

Příloha P.228

kapitoly 15 textové části odůvodnění

[Pokračování odůvodnění]

Podatel navrhuje, aby byl čl. 167 MPP doplněn, resp. aby výslovně upravoval, jak je postupováno v případě řízení o změně záměrů před dokončením ve smyslu § 224 NSZ. Uvedený požadavek byl vyhodnocen jako relevantní a bylo mu vyhověno.

Článek 167 MPP obsahuje jasně a transparentně formulované hmotněprávní pravidlo, které stanovuje podmínky přípustnosti vybraných záměrů přímo v rámci regulativů návrhu MPP. Přejícný regulativ v čl. 167 MPP je formulován tak, že se ÚP SÚ aplikuje v řízeních podle stavebního zákona a NSZ u těch záměrů, u nichž byla tato řízení zahájena před účinností MPP, ale současně nebyla tato řízení ke dni účinnosti MPP ještě dokončena (dále jen „nedokončená řízení“). Článek 167 odst. 2 MPP pak obsahuje typologické vymezení řízení, která se pro účely výkladu odstavce 1 předmětného článku rovněž považují za nedokončená a v nichž se tedy v otázce posouzení přípustnosti konkrétních záměrů rovněž budou aplikovat regulativy dle ÚP SÚ. V odstavci druhém předmětného článku jsou explicitně uvedena řízení o opravných prostředcích, řízení přezkumná a soudní a řízení opakovaná navazující na zrušení rozhodnutí. Jedná se o řízení, která navazují na povolovací řízení vymezená v odstavci prvním předmětného článku, a spolu s povolovacím řízením konkrétního záměru tak tvoří z hlediska vydání pravomocného rozhodnutí o povolení záměru (nebo zamítnutí žádosti o povolení) jeden celek (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Afs 143/2014–22, nebo rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47). Odstavec druhý tedy zpřesňuje a blíže rozvádí odstavec první článku 167 MPP.

Smyslem a účelem regulativu je obecně zajištění důvěry a přiměřené kontinuity územního plánu, ochrana nabytých práv, dobré víry a legitimního očekávání dotčených osob, omezení retroaktivních účinků návrhu MPP a zajištění postupné adaptace na něj.

Možnost, vhodnost a potřebnost zmírňujícího regulativu pro již zahájené, ale dosud nedokončené záměry potvrdila i judikatura (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 5. 2025, č. j. 64 a 1/2025-290 v bodech 155 až 158 rozsudku) a nadřízený orgán územního plánování (metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 3. 10. 2025, č. j. MMR-66632/2025-81).

Přijatý regulativ má tedy především poskytnout ochranu práv stavebníků nabytých v dobré víře v platnou územní regulaci. Tato ochrana spočívá v zajištění, že záměry, které byly naprojektovány a o nichž bylo zahájeno povolovací řízení dle regulativů ÚP SÚ, budou ve stále probíhajícím povolovacím řízení nadále posuzovány dle těchto regulativů a získání povolení tak nebude zmařeno pouze v důsledku přijetí nové územní regulace, s níž budou případně tyto záměry v rozporu. Takto vymezený účel lze přitom naplnit pouze v případě, že stejným způsobem budou posuzovány tyto záměry rovněž v navazujících řízeních o opravných prostředcích, přezkumném a soudním řízení a v opakovaném řízení (obnova řízení a nové rozhodnutí dle č. 100 a násl. správního řádu). Tato skutečnost vyplývá již ze samotného (teleologického) výkladu odstavce 1 článku 167 MPP, tedy smyslu a účelu jeho přijetí.

Stejně tak, by se předmětný regulativ měl uplatnit v případě, kdy je záměr podle odstavce 1 článku 167 MPP předmětem řízení o změně záměru před jeho dokončením dle § 224 NSZ. Řízení o změně záměru před dokončením lze zahájit před okamžikem dokončení stavby,

pokud původní návrh, který stavební úřad povolil, potřebuje stavebník změnit. Může se přitom jednat o dva okruhy změn, jednak změny oproti vydanému povolení a jednak změny oproti dokumentaci pro povolení stavby ověřené stavebním úřadem. Současně zákon výslovně stanoví, že změnu záměru před dokončením lze realizovat jen na základě povolení. Změna záměru před dokončením se tedy vztahuje jen na změny teprve zamýšlené a dosud neprovedené.⁷ Předmětné řízení o změně záměru před dokončením tak svou podstatou představuje, obdobně jako řízení výslovně uvedená v odstavci 2, jeden celek s povolovacím řízením, neboť je jím realizována změna již povoleného záměru. Neshledáváme přitom legitimní důvod, proč by se i na tyto navazující změny již povolených záměrů neměly rovněž aplikovat původní regulativy dle ÚP SÚ. V opačném případě by přechodné ustanovení nechránilo ty záměry, u nichž je před jejich dokončením nutné provést změnové řízení, a to třeba i v případech, kdy tato potřeba objektivně nevznikla v důsledku jednání samotného stavebníka, ale např. v důsledku změn vnějších okolností, které stavebník ze své podstaty nebyl schopen nikterak ovlivnit. Přitom pokud by tyto okolnosti nastaly před vydáním povolení a ke změně by došlo ještě v průběhu povolovacího řízení, bylo by možné tuto změnu provést dle regulativů ÚP SÚ. Rozdílný přístup však není legitimně odůvodněn a stavebníci realizující změnu záměru před dokončením dle § 224 NSZ, tj. po vydání pravomocného rozhodnutí, by byli neodůvodněně znevýhodněni. Taková regulace by nesplňovala základní požadavek na nediskriminační a rovné nastavení regulativů přijaté ÚPD. Aplikace přechodného ustanovení i na změny záměrů dle odst. 1 článku 167 MPP před jejich dokončením vyplývá rovněž ze samotného teleologického výkladu článku 167 MPP, tj. smyslu a účelu přijaté regulace, kterým je zejména ochrana práv stavebníků nabytých v dobré víře a zajištění kontinuity přijaté územní regulace. *Argumentum a maiori ad minus* uvedené přitom platí i pro změny záměrů před dokončením, které byly ke dni účinnosti MPP již povoleny, neboť v obou případech se stavebník nachází ve stejném postavení a jeho práva nabytá v dobré víře by měla požívat stejné ochrany. V opačném případě by regulativ nesl prvky diskriminace a nerovného přístupu k adresátům předmětné ÚPD.

Z výše uvedených důvodů se došlo k rozhodnutí předmětnému požadavku vyhovět a to tak, že demonstrativní výčet druhů řízení uvedený v článku 167 odst. 2 textové části MPP bude explicitně doplněn i o řízení o změně záměrů před jejich dokončením podle § 224 NSZ. Současně bude doplněno příslušné odůvodnění této změny v kapitole 9 textové části odůvodnění.

Dle § 53 odst. 2 stavebního zákona platí, že: „[d]ojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.“ Výše uvedené upřesnění nepředstavuje podstatnou úpravu návrhu MPP vyžadující konání opakovaného veřejného projednání ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona.

⁷ HOLUBKOVÁ, Hana, KORBEL, František, HORN, Kryštof, BURSÍKOVÁ, Lenka. § 224 [Změna záměru před dokončením]. In: BURSÍKOVÁ, Lenka, KORBEL, František, ČERNÝ, Pavel, LACHMANN, Martin, ROZTOČIL, Aleš, BOHADLO, David a kol. Stavební zákon. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 1817.

Obsahové vymezení podstatné úpravy návrhu územního plánu dle § 53 odst. 2 stavebního zákona bylo dovozeno postupně zejména na základě judikaturní praxe krajských soudů a Nejvyššího správního soudu.

Podstatnou úpravou územního plánu je dle judikatury správních soudů úprava, která:

- přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než původní návrh, a tato změna není jednoznačně ve prospěch této osoby,
- změnila charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech,
- se nově dotýká veřejných zájmů, přičemž dotčený orgán nemohl uplatnit své stanovisko,
- se nově dotýká vlastnických práv, přičemž vlastník nemohl vznést námitku,
- podstatně změnila návrh řešení, přičemž veřejnost nemohla uplatnit připomínky.

A contrario jsou úpravy, které nenaplnují výše uvedená judikaturní kritéria, považovány za nepodstatné.

Nejvyšší správní soud se v rozsudku č. j. 6 Ao 7/2011-74, ze dne 8. 2. 2012 vyjádřil k obecným rysům podstatné úpravy následovně:

„K tvrzení navrhovatelky, že odpůrce měl porušit ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona, neboť měl podle jejího názoru provést opakované veřejné projednání, Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že opakované veřejné projednání podle citovaného ustanovení stavebního zákona je nutné provést pouze tehdy, pokud při objektivním posouzení došlo k podstatné změně navrhovaného územního plánu ve vztahu k jím řešenému území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, ohledně zrušení etapizace výstavby). Na základě výhrad pořizovatele sice došlo ke změnám v navrhovaném územním plánu (ve vztahu k navrhovatelce zejm. k nevyhovění jejich námitek směřujících do určení předmětné nemovitosti jako místní komunikace), ale tyto úpravy nezměnily charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech. Z vyjádření odpůrce při jednání soudu totiž vyplynulo, že těmito změnami většinou reagoval na upřesňující požadavky dotčené veřejnosti ohledně řešeného území. Z pouhého faktu množství připomínek (v posuzovaném případě 22, převážně odstraňující formální chyby a upřesňující územní plán), případně z dotčení různorodých zájmů (zde zejm. navrhovatelky a jejího manžela), které může být subjektivně vnímáno třeba i velmi citelně, nelze dovozovat, že by došlo k podstatné změně návrhu územního plánu.“

Z citované judikatury je zřejmé, že za podstatnou úpravu návrhu územního plánu se označuje taková úprava, která mění charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech. Jedná se o takovou změnu, při níž objektivně došlo k podstatné změně navrhovaného územního plánu ve vztahu k jím řešenému území. Současně za podstatnou úpravu územního plánu dle soudů nelze označit změnu, která je jednoznačně ve prospěch konkrétních osob/adresátů dané regulace (srov. např. rozsudek NSS 1 Ao 1/2009-185 ze dne 23. 9. 2009).

Změna spočívající v upřesnění článku 167 odst. 2 MPP nepředstavuje úpravu MPP, která by měnila charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech, ani

při ní objektivně nedochází k podstatné změně navrhovaného územního plánu ve vztahu k jím řešenému území. Současně je tato změna představuje pouze upřesnění článku 167 vyplývající již z teleologického výkladu tohoto článku a podstaty smyslu přijetí tohoto regulativu, která svou povahou představuje změnu ve prospěch případných adresátů této regulace (konkrétních stavebníků). Ze všech těchto důvodů není tuto změnu nutné znovu projednat v opakovaném veřejném projednání ve smyslu § 52 odst. 3 stavebního zákona.