



■ OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY - PAM. ZÓNY A ÚZEMNÍ PLÁNY

Metodický den urbanistů a editorů PaGIS

Martin Čerňanský

10. května 2022

Úvod a definice

- Opatření obecné povahy (OOP) je zvláštní úkon správního orgánu na hranici **mezi správním aktem** (rozhodnutím) a **právním předpisem** (zákon).

Jde o **obecně konkrétní úkon** na rozdíl od rozhodnutí, které je individuálně konkrétní akt. OOP má **obecný okruh adresátů** a **konkrétně určený předmět**.

- Do českého právního řádu institut OOP zaveden zejména **zákonem č. 500/2004 Sb. (správní řád)** s účinností od 1. 1. 2006. Podle judikatury může být aplikován i zpětně. Stroze zastoupen i v **zák. č. 183/2006 Sb. (stavební zákon)**.
- **Správní řád** je předpisem upravujícím správní řízení, tj. **formalizovaný postup správního úřadu**, kterým orgán veřejné moci jedná s fyzickými nebo právnickým osobami.

Účelem správního řízení je mj.

- :: vydání rozhodnutí
- :: uzavření veřejnoprávní smlouvy
- :: **vydání OOP**



Související pojmy

- **Právní předpis** je normativní právní akt a psaný pramen práva. Je vydán orgánem veřejné moci a obsahuje právní normy jako obecně závazná pravidla.
- **Správní akt** je konkrétní správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry **určených osob**.
- **Rozhodnutí** je individuální právní akt orgánu veřejné moci, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti určených osob. Zasahuje do oblasti právních vztahů individuálních subjektů.

Rozhodnutí je výsledkem aplikace práva **v oblasti hmotněprávní nebo procesní**. Orgán musí mít k vydání

- :: pravomoc (způsobilst)
- :: kompetentnost (působnost)
- :: příslušnost (místní, při odvolání funkční)



■ OOP je vymezeno v § 171–174 správního řádu, část šestá

■ § 171

Podle této části postupují **správní orgány** v případech, kdy jim **zvláštní zákon** ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.

Správní a soudní rozhodnutí (právní výklad z důvodu strohého vymezení OOP v SŘ a SZ)

Rozsudek NSS 1 Ao 1/2006-74, nález Pléna ÚS Pl. 14/07:

Nejvyšší správní soud se přiklonil k materiálnímu pojetí OOP při upozadění významu jeho právní formy, stejný závěr obsažen i v nálezu Pléna Ústavního soudu.

Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS:

Soud je povinen se zabývat nejprve **pravomocí** orgánu vydat OOP a jeho **působností**, dále **postupem**. Po kompetenčních a procesních otázkách následuje posouzení **souladu se zákonem** (hmotněprávními ustanoveními) a na závěr **přezkum obsahu z hlediska jeho proporcionality**.

Rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS:

Konkrétnost předmětu (využití určitého území) a **obecnost adresátů** (dopadá na každého, kdo chce v místě stavět) změna územního plánu - i za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. – splňuje. Schválení či změna ÚPD jsou OOP, k jehož **přezkumu** je oprávněn **NSS (nově též krajské soudy)**.

■ OOP je vymezeno v § 171–174 správního řádu, část šestá

Správní a soudní rozhodnutí

Usnesení NSS ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44, č. 1276/2007 Sb. NSS

... z tohoto hlediska tedy ÚP VÚC Břeclavska opatřením obecné povahy není.

POZOR! Formální pojetí opatření obecné povahy překonáno rozhodnutím ÚS Pl. 14/07 a následnou rozhodovací praxí.

Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. n. u. ÚS:

Materiálnímu chápání OOP ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu. ÚS ve vztahu k posuzované věci podtrhuje možnost **soudní ochrany práv stěžovatelů již v etapě schvalování ÚPD, kterou nelze plně kompenzovat dostatečnou ochranou jejich práv v následných fázích stavebního řízení.**

Nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, č. 57/2009 Sb. n. u. ÚS:

Ústavní soud má za to, že úroveň ochrany veřejných subjektivních práv je v pozdějších fázích stavebního řízení méně efektivní než v řízení o zrušení opatření obecné povahy. **Standard přezkumu OOP nemůže být nižší než v případě individuálních a normativních správních aktů.** ÚP omezuje možnost vlastníků dotčených pozemků rozhodnout o způsobu užívání věci, např. vymezením zastavitelné či nezastavitelné plochy či určením způsobu využití území, a rovněž z tohoto důvodu nelze OOP vyloučit ze **soudního přezkumu.**

■ OOP je vymezeno v § 171–174 správního řádu, část šestá

Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS:

Stavební zákon rozlišuje dva prostředky, kterými lze proti ÚP brojít: námitky a připomínky.

Námitky může vznést **jen taxativně vymezený subjekt**, který musí být tímto návrhem dotčen, uplatnit **připomínky může každý**.

Pojem "dotčenosti" (§ 52 odst. 2) je však nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. "Mezující soused" (tj. se společnými hranicemi) má právo uplatnit námitky vždy; "nemezující soused" výjimečně. NSS se při hodnocení zákonnosti změny územního plánu řídí **zásadami proporcionality a zdrženlivosti** a podle okolností konkrétní věci může **zrušit i jen její část**, pokud charakter napadeného aktu takového rozdělení umožňuje.

Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86, č. 2405/2011 Sb. NSS:

Účinností zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl zaveden do soudního řádu správního institut opatření obecné povahy, se změnila povaha **nařízení obce o stavební uzávěře**. Takové nařízení již nadále není z materiálního hlediska právním předpisem, nýbrž **opatřením obecné povahy**. Proto může **řízení o jeho zrušení** vést jen NSS, který je v případě důvodnosti návrhu oprávněn stavební uzávěru zrušit, byť ta byla vydána formou právního předpisu.

■ OOP je vymezeno v § 171–174 správního řádu, část šestá

Rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2010-93, č. 2322/2011 Sb. NSS:
Rozhodnutí o ochranném pásmu letiště je OOP.

Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010-44, č. 2464/2012 Sb. NSS:
Nařízení Správy NP Šumava, kterým se omezuje nebo zakazuje vstup na konkrétně vymezená území v rámci národního parku, je OOP.

Usnesení NSS ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010-65, č. 2321/2011 Sb. NSS:
Nařízení kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší) vydané k provedení § 48 odst. 2 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, je právním předpisem, nikoli OOP.

Usnesení NSS ze dne 29. 2. 2012, č. j. 3 Ao 9/2011-175:
Městské části hl. m. Prahy nebyly aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení MP hl. m. Prahy nebo jeho částí. Jelikož dosavadní rozhodovací praxe NSS zastávala opačné stanovisko, postoupil senát věc rozšířenému senátu. Ten následně v rozhodnutí 3 Ao 9/2011-219 potvrdil, že MČ hl. m. Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení MP hl. m. Prahy nebo jeho částí.

Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Aos 3/2013-33, č. 3005/2014 Sb. NSS:
Správní akt, kterým se mění nebo ruší OOP, je třeba rovněž pokládat za OOP.

■ OOP je vymezeno v § 171–174 správního řádu, část šestá

■ § 172

- (1) Návrh opatření obecné povahy s odůvodněním **správní orgán po projednání s dotčenými orgány** uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou **vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů** v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve **dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky**. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být **zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů**.
- (2) Není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. **Úplné znění** návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě **zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup**.

■ OOP je vymezeno v § 171–174 správního řádu, část šestá

■ § 172

- (3) Řízení o návrhu OOP **je písemné**, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. Dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí **na úřední desce nejméně 15 dnů předem**; oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, **je možné tuto dobu zkrátit**; nestanoví-li zákon jinak, musí zkrácená doba činit **nejméně 5 dní**.
- (4) K návrhu OOP může **kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy** mohou být OOP **přímo dotčeny**, uplatnit u správního orgánu **písemné připomínky** nebo na veřejném projednání **ústní připomínky**. Správní orgán je povinen se připomínkami **zabývat jako podkladem pro OOP a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění**.

■ OOP je vymezeno v § 171–174 správního řádu, část šestá

■ § 172

- (5) **Vlastníci nemovitostí**, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, **určí-li tak správní orgán, i jiné osoby**, jejichž oprávněné zájmy mohou být OOP přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu OOP **písemné odůvodněné námitky** ke správnímu orgánu **ve lhůtě 30 dnů** ode dne jeho zveřejnění. **Zmeškání úkonu nelze prominout.**

O námitkách rozhoduje správní orgán, který OOP vydává. Jestliže by vyřízení námitky vedlo k řešení, které přímo **ovlivní oprávněné zájmy** některé osoby jiným způsobem než návrh OOP, **a není-li změna zjevně též v její prospěch**, zjistí správní orgán její **stanovisko**. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění OOP (§ 173 odst. 1).

Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny OOP.

■ OOP je vymezeno v § 171–174 správního řádu, část šestá

Správní a soudní rozhodnutí

Usnesení NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS:

Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části **neuplatnil námitky či připomínky** ve fázích přípravy OOP, jej **nezbavuje práva takový návrh podat**.

Návrh nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí OOP může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby **posoudí soud**.

Soud je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by z rušení OOP podle návrhu způsobilo **újmu na jejich vlastních právech**. Návrhu na zrušení OOP nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že OOP navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, **nejde-li o návrh** podaný zvlášť oprávněným subjektem **k ochraně veřejného zájmu**.

■ OOP je vymezeno v § 171–174 správního řádu, část šestá

■ § 173

(1) Opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, **správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou**; opatření obecné povahy zveřejní též **na úředních deskách obecních úřadů** v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy **nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky**. Hrozí-li vážná **újma veřejnému zájmu**, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti **již dnem vyvěšení**; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění **může každý nahlédnout u správního orgánu**, který opatření obecné povahy vydal.

(2) Proti opatření obecné povahy **nelze podat opravný prostředek**.

(3) Povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, **lze exekučně vymáhat** jedině tehdy, **jestliže bylo vydáno rozhodnutí**, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla **osoba**, jež tuto povinnost má, **jmenovitě uvedena**.

■ OOP je vymezeno v § 171–174 správního řádu, část šestá

■ § 174

(1) Pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé *správního řádu*.

(2) Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v **přezkumném řízení**. **Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.**

Správní a soudní rozhodnutí

Rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS:

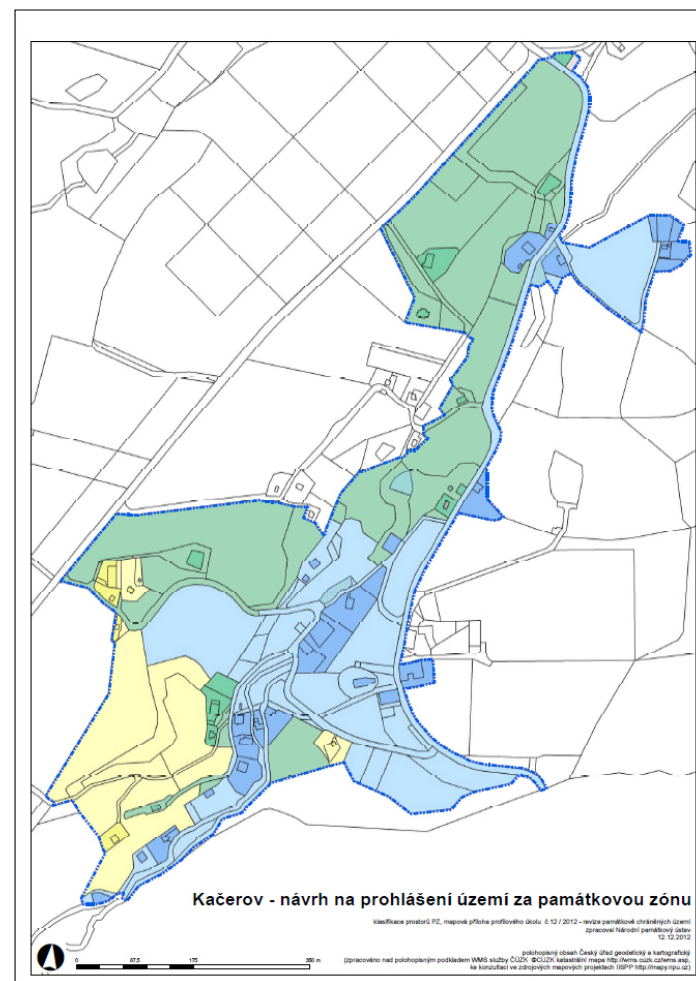
Správní akt, kterým se **v přezkumném řízení** ruší územní plán obce, je třeba pokládat za **OOP**. **Obec**, jejíž územní plán byl zrušen, **není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání**. Má však **postavení dotčené osoby** s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu **námítky**.

Proti zrušení územního plánu v přezkumném řízení se mohou **obec nebo jiné dotčené osoby bránit u soudu** návrhem dle § 101a s. ř. s.

Profilový úkol, návrhy na prohlášení

- Archivní a aktuální podklady
- mapy, plány, kresby, fotografie, průzkumy
- Grafické vyhodnocení území, identifikace hodnot
 - A - určující charakter
(prostory, kryté prostory, urbanistické bloky)
 - B - dotvářející charakter
(prostory, kryté prostory, urbanistické bloky)
 - C - doplňující charakter
(prostory, kryté prostory, urbanistické bloky)

Sytost barvy různá pro urbanistické bloky a prostory.
Kromě hodnot vhodné již na této úrovni zohlednit
i případné pohledové vazby.



Profilový úkol, návrhy na prohlášení

- Textové a grafické podklady dříve
 - dle stanovené metodiky, výčet vpravo
- Textové a grafické podklady dnes
 - dle struktury OOP, vzory poskytovány ÚOP při zadání profilového úkolu
 - určení podmínek ochrany

obecné podmínky, konkretizované podmínky
dle předmětu ochrany a v odpovídající podrobnosti

důraz na **odborné odůvodnění**, které může být následně využito v odborném vyjádření NPÚ k:
:: ÚPD / ZÚR, ÚP, RP
přestavbové a rozvojové plochy, forma staveb
:: PP a PD / STS, DÚR, DSP, DOS, DZA, DPS, RDS
přístavby, nástavby a novostavby v podrobnosti nad rámec příslušné ÚPD

V případě kladného stanoviska bude potřeba zpracovat, popř. dopracovat materiál podle stanovené metodiky.

Pro informaci uvádím náležitosti návrhů předkládaných Ministerstvu kultury:

- a) Označení lokality,
- b) název obecního úřadu,
- c) název krajského úřadu,
- d) stručnou charakteristiku předmětného území,
- e) stručnou důvodovou zprávu, ze které bude patrné, proč příslušná část obce je navržena k prohlášení za památkovou zónu, resp. uvést důvody ke změně hranic památkové zóny,
- f) slovní popis hranice území, vyjádřený pokud možno co nejpřesněji (pro jednotnost popisu je třeba uvádět začátek hranice na výrazném bodu, nejlépe v severní části lokality a dále pokračovat ve směru hodinových ručiček s tím, že do popisu jsou zahrnuty pozemky uvnitř navrhovaného území),
- g) mapu sídla formátu nejlépe A3 s grafickým vyznačením hranice a rozbořem území, ze kterého bude patrné, proč je sídlo nebo jeho část navrženo k prohlášení za památkovou zónu včetně číselných parcelních čísel,
- h) výčet kulturních památek zapsaných v ústředním seznamu,
- i) výčet objektů významných pro svou historickou nebo urbanistickou hodnotu vhodných pro prohlášení za kulturní památku,
- j) Součástí návrhu budou charakteristické fotografie (min. formát 13x18), ze kterých bude patrná prostorová skladba sídla a interier obce. Fotografie budou označeny datem pořízení záběru.

Děkuji.
S pozdravem

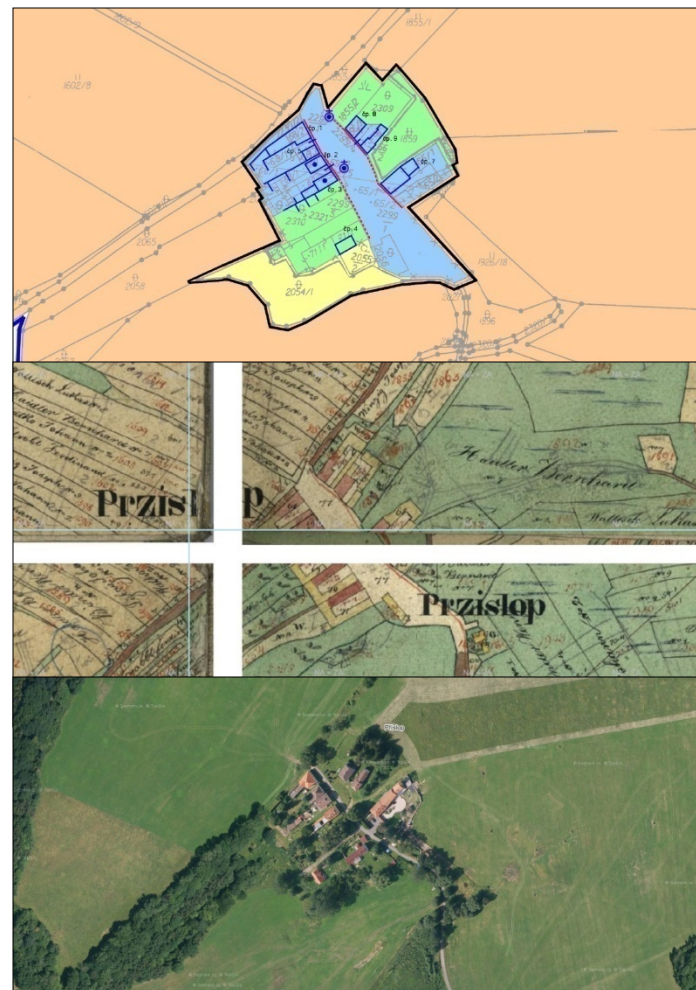


Příloha: dle textu

Vážená paní
Ing. Arch. Naděžda Goryczková
generální ředitelka
Národní památkový ústav
Valdštejnské náměstí 3
118 00 Praha 1

Profilový úkol, návrhy na prohlášení

- Odborná revize (dle půdorysu a typu sídla)
 - A - historické jádro / nejstarší část (kostel, zemědělské usedlosti, náves)
 - B - domkářská zástavba / mladší část (chalupy a domky tradičních forem)
 - C - sídelní vegetace / záhumenní část (sady, zahrady a další vegetační plochy)
 - D - přírodní a krajinné prostředí / ochranné pásmo (dominanty, silueta, panorama)
- Věcná revize (dle EDIS)
 - důsledně po hranicích existujících v KN (scelování dle vlastnictví pro snadnější evidenci !)
 - spojité území bez ostrovů, omezení „krčků“
 - bez „zubatého“ okraje



OOP – Prohlášené a navržené zóny

- **Dosud prohlášené VPZ a KPZ (s VPZ)**
<https://www.mkcr.cz/pamatkovye-zony-265.html>

Kačerov, OOP č. 1/2016 (vč. přezkumu, opravy hranice)
https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/kacerov_zdobnice-oop-podklad-pro-pdf-4173.pdf
<https://www.mkcr.cz/prezkumne-rizeni-ve-veci-opatreni-obecne-povahy-c-1-2016-o-prohlaseni-pamatkovye-zony-kacerov-obec-zdobnice-1945.html>
<https://www.mkcr.cz/opravne-rozhodnuti-opatreni-obecne-povahy-c-1-2016-o-prohlaseni-pamatkovye-zony-kacerov-obec-zdobnice-1643.html>

Komorní Lhota, OOP č. 2/2016 (změna prohlášení PZ)

Pavlovice, OOP č. 3/2016

Příslop, OOP č. 1/2017

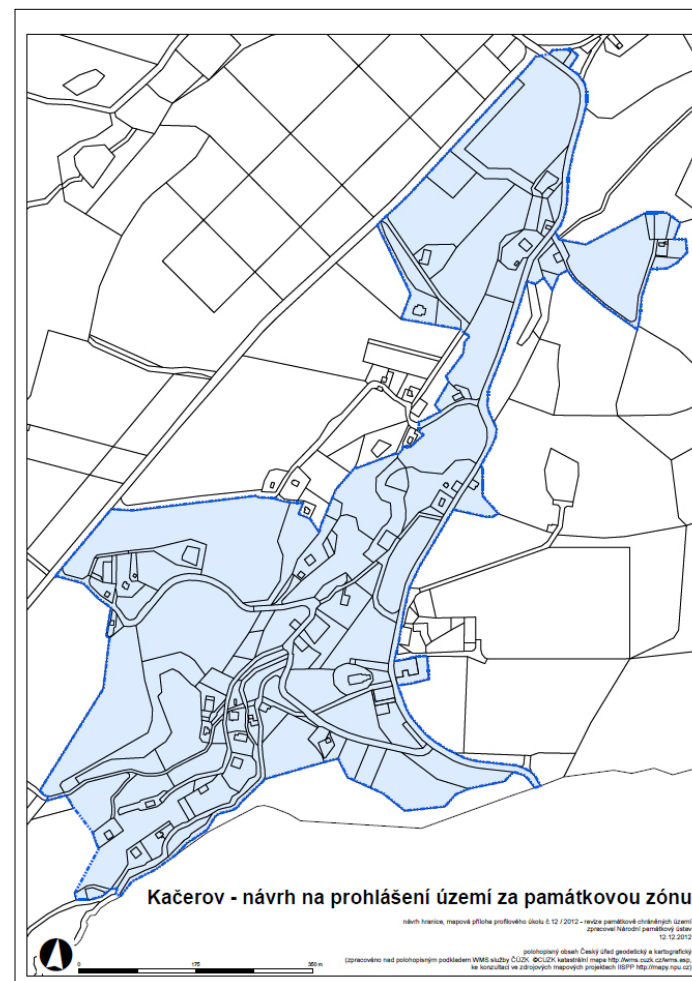
Třeština, OOP č. 2/2017

Uhřetice, OOP č. 1/2019 (úřední deska, verze bez razítka)

https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/oop_uhretice-prosinec-2019-11506.pdf
https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/uhretice_28110456329-8451.pdf
<https://www.mkcr.cz/opatreni-obecne-povahy-c-2018-o-prohlaseni-uzemi-s-historickym-prostredim-obce-uhretice-za-pamatkovou-zonu-a-urceni-podminek-jejich-ochrany-1783.html>

Žatecká chmelařská krajina, OOP č. 1/2021

- **Zpracované návrhy na prohlášení VPZ a KPZ**
Bezděčín (PÚ č. 8/21), Mravín (PÚ č. 8/21), Veselka (PÚ č. 8/21), Horní a Dolní Slověnice (PÚ č. 6/22) atd.



OOP – Textová část

■ Článek 1 - Předmět ochrany

Obecný a konkretizovaný předmět ochrany, tj. urbanistických, architektonických, historických, uměleckých, estetických a krajinných **kulturních hodnot**.

■ Článek 2 - Podmínky ochrany

Obecné a konkretizované podmínky ochrany ve vztahu ke stavbám a pozemkům vč. veřejných prostranství a dřevin. **Regulace** umístění nových staveb a zařízení i jejich přestaveb vč. využití, terénních úprav atd.

■ Článek 3 - Vymezení hranice památkové zóny

Slovní **popis hranice** dle aktuální katastrální mapy.

■ Článek 4 - Účinnost

Účinnost **patnáctým dnem** od zveřejnění.

Opatření obecné povahy
Nabylo účinnosti dne: 9.6.2016 *Chytrý*

 Ministerstvo kultury České republiky
Maltézské náměstí 1
118 11 Praha 1
telefon: 257 085 111
fax: 224 318 155
e-mail: epodatelna@mkkcr.cz

 MKCRX0087649

Zveřejněno dne: 25.5.2016 *Chytrý*

Sejmuto dne: 9.6.2016 *Chytrý*

Č.J.: MK 14623/2015 OPP



**Opatření obecné povahy č. 1/2016,
o prohlášení památkové zóny Kačerov, obec Zdobnice
a určení podmínek její ochrany**

Ministerstvo kultury, jako příslušný správní orgán, podle § 6 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákona č. 132/2000 Sb. a zákona č. 320/2002 Sb., a § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), vydává opatření obecné povahy, kterým

prohlašuje

část území s historickým prostředím osady Kačerov,
obec Zdobnice, k. ú. Kačerov u Zdobnice (k. ú. 792616),
okres Rychnov nad Kněžnou, kraj Královéhradecký,

za památkovou zónu.

Článek 1
Předmět ochrany

Předmětem ochrany v památkové zóně Kačerov jsou kulturní hodnoty zejména urbanistické, architektonické, historické, umělecké, estetické a krajinné, které mají hmotnou podstatu, dokládají urbanistický, stavebně historický a kulturní vývoj sídla a vytvářejí jeho prostředí. Předmětem ochrany je dochovaný příklad sídelního útvaru orlickohorského podhůří, celkové urbanistické rozložení objektů, struktura zástavby, charakter jednotlivých objektů, jejich vazba na přílehlou krajinu, komunikace, vodní toky a stopy jejího hospodářského využití v přílehlé krajině.

1

OOP – Textová část

■ Článek 5 - Poučení Odůvodnění

A. Textová část

Důvody k prohlášení památkové zóny

Vymezení předmětu a podmínek ochrany, vymezení
hranic území památkové zóny

Charakteristika předmětného území

Historický vývoj / u některých chybí

Zhodnocení hist. urbanismu a stavebního fondu

Přínosy památkové zóny

Dopady na práva a povinnosti vlastníků nemovitostí
Ostatní (přímo a nepřímo dotčené subjekty vč. NPÚ)

B. Grafická část / viz následující strana

K postupu vydání OOP dle část šesté SŘ

Rozhodnutí o uplatněných námitkách a připomínkách

Poučení / nově chybí

činnosti. Kromě nepočetného zbytku bohatších usedlostí jde o unikátní soubor sociálně vyhraněného typu staveb uchovávací si dosud svou architektonickou podobu bez vážnějších novodobých znehodnocujících zásahů. Základním znakem památkové zóny Kačerov je zachované prostorové a půdorysné uspořádání, tj. zasažení urbanisticko architektonické struktury s uceleným historickým sídelním uspořádáním do přírodního prostředí.

Prohlášením památkové zóny jsou vytvořeny podmínky pro zachování kvalit lokality s výraznou památkovou hodnotou. Je vymezeno památkově významné území, stanoveny zásady jeho ochrany a jsou vytvořeny podmínky pro stavební a další činnosti, které budou směřovat k ochraně území a zvýšení kvality životního prostředí.

Základem pro vymezení území památkové zóny byl provedený terénní průzkum. Revizí území a zhodnocení jeho historického a památkového významu provedl podrobně Národní památkový ústav (odborná organizace státní památkové péče) a na základě výsledků této revize bylo odbornou organizací státní památkové péče doporučeno prohlášení památkové zóny. Národní památkový ústav vycházel při zpracování návrhu na prohlášení památkové zóny z dostupné literatury, odborných pramenů a výsledků průzkumu území. Odborný průzkum spočíval v prověření dochovaných památkových hodnot. Především se jedná o hodnoty architektonické, urbanistické a historické. Z podkladů je zřejmé, že prohlášení památkové zóny Kačerov a navržené krajinářských, urbanistických a architektonických regulativů v předmětném území je ve veřejném zájmu vyplývající ze zákona č. 20/1987 Sb.

V současné době není v území vyhlášena žádná z forem plošné památkové ochrany. V případě, že by nebylo přikročeno k prohlášení území za památkovou zónu, mohlo by dojít k zániku památkových hodnot území v důsledku realizace nevhodných stavebních záměrů. Nenahraditelné hodnoty naší historie jsou zároveň hodnotami evropského kulturního dědictví a jejich opomíjení je v rozporu se zájmy státní památkové péče podle zákona č. 20/1987 Sb., i mezinárodních smluv, ke kterým Česká republika přistoupila, jako je například Úmluva o architektonickém dědictví Evropy, Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví a Evropská úmluva o krajině. Pouze v případě, že bude zavedena v území regulace podle zákona č. 20/1987 Sb., je možné zabezpečit, aby při stavební činnosti v území byly dostatečně respektovány a chráněny jeho památkové kvality.

Výkon státní správy v oblasti památkové péče probíhá ve značném rozsahu v návaznosti na zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon). Ve stavebních a územních řízeních jsou orgány památkové péče dotčenými orgány a jejich závazná stanoviska jsou podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu podle § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu. Hranice památkové zóny se jako sledovaný jev promítne postupem podle stavebního zákona do územně analytických podkladů.

Vymezení předmětu a podmínek ochrany, vymezení hranic území památkové zóny
Předmětem ochrany v památkové zóně jsou obecně vymezené kulturní hodnoty zejména architektonické, urbanistické, historické, umělecké, estetické a krajinné, které mají hmotnou podstatu, dokládají urbanistický, stavebně historický a kulturní vývoj sídla a vytvářejí jeho jedinečné prostředí. Specifikace konkrétních kulturních hodnot jednotlivých nemovitostí a stanovení podmínek pro jejich ochranu je věcí individuálních správních aktů. Při určování konkrétních kulturních hodnot památkové zóny a jednotlivých nemovitostí vycházejí správní orgány z vyjádření odborné organizace státní památkové péče, plánu ochrany, pokud je

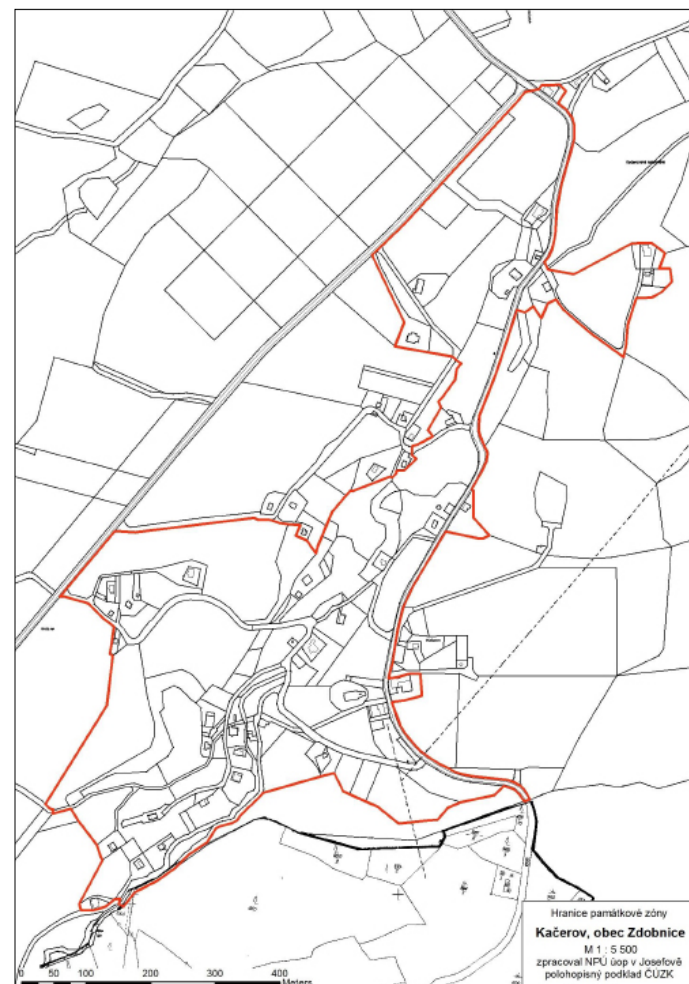
OOP – Grafická část

- Příloha k OOP č. __/rok
(první mapa v návrhu výnosu k MPR Brno z roku 1984,
od roku 2003 mapy v GIS, od roku 2014 v rámci OOP)

Orientační mapa území památkové zóny je uvedena
v příloze k danému OOP. Zde rovněž **legenda**.

*Příklad – OOP o prohlášení PZ Kačerov
a určení podmínek její ochrany >>>*

https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/kacerov_zdobnice-oop-podklad-pro-pdf-4173.pdf



■ Opatření obecné povahy, územní plány a ochrana kulturních hodnot

■ **Politika územního rozvoje**

Politiku územního rozvoje pořizuje MMR, schvaluje ji vláda ČR. Zákon nestanovuje právní formu politiky územního rozvoje, Nejvyšší správní soud i Ústavní soud opakovaně odmítly považovat ji za opatření obecné povahy.

■ **Územně plánovací dokumentace**

ÚPD je vydávána ve formě OOP, účinnosti nabývá 15. dnem po zveřejnění předepsaným způsobem. SZ vylučuje možnost změny ÚPD v přezkumném řízení.

Územní plán

Pořizuje se pro celé území obce nebo vojenského újezdu. Vydává se formou OOP. Je závazným podkladem pro pořízení a vydání RP a pro rozhodování o území. Jako OOP nabývá i ÚP účinnosti patnáctým dnem po jeho oznámení veřejnou Vyhláškou.

Vymezení zastavěného území

Vymezení zastavěného území schvaluje rada obce formou OOP.

Regulační plán

Rovněž regulační plán je vydáván formou OOP.

■ Opatření obecné povahy, územní plány a ochrana kulturních hodnot

■ *Odůvodňování stanovisek a vyjádření*

Požadavek na **odůvodnění** vyplývá z judikatury správních soudů, podrobuje stanoviska a vyjádření DOSS v procesech územního plánování soudnímu přezkumu **v rámci přezkouvání OOP**, jímž byl vydán ÚP nebo jiná ÚDP.

Z uvedeného důvodu je nezbytné věnovat věcnému **odůvodnění požadavků a připomínek orgánu památkové péče**, uváděných ve stanoviscích a vyjádřeních k jednotlivým fázím pořizování územního plánu, mimořádnou pozornost.

Kromě formální závaznosti stanoviska DOSS, případně jeho přesvědčivosti při řešení rozporů, má **odůvodnění zásadní význam** v případě správního a zejména **soudního přezkumu ÚPD**. Právě nedostatek odůvodnění je jedním z nejčastějších důvodů, pro které správní soudy ruší pořízenou a vydanou ÚPD, zejména ÚP nebo dílčí části.*

Zrušení je překážkou **územního rozvoje obce** a zároveň **ohrožuje zájmy památkové péče**, neboť v rozsahu, v jakém je ÚP zrušen, není dále podkladem pro posuzování záměrů v území v rámci územních řízení a navazujících postupů veřejné správy.

* Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136 (publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS): „I v odůvodnění OOP je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost.“

■ Opatření obecné povahy, územní plány a správní soudy

■ Proces vydávání územních plánů

Ve správním řádu není stanoveno, zda se řízení zahajuje z moci úřední, nebo na návrh. Forma zahájení řízení bude záviset na vymezení v konkrétním zákoně, který bude dané OOP upravovat.

PZ - § 6a Plány ochrany památkových rezervací a památkových zón

PZ - § 26 Ministerstvo kultury

... je dotčeným orgánem k projednání návrhu OOP podle § 6a

Úprava procesu tvorby OOP ve správním řádu je subsidiární a zvláštní zákony mohou stanovit určitá specifika, jak tomu ostatně je u SZ. Procesní pochybení jsou nejčastějším důvodem pro zrušení ÚP nebo jeho části správním soudem

■ Právní úprava soudního přezkumu

Soudní řízení o zrušení OOP nebo jeho části je upraveno v **zákoně soudního řádu správního**. Původně byl příslušný vést řízení **NSS**. Aby se předešlo jeho zahlcení, došlo k úpravám, nově jsou k řízení příslušné **krajské soudy**. **NSS** rozhoduje v případech, kdy je podána proti rozsudku krajského soudu **kasační stížnost**.

■ Opatření obecné povahy, územní plány a správní soudy

- Návrh na zrušení OOP nebo jeho části je oprávněn podat ten, **kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen**. Návrh na zrušení OOP nebo jeho části vydaného krajem může podat též **obec**. Odpůrcem je ten, kdo OOP vydal. Do konce roku 2011 nebylo podání návrhu na zrušení OOP časově limitováno, což nepřispívalo k právní jistotě. Po novele SŘS lhůta 3 let.

Práva a povinnosti vzniklá před zrušením OOP nebo jeho části **zůstávají nedotčena**. Zrušení části ÚP soudem nebude mít dopad na stavebníka, který na základě schváleného ÚP získal ÚR a SP ke konkrétní stavbě v lokalitě řešené zrušenou částí ÚP. Bylo-li pak na základě OOP (nebo jeho zrušené části) **rozhodnuto o správním deliktu** a nabylo právní moci, ale nebylo vykonáno, je to **důvodem pro obnovu řízení**.

■ Podmínky přezkumu

Existence OOP (materiální hledisko, formální překonáno, lze tedy i vyhlášky do 3 let)
Aktivní procesní legitimace (není nutná účast dotčené osoby v předcházejícím řízení)
Podstatné je, jestli hrozí **dotčení právní sféry** navrhovatele. Není rozhodující, zda v návaznosti na ÚP již byly vydány jiné akty např. ÚR ke stavbě. V době, kdy stěžovatel napadá ÚP, nemusí být vůbec zřejmé, jaká aktivita se bude na dané ploše realizovat.

■ Opatření obecné povahy, územní plány a správní soudy

■ Rozsah přezkumu

Správní soudy posuzují **pouze zákonnost** vydaného územního plánu, nikoliv jeho **věcnou správnost**. Nemohou zasahovat do činností svěřených z povahy věci moci výkonné. Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně.

Správnímu soudu nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití nebo bylo výhodnější vymezit některou plochu jinde, než je tomu v platném ÚP. Přísluší mu však přezkoumávat, zda změnu přijal **kompetentní orgán** a postupoval zákonem **předepsaným způsobem**, v mezích stanovených **předpisy** a zda zásah do práv je přiměřený.

S ohledem na komplikovanost procesu vydávání ÚP a poměrnou složitost právní regulace jejich obsahu, přistupují správní soudy **ke zrušení vadného ÚP jen tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře**, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost řízení a OOP jako celku.

■ Opatření obecné povahy, územní plány a správní soudy

■ **Postup přezkumu a jednotlivé vady**

V rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005 – 98 ze dne 27. 9. 2005 nastavil NSS postup přezkumu OOP v pěti krocích, přičemž 1 až 3 jsou formální kritéria a 4 až 5 kritéria materiální.

1. Právní moc správního orgánu
2. Působnost správního orgánu
3. Procesní postup správního orgánu

Uspěje-li správní orgán v těchto kritériích, následuje kritérium 4 a v závěru kritérium 5, které však není výslovně uvedeno v SŘS.

4. Případný rozpor vydaného ÚP s hmotným právem
5. Dodržení zásady proporcionality

■ **1. Právní moc správního orgánu**

Posuzováno, zda má správní orgán oprávnění OOP vydat a jím rozhodnout o právech a povinnostech osob. V případě ÚP, zda byl vydán zastupitelstvem obce.

■ **2. Působnost správního orgánu**

Posuzována věcná, místní, osobní a časová působnost. K věcné působnosti náleží např. předmět ÚPD dle SZ. Rozpor ÚP s nadřazenou ÚPD posuzována až ve 4 kroku.

■ Opatření obecné povahy, územní plány a správní soudy

■ 3. Procesní postup správního orgánu

Nejčastější důvod zrušení ÚP. Nezákonnost nezpůsobuje každé pochybení, ale pouze významná vada znamenající zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatele.

:: nevhodná forma regulace území

:: vynechání některé z fází procesu územního plánování

:: porušení povinností stanovených SZ pro danou fázi

(absence posouzení kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů nebo nerespektování posouzení vlivu koncepce nebo záměru na životní prostředí SEA/EIA)

:: nerespektování závazných stanovisek dotčených orgánů

(i těch, které dosud nejsou SZ označena jako závazná, není-li vydáváno rozhodnutí)

Stanoviska DOSS jsou závazným podkladem pro ÚP, viz NSS č. j. 6 Ao 3/2009 – 76)

:: nedostatečné vypořádání s námitkami a připomínkami, příp. jen formální

(musí být zřejmé, proč je námitka lichá, mylná, vyvrácená, nerozhodná, nesprávná..)

(musí být však uplatněno v příslušné fázi územního plánování, netýká-li se jedné konkrétní stavby, nelze čekat na územní či stavební řízení)

:: nedostatečné odůvodnění územního plánu

(odůvodnění dle § 68 odst. 3 SŘ a § 53 odst. 5 SZ)

(nepřezkoumatelnost může způsobit i nesoulad textové a grafické části ÚPD)

■ Opatření obecné povahy, územní plány a správní soudy

■ 4. Rozpor vydaného ÚP s hmotným právem

:: porušení stavebního zákona, případně jiných právních předpisů

(nesoulad s nadřazenou ÚPD, tj. PÚR, ÚRP – územní rozvojový plán, ZÚR)

(při vydaném ÚP nelze samostatně vymezit zastavěné území obce)

(prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch ve změně ÚP)

■ 5. Dodržení zásady proporcionality

:: garance vlastnického práva, zároveň však závazek a možnost omezení

(zásada subsidiarity a minimalizace zásahu, zda neexistuje nepoměr mezi využitím území, resp. veřejným zájmem na jeho využití, a omezení vlastnického práva)

a. zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod,

b. zásah je činěn v nezbytně nutné míře,

c. zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích k zamýšlenému cíli,

d. zásah je činěn nediskriminačním způsobem a

e. zásah je činěn s vyloučením libovůle

■ Opatření obecné povahy, územní plány a správní soudy

V procesu územního plánování není poskytována ochrana legitimního očekávání neměnnosti dříve schválené ÚPD. Proto ani „nečekaná“ změna ÚP nemůže vést ke konstatování porušení zásady proporcionality.* Proporcionalita se posuzuje vždy individuálně. **Důkazní břemeno nese obec.** To však platí jen do té míry, **pokud** přiměřenost zásahu nevyplývá přímo z ÚP.

■ Náhrada škody

Z pohledu posuzování zákonnosti ÚP nelze směřovat s přiměřeností zásahu do vlastnického či jiného práva poskytnutí případné náhrady za jeho omezení.

:: budoucí veřejný zájem

(může dojít k vyvlastnění, např. stavba dálnice atd.)

:: zrušení určení pozemku k zastavění

(změnou či novým ÚP, ÚPD není rozporu se zákonem, nenáleží po uplynutí 5 let*)

• Rozsudek NSS č. j. 6 Ao 4/2009-104 ze dne 30. 9. 2009: „Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územního plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ – tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“

• Výjimkou platné rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas či účinná veřejnoprávní smlouva.

Zdroje:

Správní řád (Zákon č. 500/2004 Sb.)

ASPI (Vybraná a použitelná správní a soudní rozhodnutí, Mgr. Jan Hrabák)

Územní plány a správní soudy (JUDr. Jana Janderová, Ph.D.)

Prosazování ochrany kulturních hodnot v procesech územního plánování – územní plán (certifikovaná metodika, JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D., JUDR. Olga Pouperová, Ph.D., JUDr. Ondřej Vích, Ph.D.)

Nejvyšší správní soud, www.vyhledavac.nssoud.cz

Metodika prohlašování území za památkovou zónu ... (Ing. arch. Aleš Vošahlík, CSc.)

NPÚ - OOP Kačerov, OOP Uhřetice, OOP Příslop (Ing. arch. Jan Pešta), OOP Žatecká chmelařská krajina, OOP Bezděčín (návrh), OOP Mravín (návrh), OOP Veselka (návrh) atd.

Autoři fotografií: NPÚ, Martin Čerňanský

Děkuji za pozornost.

■ **Martin Čerňanský**

Národní památkový ústav

Generální ředitelství

cernansky.martin@npu.cz

www.npu.cz