

## Příloha P.224

kapitoly 15 textové části odůvodnění

[Pokračování odůvodnění]

MPP od okamžiku účinnosti nahradí ÚP SÚ. Se změnou ÚPD jsou přitom v praxi spojeny časté problémy, zejména v případech, kdy se regulace změní v průběhu již zahájeného povolovacího řízení, případně v situacích, kdy se dříve již pravomocně ukončené povolovací řízení „znovuobnoví“ v důsledku zrušení rozhodnutí v rámci správního či soudního přezkumu. S ohledem na skutečnost, že se nová ÚPD, není-li stanoveno jinak, aplikuje vždy ke dni rozhodnutí stavebního úřadu, mohou tyto změny zasáhnout do již běžících řízení, která byla zahájena a byly k nim zpracovány podklady a dokumentace či k nim byla vydána stanoviska dle stavu ÚPD v daném místě a čase.

Ke změně ÚPD může dojít v různých fázích po zahájení povolovacího řízení v průběhu projednávání záměru, a to zejm.:

- změna ÚPD po nabytí nemovitostí investorem a zájemcem o výstavbu
- změna ÚPD po zahájení přípravy, příp. po dokončení projektové dokumentace
- změna ÚPD po získání podkladových vyjádření a závazných stanovisek
- změna ÚPD po podání žádosti v průběhu řízení v 1. stupni
- změna ÚPD po podání odvolání v průběhu řízení ve 2. stupni
- změna ÚPD v průběhu rozhodování o mimořádných opravných prostředcích (přezkumné řízení, správní soudnictví)
- změna ÚPD v průběhu opakovaného řízení, které navazuje na zrušení dříve vydaného a již pravomocného rozhodnutí v rámci přezkumu.

Všechny tyto situace mohou se zvyšující se intenzitou dle shora uvedeného řazení negativně zasáhnout do právní jistoty a legitimního očekávání adresátů předmětné regulace, kteří se nacházejí v postavení stavebníků snažících se získat povolení pro jimi navržený záměr. Z tohoto důvodu je součástí MPP čl. 167, který obsahuje intertemporální pravidlo upravující aplikační návaznost MPP na ÚP SÚ tak, aby byly mírněny negativní dopady do právní sféry adresátů nové regulace obsažené v MPP.

Zákonné zmocnění pro vydání územních plánů je obsaženo v § 82 odst. 1 stavebního zákona, který stanoví, že „[ú]zemní plán **se pořizuje a vydává, rozhodne-li tak zastupitelstvo obce, a to pro celé území obce, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak**“.

Zastupitelstvo rozhoduje o přijetí a vydání územního plánu v samostatné působnosti, která je projevem ústavně zaručeného práva obce na samosprávu ve smyslu čl. 100 Ústavy České republiky, v jehož rámci může obec činit vše, co není zákonem zakázáno a není nucena činit nic, co jí zákon neukládá. Neexistuje právní předpis, který by obci zakazoval nebo přikazoval, aby do územního plánu vložila přechodná ustanovení či jiným způsobem zakotvila pravidla zmírňující dopad nové regulace v situacích, kdy se obec rozhodne starý územní plán nahradit novým.

Zákonné zmocnění pro vydání územních plánů je obsaženo v § 82 odst. 1 stavebního zákona, který stanoví, že „[ú]zemní plán **se pořizuje a vydává, rozhodne-li tak zastupitelstvo obce, a to pro celé území obce, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak**“.

Pokud má zastupitelstvo obce možnost samo rozhodnout, zda bude územní plán vůbec vydávat a co bude jeho obsahem, *argumentem a maiori ad minus* musí mít možnost současně rozhodnout o tom, jakým způsobem nový územní plán naváže na dosavadní stavby a záměry v území a dosavadní územní plán a v něm obsaženou regulaci tak, aby byla co nejvíce respektována zásada legitimního očekávání adresátů a chráněna jejich práva nabytá v dobré víře. Ustanovení § 82 odst. 1 stavebního zákona tak obsahuje zákonné zmocnění k vydání územního plánu, které v sobě implicitně obsahuje rovněž zmocnění upravit, jak bude regulace v nově přijatém územním plánu navazovat na regulaci stávající.

Samotná existence přechodných ustanovení pramení zejména z nutnosti respektovat ústavněprávní principy spočívající v ochraně práv nabytých v dobré víře a právní jistoty adresátů právní normy. V tomto ohledu je pak nejen odůvodnitelné, ale i věcně žádoucí, aby obdobné přechodné ustanovení obsahoval i MPP, jako opatření obecné povahy, a to právě v zájmu ochrany uvedených ústavněprávních principů a hodnot na straně adresátů předmětné územní regulace.

Smyslem přechodných ustanovení je především odstranit nebo alespoň zmírnit negativní důsledky, které by mohly při střetu dosavadní a nové územní regulace vzniknout. Při rozhodování o způsobu řešení střetu dosavadní a nové územní regulace je třeba vycházet zejména z ústavních principů rovnosti v právech a současně ochrany oprávněné důvěry občana v právo.

Ustanovení čl. 167 MPP je vymezeno na základě výše uvedených požadavků. Je odůvodněno legitimními cíli, které chrání kontinuitu a právní jistotu vlastníků v území a je formulováno nediskriminačním způsobem transparentně, exaktně a srozumitelně tak, aby byl jeho výklad jasný a jednoznačný.

Článek 167 MPP proto obsahuje jasně a transparentně formulované hmotněprávní pravidlo, které stanovuje podmínky přípustnosti vybraných záměrů přímo v rámci regulativů nového MPP. Článek 167 MPP naplňuje základní právní principy a zajišťuje kontinuitu územní regulace.

Z hlediska **věcného rozsahu** je pravidlo přitom formulováno tak, že se ÚP SÚ aplikuje v řízeních podle stavebního zákona a nového stavebního zákona u těch záměrů, u nichž byla tato řízení zahájena před účinností MPP a ke dni účinnosti tato řízení ještě nebyla dokončena. Okamžikem rozhodným pro aplikaci regulativů ÚP SÚ je přitom okamžik zahájení řízení podle stavebního zákona nebo nového stavebního zákona, tedy okamžik veřejnoprávního podání návrhu stavebnímu úřadu. Povolovací řízení podle stavebního zákona i podle nového stavebního zákona jsou zahájena dnem podání žádosti stavebníka o povolení záměru (§ 44 odst. 1 správního řádu). Okamžik podání žádosti stavebnímu úřadu se posuzuje objektivně, tj. okamžikem faktického dojití do sféry jeho dispozice. Povolovací řízení je možné zahájit výlučně na žádost stavebníka, nikoli z moci úřední (NSS 4 As 141/2013). Povolovací řízení je tak ve všech případech zahájeno okamžikem podání úplné žádosti stavebnímu úřadu. Jedná se tak o zákonem předvídaný moment, který je z hlediska veřejnoprávní kontroly jasně definovaný, předvídatelný a transparentní, neboť vyplývá přímo ze zákona (zejména § 87, § 112 a 94m stavebního zákona a § 188 nového stavebního zákona ve spojení s § 44 odst. 1 správního řádu). Takto definovaný okamžik je stejný pro všechny adresáty, neodůvodněně neznevýhodňuje vybrané záměry či žadatele, a činí tak formulované pravidlo

nediskriminačním. Současně tento okamžik představuje jasnou hranici mezi aplikací ÚP SÚ a MPP.

Odstavec druhý článku 167 MPP za nedokončená řízení výslovně označuje i řízení o opravných prostředcích, řízení přezkumná a soudní, jakož i opakovaná řízení navazující na zrušení rozhodnutí.

Ve všech těchto případech se plně uplatní regulativy ÚP SÚ.

Jelikož je pro aplikaci ÚP SÚ je dle článku 167 rozhodný moment zahájení povolovacího řízení je nutné, aby byla před účinností MPP podána úplná žádost, tj. žádost vč. odpovídající projektové dokumentace (§ 184 odst. 2 NSZ). Není tak možné účelově využít toto ustanovení a před účinností MPP podat pouze samotnou žádost o povolení záměru obsahující pouze náležitosti uvedené v § 184 odst. 1 NSZ, tj. bez dokumentace, která je dle § 184 odst. 2 NSZ obligatorní součástí žádosti o povolení záměru. Podáním takové neúplné žádosti nedojde k zahájení řízení ve smyslu § 188 nového stavebního zákona ve spojení s § 44 odst. 1 správního řádu. V praxi je proto vyloučeno účelové podávání žádostí těsně před nabytím účinnosti MPP pouze se záměrem na budoucí, ještě konkrétně neprojektovaný, záměr uplatnit regulativy dle ÚP SÚ.

**Z časového hlediska** (jak ustanovení platí v čase) je regulativ obsažený v článku 167 MPP opět jasně a transparentně nastaven tak, že klíčovým okamžikem je nabytí účinnosti MPP. Pokud je povolovací řízení zahájeno až po účinnosti MPP aplikuje se v plném rozsahu MPP. Pokud bylo povolovací řízení zahájeno před účinností MPP a současně nebylo dokončeno, pak je záměr přípustný v rozsahu dle regulativů ÚP SÚ. I z tohoto hlediska je předmětný okamžik zvolen předvídatelně, nediskriminačně a objektivně tak, že nemůže v praxi vyvolat nedůvodné rozdíly v postupech stavebních úřadů.

Zpochybnění údajné dvojkolejnosti nemá opodstatnění, neboť článek 167 MPP nevytváří paralelní systém regulace, ale pouze stanoví přechodné pravidlo pro aplikaci územně plánovací dokumentace v čase. Každý konkrétní záměr bude posuzován vždy dle regulativů buď ÚP SÚ nebo MPP, a to v závislosti na tom, zda se jedná o záměr, jehož povolovací řízení nebylo dokončeno za účinnosti MPP ve smyslu předmětného článku 167 MPP. Z hlediska právní jistoty a ochrany práv adresátů předmětné územní regulace je přitom nezbytné, aby se za nedokončená řízení považovala i řízení navazující na povolení konkrétního záměru, tedy řízení o opravných prostředcích, řízení přezkumná a soudní, jakož i opakovaná řízení dle odstavce 2. Tato řízení spolu s řízením o povolení záměru představují ucelený proces vedoucí k získání pravomocného povolení / zamítnutí žádosti. Pokud je záměr v povolovacím řízení vedeném stavebním úřadem povolován podle regulativů jedné územní regulace, je nezbytné dle těchto regulativů záměr posuzovat v případě navazujícího přezkumného řízení či obnoveného řízení.

Článek 167 MPP neumožňuje paralelní uplatnění vzájemně rozporných režimů, ale pouze umožňuje, aby byly určité, předem jasně, transparentně a nediskriminačně definované záměry (záměry, u nichž bylo ke dni nabytí účinnosti MPP zahájeno povolovací řízení, ale současně nebylo dokončeno), povoleny dle regulativů ÚP SÚ. Zjednodušeně řečeno tak u vybraných záměrů budou aplikovány odlišné, avšak stále platné, regulativy dle ÚP SÚ. Tento způsob územní regulace není v praxi ničím novým, když aplikace odlišných regulativů je umožněna např. i v rámci požadavků na výstavbu (odlišné odstupy, požadavky na parkovací místa), a to

v návaznosti na to, zda bylo řízení o povolení zahájeno před 1. 7. 2024 či nikoli (v důsledku přechodného ustanovení v souvislosti s přijetím NSZ). Současně obdobným způsobem fungují rovněž některé regulativy pro stávající budovy, u kterých MPP umožňuje odlišnou regulaci než je obecná regulace pro plochu, ve které jsou umístěny (např. článek 61 odst. 7 – nevyhovující způsob využití, 103 odst. 6 – budovy s vyšším počtem podlaží apod.) Jinými slovy taková regulace je běžná a nijak nezasahuje do práv či oprávněných zájmů třetích osob. Skutečnost, že na konkrétní ploše je možné uplatnit rozličné regulativy pro určité stavby ještě nezakládá její vnitřní rozpornost či nezákonnost.

Současně se jedná o regulaci, která je ve prospěch konkrétních adresátů, neboť v zájmu ochrany práv nabytých v dobré víře a legitimního očekávání umožňuje nedokončené záměry povolit a realizovat. Tyto záměry by jinak, bez přičinění konkrétních žadatelů o jejich povolení, nebylo možné v důsledku přijetí MPP dokončit. Na druhou stranu, pokud by měl konkrétní stavebník zájem, aby byl jeho záměr realizován podle regulativů MPP, má vždy možnost vzít žádost zpět a opakovaně ji podat po účinnosti MPP. Ani potenciálně tak nehrozí negativní zásah do práv třetích osob, a přijímaná regulace jde zcela ve prospěch adresátů MPP.

Článek 167 MPP má pouze umožnit dokončení již povoloovaných záměrů, tj. umožnit, aby záměry, u nichž bylo řízení o jejich povolení zahájeno před účinností MPP, bylo možné povolit dle regulativů, které platily v době zahájení tohoto řízení. Doběhnutí těchto zahájených řízení dle regulativů ÚP SÚ nikterak nepopírá regulativy přijaté v rámci MPP, ale pouze v souladu s principem kontinuity územního plánování navazuje na existující právní a faktický stav území. Regulativy ÚP SÚ přitom budou uplatňovány po omezené časové období, po které budou dobíhat povoloovací řízení již zahájená před účinností MPP. V řízeních zahájených po účinnosti MPP nemajících povahu nedokončených řízení ve smyslu odstavce 1 a 2 článku 167 MPP se budou bez dalšího uplatňovat pouze regulativy MPP.

Požizovatel dále upozorňuje, že článek 167 MPP nezakládá právo realizovat záměr v konkrétní podobě, ale pouze určuje, jaké regulativy se budou aplikovat při posuzování jeho souladu s ÚPD v rámci řízení, kterým má být umístění záměru v území konkrétně povoleno. Každý povoloovaný záměr přitom musí být vždy v souladu s právními předpisy a veřejnými zájmy, které jsou v individuálních správních řízeních hájeny dotčenými orgány a které by také měly dohlédnout na to, aby např. v konkrétním území nedošlo k umístění vzájemně si kolidujících záměrů. Na základě izolované aplikace článku 167 MPP proto nebude možné v jedné ploše umístit dva navzájem si kolidující záměry, neboť povolení konkrétního záměru představuje výsledek posouzení konkrétních veřejných zájmů. Kvalita povoloovacího procesu i jeho jednotlivé fáze bude nadále stejná, článek 167 MPP pouze upravuje aplikaci konkrétních regulativů na povolované záměry.

Současně aplikací článku 167 MPP nemůže vzniknout situace, kdy by byl v území povolen záměr podle neplatné ÚPD. Pokud bude na základě aplikace článku 167 MPP povolen záměr, který je v souladu s regulativy ÚP SÚ, jedná se o povolení záměru dle regulativů platné ÚPD, tedy dle regulativů MPP. Článek 167 MPP zaručuje, že tyto záměry jsou v souladu s platnou ÚPD, resp. že jsou regulativy obsažené v ÚP SÚ vtaženy do aktuálně platné ÚPD, a jsou tak její součástí. Záměr, u něhož nebude povoloovací řízení ke dni nabytí účinnosti MPP dokončeno a který bude s odkazem na článek 167 MPP povolen dle regulativů ÚP SÚ, tak bude záměrem povoleným dle platné ÚPD (platného územního plánu). Nemůže se tedy v praxi

stát (v souvislosti s aplikací článku 167 MPP), že by v regulovaném území byl povolen záměr, který je v rozporu s platnou ÚPD, resp. s platným územním plánem.

Článek 167 MPP neobsahuje procesní pravidlo, ale obsahuje věcně právní pravidlo, které v dané ploše stanovuje aplikaci konkrétních regulativů pro konkrétní záměr. Přijetí článku 167 MPP je podpořeno relevantní judikaturou správních soudů, které se již možností vložit do územních plánů intertemporální pravidlo zabývaly, srov. Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 64 a 1/2025-290 ze dne 13. 5. 2025:

*„...Smyslem a účelem daného pravidla je ochrana legitimního očekávání a dobré víry stavebníků, kteří již při přípravě realizace záměru dospěli do fáze kladného povolení jeho umístění v do území. ... Dané intertemporální pravidlo tak v podstatě vtahuje do územního plánu prvky dřívějšího územního plánu z roku 1994 [pozn. posuzováno ve vztahu k územnímu plánu statutárního města Brna] a deklaruje, že stavby, které odpovídaly dřívější územně plánovací regulaci, lze považovat za souladné i s napadeným územním plánem. Činí tak z legitimního důvodu ochrany dobré víry adresátů právních norem, což jsou důvody právem aprobované....*

*...Soud nemá za to, že by docházelo v důsledku aplikace citovaného intertemporálního pravidla k nezákonnému obcházení účinků územního plánu nebo smyslu a účelu územního plánování. Naopak toto ustanovení prohlubuje právní jistotu adresátů regulace a ústavně aprobovanou ochranu práv stavebníka. Jistě není účelem tohoto soudního řízení, aby soud domýšlel a modeloval, zda se dotčené ustanovení nemůže ve výjimečných případech projevit svými účinky nezákonně. V obecné rovině ani za daných konkrétních skutkových okolností však soud nespátřuje na dotčeném ustanovení nic vadného a nezákonného.“*

Taktéž Ministerstvo pro místní rozvoj potvrdilo zákonnost výše uvedeného postupu ve svém metodickém sdělení s názvem „Možnosti přechodných ustanovení v územních plánech či regulačních plánech“ č. j. MMR-72085/2025-81 („**Metodika**“), v níž uvedlo, že „[o]bec může v rámci svého ústavně zaručeného práva na samosprávu stanovit ve své vlastní územně plánovací dokumentaci i takové regulativy, včetně regulativů majících charakter přechodných ustanovení, které právní předpisy výslovně neupravují, pokud to zákon výslovně nezakazuje a pokud jsou v souladu s principy, cíli a úkoly územního plánování a jsou přiměřené a odůvodněné legitimní potřebou nebo legitimními zájmy.“ Výslovně dále uvedlo, že toto pravidlo je vhodné formulovat jako podrobnější podmínku, dle které se stávající regulace uplatní pro „[u]rčité typově vymezené záměry, např. pro záměry, u **nichž bylo již zahájeno řízení o jejich povolení za účinnosti předchozí územně plánovací dokumentace obce.** Takto předem vymezený okruh záměrů je transparentní, srozumitelný a jasný a při nabytí účinnosti nového územního plánu či regulačního plánu lze jednoznačně určit, na jaké záměry dopadá. Kompetence obce se tedy naplňuje stanovením podrobných podmínek pro rozhodování v území, nikoliv úpravou postupů veřejné správy, které jsou založeny zákonem.“

I optikou judikatury správních soudů a Ministerstva pro místní rozvoj tak formulace článku 167 MPP naplňuje potřebná kritéria a představuje tak jasné, určité a transparentní pravidlo pro návaznost aplikace stávající a nové územní regulace při maximálním možném respektu a naplnění ústavně zaručených principů a práv konkrétních adresátů.

Článek 167 nevytváří mezery či nejednoznačnost v otázce regulace vybraných ploch, ale pouze stanoví, které záměry jsou posuzovány dle regulace v ÚP SÚ a které dle MPP.

Konkrétní stanovená regulace se přitom vždy uplatní v celém rozsahu, tj. pro celé řešené území tak, jak stanoví § 43 odst. 4 stavebního zákona. ÚP SÚ je platně přijatý územní plán, který splňuje všechny požadavky stanovené právním řádem, byl pořízen řádným procesem za využití všech procesních institutů, tj. za účasti veřejnosti a s respektem ke všem chráněným zájmům. ÚP SÚ je výsledkem naplnění stanovených cílů a úkolů v rámci územního plánování tak, jak jsou vymezeny v § 18 a 19 stavebního zákona. Skutečnost, že se v konkrétních, jasně a předvídatelně vymezených případech uplatní ÚP SÚ i po účinnosti MPP nepředstavuje oslabení či snad mezeru regulace v území, ale pouze rozhodnutí ve vymezených případech aplikovat stávající regulativy, které jsou však stále výsledkem řádného procesu územně plánovací činnosti. Toto rozhodnutí je nadto činěno v zájmu samotných adresátů a v zájmu ochrany jimi nabytých práv v dobré víře a jejich legitimního očekávání.

Pokud by se obec rozhodla nový územní plán nevydat, což je taktéž plně v její kompetenci, ÚP SÚ by platit nadále v plném rozsahu bez jakéhokoli časového omezení. Článek 167 MPP obsahuje speciální regulativ nijak neoslabující ochranu řešeného území, ale zajišťující návaznost a kontinuitu územně plánovací dokumentace.

V praxi existuje velká množina případů, kdy je změnou územního plánu negativně zasaženo do legitimního očekávání vlastníků pozemků či stavebníků/jiných účastníků řízení, případně do jimi již v době víře nabytých práv. V praxi se často stává situace, kdy k přijetí nového územního plánu dojde v průběhu běžícího správního řízení např. ještě před vydáním rozhodnutí, kterým se záměr umísťuje či povoluje. Stavebníci se pak ocitnou v situaci, kdy k realizaci předmětného záměru přistoupili, resp. museli přistoupit s důvěrou v platnou regulaci na daném území, ale jeho dokončení za stejných podmínek již není možné, neboť je v mezidobí přijat nový územní plán. Právě toto jsou situace, kterým článek 167 MPP předchází. V praxi se přitom může jednat o situace, kdy změnou ÚPD vznikne škoda značného rozsahu, pokud by v důsledku této změny došlo ke zmaření projektu zčásti nebo zcela financovaného z veřejných zdrojů, např. formou dotace nebo z veřejného rozpočtu. Aplikací článku 167 MPP je přitom možné předejít situacím, kdy vznikne škoda samotným zmařením realizace konkrétního záměru.