

Možnosti přechodných ustanovení v územních plánech či regulačních plánech

Metodické sdělení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) objasňuje, zda územně plánovací dokumentace může obsahovat, podobně jako právní předpis, přechodná ustanovení stanovující její vlastní aplikační pravidla z časového hlediska, tj. pravidla pro aplikaci buď staré, nebo nové územně plánovací dokumentace či její změny.

Stavební zákon, správní řád ani jiný právní předpis tuto otázku výslovně neřeší, tj. ani neupravuje, ani nezakazuje.

V souladu se stávající i dřívější právní úpravou na úseku územního plánování i podle ustálené soudní judikatury (vycházející z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006, č. j. 30 Ca 24/2005-36, č. 904/2006 Sb. NSS, a potvrzené rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016, č. j. 4 As 134/2016-23 nebo ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37) se záměry posuzují z hlediska jejich souladu s územně plánovací dokumentací **platnou a účinnou** v době vydávání rozhodnutí o povolení záměru (dříve územního rozhodnutí). Tomu odpovídá obecný princip formulovaný judikaturou správních soudů, že správní orgány rozhodují podle právní úpravy platné a účinné k datu svých rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2014, č. j. 3 Ads 37/2012-30, č. 3054/2014 Sb. NSS). Předmětný princip platí i pro odvolací řízení, jestliže zákon nestanoví něco jiného, tj. *„Dojde-li v průběhu odvolacího řízení nebo řízení o rozkladu ke změně právní úpravy, orgán rozhodující o odvolání/rozkladu musí zohlednit a akceptovat novou úpravu, účinnou v době svého rozhodování.“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2014, č. j. 8 As 114/2013-36). V přezkumném řízení pak platí § 96 odst. 2 správního řádu, podle kterého *„Soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání...“*. Obdobně podle § 75 odst. 1 soudního řádu správní soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Při povolování záměru je zkoumán soulad záměru mimo jiné s územně plánovací dokumentací a s právními předpisy v jejich účinném znění. Rozhodující je znění právních předpisů i územně plánovací dokumentace ke dni vydání povolení záměru, resp. rozhodnutí odvolacího orgánu.

Z tohoto hlediska je na povolení záměru nahlíženo¹ podle výše citovaných ustanovení správního řádu a soudního řádu správního rovněž v případě správního nebo soudního přezkumu. Tento přístup může mít v jednotlivých případech závažné důsledky, a to tehdy, pokud stavebník vynaloží prostředky na přípravu záměru, včetně například koupě pozemku, přípravy projektové dokumentace záměru, opatřování stanovisek dotčených orgánů a vlastníků technické a dopravní infrastruktury atd., přičemž jeho záměr by byl v závěrečné fázi povolování zamítnut, protože se v průběhu řízení změnil právní stav území z důvodu změny územně plánovací dokumentace.

¹ Jestliže dojde i v rámci odvolacího řízení ke změně územního plánu, má odvolací orgán za aktuální judikatury povinnost vycházet z nového znění územního plánu i z nového znění právních předpisů (viz odkazovaný rozsudek NSS 8 As 114/2013).

Změna územně plánovací dokumentace je tak poměrně zásadním zásahem do **legitimního očekávání** stavebníků, kteří činí jednotlivé kroky v dobré víře, že jimi navržený záměr je v souladu s regulací v daném území a bude možné jej povolit a realizovat.

Právní předpisy obdobné dopady jejich změn zpravidla zmírňují stanovením **přechodných ustanovení** (k tomu blíže výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2014, č. j. 8 As 114/2013-36). Nabízí se proto myšlenka, zda lze podobným způsobem postupovat i v případě územně plánovací dokumentace. Územně plánovací dokumentace se vydávají ve formě opatření obecné povahy. Podle § 171 správního řádu opatření obecné povahy není právním předpisem, ale má s právními předpisy některé shodné prvky, zejména stanovení obecně závazných pravidel pro všechny adresáty v území. To znamená, že na rozdíl od individuálních rozhodnutí zasahují jeho dopady do neurčitého a potenciálně velkého okruhu osob, a proto vyvolávají analogickou potřebu zmírnit tyto dopady intertemporálními (mezičasovými/přechodnými) pravidly v případech, kdy by se jevílo použití nové úpravy nepřiměřeně přísné a zasahující do legitimního očekávání a právní jistoty adresátů v území.

Přechodná ustanovení či jiné regulativy v nové či změněné územně plánovací dokumentaci, které by tento problém řešily, jsou tak bezpochyby z **věcného hlediska vhodné** k zachování právní jistoty v území. Otázkou je, zda je to při absenci výslovné právní úpravy možné.

Otázku, zda obec může ve své územně plánovací dokumentaci stanovit i takové regulativy, které právní předpisy výslovně neupravují, řešil již **nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17**, ve věci územního plánu města Pec pod Sněžkou. Ústavní soud v právní větě tohoto nálezu uzavřel, že „*Přijme-li územně samosprávný celek při realizaci svého ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy České republiky územně plánovací dokumentaci, která obsahuje jiné prvky regulace, než lze dovodit z vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, přičemž nelze dovodit rozpor této regulace s příslušnými ustanoveními zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zejména s obecně formulovanými kautelami jeho § 18 a § 43 odst. 1), pak takové jednání nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonitosti a ústavnosti, nezasahuje-li do věcí, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů.*“

Zastupitelstvo rozhoduje o přijetí a vydání územně plánovací dokumentace v samostatné působnosti, která je projevem ústavně zaručeného práva obce na samosprávu ve smyslu čl. 100 Ústavy České republiky, v jehož rámci a v mezích právních předpisů může obec činit vše, co není zákonem zakázáno, a není nucena činit nic, co jí zákon neukládá. To potvrdil i další **nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11** ve věci územního plánu města Rokytnice nad Jizerou, v němž se Ústavní soud zabýval vztahy státní správy a samosprávy při vydávání územně plánovací dokumentace: „*Do samostatné působnosti obce na základě zvláštních zákonů patří též schvalování územně plánovací dokumentace. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy. Vydání opatření obecné povahy je sice výkonem veřejné moci, současně jde však o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Územní samospráva není jen veřejnou mocí, ale rovněž ústavně zaručeným právem obcí a krajů. Dle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu. Ústavní definice tohoto pojmu nemůže být závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty principu územní samosprávy, který je jednou ze základních hodnot demokratického a právního státu a který jako ústavní princip musí požívat ústavní ochranu.*“

Na základě uvedených nálezů je nutné shora uvedenou otázku zodpovědět tak, že **obec 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.

Vždy se však bude jednat pouze o regulativy samotné územně plánovací dokumentace, jejíž vydání je v kompetenci obce. Územně plánovací dokumentace nemůže modifikovat procesní pravidla pro řízení o povolení záměru, která jsou daná přímo stavebním zákonem. Aktem samosprávy totiž nelze rozhodovat o tom, v kterých případech, v jakých mezích a jakým způsobem se uplatní státní moc ve správním řízení vedeném orgány veřejné správy. Samospráva však může prostřednictvím vydání územně plánovací dokumentace stanovit jedno z kritérií pro povolování záměrů orgány státní správy. **Intertemporální pravidlo proto musí být obsahovou součástí územně plánovací dokumentace a musí být formulováno jako její vlastní regulativ.** Pro úplnost je třeba doplnit, že prostřednictvím územně plánovací dokumentace, kterou vydává obec, není možné zasahovat do nadřazené územně plánovací dokumentace, tj. do zásad územního rozvoje nebo do územního rozvojového plánu². Tato nadřazená územně plánovací dokumentace se uplatní na záměry buď podle svých vlastních přechodných ustanovení či podle obecného principu vyjádřeného výše.

Jestliže platí, že obec může rozhodnout o tom, zda územní plán vydá nebo nevydá, může proto podle argumentu *a maiori ad minus* rozhodovat také o podrobnějších podmínkách jeho uplatnění, včetně úpravy zvláštních regulativů pro určité 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.

Pokud bychom se pokusili pokračovat v úvaze dále, mohli bychom rozlišit standardní přechodná ustanovení typu „řízení započatá před nabytím účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadní právní úpravy“, která upravují postup správních orgánů v přechodném období náběhu nové právní úpravy a která z výše popsaných důvodů nemohou být součástí územně plánovací dokumentace obce, od stanovení podmínek pro rozhodování (regulativů), jaké jsou stanoveny na základě zákonného zmocnění územním nebo regulačním plánem a která mohou být jeho součástí.

Možná rizika spojená se zavedením přechodných ustanovení do územního plánu nebo regulačního plánu.

Přestože popsaný regulativ mající charakter přechodného ustanovení vede k tomu, že pro určitou předem vymezenou skupinu záměrů se bude aplikovat dosavadní územně plánovací dokumentace, která byla řádně projednána a nabyla v souladu se zákonnými požadavky platnosti a účinnosti před vydáním nové územně plánovací dokumentace obce, nevylučuje to, aby se stavebník dobrovolně podrobil regulaci dle nového územního či regulačního plánu. Může tak učinit podáním žádosti o povolení záměru až po nabytí účinnosti nové územně plánovací dokumentace obce (případně, pokud již žádost podal, vzít tuto zpět a po nabytí účinnosti nové územně plánovací dokumentace ji podat znovu).

V případě třetích osob jsou jejich námitky do značné míry eliminovány tím, že nikdo nemá veřejné subjektivní právo na to, aby byla vydána budoucí územně plánovací dokumentace a aby nabyla

² Skutečnost, že přechodné ustanovení ÚP/RP stanoví použití předchozího ÚP pro řízení zahájená před nabytím účinnosti nového ÚP ještě neznamená, že přechodné ustanovení je v rozporu § 112 SZ. Předpokládáme, že poslední znění předcházejícího ÚP bude vždy v souladu s nadřazenou ÚPD v době, kdy bude vydávána nová ÚP. Tento soulad bude ještě nějakou dobu platit, neboť nadřazená ÚP není měněna často, jedná se o řády jednotek let. Pokud však dojde k průtahům v řízení u povolení některého z konkrétních záměrů, u kterého se dostane předchozí ÚP do rozporu se ZÚR, případně ÚRP a současně tedy nebude ani v souladu s novým ÚP, nebude jej možné povolit. Jelikož nebude možné ani již změnit předcházející ÚP, bude muset být žádost o povolení záměru zamítnuta, neboť nebude v souladu s územně plánovací dokumentací. Jak bylo uvedeno výše, předpokládáme, že takových situací však bude minimum.

účinnosti a aplikovatelnosti podle jeho představ. Obec dokonce nemusí vydat územně plánovací dokumentaci vůbec a i takový postup bude legální, neboť neexistuje právní povinnost mít územní či regulační plán.

Teoreticky je možné uvažovat o tom, zda konkrétní regulativ mající charakter přechodného ustanovení není svévolný, nepřiměřený či diskriminační. I zde se však lze domnívat, že stěžít může být svévolný, nepřiměřený či jakkoli jinak diskriminační samotný fakt, že pro určité záměry, u nichž je to odůvodněno legitimními zájmy a požadavkem právní jistoty, se použije dosavadní územně plánovací dokumentace, k níž měli možnost se všichni již v minulosti vyjádřit a napadnout ji.

I pokud by došlo k napadení regulativu majícího charakter přechodného ustanovení, měl by být v rámci přezkumného nebo soudního řízení přezkoumáván především regulativ dosavadní územně plánovací dokumentace, který by se měl podle přechodného ustanovení použít, neboť potenciálně pouze ten se může dotýkat něčích práv. Nicméně ve vztahu k němu již obvykle uplynuly lhůty pro přezkumné řízení i pro soudní přezkum (pozn.: po novele § 101a odst. 1 soudního řádu správního provedené zákonem č. 314/2025 Sb. již od 1. 1. 2026 nebude možné zrušit územní plán ani jeho část po uplynutí 1 roku ani v případě incidenčního přezkumu).

Přezkum samotného regulativu majícího charakter přechodného ustanovení před soudem bude značně omezen tím, že tento regulativ, sám o sobě, nemůže zasahovat do něčích práv.

V každém případě platí, že jakýkoli byť jen potenciální problém s popisovanými regulativy by se neměl dotknout nové územně plánovací dokumentace jako celku, a to z důvodu konstantní judikaturou definovaného **principu zdrženlivosti** soudní moci při přezkumu věcných řešení v územně plánovací dokumentaci v rámci ústavně zaručeného práva na samosprávu a nezbytnosti zajistit ochranu práv jednotlivců pouze před „zjevnými excesy“ [nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 či sp. zn. III. ÚS 3817/17 či rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. NSS 2 Ao 2/2007 (1462/2008 Sb. NSS), sp. zn. 6 Ao 6/2010 (2552/2012 Sb. NSS), sp. zn. 7 Aos 2/2012, sp. zn. 1 As 97/2022, sp. zn. 1 As 81/2023 a další].

Otázkou možnosti zařazení přechodných ustanovení do územně plánovací dokumentace, včetně analýzou popisovaných rizik, se v nedávné době zabýval **rozsudek Krajského soudu v Brně** ze dne 13. 5. 2025, č. j. 64 A 1/2025-290 ve věci územního plánu statutárního města Brna. V bodech 155 až 158 rozsudku soud konstatoval následující:

*„155. Navrhovatel má pravdu, že pro posouzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací je rozhodný vždy skutkový a právní stav v době vydání územního rozhodnutí, resp. jiného obdobného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu, kterým se stavba umísťuje v území. Pokud tedy v případě navrhovatele bude nadřízený krajský úřad rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí o povolení záměru až nyní za účinnosti územního plánu, pak skutečně bude rozhodné znění napadeného územního plánu. Nicméně **diskutované intertemporální pravidlo je rovněž jeho součástí** a krajský úřad bude muset i toto pravidlo zohlednit při svých úvahách. To znamená, že bude muset nahlížet na záměr jako na přípustný z pohledu jeho souladu s územním plánem i přesto, že došlo v území k podstatné změně regulativů. **Intertemporální pravidlo, jež je součástí územního plánu, je pro orgány územního plánování i stavební úřad závazné.***

*156. **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 území. Příprava záměru je většinou spojena s vynaložením nemalých finančních nákladů, časového, organizačního a osobního úsilí, přičemž postupuje-li stavebník v dobré víře v to, že podle původního územního plánu byl připravovaný záměr přípustný, zaslouží si jeho dobrá víra ochranu. Územní plán dobrou vírou a legitimní očekávání stavebníků při splnění předem stanovených podmínek chrání, a dává jim určitou míru právní jistoty, že jednou povolený záměr bude možné realizovat i po účinnosti územního plánu. Dané intertemporální pravidlo tak v podstatě vtahuje do územního plánu prvky dřívějšího územního plánu z roku 1994 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.

157. Obdobná úvaha platí ale analogicky i ve vztahu k osobám, které se mohou cítit negativně dotčeny účinky intertemporálního pravidla, např. k sousedům, kteří mohou být nespokojeni s tím, že územní plán připouští záměr, který není v souladu s aktuálně platnými regulativy územního plánu. **I oni však musí respektovat dobrou víru stavebníka, přičemž nemají veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán byl schválen v podobě, která zakazuje v jejich okolí určité stavební záměry, se kterými nesouhlasí, a to zvláště v situaci, kdy stavebníkovi svědčí dobrá víra, která je hodná ochrany.** Tím samozřejmě není dotčeno právo takových třetích osob ve vztahu k záměrům, jež jsou přípustné podle intertemporálního pravidla, namítat porušení jiných požadavků na výstavbu a umístění záměru plynoucích z obecně závazných právních předpisů, vč. případných imisí.

158. 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 nespatřuje na dotčeném ustanovení nic vadného a nezákonného.**“

Příklad návrhu znění regulativu majícího charakter přechodného ustanovení,

jehož účelem je zajistit právní jistotu stavebníka, který svou žádost o povolení záměru podal a jehož řízení o povolení záměru bylo zahájeno ještě za účinnosti předchozího územního plánu:

„Záměry, u nichž bylo před datem nabytí účinnosti **územního plánu ...** zahájeno řízení o jejich povolení podle zákona č. 183/2006 Sb. nebo zákona č. 283/2021 Sb., které k datu nabytí účinnosti **územního plánu ...** nebylo dokončeno, se pro účely **územního plánu ...** považují za přípustné v rozsahu, v jakém byly přípustné dle regulativů **(předchozího) územního plánu ...** vydaného usnesením Zastupitelstva **obce ...**, ve znění účinném k poslednímu dni účinnosti **(předchozího) územního plánu....** Za nedokončená řízení se považují i řízení o opravných prostředcích, řízení přezkumná a soudní, jakož i opakovaná řízení navazující na zrušení rozhodnutí.“

Upozornění:

Ministerstvo upozorňuje, že uvedení přechodných ustanovení v ÚP/RP je možností pro obce, které v průběhu zpracování a projednání ÚP/RP identifikují možný problém s kontinuitou připravovaných záměrů po vydání nového ÚP/RP. **Nejde v žádném případě o nezbytnou součást ÚP/RP. Přechodná ustanovení v ÚP/RP by měly obce využívat jen v případě, že je považují za potřebné a důvodné, tj. využití přechodných ustanovení musí být odůvodněno.** Je třeba zdůraznit, že odpovědnost za uvedení přechodných ustanovení v ÚP/RP, za jejich formu a obsah nese schvalující orgán, tj. zastupitelstvo obce.

Ing. arch. MgA David Mateáško,
ředitel odboru územního plánování

.....