ neřadí pouze závazné koncepční nástroje, nýbrž i nástroje nezávazné jako jsou územně analytické podklady nebo územní studie, u kterých označení „nástroje územního plánování“ autorům Novely 330 podle všeho nevádí. Vyjmutím Politiky architektury a stavební kultury ze systému nástrojů územního plánování je pouze kosmetickou změnou, která pro praxi nebude mít víceméně žádný význam. Lze na ni ovšem pěkně ilustrovat do jisté míry chaotický přístup k rekonstrukci veřejného stavebního práva jako takové.

Přesuňme se nyní již k závazným koncepčním nástrojům územního plánování, které zákon svěřuje k regulaci stavebního rozvoje obcím. Jednotlivé nástroje budu rozebírat v totožném pořadí jako v kapitole 2.1.

Právní úprava územního plánování na úrovni obcí významnými proměnami neprošla. Obsahové náležitosti územního plánu stanovuje § 80 odst. 2 NStavZ, který téměř doslovně přebírá text přílohy č. 7 ÚPD. Novela 330 přináší z hlediska obsahových náležitostí změny pouze kosmetické. I v poměrech NStavZ (případně jeho právní úpravy ve znění Novely 330) lze tedy odkázat na předchozí výklad.

Jde-li o „regulační nástroje“, jimiž může obec ovlivňovat svůj stavební rozvoj (viz kapitola 2.1.), NStavZ i Novela 330 jisté změny přináší. Z hlediska možnosti obce určit územním plánem pořadí provádění změn v území (tzv. etapizaci) se v rekonstruované právní úpravě nic nemění (§ 81 odst. 6 NStavZ), větších změn se dočkala „druhá kategorie regulačních nástrojů“, tedy podmínění rozhodování v území.

Pro rekapitulaci, úprava StavZ umožňuje obcím podmínit rozhodování v území pořízením územní studie, vydáním regulačního plánu nebo uzavřením dohody o parcelaci. NStavZ uvedenou úpravu přebírá s výjimkou dohody o parcelaci s odůvodněním, že tento institut byl v jistém rozsahu nahrazen plánovacími smlouvami (viz dále)<sup>201</sup>. Osobně se domnívám, že zrušení institutu dohody o parcelaci je krok správným směrem. Předně se v praxi nejednalo o instrument příliš používaný, ale hlavně v řadě případů podmínění rozhodování jejím uzavřením stavební využití určitého území fakticky znemožnilo. Hovořím o situacích, kdy územní plán podmiňuje uzavřením dohody o parcelaci rozhodování ve vlastnicky roztržitém území, ve kterém je dohoda všech vlastníků prakticky nemožná, ale podmíněním rozhodování jejím uzavřením prakticky znemožňuje stavební využití i dílčí části řešeného území, která je využitelná samostatně a současně

<sup>200</sup> Důvodová zpráva k Novele 330

<sup>201</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu



neznemožní budoucí využití zbytku území. Z právně teoretického hlediska podle mého názoru může vzbuzovat jisté rozpaky i samotný konstrukt podmínění rozhodování v území dohodou o parcelaci, neboť jím de facto dochází k situaci, kdy je výkon subjektivního veřejného práva (práva na vydání územního rozhodnutí) podmíněn soukromoprávním jednáním (uzavřením dohodou o parcelaci) jiných osob (všech vlastníků pozemků v dotčeném území), které nemůže žádný z dotčených vlastníků nijak ovlivnit a takové omezení je navíc časově neomezené.

Jak bylo uvedeno, NStavZ zachovává možnost podmínit rozhodování v území pořízením územní studie nebo vydáním regulačního plánu a nově zavádí v souvislosti s pokusem o kodifikaci úpravy smluv o rozvoji území (tzv. plánovacích smluv) možnost podmínit rozhodování v území právě jejich uzavřením. V obou případech stanovuje NStavZ výslovně maximální lhůtu pro uzavření plánovací smlouvy, resp. pořízení územní studie nebo vydání regulačního plánu, při jejímž marném uplynutí pozbývá uvedená podmínka pro rozhodování v území platnosti, a to lhůtu šesti let.

Podmíní-li územní plán rozhodování uzavřením plánovací smlouvy, musí stanovovat její základní obsah, podmínky a lhůtu pro její uzavření. V případě územní studie a regulačního plánu je úprava stejná jako v StavZ, součástí územního plánu tedy budou podmínky pro pořízení územní studie / regulačního plánu, resp. zadání regulačního plánu a opět maximální lhůta pro jejich pořízení, která nepřesáhne uvedených šest let. NStavZ reflektuje, že podmínění rozhodování v území má povahu jakési nepřímé stavební uzávěry, a proto je třeba podmínku časově omezit.

Novela 330 nastíněnou právní úpravu zachovává, ale doplňuje ji o další, poměrně kuriózní nástroj, jímž obec může rozhodování ve vymezené ploše podmínit, sice architektonickou nebo urbanistickou soutěž (dále pro zjednodušení též „soutěž“). Tu má k žádosti stavebníka zajistit na své náklady obec, která by měla po podání žádosti jednat bezodkladně, ale není vyloučeno, aby ji stavebník zajistil na své náklady sám. Důvodová zpráva doplňuje, že pro splnění rozebírané podmínky nebude stačit samotné „vypsání“ soutěže, ale až její faktická realizace<sup>202</sup>. Osobně se stavím k navrhované úpravě kriticky. Jejím cílem je patrně snaha zajistit vysokou architektonickou / urbanistickou kvalitu vybraných území, která jsou pro danou obec významná, ať už v nich mají být umístěny stavby veřejné infrastruktury (například budova nové radnice), anebo stavby „soukromé“ (například nový bytový komplex). Jakkoliv je Novela 330 bezesporu vedena dobrými úmysly, domnívám se, že k dosažení cíle navrhovaná úprava nepovede a bude představovat pouze další byrokratickou překážku, která bude proces výstavby i architektonicky / urbanisticky kvalitních staveb brzdit.

---

<sup>202</sup> Důvodová zpráva k Novele 330

Budeme-li uvažovat, že územní plán podmíní realizaci soutěže rozhodování v území, ve kterém chce obec umístit stavbu veřejné infrastruktury (například budovu nové knihovny), bude podle mého názoru taková podmínka ryze formální, neboť jejím zavedením obec zavazuje de facto samu sebe. Bude-li obec chtít soutěž realizovat, protože bude považovat určitou stavbu za významnou, realizuje ji. Nebude-li chtít, soutěž realizovat nebude. Z jakého důvodu by se měla k takové povinnosti sama „zavázat“ územním plánem mi není jasné. Ani v druhém případě, kdy územní plán realizaci soutěže podmiňuje rozhodování v území, ve kterém chce stavbu umístit soukromý investor, však podle mého názoru taková podmínka nemůže sama o sobě vést k zamýšlenému cíli.

Soukromé investory si v kontextu řešené právní úpravy dovolím rozdělit na ty, kteří budou ochotni nechat obec realizovat soutěž o určení budoucí podoby jejich investičního záměru, a na ty, kteří si budou chtít zachovat nad výslednou podobou svého stavebního záměru plnou kontrolu. Pro první skupinu představuje rozebíraná podmínka opět pouze formalitu, kterou může obec řešit formou plánovací smlouvy (bude-li na straně investora ochota přenechat realizaci soutěže na obci, může se k takové povinnosti zavázat v plánovací smlouvě; konstrukce nových institutů, jejichž cílem je totéž, se mi jeví nadbytečné). Investory z druhé skupiny můžeme rozdělit rovněž do dvou kategorií. Jednak na investory, kteří již dnes běžně vypisují pro velké investiční záměry architektonické soutěže, pro které se zavedením uvedené podmínky nic nezmění, jednak na investory, kteří jednoduše nechtějí, aby výsledná podoba jejich stavebního záměru byla určena v architektonické soutěži (například proto, že mají vlastní architekty, kteří jejich stavebním záměrům „vpisují“ osobitý rukopis toho kterého developera a současně hlídají, aby náklady konkrétní stavby nevyrostly do astronomických výšin – to u architektonické soutěže zaručit nelze). A právě posledně zmíněná skupina investorů je ta, na kterou by měla nová právní úprava cílit (v ostatních případech na dosažení zamýšleného cíle Novela 330 nemůže ničeho změnit, neboť navrhovaným způsobem již praxe postupuje). Zbývá proto zodpovědět, zda je navrhovaná úprava s to stanovený cíl u druhé skupiny investorů prosadit a odpověď je alespoň z mého pohledu negativní. Vzhledem k tomu, že Novela 330 připouští, aby investor realizoval soutěž sám bez účasti obce, investor, který si bude chtít prosadit vlastní architektonický návrh stavebního záměru, si jej v soutěži, kterou sám pořádá, jednoduše prosadí. Nutnost formálně provést architektonickou soutěž pro něj bude jen drobná překážka. Navrhované řešení tak podle mého názoru, jakkoliv je ze strany autorů Novel 330 určitě dobře míněno, nemůže v praxi dosáhnout cíle, který sleduje, neboť umožňuje investorům pořádat soutěže „po své ose“, jakkoliv bych se v žádném případě nepřikláněl k tomu, aby mohla soutěž realizovat pouze obec. Osobně se přikláním k tomu, aby byla diskutovaná úprava z Novel 330 vypuštěna, neboť účelu, kterému by měla sloužit, s ohledem

na uvedené sloužit nebude, a naopak hrozí, že možnosti podmínit rozhodování v území pořádáním soutěže budou zneužívat obce jako dalšího chybně užívaného nástroje regulace výstavby, kterým chtějí ztížit stavební využití určitého území (jako je tomu například v případě podmínění rozhodování v území pořízením regulačního plánu – viz výše).

Drobné změny můžeme vidět i u „zákazových“ nástrojů regulace výstavby. Pokud jde o územní opatření o stavební uzávěře, NStavZ navazuje na stávající právní úpravu. Nově však stanovuje, že nezbytně nutná doba, na kterou je možné územní opatření vydat, nesmí přesáhnout šest let. Takovou změnu hodnotím vzhledem k výše uvedeným příkladům z praxe, kdy obce stavební uzávěrou v rozporu s jejím smyslem blokují výstavbu, aniž by měly skutečný zájem na pořízení územního plánu nebo jeho změny, pozitivně (byť samozřejmě nelze vyloučit, že v takových případech budou obce vydávat stavební uzávěru opakovaně). Stejně pozitivně lze hodnotit přechodná ustanovení NStavZ, podle kterých s účinností k 1. 7. 2023 pozbydou platnosti „staré“ stavební uzávěry vydané ještě podle StavZ 1976.

Jak bylo uvedeno, účelem stavební uzávěry je omezit či zakázat stavební činnost, jež by mohla být neslučitelná s budoucí koncepcí využití území<sup>203</sup>. Jakkoliv o budoucí koncepci využití území rozhoduje obec v samostatné působnosti (rozhoduje o pořízení územního plánu, schvaluje jeho zadání a ve finální podobě územní plán vydává), hodnocení, zda je nutné ve vybraných plochách omezit stavební činnost, neboť by mohla být s budoucí koncepcí využití území neslučitelná, je z mého pohledu spíše otázkou pro jejího pořizovatele než pro obec nebo její orgány, ať už vystupují formálně v přenesené působnosti (jako je tomu dnes, kdy StavZ působnost vydat územní opatření o stavební uzávěře svěřuje radě obce). NStavZ možná i proto působnost pro vydání územního opatření o stavební uzávěře nově svěřuje úřadu územního plánování (resp. Nejvyššímu stavebnímu úřadu). Ten připravuje návrh územního opatření (z moci úřední nebo z podnětu obce / oprávněného investora), který s obcí, dotčenými orgány a veřejností projedná a v návaznosti na to územní opatření vydá, jsou-li splněny podmínky § 123 odst. 1 NStavZ.

Novela 330 navrhuje vrátit působnost pro vydání územního opatření radě obce, která je nově nemá vydávat v přenesené působnosti (jako v poměrech StavZ), ale v působnosti samostatné. Autoři Novely 330 to zdůvodňují snahou o posílení samostatné působnosti obcí v oblasti územního plánování.

Osobně se k navrhovanému řešení stavím kriticky. Z mého pohledu vychází z chybného vnímání institutu stavební uzávěry. Jak bylo naznačeno výše, stavební uzávěra není (nebo by alespoň neměla být) prostředek, jímž obec vyjadřuje svou vůli ohledně dalšího stavebního

---

<sup>203</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30

(ne)rozvoje svého území, nýbrž institut, kterým zákon umožňuje, aby mohlo k uskutečnění vůle obce vyjádřené v zadání územním plánem nebo jeho změny vůbec dojít. Zákon proto nedává prostor, aby do rozhodování o vydání stavební uzávěry byly promítány úvahy obce, ale stanovuje jasné podmínky, při jejichž splnění lze stavební uzávěru vydat. Mně osobně přijde vzhledem k uvedenému logické, že NStavZ přenesl působnost k posouzení, zda byly zákonné podmínky splněny, na úřad územního plánování, který má jako pořizovatel k posouzení věci nejvíce informací. Dokázal bych pochopit, že je tato působnost svěřena radě obce, která jedná v přenesené působnosti jako nepřímý vykonavatel státní správy. Z jakého důvodu by však měla splnění zákonných předpokladů posuzovat rada obce v samostatné působnosti mi jasné není. Vzhledem k tomu, že autoři Novely 330 v tomto ohledu zdůrazňují posílení samostatné působnosti obce, je patrně smyslem navrhované právní úpravy umožnit obcím „vyjadřovat“ prostřednictvím stavební uzávěry v samostatné působnosti svou vůli v oblasti územního plánování. Takové pojetí stavební uzávěry je však z mého pohledu chybné (srov. judikaturu citovanou v kapitole 2.1). Rozhodnutí o vydání (a pořízení) stavební uzávěry by mělo i nadále zůstat pouze věcí posouzení splnění zákonných předpokladů, nikoliv věcí úvahy rady obce v samostatné působnosti.

Závěrem si dovoluji odkázat ještě na ustanovení § 326 odst. 1 NStavZ, podle kterého pozbydou účinnosti NStavZ platnosti všechny stavební uzávěry vydané ještě podle StavZ 1976, ostatní stavební uzávěry prověří úřad územního plánování do jednoho roku ode dne nabytí účinnosti NStavZ z hlediska jejich aktuálnosti a souladu s požadavky rekodifikované úpravy veřejného stavebního práva. V této souvislosti autorům Novely 330 působnost profesionálních úřadů územního plánování zjevně nevadila, neboť Novela 330 působnost k prověření „historických“ stavebních uzávěr politickému orgánu obce, tedy radě obce nesvěřuje a ponechává ji v rukou úřadů územního plánování.

Druhý ze „zákazových nástrojů regulace výstavby“, tedy změna funkčního využití území, žádnou významnou změnou neprošel. NStavZ sice určitým způsobem (nijak zásadně) mění proces pořízení územního plánu. Vzhledem k tomu, že procesním otázkám pořizování územního plánu jsem se v kapitole 2.1.1 nevěnoval, nebudu je rozebírat ani na tomto místě. Jde-li o náhrady za změnu v území, úprava § 133 NStavZ v maximální možné míře vychází ze stávající právní úpravy § 102 StavZ<sup>204</sup>. I v poměrech NStavZ (případně jeho právní úpravy ve znění Novely 330) lze proto odkázat na výklad podaný v kapitole 2.1.1.

Závěrem této kapitoly se ještě v krátkosti zastavme u územní studie a regulačního plánu. Právní úprava územní studie (§ 67 a násl. NStavZ) je identická jako v StavZ. Nadále se jedná o

---

<sup>204</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu

odborný podklad pro rozhodování v území nebo jako podklad pro pořizování územně plánovací dokumentace. NStavZ (ani Novela 330) povahu územní studie nemění, nadále se jedná o podklad nezávazný

Větší proměnou prošla úprava regulačních plánů. NStavZ umožňuje, aby obec (stejně jako je tomu aktuálně u územních plánů) v regulačním plánu vymezila stavební záměr, pro který bude rozhodování v území podmíněno uzavřením plánovací smlouvy, přičemž lhůta pro její uzavření nesmí přesáhnout čtyři roky. Novela 330 právní úpravu doplňuje a zavádí možnost vymezit záměr, pro který bude podmínkou pro rozhodování v území realizace architektonické nebo urbanistické soutěže, o které bylo pojednáno výše.

Další změnou je zrušení regulačních plánů na žádost. NStavZ upravuje pouze jeden typ regulačního plánu, který může být pořízen z vlastní iniciativy obce nebo z podnětu občana obce<sup>205</sup> / oprávněného investora<sup>206</sup> [§ 87 odst. 1 písm. b) NStavZ]. Regulační plány upravené NStavZ jsou tak obdobou regulačních plánů, které StavZ nazývá „regulační plány z podnětu“. Regulačním plánem již v poměrech rekonfigurované právní úpravy nadále nebude možné nahradit správní rozhodnutí, jímž bude povoleno umístění stavebního záměru (v NStavZ tedy povolení). Pokud jde o obsahové náležitosti regulačního plánu, NStavZ navazuje na úpravu StavZ, tedy nadále pojímá regulační plán jako nejpodrobnější územně plánovací dokumentaci, jejímž smyslem je stanovit konkrétní podmínky pro využití pozemků ve vymezené ploše.

### 5.3. Smlouvy o rozvoji území

Smlouvy o rozvoji území se konečně dočkaly své kodifikace. NStavZ je nazývá jako „plánovací smlouvy“ (§ 130 a násl. NStavZ), které definuje jako „veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi stavebníkem a obcí (krajem) nebo vlastníkem veřejné infrastruktury, jejichž obsahem je vzájemná povinnost stran poskytnout si součinnost při uskutečnění ve smlouvě uvedeného záměru a postupovat při jeho uskutečnění ujednaným způsobem“. Zákon tedy smlouvy o rozvoji území en bloc řadí do kategorie veřejnoprávních smluv ve smyslu § 159 a násl. SŘ, což je však z mého pohledu poněkud problematické.

Jak bylo rozebráno v kapitole 2.4., vzhledem k jejich dosavadní povaze zakládaly smluvní strany smlouvami o rozvoji území závazky v oblasti soukromého práva, byť některé z nich bychom mohli označit za „hraniční“ (například závazky související s územním plánem). V tomto ohledu hodnotím zakotvení plánovacích smluv, jimiž se obec zavazuje jako orgán veřejné moci (srov.

---

<sup>205</sup> Ve smyslu § 16 odst. 1 OZř, fyzické osoby, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu.

<sup>206</sup> Viz § 42 NStavZ

kapitolu 2.4.2.2.), jako veřejnoprávních smluv za krok správným směrem. Na mysli mám závazky související s územním plánováním, ale rovněž závazky související s účastí obce v řízení o povolení záměru, kdy její postavení orgánu veřejné moci není natolik zřetelné<sup>207</sup>. Z jakého důvodu se však zákonodárce rozhodl zahrnout do kategorie veřejnoprávních smluv i smlouvy, jimiž obec zakládá ryze soukromoprávní závazky (například související s převzetím veřejné infrastruktury) mi jasné není. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je nutné při posuzování určité smlouvy jako veřejnoprávní vycházet z jejího obsahu, tedy hodnotit, zda se jí skutečně zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva<sup>208</sup>. Plánovací smlouvu v části týkající se ryze soukromoprávních závazků obce tak podle mého názoru nebude možné považovat za veřejnoprávní smlouvy ve smyslu SŘ. Jako problematickou hodnotí rozebíranou právní úpravu i odborná literatura<sup>209</sup>. Otázka povahy plánovacích smluv přitom není jen tématem pro akademické disputace, nýbrž má závažné důsledky pro právní praxi [například z hlediska rozhodování sporů z takových smluv, které zákon nesvěřuje civilním soudům, ale správním orgánům (v řešené věci krajským úřadům)].

Do akademické roviny se dostaneme, budeme-li se zamýšlet nad kategorizací plánovacích smluv. Zákon rozlišuje tři druhy veřejnoprávních smluv, smlouvy koordinační (§ 160 SŘ), subordinační (§ 161 SŘ) a mezi adresáty veřejné správy (§ 162 SŘ). Podle JUDr. Bányaiové<sup>210</sup> by plánovací smlouvy měly spadat do kategorie subordinačních smluv. S tímto názorem se neztotožňuji. Z ustanovení § 161 odst. SŘ plyne, že subordinační veřejnoprávní smlouvu uzavírá správní orgán s osobou, která by byla účastníkem řízení podle části druhé. Do široké definice správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 SŘ sice obec spadat bude, investora však nebude možné považovat za účastníka řízení podle části druhé. Bude-li se jednat o závazky související s územním plánem, nepůjde o správní řízení, v případě závazků souvisejících s povolením záměru obec nebude jednat jako správní orgán ve smyslu § 161 odst. 1 SŘ, tedy jako správní orgán, který

---

<sup>207</sup> Její postavení je v řízení o povolení záměru rovné s postavením jakéhokoliv jiného účastníka, ale nelze pominout, že zákon na rozdíl od běžných „soukromoprávních“ účastníků zakládá obci účastenství ze zákona, aby mohla hájit obecní zájmy.

<sup>208</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013-53: „K tomu, aby bylo možné smlouvu označit za veřejnoprávní, je třeba, aby šlo o smlouvu, kterou se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Rozhodující pro pojmání určité smlouvy jako veřejnoprávní není to, jak je v právním předpise, který její uzavření předpokládá, označena, ale to, jaký je, resp. má být, její obsah. Obsahem veřejnoprávní smlouvy musí být založení, změna nebo zrušení práv a povinností v oblasti veřejného práva. Obsahem smlouvy o poskytnutí dotace je poskytnutí dotace z veřejných zdrojů, jejichž správa se řídí veřejnoprávními předpisy.“

<sup>209</sup> BURYAN, J., KORBEL, F., *Deset důvodů, proč není nový stavební zákon „jen prodeveloperský“*, [online] datum zveřejnění: 6. 8. 2021 [cit. 11. 3. 2023], Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/08/06/deset-duvodu-proc-neni-novy-stavebni-zakon-jen-prodevelopersky/>

<sup>210</sup> BÝNYAIOVÁ, A., *Návrh nového stavebního zákona – experiment pro vzduchoprázdno*, [online] datum zveřejnění: 27. 5. 2020 [cit. 11. 3. 2023], Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/05/27/navrh-noveho-stavebniho-zakona-experiment-pro-vzduchoprazdno/>

v řízení rozhoduje (srov. dovětek „a to i namísto vydání rozhodnutí), nýbrž jako veřejnoprávní korporace vystupující v řízení jako účastník (v takovém případě by připadalo v úvahu považovat takovou smluv spíše za smlouvu mezi adresáty veřejné správy ve smyslu § 162 SŘ). Já osobně se kloním k závěru, že plánovací smlouvy podle NStavZ bude možné považovat za samostatný typ veřejnoprávní smlouvy, který nebude možné zařadit do kategorií veřejnoprávních smluv upravených SŘ. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu není kategorizace smluv provedená v §§ 160 až 162 SŘ vyčerpávající, a není proto vyloučeno, aby zvláštní zákony upravovaly další typy veřejnoprávních smluv, na které se aplikuje obecná úprava (tedy například v otázce rozhodování sporů z takových smluv) s odkazem na § 1 odst. 2 SŘ<sup>211</sup>.

Dovolím si shrnout, že jakkoliv je zakotvení plánovacích smluv jako smluv veřejnoprávních podle mého názoru krok správným směrem (minimálně v části, kdy se obec skutečně zavazuje jako orgán veřejní moci), bude plánovací smlouvy možné považovat za veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 159 a násl. SŘ pouze v rozsahu, v jakém se podle jejich obsahu skutečně o veřejnoprávní smlouvy jedná. Bude-li kromě závazků v oblasti veřejného práva, mezi které bude podle mého názoru možné řadit pouze závazky související s územním plánem a patrně, byť hraničně, též závazky související s účastí obce v řízení o povolení záměru, obsahovat též soukromoprávní závazky, bude v této části plánovací smlouva nadále soukromoprávní smlouvou inominátního typu, na kterou se SŘ neaplikuje. Veřejnoprávní smlouvou v pravém slova smyslu tak bude pouze ta část plánovací smlouvy, která upravuje závazky v oblasti veřejného práva, přičemž z hlediska kategorizace půjde o zvláštní typ veřejnoprávní smlouvy, který není upraven SŘ.

Nyní již k samotnému obsahu plánovacích smluv. Ustanovené § 131 NStavZ obsahuje příkladný výčet obsahových náležitostí, které můžeme rozdělit do tří skupin. Odstavec první upravuje závazky obce v oblasti povolování stavebního záměru, odstavec druhý závazky obce související se soukromoprávním jednáním obce v souvislosti se záměrem a odstavec třetí závazky investora. Jednotlivé obsahové náležitosti si dovolím rozebrat níže, přičemž budu vycházet z kategorizace uvedené v kapitole 2.4.2.

---

<sup>211</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013-53: „Kategorizace veřejnoprávních smluv provedená v § 160 až § 162 správního řádu na smlouvy koordinační (§ 160), subordinační (§ 161) a smlouvy mezi subjekty soukromého práva, tzn. účastníky správního řízení, resp. osobami, které by byly účastníky správního řízení, kdyby probíhalo (§ 162), není vyčerpávající, a není proto vyloučeno, aby zvláštní zákony upravovaly další typy veřejnoprávních smluv, s nimiž správní řád v § 160 až § 162 nepočítá. To však neznamená, že by spor z takové smlouvy nemohl být řešen podle příslušných ustanovení správního řádu, jak tvrdí žalobce. V případě takových veřejnoprávních smluv by měl před správním řádem přednost zvláštní zákon, ve zbytku by se použila obecná úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu (viz obecná subsidiarita správního řádu deklarovaná v § 1 odst. 2 správního řádu). Ustanovení § 141 správního řádu se vztahuje nejen na rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv upravených v § 160 až § 162 správního řádu, ale i na rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv, se kterými správní řád nepočítá.“

Jde-li o závazky související s územním řízením (podle NStavZ s řízením o povolení záměru), může se obec podle uvedeného ustanovení plánovací smlouvou zavázat, že v řízení nebude brojit proti stavebnímu záměru. Takový závazek má dopad i do samotného řízení (jeho případné porušení tak nebude vyvolávat právní následek pouze v rovině soukromého práva jako doposud), neboť § 190 odst. 2 NStavZ výslovně stanovuje, že stavební úřad nepřihlédne k námitkám účastníka řízení, která jsou v rozporu s uzavřenou plánovací smlouvou, jejíž smluvní stranou tento účastník je. Totožná úprava platí i pro odvolání (§ 226 odst. 2 NStavZ). Obec se může v plánovací smlouva obdobně zavázat i pro poměry správního soudnictví, v tomto ohledu nicméně NStavZ obdobnou úpravu jako u námitek nebo odvolání neobsahuje a případná správní žaloba obce proti povolení záměru, která je v rozporu s uzavřenou plánovací smlouvou, taksama o sobě nebude nepřípustná, byť se bude jednat o porušení plánovací smlouvy a v závislosti na intenzitě takového porušení by bylo možné případně označit takový postup obce za rozporný s dobrými mravy.

V oblasti závazků souvisejících s pořízením územního plánu NStavZ obcím umožňuje se platně zavázat k vydání územně plánovací dokumentace nebo k tomu, že obec neučiní kroky k vydání územně plánovací dokumentace, její změně, případně že neučiní jiný úkon, který by uskutečnění záměru ztížil nebo vyloučil. Jakkoliv závazky obce v oblasti územního plánu nebudou s ohledem na veřejnoprávní povahu plánovacích smluv problematické jako v poměrech StavZ, kdy měly „plánovací smlouvy“ povahu soukromého právního jednání, není mi z uvedeného ustanovení jasné, zda se obec bude moci plánovací smlouvou zavázat učinit kroky vedoucí k přijetí konkrétního řešení v územním plánu, anebo zda její závazek může spočívat pouze k samotnému vydání územně plánovací dokumentace (patrně zejména ve vztahu k regulačnímu plánu, jehož pořízením může být rozhodování v území podmíněno). Ve prospěch prvního závěru bychom mohli argumentovat ustanovením § 131 odst. 3 písm. e) NStavZ, které stanovuje, že součástí plánovací smlouvy může být závazek investora poskytnout obci peněžní nebo věcné plnění za zhodnocení pozemku vydáním územní plánovací dokumentace. Z toho lze dovodit, že poskytuje-li investor za „zhodnocení pozemku“ obci peněžité plnění, může se obec kontrárně zavázat mu takové plnění poskytnou (ve formě vydání konkrétní podoby územně plánovací dokumentace). Opačný závěr můžeme argumentovat srovnáním původního návrhu NStavZ, který navrhoval, aby předmětem „dobrovolných plánovacích smluv“ mohl být i výslovný závazek obce učinit veškeré nezbytné kroky ke změně územního plánu podle požadavků investora, s platným zněním NStavZ, které takový závazek výslovně neupravuje. Jasněji působí druhý ze závazků, sice možnost obce se zavázat lidově řečeno „neházet investorovi klacky pod nohy“, tedy zjednodušeně řečeno, že nezačne v průběhu projektové přípravy stavebního záměru měnit územní plán.



Jde-li o závazek investora související s napojením na veřejnou infrastrukturu, NStavZ vychází ze stávající praxe. Investor se tak plánovací smlouvou může zavázat k účasti na výstavbě veřejné infrastruktury, k převzetí nákladů s výstavbou spojených, účasti na asanaci území (typicky v případě tzv. brownfieldových projektů) nebo k účasti na narovnání majetkových vztahů v dotčeném území. Kromě toho se investor může zavázat poskytnout příspěvek za zhodnocení pozemku vydáním územně plánovací dokumentace, o kterém jsem pojednával v předchozím odstavci.

Jak bylo uvedeno, druhý odstavec § 131 NStavZ upravuje výčet soukromoprávních závazků obce. Ty souvisí především s veřejnou infrastrukturou budovanou pro účely stavebního záměru investora. Obec se může zavázat k účasti na přípravě, výstavbě nebo financování veřejné infrastruktury, stejně tak jako k jejím převzetí po jejím dokončení investorem. Výčet možných soukromoprávních závazků obce je však otevřený, jak plyne z § 131 odst. 2 písm. d) NStavZ a bude tak záležet na individuální domluvě investora obcí, jakým jiným právním jednáním v oblasti soukromého práva se obec zaváže.

Z textu zákona by bylo možné dovodit, že právní úprava koncipuje jako otevřený i výčet závazků obce v oblasti povolování záměru. Z ustanovení § 131 odst. 1 písm. a) NStavZ totiž plyne, že se obec plánovací smlouvou může zavázat poskytnout stavebníkovi „součinnost k uskutečnění záměru“. V čem má ona součinnost spočívat zákon neuvádí. Lze souhlasit s JUDr. Bányaiovou<sup>212</sup>, že takové pojetí odporuje judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle které má podstatný obsah veřejnoprávních smluv stanovit zákon<sup>213</sup>. Tomuto požadavku neurčitý pojem „poskytování součinnosti“ patrně nemůže dostát.

#### 5.4. Účast obce v procesu povolování stavebních záměrů

A konečně v poslední kapitole v krátkosti pojednám o změnách v postavení obce při samotném povolování stavebního záměru.

---

<sup>212</sup> BÝNYAIOVÁ, A., *Návrh nového stavebního zákona – experiment pro vzduchoprázdno*, [online] datum zveřejnění: 27. 5. 2020 [cit. 11. 3. 2023], Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/05/27/navrh-noveho-stavebniho-zakona-experiment-pro-vzduchoprazdno/>

<sup>213</sup> Usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82 (zvýraznění přidáno autorem): „Pro vztahy navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné; je přitom na nich, zda využijí rejstříku pojmenovaných smluv, které jim nabízí zákon, a i v případě, že uzavřou pojmenovanou smlouvu, mohou její obsah v převážné míře sami ovlivnit vlastními ujednáními, upravujícími jejich práva a povinnosti odlišně od zákona. **Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit.** Kritériem pro rozlišení mezi oběma typy vztahů tak bude míra, v jaké se smluvní strany mohou podílet na utváření obsahu vztahu (bliže k této tzv. metodě právního regulování srov. rozhodnutí č. 448/2005 Sb. NSS).“

Jak bylo uvedeno, NStavZ přináší významné institucionální změny na poli stavebního řádu. Obec tak již nadále v řízení o povolení záměru nebude mít postavení stavebního úřadu, neboť působnost stavebního úřadu prvního stupně má být svěřena krajským stavebním úřadům, které budou na úrovni obcí zřizovat svá územní pracoviště. Tím má dojít mimo jiné k odstranění rizika systémové podjatosti, o které pojednávala kapitola 3.2. Novela 330 nicméně navrhuje vrátit působnost „obecných“ stavebních úřadů zpět na úroveň obecních úřadů (viz kapitola 5.1.).

Postavení obce jako účastníka řízení o povolení záměru významnou proměnou neprošlo. NStavZ nadále pojímá obec jako esenciálního účastníka [§ 182 písm. b) NStavZ] a obec může v řízení o povolení záměru vystupovat též jako vlastník stavebního pozemku nebo dotčený vlastník (jako v poměrech StavZ). Prostředkem, jímž může obec proti záměru brojit, jsou nadále námítky, které může obec uplatňovat pouze v rozsahu své samostatné působnosti. Vymezení věcné koncentrace námitek účastníků řízení o povolení záměru je stejné jako u námitek účastníků územního řízení. Novinku představuje povinnost stavebního úřadu nepřihlížet k námítkám, které odporují plánovací smlouvě, jak jsem uváděl výše. Jinak postavení obce jako účastníka významné změny nepostihly, a i v poměrech NStavZ (případně jeho právní úpravy ve znění Novely 330) tak lze odkázat na výklad podaný v kapitole 3.1.

## Závěr

Realizaci developerského projektu můžeme rozdělit na tři fáze. V každé z nich je postavení obce a z něho plynoucí možnosti developerský projekt ovlivňovat odlišné. Nejsilněji může obec svou vůli prosazovat v první fázi realizace developerského projektu, kterou jsem ve své práci nazval jako jeho předběžné projednání. V jeho rámci může obec k prosazování svých zájmů využít jednak nástroje, které jí právní řád svěřuje na poli územního plánování, jednak svého postavení vlastníka dopravní nebo technické infrastruktury a s ní souvisejících nemovitých věcí.

Mezi nástroje územního plánování, jimiž může obec prosazovat svou vůli ohledně dalšího stavebního rozvoje svého území, patří územní plán, tzv. regulační a zákazové nástroje, územní studie, regulační plán a dohoda o parcelaci. Prostřednictvím územního plánu může obec stanovovat celkovou koncepci stavebního rozvoje svého území. Z jeho koncepční povahy však zároveň plyne, že obec nemůže jeho prostřednictvím vyjadřovat svou vůli ohledně konkrétní podoby stavebního záměru, neboť z principu hierarchizace nástrojů územního plánování, který vyjadřuje požadavek na postupné nalézání a zpřesňování řešení konkrétní plochy, plyne, že takové regulativy budou náležet hierarchicky nižším nástrojům územního plánování.

S územním plánem jako takovým úzce souvisí nástroje, které jsem pro účely této práce nazval jako „regulační“ a „zákazové“. Jak název napovídá, prostřednictvím regulačních nástrojů, mezi které řadím etapizaci a podmínění rozhodování v území, může obec regulovat kvantitativní a kvalitativní stránku další výstavby, prostřednictvím nástrojů zákazových, mezi které řadím stavební uzávěru a změnu funkčního využití území, pak výstavbu na svém území buď dočasně nebo trvale zcela vyloučit. Etapizace výstavby umožňuje obcím odložit výstavbu z věcných důvodů (například z důvodu nedostatečných kapacit technické infrastruktury), podmínění rozhodování v území pořízením územní studie / regulačního plánu / uzavřením dohody o parcelaci pak obcím umožňuje prosadit oproti územnímu plánu jejich konkrétní představu o výsledné podobě určité plochy. Zákazové nástroje obec používá v případě, že se rozhodne změnit svou koncepci stavebního rozvoje jako takovou. Stavební uzávěra slouží k tomu, aby nová výstavba neodporovala nové koncepci stavebního rozvoje, kterou obec připravuje. Změna funkčního využití území pak možnost dalšího stavebního rozvoje konkrétní plochy mění. Regulační i zákazové nástroje významně zasahují do práv vlastníků dotčených nemovitých věcí. Obce by tak měly k jejich používání přistupovat uvážlivě, se zřetelem k oprávněným zájmům dotčených vlastníků a zejména se vyvarovat chybného užívání konkrétních nástrojů regulace výstavby, které ve skutečnosti neslouží k dosažení obcí zamýšleného cíle. Jak jsem ilustroval na řadě judikátů v příslušné kapitole této práce, takový přístup není v praxi nijak neobvyklý.

Prostřednictvím územní studie a regulačního plánu jakožto hierarchicky nižších nástrojů územního plánování může obec prosazovat svou již konkrétní představu o podobě řešeného území. Územní studie představuje důležitý, avšak nezávazný podklad pro rozhodování v území, jejíž přípravu může obec ovlivňovat pouze prostřednictvím jejího zadání, které učiní součástí územního plánu. Regulační plán jakožto nejpodrobnější územně plánovací dokumentace v tomto ohledu představuje pro obec silnější nástroj k uplatnění její představy. Jeho výslednou podobu může obec ovlivňovat jak prostřednictvím zadání, tak v procesu jeho pořizování a na rozdíl od územní studie je regulační plán pro rozhodování v území závazný. Dohoda o parcelaci je doplňkovým nástrojem, který slouží k uspořádání soukromoprávních vztahů v určitém území. Vzhledem k její soukromoprávní povaze nemá obec žádný vliv na její uzavření. Podmínění rozhodování v území uzavřením dohody o parcelaci považuji já osobně za problematické (srov. argumentaci v příslušné kapitole), proto hodnotím pozitivně, že tento institut rekonstruovaná úprava veřejného stavebního práva nepřezvala.

V první fázi realizace developerského projektu může obec dále vystupovat jako vlastník dopravní nebo technické infrastruktury, na kterou bude investor svůj stavební záměr napojovat, případně nemovitých věcí s uvedenou infrastrukturou souvisejících, které bude investor nucen pro napojení využít. V této souvislosti jsem se zabýval otázkou, nakolik může obec z pozice vlastníka té které části infrastruktury (případně nemovitých věcí s ní souvisejících) napojení stavebního záměru ovlivňovat. Vystupuje-li obec jako vlastník technické infrastruktury (míněno vodovodu a kanalizace), jsou její možnosti omezené na technickou a kapacitní způsobilost vodovodu nebo kanalizace pojmout další přípojná místa a obec nemůže z jiných než technických nebo kapacitních důvodů připojení stavebního záměru odmítnout. Judikatura v tomto ohledu obci (resp. jakémukoliv jinému vlastníku vodovodu nebo kanalizace) ukládá povinnost umožnit připojení fakticky i právně. Obec tak musí investorovi umožnit využít i její jinou nemovitou věc, bez které není napojení fakticky možné, resp. poskytnou potřebná vyjádření pro územní a stavební řízení. Uvedené povinnosti jsou však spjaty právě s postavením obce jako vlastníka vodovodu nebo kanalizace. V případě, že obec takové postavení nemá, není povinna napojení na vodovod nebo kanalizaci přes svůj pozemek umožnit a zákon v tomto ohledu na rozdíl od ostatních částí technické infrastruktury, které jsem rozebíral ve své práci (zásobování elektrickou energií, plynem a připojením na síť elektronických komunikací), nezakotvuje expropiační důvod pro případné vyvlastnění služebnosti inženýrské sítě pro případ, že by se obec rozhodla napojení bezdůvodně neumožnit. Vystupuje-li obec jako vlastník dopravní infrastruktury, nemůže napojení účelové pozemní komunikace, kterou investor v souvislosti se svým stavebním záměrem buduje, odmítnout, neboť rozhodnutí o připojení není podmíněno jejím souhlasem. Pokud však investor

potřebuje dopravní napojení stavebního záměru vést přes pozemek ve vlastnictví obce, nemá obec ze zákona povinnost využití svého pozemku pro umístění stavby účelové pozemní komunikace umožnit. Ani v tomto ohledu nezakotvuje zákon expropriační důvod pro vyvlastnění věcného práva, které by investora opravňovalo umístit na obecní pozemku dopravní napojení. Pokud obec vést dopravní napojení přes svůj pozemek odmítne, může se investor proti takovému postupu bránit pořadem soukromého práva (zřízení práva nezbytné cesty).

Vzhledem ke složitosti vztahů mezi obcí a investorem vytvořila právní praxe institut „smlouvy o rozvoji území“, která má zajistit hladkou spolupráci mezi obcí a investorem při realizaci stavebního záměru. V příslušné kapitole jsem mimo jiné rozebral, jaké obsahové náležitosti by smlouva o rozvoji území měla zakotvovat a zamyslel jsem se v souvislosti s jednotlivými závazky, jež taková smlouva může zakládat, nad tenkou hranicí mezi postavením obce jako veřejnoprávní korporace, která ve vztahu k jiným subjektům soukromého práva vykonává tzv. dominium, a postavením obce jako subjektu nadaného mocenskými atributy (tzv. výkon impéria), a s tím související problematičností zásahů do vztahů z oblasti veřejného práva soukromoprávní smlouvou.

V druhé fázi realizace developerského projektu jsem rozebral územní řízení a s ním související problematické postavení obce, která na jednu stranu vystupuje jako jeho tzv. esenciální účastník, ale současně může prostřednictvím svého obecního úřadu vystupovat jako správní orgán (stavební úřad), který musí být ze své povahy nezávislý a do svého rozhodování nepromítat zájem obce jako samosprávné veřejnoprávní korporace.

Účastenství obce může být v územním řízení trojí. Obec má ze zákona postavení účastníka v jakémkoliv územním řízení, pokud se vede na jejím území, a měla by vystupovat jako jakýsi „ochránce obecních zájmů“. Její účastenství však může plynout i z jejího postavení jako vlastníka nemovité věci, která může být stavebním záměrem dotčena, nebo nemovité věci, na které má být stavební záměr umístěn. Z různé formy účastenství plyne i různý věcný rozsah námitek, jimiž může obec proti stavebnímu záměru v územním řízení brojit. Námitky nepředstavují pro stavební úřad závazný podklad pro rozhodování. Vystupuje-li však obec jako vlastník pozemku, na kterém má být stavební záměr umístěn, může realizaci developerského projektu zmařit tím, že odmítne investorovi udělit souhlas ve smyslu § 184a StavZ, který je povinnou součástí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Vystupuje-li obec jako vlastník vodovodu nebo kanalizace, jsou její možnosti stran neudělení zmíněného souhlasu omezené, jak bylo rozebráno v kapitole týkající se technické infrastruktury.

Vystupuje-li obec v územním řízení prostřednictvím svého obecního úřadu jako stavební úřad, lze už z této skutečnosti usuzovat na riziko tzv. systémové podjatosti, kterou jsem podrobně

rozebral v příslušné kapitole této práce. Jakkoliv by měla být činnost stavebního úřadu nezávislá, nelze odhlížet od skutečnosti, že úředníci stavebního úřadu jsou fakticky zaměstnanci územního samosprávného celku, který v územním řízení může sledovat své vlastní zájmy na (ne)povolení stavebního záměru. Právě v územním řízení můžeme pozorovat obzvláště silně prolínání samostatné a přenesené působnosti obce, která na jednu stranu vystupuje v rámci své samostatné působnosti jako účastník a na druhou stranu v rámci své přenesené působnosti jako správní orgán. Judikatura proto v této souvislosti uzavírá, že pokud lze z objektivních okolností usuzovat na zvýšený zájem obce na určitém výsledku územního řízení, měli by být úředníci dotčeného obecního úřadu vyloučeni a věc by měla být přikázána k rozhodnutí jinému stavebnímu úřadu. Není bez zajímavosti, že za takové okolnosti judikatura považuje i smlouvu o rozvoji území, ve které obec proklamuje svou podporu stavebnímu záměru.

Třetí fázi realizace developerského projektu, sice stavební řízení, jsem do práce zařadil spíše pro ucelenost výkladu. Protože se obě řízení v podstatných rysech shodují, zaměřil jsem se v této kapitole pouze na popis odlišností. I ve stavebním řízení obec může vystupovat jako účastník, byť ji vzhledem k povaze stavebního řízení, jeho předmětem není otázka umístění stavby v prostoru, zákon nesvěřuje postavení esenciálního účastníka. Prostředky její procesní obrany proti stavebnímu záměru jsou identické jako v územním řízení. Vystupuje-li obec prostřednictvím obecního úřadu jako správní orgán (stavební úřad), posuzuje stavební záměr z jiných zákonných hledisek než v územním řízení, avšak stále zde existuje riziko systémové podjatosti, které jsem popisoval v kapitole o územním řízení.

Svůj výklad jsem zakončil jeho komparací s NStavZ a Novelou 330, která je k okamžiku uzavření rukopisu projednávána v Senátu Parlamentu České republiky a lze očekávat, že bude přijata ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky. Jakkoliv prošlo veřejné stavební právo významnou proměnou, otázek, jimiž jsem se zabýval v této práci, se rekonstrukce významně nedotýká. Změny, k nimž s nabytím účinnosti NStavZ, resp. Novely 330 dojde, jsem podrobně popsal vždy ve vztahu k jednotlivým kapitolám této práce, přičemž za nejvýznamnější posun oproti úpravě StavZ považuji snahu o kodifikaci smluv o rozvoji území, které NStavZ nově označuje za „plánovací smlouvy“ a pojímá (být z mého pohledu do jisté míry problematicky – srov. argumentaci v příslušné kapitole) jako veřejnoprávní smlouvy ve smyslu SŘ. Jinak jsou změny veřejného stavebního práva, které by se dotýkaly rozebíraného tématu, spíše nevýznamné a závěry této práce budou aktuální i za účinnosti NStavZ ve znění Novely 330.

Svou práci si dovoluji zakončit apelem na obě „strany“ realizace developerského projektu. Jakkoliv by si investoři i obce měli vážit svého privilegia měnit a vytvářet veřejný prostor, v praxi se často setkáváme spíše s tím, že k sobě obě ze zúčastněných stran (obce i investoři) přistupují

jako k soupeřům. Takový přístup vede k soudním sporům, zmařeným investicím, projektům „tlačným na sílu“ apod. Domnívám se, že by bylo v zájmu všech redefinovat vztah mezi obcí a investorem a nepohlížet na něj nadále jako na vztah dvou soupeřů, nýbrž jako na vztah dvou partnerů, kteří navzájem komunikují své zájmy a nepřistupují k sobě a priori negativně. Pokud k tomu jakkoliv přispěje tato práce, budu moc rád.

## Seznam zkratk<sup>214</sup>

### **ElKom**

zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

### **EnergZ**

zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)

### **NStavZ**

zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon

### **ObčZ**

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

### **OdpŠk**

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

### **OZř**

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

### **PozKom**

zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

### **SŘS**

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

### **StavZ**

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

### **StavZ 76**

zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

### **ÚPD**

vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

### **VodKan**

---

<sup>214</sup> Není-li uvedeno jinak, jsou předpisy v textu citovány ve znění pozdějších předpisů.



zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)

**VyvlZ**

zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

- ADAMUSOVÁ, Z., *Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení*. Právní rozhledy 19/2018, s. 674
- ČERNÍN, K., *Připojení na pozemní komunikaci*, Právní rozhledy 4/2016, s. 129
- ČERNÍN, K., SLOVÁČEK, D., *Obrana proti nesouhlasnému stanovisku obce jako vlastníka infrastruktury*, Bulletin advokacie 6/2010, s. 43
- DOBROVOLNÁ, E. in LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 2292
- FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva*. 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, 240
- GREENE, Brian. *Až do konce času: vědomí, hmota a naše hledání smyslu ve vesmíru*. Přeložil David PETRŮ. V Praze: Paseka, 2021. ISBN 978-80-7637-209-2, 502
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 512
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 454
- HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021
- KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364
- KOŠINÁROVÁ, B. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 479
- MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 1216
- NOHEJL, L., ŽALUDOVÁ, L. a kol. *Zákon o vodovodech a kanalizacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 394
- POTĚŠIL, L., FUREK, A., HEJČ, D., CHMELÍK, V., RIGEL, F., ŠKOP, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 862
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 916
- PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, 880
- ZÁHUMENSKÁ, V., BENÁK, J., *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, 152
- ZAHUMENSKÁ, V., ZAHUMENSKÝ D., SVOBODA, P., HUMLÍČKOVÁ, P., *Smlouvy o rozvoji území obcí. Když je investor za humny*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 212
- ZDVIHAL, Z., SVĚŘÁKOVÁ, J., MED, J., OSADSKÁ, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1805

### 2. Seznam použitých internetových zdrojů

Seznam Zprávy: Praxe hrozí, že bude městem jen pro bohaté. Chybí už 30 tisíc bytů [online] Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-byznys-reality-praxe-hrozi-ze-bude-mestem-jen-pro-bohate-chybi-uz-30-tisic-bytu-183510>

Úplné znění textové části územního plánu obce Černošice ve znění změny č. 5 [online]. Dostupné z:

[https://up.mestocernosice.cz/platne/Cernosice/UZ\\_UP\\_Z1,2,3A,4,5/UZ%20UP%20Cernosice\\_Z123A45\\_text.pdf](https://up.mestocernosice.cz/platne/Cernosice/UZ_UP_Z1,2,3A,4,5/UZ%20UP%20Cernosice_Z123A45_text.pdf)

Úplné znění územního plánu obce Líšnice ve znění změny č. 1 [online]. Dostupné z:

[https://up.mestocernosice.cz/platne/Lisnice/UZ\\_UP\\_Z1/komplet-UP-Lisnice-uplne%20zneni-05-2018-textova%20cast.pdf](https://up.mestocernosice.cz/platne/Lisnice/UZ_UP_Z1/komplet-UP-Lisnice-uplne%20zneni-05-2018-textova%20cast.pdf)

RUBEŠ, P. *Zákon o vodovodech a kanalizacích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-1-4]. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X

POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M. *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015

Zásady pro výstavbu ve městě Brandýs nad Labem dostupné z: <https://www.brandysko.cz/zasady-pro-vystavbu-ve-meste/d-59298>

MALÝ, S. *Stavební zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-26]. ASPI\_ID KO183\_2006CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

KORBEL, F., *Nový stavební zákon*, [online] datum zveřejnění: 13. 3. 2020 [cit. 11. 2. 2023], Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/13/novy-stavebni-zakon/>

BURYAN, J., KORBEL, F., *Deset důvodů, proč není nový stavební zákon „jen pro developerský“*, [online] datum zveřejnění: 6. 8. 2021 [cit. 11. 3. 2023], Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/08/06/deset-duvodu-proc-neni-novy-stavebni-zakon-jen-prodevelopersky/>

BÝNYAIOVÁ, A., *Návrh nového stavebního zákona – experiment pro vzduchoprázdno*, [online] datum zveřejnění: 27. 5. 2020 [cit. 11. 3. 2023], Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/05/27/navrh-noveho-stavebniho-zakona-experiment-pro-vzduchoprazdno/>

### 3. Seznam použitých právních předpisů<sup>215</sup>

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)

---

<sup>215</sup> Předpisy ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

#### **4. Seznam použité judikatury**

Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 1995, sp. zn. IV. ÚS 150/94  
Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96  
Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98  
Nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, č. 113/2002 USn.  
Nález pléna Ústavního soudu ze dne 5. února 2003 sp. zn. Pl. ÚS 34/02  
Nález Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 371/04  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2005, sp. zn. 33 Odo 1416/2005  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2006, sp. zn. III. ÚS 737/06  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68  
Usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu zřízeného podle zákona č 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82  
Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 19. 3. 2009, č. j. 59 Ca 94/2008-31, č. 1867/2009 Sb. NSS  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, č. j. 2 As 77/2008-139  
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59  
Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 11. 10. 2010, č. j. 59 Ca 89/2009-61  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010-59  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2011, č. j. 9 As 92/2010-48  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2011, sp. zn. II. ÚS 2961/10  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010-119  
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011-127  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 9 As 10/2012-22  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2012, sp. zn. 22 Cdo 2653/2011  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 33 Cdo 3225/2011  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013-53  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 4 As 61/2014-48  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014-30  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 33 Cdo 2809/2013  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015-67  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1618/2016  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2016, č. j. 72 Co 143/2016-72  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2016, č. j. 4 As 63/2016-39  
Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103  
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 3541/15  
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2017, č. j. 29 A 175/2015-78  
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17-2  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015-38  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2018, sp. zn. 33 Cdo 326/2017  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 1 As 296/2017-56  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2018, sp. zn. 25 Cdo 1503/2018  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 8 As 274/2018-23  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. 22 Cdo 2825/2018  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2019, č. j. 9 As 422/2017-56  
Nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 25/15  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, sp. zn. 2 As 187/2017  
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2020, č. j. 54 A 84/2019-79, č. 4035/2020 Sb. NSS  
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2020, č. j. 21 Co 240/2019-255  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2020, č. j. 5 As 66/2019-41  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2020, sp. zn. 25 Cdo 165/2018  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2020, č. j. 5 As 66/2019-41  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019-32  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2020, č. j. 5 As 96/2019-39  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 As 50/2020-46  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2021, č. j. 9 As 164/2020-32  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2021, sp. zn. 23 Cdo 129/2021  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019-37  
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2022, č. j. 54 A 34/2020-44  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2022, sp. zn. 25 Cdo 2700/2020  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1339/2022  
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91

## **5. Seznam ostatních zdrojů**

World Bank, International Finance Corporation (IFC): Doing Business 2020

Důvodová zpráva k zákonu č. 275/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 195/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon

Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu

## **Postavení obce při realizaci developerského projektu**

### **Abstrakt**

Tato práce se věnuje právnímu rozboru různého postavení obce v jednotlivých fázích realizace rezidenčního developerského projektu a z něho plynoucích možností developerský projekt ze strany obce ovlivňovat. Text je rozdělen do pěti kapitol, které jsou řazeny chronologicky tak, aby kopírovaly proces přípravy výstavbového projektu. V první kapitole autor vymezuje základní teoretická východiska a pojmy podstatné pro rozebírané téma, sice samostatnou a přenesenou působnost obce, která se v procesu přípravy developerského projektu v řadě případů prolíná. Další kapitoly se již věnují procesu realizace stavebního záměru jako takovému. V druhé kapitole autor rozebírá, jaké nástroje svěřuje právní řád obcím pro regulaci výstavby na jejich území, a jakým způsobem může obec ovlivňovat realizaci výstavbového projektu z pozice vlastníka dopravní nebo technické infrastruktury, resp. nemovitých věcí s ní související. Autor se věnuje rozboru jednotlivých nástrojů územního plánování a konkrétních situací, s nimiž se obec z pozice vlastníka dopravní nebo technické infrastruktury setkává v praxi nejčastěji. Závěr druhé kapitoly je věnován smlouvám o rozvoji území jakožto nástroji, který pro úpravu vztahů mezi obcí a investorem v procesu přípravy stavebního záměru vytvořila právní praxe. Třetí kapitola se věnuje postavení obce v územním řízení. Předmětem rozboru je jednak procesní účastenství obce jako účastníka územního řízení, jednak působnost obce jako stavebního úřadu a s ní související riziko systémové podjatosti. Čtvrtá kapitola rozebírá postavení obce ve stavebním řízení, přičemž se zabývá pouze odlišnostmi oproti řízení územnímu. V páté kapitole autor podrobuje svůj předchozí výklad komparaci se zákonem č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a jeho novelou, která je k okamžiku uzavření rukopisu projednávána jako sněmovní tisk číslo 330/0 ze dne 1. 11. 2022.

### **Klíčová slova:**

Developerský projekt

Obec

Územní plánování

# **The Legal Position of the Municipality in the Implementation of a Development Project**

## **Abstrakt**

This thesis is devoted to the legal analysis of the different positions of the municipality in the individual phases of the implementation of a residential development project and the resulting opportunities for the municipality to influence the development project. The text is divided into five chapters, which are arranged chronologically to follow the process of development project preparation. In the first chapter, the author defines the basic theoretical background and concepts relevant to the topic under discussion, namely the autonomous and delegated powers of the municipality, which in many cases intertwine in the process of preparing a development project. The next chapters are devoted to the process of implementation of the construction project as such. In the second chapter, the author discusses what tools the legal system entrusts to municipalities for regulating construction on their territory, and how the municipality can influence the implementation of a construction project from the position of the owner of transport or technical infrastructure, or immovable property related to it. The author analyses the individual instruments of spatial planning and specific situations that the municipality, as the owner of transport or technical infrastructure, encounters most often in practice. The final part of the second chapter is devoted to land development agreements as an instrument created by legal practice to regulate the relations between the municipality and the investor in the process of preparing a construction project. The third chapter is devoted to the position of the municipality in the zoning procedure. The subject of the analysis is both the procedural participation of the municipality as a participant in the zoning proceedings and the municipality's competence as a construction authority and the related risk of systemic bias. The fourth chapter discusses the position of the municipality in the construction procedure, dealing only with the differences from the zoning procedure. In the fifth chapter, the author subjects his previous interpretation to a comparison with Act No. 283/2021 Coll., the Construction Act, and its amendment, which is being discussed at the time of the conclusion of the manuscript as Parliamentary Document No. 330/0 of 1 November 2022.

## **Klíčová slova**

Development project

Municipality

Zoning