

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Ing. Tomáš Rendl

Územní řízení (de lege lata, de lege ferenda)

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Katedra: Katedra správního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 18. 12. 2020

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou 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 203.192 znaků včetně mezer.

Ing. Tomáš Rendl
diplomant

V Nemilkově dne 18. 12. 2020

Děkuji panu profesorovi JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné rady, připomínky a veškerou jeho pomoc při zpracování tématu mé diplomové práce.

Mé poděkování patří též mým rodičům Anně a Kamilovi Rendlovým za jejich celoživotní pomoc a podporu při mém studiu.

Obsah

Úvod.....	1
1 Historické informace o územním plánování.....	3
1.1 Historický základ územního plánování pro území českých zemí.....	3
1.2 Období 1886 – 1949.....	4
1.2.1 Stavební řády na území Čech, Moravy a Slezska.....	4
1.2.2 Stavební řády pro Moravu, Slezsko a další města.....	5
1.2.3 Období první republiky.....	6
1.3 Období v rozmezí let 1949 – 2006.....	7
1.3.1 Období 1949 – 1958.....	8
1.3.2 Období 1958 – 1976.....	8
1.3.3 Období 1976 – 2006.....	10
1.4 Období 2006 – současnost a budoucí vývoj.....	10
1.4.1 Současnost.....	11
1.4.2 Budoucí vývoj právní úpravy.....	11
2 Územní plánování v pozitivní právní úpravě.....	13
2.1 Obecný úvod do územního plánování.....	13
2.2 Orgány územního plánování.....	15
2.2.1 Orgány obcí.....	15
2.2.2 Orgány krajů.....	16
2.2.3 Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo obrany.....	17
2.3 Nástroje územního plánování.....	18
2.3.1 Politika územního rozvoje.....	18
2.3.2 Územně plánovací podklady.....	20
2.3.3 Územně plánovací dokumentace.....	21
3 Územní řízení podle stavebního zákona č. 186/2006 Sb.....	32
3.1 Standardní územní řízení a jeho specifika.....	32
3.1.1 Účel územního řízení.....	33
3.1.2 Účastníci územního řízení.....	35
3.1.3 Průběh územního řízení.....	41
3.1.4 Územní řízení u záměrů podlehajícím posouzení vlivů na životní prostředí.....	45
3.1.5 Problematika doručování v územním řízení.....	47
3.1.6 Role dotčených orgánů v územním řízení.....	50
3.1.7 Podávání námitek a připomínek a soudní přezkum závazných stanovisek.....	52
3.2 Zjednodušené varianty územního řízení.....	56

3.2.1	Zjednodušené územní řízení.....	56
3.2.2	Územní souhlas	57
3.2.3	Veřejnoprávní smlouvy	61
4	Územní řízení de lege ferenda	63
4.1	Rozbor problematických oblastí územního řízení	64
4.1.1	Nedostatečné personální obsazení stavebních úřadů.....	64
4.1.2	Způsob řešení potenciální systémové podjatosti stavebních úřadů.....	66
4.1.3	Absence lhůty pro vydání závazných stanovisek.....	69
4.1.4	Nevyužitý potenciál využití Digitálních technických map	71
4.1.5	Povinnost papírové formy jednotlivých podání	73
4.2	Návrhy na zlepšení procesu územního řízení	74
4.2.1	Širší aplikace zákona o právu na digitální služby	74
4.2.2	Sjednocení databáze vlastníků dopravní a technické infrastruktury	76
4.2.3	Online řešení veškeré dokumentace k územnímu řízení.....	77
4.2.4	Využití potenciálu ověřeného elektronického podpisu	78
	Závěr.....	80
	Seznam použitých zdrojů	83
	Abstrakt	89
	Abstract	90
	Klíčová slova: <i>Územní řízení, Digitalizace veřejné správy, Závazná stanoviska</i>	91
	Keywords: <i>Territorial proceedings, eGovernment, Binding opinions</i>	91

Úvod

Téma diplomové práce bylo autorem zvoleno, jelikož jej stavební právo zajímá již od úvodu jeho studia na právnické fakultě a pro budoucí praxi považuje za vhodné tomuto dílčímu odvětví správního práva porozumět detailněji. Legislativní úprava stavebního práva působí obecně komplikovaným dojmem. Dle názoru autora je tomu mimo jiné, z toho důvodu, že stavební právo pokrývá velmi široké spektrum oblastí reálného světa a vtělení těchto větších, či menších nuancí do několika málo komplexních právních předpisů je úkol přinejmenším nesnadný. I z tohoto důvodu je, aktuálně účinná, právní úprava stavebního práva obsažena ve dvou hlavních předpisech a dále doplněna více než třiceti právními předpisy, které jsou pro řádné zajišťování požadavků na účelné vyvažování veřejných zájmů při budování staveb v dílčích pasážích povolovacích procesů též nezbytné. Hlavním cílem této práce je rozbor, zhodnocení a vytvoření návrhů na zlepšení jedné procesní etapy územního plánování, kterou je územní řízení. S ohledem na rozvětvenost a složitost stavebněpovolovacích procesů není záměrem autora komplexní hodnocení a navrhování transformace veškerých stavebněpovolovacích procesů, tak jako tomu bude v novém stavebním zákoně, jehož účinnost je plánována na rok 2023. Hlavním cílem této práce je detailní rozbor územního řízení v účinné právní úpravě s ohledem na jeho specifika.

V úvodní kapitole bude nastíněn vývoj právní úpravy územního plánování na území českých zemí od historických počátků územního plánování obsažených ve Švábském zrcadlu přes právní úpravu v období I. a II. světové války až po současný stav a nástin budoucího vývoje územního plánování. V kapitole budou přestaveny zásadní právní předpisy, které ovlivnily výslednou podobu jednotlivých městských aglomerací na území dnešní České republiky. Dále bude obecně rozebrána struktura těchto historických předpisů, okolnosti jejich vzniku a jejich dopady na výslednou podobu procesů územního plánování a územního řízení, tak jak jej známe dnes.

Ve druhé kapitole budou představeny instituty územního plánování obsažené v aktuálně účinném zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebnímu řádu, které ovlivňují proces územního řízení. Budou představeny orgány územního plánování, které se podílí na tvorbě jednotlivých územně plánovacích dokumentů. Dále bude nastíněno, jakým způsobem vznikají

jednotlivé nástroje územního plánování a představen jejich účel. Blíže bude rozebrána územně plánovací dokumentace v podobě zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu. Ve třetí kapitole budou podrobně rozebrána jednotlivá specifika územního řízení v účinné právní úpravě. Budou podrobně rozvedeny jednotlivé procesní kroky, které je zapotřebí vykonat správními orgány a účastníky řízení k tomu, aby mohlo být vydáno územní rozhodnutí. Podrobně bude rozebrána problematika dotčených orgánů v územním řízení, doručování písemností a způsoby přezkumu závazných stanovisek. Dále budou obecně představeny zjednodušené alternativy územního řízení ve formě územního souhlasu, zjednodušeného územního řízení a nahrazení územního řízení veřejnoprávními smlouvami.

V závěrečné kapitole budou představeny, dle názoru autora problematické oblasti územního řízení a na tyto bude vždy poskytnuta, autorem navržená, možnost nápravy či vylepšení stávajícího stavu. Veškeré navrhované úpravy procesu územního řízení jsou z pohledu autora koncipovány tak, aby optimalizovaly dílčí procesy územního řízení a připravily úředníky státní správy a potenciální budoucí účastníky územních řízení na transformaci jednotlivých procesů do digitálního světa, tak jak to předpokládá nový stavební zákon. Určitým dílčím cílem této práce je s využitím teoretických úvah nastínit způsoby, prostřednictvím nichž by byl budoucí přechod na novou právní úpravu, pokud možno co nejméně problematický. V kapitole bude rozvedena problematika potenciálu využití nového technického nástroje územního plánování – Digitálních technických map, absence lhůty pro vydávání závazných stanovisek nebo způsoby řešení systémové podjatosti stavebních úřadu. Práce je uzavřena návrhy autora na zjednodušení a zefektivnění procesu územního řízení z pohledu celkové digitalizace veřejné správy s ohledem na nový zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby, který poskytuje práva fyzickým a právnickým osobám na poskytování digitálních služeb orgány veřejné moci při výkonu jejich působnosti.

1 Historické informace o územním plánování

Plánování a realizaci rozvoje územního plánování se lidstvo věnuje již od svých ranných počátků. Historicky se počátky rozvoje území váží k období kolem roku 2600 let před naším letopočtem.¹ V následujících podkapitolách bude nastíněn vývoj právní úpravy územního plánování v oblasti střední evropy, který měl dopady na vývoj územního plánování v českých zemích.

1.1 Historický základ územního plánování pro území českých zemí

V období kolem 700 let před naším letopočtem Římané používali v oblasti dnešní Itálie konsolidační schéma pro tvorbu měst, které splňovalo nároky jak na vojenskou obranu, tak na občanskou spokojenost. Toto schéma bylo natolik nadčasové, že jej v určité podobě dodnes používají a rozvíjejí některé velké metropole jako například Turín, Paříž nebo Florencie.² Středověká kolonizační města ve střední Evropě využívala poněkud odlišných plánovacích regulativů, které byly tvořeny na základě takzvaného Saského a Švábského zrcadla. Tyto soupisy zemského a lenního práva obsahovaly mimo jiné, například požadavky na šířku ulic a její diferenciaci s ohledem na konkrétní lokální potřeby. Kniha „Schwabenspiegel“ byla vytvořena ve druhé polovině 13. století. Nejdůležitějším zdrojem Švábského zrcadla v originálu pojmenovaném Schwabenspiegel byl již zmíněný „Sachsenspiegel“ tedy Saské zrcadlo. Tato právní kniha původně psána v latině tvořila základ judikatury v Německé říši až do roku 1900.³ Schwabenspiegel přežil ve více než 400 rukopisech a ve verzích různých délek, které jsou povětšinou uloženy v Bavorské státní knihovně v Mnichově. Tyto historické právní předpisy byly zvláště rozšířené v jižním Německu, ale postupně ovlivnily právní vývoj až k severozápadnímu Německu, Burgundsku a také ve východní Evropě. Tímto posunem ovlivnily i východoslovanské

¹ BÁRTOVÁ, H. a RŮŽIČKA M. Územní plánování a doprava. Praha: ABF - Arch, 2008. Stavební právo. ISBN 978-80-86905-48-8, s. 13.

² MAIER, K. Územní plánování. Vyd. 2., přeprac. Praha: Vydavatelství ČVUT, 2000. ISBN 978-80-01022-40-5, s 21.

³ Sachsenspiegel aus dem Lexikon [online]. [cit. 13.12.2020]. Dostupné z: <https://www.wissen.de/lexikon/sachsenspiegel>.

země jako Sedmíhradsko, Slezsko a také Čechy, a to až do konce devatenáctého století.⁴ Tyto historické právní předpisy vytvořily základ pro vývoj právní úpravy územního plánování v oblasti českých zemí, který bude blíže rozveden v následujících podkapitolách.

1.2 Období 1886 – 1949

V tomto období bylo v rámci všeobecného rozmachu v českých zemí projevujícím se, mimo jiné, zvyšováním tovární produkce ve velkých sídelních celcích, jako například továrenského komplexu Škoda, nebo ČKD v Praze-Vysočanech, potřeba zajistit koncepční a trvale udržitelné územní plánování. Vzhledem k nepoměru velikostí jednotlivých velkých sídelních celků na území českých zemí bylo na konci devatenáctého století v platnosti několik nezávislých stavebních řádů. Níže jsou uvedena jejich specifika a některé podobnosti se současnou právní úpravou územního řízení.

1.2.1 Stavební řády na území Čech, Moravy a Slezska

V tomto období byl přijat zákon č. 40/1886 ř. z., jímžto se vydává stavební řád pro král. hlavní město Prahu,⁵ vydaný dne 10. dubna 1886. Tento zákon přijatý tehdejší panovníkem Františkem Josefem I. obsahoval celkem XI. částí, které svým členěním připomínají strukturu dnešních zákonů. Tyto jednotlivé části byly v právním předpisu nazývány „Částkami“. Zákon č. 40/1886 ř. z., upravoval povolování výstavby rodinných domů, letohrádků, průmyslových staveb i domů dělnických, které požívaly snadnějšího povolovacího režimu. V navazujících částech zákona jsou uvedeny úřady, v jejichž gesci bylo rozhodování o umístování a povolování staveb. Pro hlavní město Prahu byl takovým úřadem tehdejší magistrát a pro předměstí hlavního města Prahy pak obecní představenstva.⁶ Právní předpis obsahoval též část týkající se sankcí. Mezi tehdejší sankce patřily pokuty v rozsahu 5 až 100 zlatých a v případě platební neschopnosti ekvivalent vězení od 1 do 20 dnů. Zákon připouštěl též stížnosti proti nálezům (ekvivalent dnešního přezkumného řízení, či odvolání) pražského magistrátu nebo obecních představenstev. O takovýchto stížnostech

⁴ Schwabenspiegel – Historisches Lexikon Bayerns. [online]. [cit. 13.12.2020]. Dostupné z: <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Schwabenspiegel>.

⁵ Zákon číslo 40/1886 ř. z., *jímžto se vydává stavební řád pro král. hlavní město Prahu a pro města Karlín, Smíchov, král. Vinohrady, Žižkov, pak pro místní obce Košíře, Třešovice s Třešovičkami, Břevnov s Týnkou, Dejvice, Bubeneč, Libeň, Troju, Vršovice, Nusle a Pankrác, Michle a Podolí ze dne 10. 4. 1886.*

⁶ § 124 zákona č. 40/1886 ř. z.

pak rozhodoval sbor obecních starších v Praze. Celý systém byl koncipován jako trojinstanční, kdy nejvyšší instancí byl výbor zemský. Lhůta pro podání stížnosti k první instanci, tedy k pražskému magistrátu, nebo obecním úřadům byla stanovena na 14 dnů. Lhůty v řízení byly až na případy „*kde by z prodlení hrozilo nebezpečí*“⁷ odkládací, tedy celý stavební, nebo demoliční proces se po dobu řešení takové stížnosti zastavil.

V částce I. nazvané „*Ustanovení o plánech polohy*“ pak právní předpis vymezoval úpravu územního plánování na území širšího okolí královského města Prahy. V úvodních ustanoveních byla upravena potřeba při tvorbě plánů vycházet vstříc zejména potřebám chodců, provozu vozů a explicitně zmíněnému zdravotnictví, což obnášelo zejména zajistit rychlý a efektivní přístup do jednotlivých částí města prostřednictvím vhodně navržené silniční sítě. V právním předpisu jsou specifikovány i šířky ulic dle jejich využití. Pro hlavní třídy byla šířka mezi uličními čarami stanovena na 20 metrů, pro vedlejší komunikace to pak byla šířka v rozpětí od 12 do 17 metrů. V úvodním ustanovení bylo zákonodárcem tvůrcům územních plánů nařizováno, že do tvorby plánu mají být zahrnuta: „*všechna náměstí, třídy a ulice, stoky a potrubí i jejich niveau, pak veškeré parcely pozemkové a stavební i s budovami na nich vystavenými*.“⁸ Tvorbu plánů měst měly na starosti jednotlivé obce (dnešní městské části). V případě sporů na hranicích obcí rozhodoval zemský výbor s c. k. místodržitelstvím. Působnost stavebního řádu byla následně aplikována i na město Plzeň zákonem č. 16/1887 z.z., a na město České Budějovice zákonem č. 71/1887 z.z. Zajímavostí pak je, že zákon č. 40/1886 ř. z. byl účinný až do konce prosince roku 1950, a zrušen pak byl k 1. lednu 1951. Pro všechny ostatní obce v Čechách platil v té době zákon č. 5/1889 z. z., stavební řád pro všechny ostatní obce v Čechách⁹. Tento zákon obsahoval celkem jedenáct částí. Struktura jednotlivých částí byla velmi podobná stavebnímu řádu královského hlavního města Prahy. Některé pasáže zákona dokonce kopírovaly ustanovení pražského stavebního řádu.

1.2.2 Stavební řády pro Moravu, Slezsko a další města

Pro území Moravy a Slezska platily v té době samostatné stavební řády. Současně bylo v platnosti dohromady pět stavebních řádů. Moravský stavební řád pro města Brno, Jihlavu, Olomouc, Znojmo a jejich obce předměstské byl označen jako zákon číslo 63/1894 z. z. Pro oblast

⁷ § 126 zákona číslo 40/1886 ř. z.

⁸ § 1 zákona číslo 40/1886 ř. z.

Slezska byl v platnosti zákon č. 26/1883 z.z. Všechny tyto stavební řády byly prvními řády, které položily základ principům stavebního práva jakožto práva veřejného. Přijetí těchto právních předpisů bylo prvním krokem k tomu, aby budoucí výstavba byla regulována státním zřízením ku prospěchu obyvatelstva a nikoli pouze jednotlivců s významným politickým, nebo obdobným vlivem. Stavební řády stanovily povinnost dohledu nad realizací staveb, nebo například minimální požadavky na jednotlivé konstrukční prvky ve stavbách. Právě díky rozdílným požadavkům napříč stavebními řády lze spatřovat ve velkých českých městech odlišnosti v urbanistickém pojetí velkých celků. Příkladem může být systém rozmístění městských nemocnic a páteřních komunikací. Ve městě Plzni v tomto období vznikla páteřní komunikace pod dnešním názvem Klatovská třída, která spojuje jednotlivé městské části a zajišťuje dostupnost obyvatel do jednotlivých městských nemocnic, které byly vystavěny poblíž této páteřní komunikace. Naproti tomu pražská výstavba byla realizována systémem nemocnic jako centrálních prvků daného území což potvrzuje například umístění nemocnice Na Františku v centru města poblíž Vltavy a umístění Vinohradské nemocnice, která byla centrální nemocnicí pro obyvatele Královských Vinohrad.¹⁰

1.2.3 Období první republiky

Po celé období vzniku Československého státu tedy platil recepční zákon¹¹ přijatý 28. října 1918. Dle článku 2 zákona o zřízení samostatného státu československého: „*Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti*“ V tomto zákoně bylo v článku 3 uvedeno, že: „*Veškeré úřady samosprávné, státní i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení.*“

Na základě této recepční normy přejal československý stát rakousko-uherské právní normy a princip fungování státní administrativy i v oblasti výstavby a územního řízení. Dle názoru jednoho ze zakladatelů českého státu Aloise Rašína, autora tohoto recepčního zákona bylo hlavním důvodem pro vydání onoho zákona „*zabránění bezprávné situace, a také aby státní správa nadále pokračovala ve své činnosti.*“¹² V období první republiky, které trvalo od roku 1918 do roku 1938 se nepodařilo sjednotit stavební předpisy do jednoho uceleného právního předpisu. Nový stavební

¹⁰ MAIER, K. Územní plánování. Vyd. 2., přeprac. Praha: Vydavatelství ČVUT, 2000. ISBN 978-80-01022-40-5, s. 28.

¹¹ Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

¹² SCHELLE, K. Vznik Československé republiky 1918. Ostrava: Key Publishing, 2008. ISBN 978-80-7418-000-2. s. 27.

řád byl připravován a jeho finální verze byla dokončena v roce 1929, nicméně k jeho přijetí do právního řádu nedošlo vzhledem k panující politické neshodě na jeho podobě.

Stav roztržitosti stavebních řádů trval i v období první světové války. V následujících letech až do začátku druhé světové války nedošlo k podstatným změnám v oblasti koncepce stavebního práva. Určitou výjimku tvořil zákon č. 88/1920 Sb., o zřízení Státní regulační komise pro hlavní město s okolím. Ten byl do právního řádu Československa přijat za účelem sjednocení stavebního rozvoje Prahy a okolí, což demonstrovalo úvodní ustanovení § 1, které uvádělo, že: *„Se zřetelem na potřeby hospodářské a z hlediska uměleckého i zdravotního, zřizuje se pro opatření přehledného plánu regulačního a zastavovacího společný odborný orgán, který se nazývá: Státní regulační komise pro Prahu a okolí.“*¹³

Významnější změna koncepce přišla v průběhu druhé světové války, kdy bylo přijato vládní nařízení č. 109/1942 Sb., o *změně stavebních řádů*, jímž došlo k částečnému sjednocení postupů veřejnoprávních orgánů. Zákonem byl kladen důraz na větší koncepčnost územních plánů, což se projevilo přenosem výkonu některých pravomocí z obcí na okresní úřady. S koncem druhé světové války bylo třeba zajistit co nejrychlejší a nejefektivnější obnovu zničeného území Československa. K tomuto účelu byl přijat zákon č. 86/1946 Sb., o stavební obnově. V ustanovení § 1 odst. 2 právní předpis uváděl, že veškerou obnovu zničených statků je třeba řídit tak *„aby byla provedena hospodárně, účelně a rychle. Časové pořadí jednotlivých oblastí, po případě sídlišť, v nichž obnova má být provedena, stanoví vláda.“* Poslední novelizací pak zákon prošel v roce 1958 zákonem č. 34/1958 Sb., o *dalších přesunech působnosti a jiných zjednodušeních ve státní správě*. Tento právní předpis pak byl zrušen až k roku 2006 v rámci legislativního procesu přijetí stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

1.3 Období v rozmezí let 1949 – 2006

V tomto období se na tvorbě právní úpravy územního plánování výrazně projevil vliv komunistické diktatury. V tomto období bylo Československo součástí tzv. východního bloku a

¹³ § 1 zákona č. 88/1920 Sb., o zřízení státní regulační komise pro hlavní město Prahu s okolím.

byl tak uplatňován model centrálně plánovaného hospodářství, který ovlivnil i podobu právní úpravy územního plánování.

1.3.1 Období 1949 – 1958

Významný právní předpis byl přijat v období po skončení druhé světové války. V tomto období plném politických změn byl přijat zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí. Tímto revolučním zákonem byla zrušena platnost pražského stavebního řádu, českého stavebního řádu, brněnského stavebního řádu i moravského stavebního řádu. Od toho okamžiku byla poprvé sjednocena právní úprava územního plánování na území tehdejší Československé republiky. Projev sjednocení obsahovalo ustanovení § 1 tohoto právního předpisu, které uvádělo, že: *„Územní plánování obcí je součástí jednotného hospodářského plánu a musí tedy vyhovovat veřejným potřebám a zájmům.“* Právní předpis obsahoval vymezení územních plánů obcí, které realizovaly místní národní výbory, jenž se při jejich tvorbě řídily pokyny krajských národních výborů. Společnou koncepci na úrovni vícero obcí pak zajišťoval směrný územní plán, který byl tvořen s ohledem na co možná nejefektivnější hospodářské využití daného území.

K zákonu č. 280/1949 Sb. byla vytvořena prováděcí vyhláška č. 572/1950 Sb., o zastavovacím plánu, o povinnostech místního národního výboru při výstavbě obce, o ochranných pásmech a o vyvlastnění. V této vyhlášce byly zpřesněny požadavky na postup správních orgánů při realizaci cílů územního plánování. Dále bylo v této souvislosti přijato nařízení vlády č. 93/1950 Sb., které stanovovalo podrobný obsah zastavovacího plánu. Zastavovací plán obsahoval přesné polohy jednotlivých inženýrských sítí, stanovení stavební čáry včetně výškových úrovní, úpravu volných ploch a dále například objekty, které měly být zachovány pro svou historickou hodnotu. Nařízení dále obsahovalo pokyny, dle kterých se měla řídit výstavba jednotlivých obcí. Zpracovatelé územně plánovací dokumentace byli povinni vybavovat jednotlivé obce vhodně rozmístěnými veřejnými zařízeními typu zdravotnických zařízení, staveb pro kulturu apod., a dále též dbát na racionální rozmístění zelených ploch s důrazem na udržitelnost již vzrostlé vegetace. Nově vzniklé vegetační plochy měly být realizovány, pokud možno v souvislých a na sebe navazujících plochách.

1.3.2 Období 1958 – 1976

V následující dekádě došlo k rozdělení právní úpravy územního plánování a stavebního řádu do dvou samostatných právních předpisů. Na úseku územního plánování byl přijat zákon č.

84/1958 Sb., o územním plánování a zároveň jeho prováděcí vyhláška č. 153/1959 Ú.1. Právní předpis obsahoval ve svém ustanovení § 1 odst. 1 definici územního plánování, která vnesla do právního řádu povinnost: „V souladu s úkoly a záměry národohospodářského plánování a na základě průzkumů řešit uspořádání daného území tak, aby byl vytvořen organický a dalšího rozvoje schopný celek,... pro harmonické uspokojování požadavků obyvatel na práci, bydlení, kulturu a zotavení.“ Tradičně vzhledem k tehdejšímu režimu byly upřednostňovány zájmy pro dosažení vhodného prostředí vytvářením hospodářských hodnot a až následně pro komfortní žití tehdejších obyvatel. Taktéž v tomto právním předpisu nebyla nijak komplexněji řešena ochrana životního prostředí.

Výchozími podklady pro územní plánování byly územní plány rajónů, územní plány sídlišť a dále zastavovací plány. Účelem územních plánů rajónů byly v předem určených hospodářsky a kulturně významných zájmových území (rajónech), stanovit dlouhodobé zásady a podmínky jejich soustavné výstavby nebo přestavby. Jejich schvalování pak prováděly rady okresních národních výborů za předpokladu, že si takové ad hoc schválení neosobovala vláda nebo krajský národní výbor. Zásadním novem zavedeným do právního řádu byla explicitně vyjádřená legislativní úprava územního rozhodnutí pro umístění staveb a dalších typů územního rozhodnutí. Procesně byl postup příslušných správních orgánů a účastníků řízení řešen prostřednictvím vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (tehdejší správní řád), k němuž byla vydána prováděcí vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 73/1955 Ú. 1., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních. S odhlednutím od tehdejší terminologie lidově demokratického režimu se jednalo o běžná ustanovení o správním řízení.¹⁴ Později pak byla procesní stránka územního plánování upravena vládním nařízením č. 91/1960 Sb., o správním řízení a zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Podklady pro rozhodnutí v územním řízení představovaly územní plány. Pokud v daném území územní plány nebyly vytvořeny, pak výchozí podklady pro územní plánování tvořily výhledové plány hospodářského a kulturního rozvoje, směrné plány a případně vlastní podklady příslušného správního úřadu pořízené prováděním všestranného průzkumu předmětné lokality.

¹⁴ KOPECKÝ M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9. s. 326.

1.3.3 Období 1976 – 2006

Následující etapu ve vývoji právní úpravy územního plánování tvoří přijetí zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Tento právní předpis obsahoval úpravu územního plánování, stavebního řádu, sankcí a taktéž úpravu problematiky vyvlastňování. K zákonu č. 50/1976 Sb. byly vytvořeny prováděcí vyhlášky č.84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci a č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu. Právní předpis byl po dobu své platnosti více než dvacetkrát novelizován. Zásadní novelou byl zákon č. 262/1992 Sb. Tato novela zapracovávala do stavebního práva změny, které přinesla změna politické struktury České republiky po revolučním roce 1989, kdy došlo k pádu komunistického režimu na územní tehdejší Československé socialistické republiky. Další zásadní novelou byl zákon č. 83/1998 Sb., kterou byly do právního řádu zavedeny instituty územního, nebo regulačního plánu. Exekutivními orgány na úseku územního plánování byly ustanoveny obce, okresní úřady, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo obrany.

Vzhledem k množství novelizací tohoto zákona však některé nekoncepční legislativní úpravy narušily původní soudržnou systematiku zákona o územním plánování a stavebním řádu. Postupem času a vstupem České republiky do Evropské unie začal být tento právní předpis nedostačující k nově vznikajícím potřebám společnosti na úseku územního plánování a stavebního řádu. Z důvodové zprávy¹⁵ k zákonu č. 183/2006 Sb. vyplývá, že zákon č. 50/1976 Sb. svou úpravou nedostatečně zohledňoval účast veřejnosti při pořizování územně plánovací dokumentace, stejně jako v rámci územního řízení. Další problematickou oblastí byl dle výše zmíněné důvodové zprávy neefektivní proces vyřizování rozdílných závazných stanovisek dotčených orgánů v rámci územního řízení.

1.4 Období 2006 – současnost a budoucí vývoj

V podkapitole budou nastíněny důvody přijetí aktuálně účinného předpisu, který upravuje územní plánování v České republice a následně předpokládaný budoucí vývoj právní úpravy.

¹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, sněmovní tisk č. 998/0 ve 4. volebním období.

1.4.1 Současnost

Novodobou etapou vývoje právní úpravy založilo přijetí zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále také jako „**stavební zákon**“). K přijetí nové právní úpravy územního plánování a stavebního řádu vedlo dle důvodové zprávy k tomuto zákonu několik zásadních milníků. Důležitým milníkem byl vstup České republiky do Evropské unie, kdy ať už cíleně, nebo mnohdy v návaznosti na vývoj jiných okolností, došlo ke sblížení české legislativy s komunitárním právem a navazujícími mezinárodními smlouvami. S postupně se zrychlujícím tempem vyspělé společnosti se zvyšoval tlak na efektivitu a přívětivost veřejné správy, důsledkem čehož bylo, mimo jiné, přijetí zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále také jako „**správní řád**“). V souvislosti s výše uvedeným začala být dosavadní právní úprava územního plánování a stavebního řádu nevyhovující a došlo k již zmíněnému přijetí stavebního zákona, čímž byly mimo jiné naplněny požadavky Aarhuské úmluvy¹⁶ na zajištění přístupu veřejnosti k informacím o záležitostech týkajících se životního prostředí. Dalším novem ve stavebním zákoně bylo začlenění územně plánovací dokumentace ve formě územně analytických podkladů, politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje. K těmto institutům bude blíže pojednáno v kapitole 2.3 práce.

1.4.2 Budoucí vývoj právní úpravy

Dne 24. 6. 2019 byl vládou České republiky schválen věcný záměr nového stavebního zákona, který předložilo Ministerstvo pro místní rozvoj. Obsahem věcného záměru bylo změnit koncepci celé stavební správy a většiny stavebně povolovacích procesů v České republice. Účinnost tohoto zákona je plánována na rok 2023. Důvody pro vznik nové právní úpravy jsou zejména zrychlení stavebně povolovacích procesů a zefektivnění vydávání jednotlivých správních aktů. V rámci, v budoucnu účinného zákona, by mělo dojít k reorganizaci státní správy na úseku stavebních úřadů a dalších souvisejících orgánů. Cílem je též redukce dotčených orgánů prostřednictvím integrace těchto orgánů do nově vzniklé stavební správy.

Obecná rozprava odborné veřejnosti¹⁷ v čele s předními odborníky na správní právo z českých právnických fakult, odborníků z Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra i právníků a

¹⁶ Aarhuská úmluva vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 124/2004 Sb.

¹⁷ SVOBODA, P. Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. Právní rozhledy. 2020, č. 3, s. 98-107

advokátů působících v praxi přivedla autora práce k tématu celé práce. Autor práce se zaměří na funkčnost stavebně povolovacích procesů v rámci účinné právní úpravy územního řízení a prostřednictvím teoretických úvah se pokusí nastínit možnosti, jakým způsobem optimalizovat dílčí části procesu územního řízení. V závěru se pak pokusí nastínit některé způsoby nápravy zjištěných problematických oblastí procesu územního řízení, které by, dle jeho názoru, mohly přispět k hladšímu přechodu na novou právní úpravu a do budoucna přispět k větší přívětivosti administrativistických činností spojených s procesem územního řízení.

2 Územní plánování v pozitivní právní úpravě

Cílem této kapitoly je představit čtenáři smysl a důvody pro vznik právní úpravy územního plánování. Dále budou v této kapitole zevrubně představeny jednotlivé instituty, které jsou podkladovými dokumenty v územním řízení, jenž je procesem vedoucím k vydávání územních rozhodnutí.

2.1 Obecný úvod do územního plánování

Územní plánování je trvalá, soustavná a komplexní činnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů. Hlavním cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, jehož podstatou je vyvážený vztah mezi životním prostředím, hospodářským rozvojem a soudržností společenství obyvatel.¹⁸ Právní úprava územního plánování je komplexním předpisem, přičemž tato komplexnost je spatřována zejména v tom, že vydávaná územně plánovací dokumentace vyvažuje zájmy jednotlivých živých organismů ve snaze uplatnit dlouhodobě udržitelnou rovnováhu. Zájmy se týkají jednak zajištění předpokladů pro další výstavbu v území, a dále vyvažování zájmů na příznivé životní prostředí na straně jedné, a zájmů pro soudržnost společenství obyvatel v území a hospodářský rozvoj na straně druhé. Zároveň musí územně plánovací orgány navrhnout změny v území s ohledem na oprávněné zájmy budoucích generací.¹⁹

Jak již bylo zmíněno, územní plánování je pozitivním právem upraveno ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Podrobnosti upravuje vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence plánovací činnosti. Dále jsou vybrané souvislosti upraveny ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů a vyhlášce č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. Stavební zákon nabyl účinnosti k 1. 1. 2007 a nahradil stávající zákonný předpis č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Stavební zákon je veřejnoprávní předpis, který v úvodním ustanovení § 1 stanovuje cíle územního plánování a stavebního řádu. Dále předpis upravuje podmínky pro

¹⁸ KOLEKTIV AUTORŮ. Občan a územní plánování - Práva a povinnosti občanů v oblasti územního plánování. 1. vyd. Brno: Ústav územního rozvoje, 2009. ISBN 978-80-87318-01-0. s. 9.

¹⁹ § 18 stavebního zákona.

projektovou činnost, ochranu veřejných zájmů a částečně též problematiku vyvlastňování. Územní plánování je ve stavebním zákoně upraveno ve třetí části právního předpisu. Zákonodárce v systematicke zákona územní plánování logicky zařadil před stavební řád. Učinil tak vědomě neboť je ve stavební praxi nejprve nutné před samotným posuzováním technických parametrů stavby posoudit, zda požadovaný objekt v cílovém území nebrání veřejným zájmům uvedeným ve stavebním zákoně a dalších souvisejících právních předpisech.²⁰ V případě, že záměr nebrání veřejným zájmům z pohledu územního plánování, musí následně naplnit požadavky dle stavebního řádu, který je ve stavebním zákoně upraven ve čtvrté části. Problematikou stavebního řádu se vzhledem k její rozmanitosti a udržení vypovídací hodnoty práce bude autor zabývat pouze v míře nutné k porozumění tématu v souvislostech s územním řízením.

Územní plánování je základním nástrojem komplexního řešení vzájemných vztahů v území. V ustanovení § 18 stavebního zákona je smysl územního plánování vyjádřen jako úmyslná činnost k vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, který je postaven na sledování vyváženého vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Zároveň si klade za cíl uspokojovat potřeby současné generace, a též potřeby generací budoucích. Demonstrací této zásady je povinnost realizovat stavební záměry, až na marginální výjimky, pouze v zastavitelných územích, kde by v budoucnu dle aktuálního poznání a vědění stavebních úřadů neměly poškozovat životní potřeby tamních obyvatel. Zásadním parametrem územního plánování je komplexnost jednotlivých řešení, která jsou realizována správními orgány ve veřejném zájmu, kdy tyto orgány zároveň dbají na dodržení zásad koordinace veřejných a soukromých zájmů v daném území. Mezi hlavní hodnoty, které orgány územního plánování chrání, patří přírodní, kulturní, civilizační hodnoty a statky v daném území. Stejně tak jsou chráněny architektonické statky a archeologické dědictví, kde je posuzování významu pro současné a budoucí generace o to složitější, jelikož mnohdy orgány územního plánování musí posuzovat odlišné hodnoty v území a hledat nejpříjemnější řešení.

Stavební zákon uvádí demonstrativní výčet úkolů, které se týkají všech aspektů využívání území. Jde o úkoly související s obecnými požadavky na využití území a dále o úkoly zohledňující specifické zájmy a podmínky v řešeném území, včetně řešení problémů souvisejících s možnými

²⁰ Například zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

vlivy na životní prostředí nebo jeho jednotlivé složky. Vymezení cílů a úkolů územního plánování přímo ovlivňuje postavení stávajících nebo budoucích vlastníků pozemků a dalších oprávněných osob v daném území a proto jsou postupy územního plánování jednoznačně stanoveny v právních předpisech. Stavební zákon obsahuje široký výčet jednotlivých typů řízení. Jedná se o územní řízení o umístění stavby, územní řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí, společné územní a stavební řízení, společné územní a stavební řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí, zjednodušené územní řízení, územní souhlas, společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, ohlášení, využití veřejnoprávních smluv a dále několik dílčích typů územního řízení (o změně využití území, o scelování pozemků, ...). Práce je zaměřena zejména na průběh a prozumnění specifikům nejběžněji využívaného typu územního řízení, a to *územního řízení o umístění stavby*. V dalších podkapitolách budou představeny orgány a jednotlivé nástroje územního plánování, které jsou podkladem v územních řízeních, jenž se s ohledem na výsledky těchto nástrojů ve formě jednotlivých typů dokumentace konají.

2.2 Orgány územního plánování

Působnost v oblasti územního plánování byla svěřena orgánům obcí a krajů. Toto pověření je v souladu se zákonem o obcích²¹ a zákonem o krajích²², ze kterých plyne, že jsou orgány obce povinny pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též veřejné zájmy. Výkon jednotlivých činností byl na tyto orgány přenesen v souladu s článkem 105 Ústavy²³ jako výkon státní správy v přenesené působnosti, ovšem s určitými výjimkami, které budou rozvedeny dále v textu. Zájem státu v oblasti územního plánování svěřil zákondárce Ministerstvu pro místní rozvoj. Na území vojenských újezdů je výkonem v oblasti územního plánování pověřeno Ministerstvo obrany.²⁴

2.2.1 Orgány obcí

Zákonodárce pověřuje výkonem pravomocí na úseku stavební správy zastupitelstva obcí, rady obcí a obecní úřady. U obecních úřadů jsou pravomoci udělovány na základě toho, zda se jedná o

²¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

²² Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

²³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

²⁴ SMÍŠEK, J. § 5 [Působnost ve věcech územního plánování]. In: MACHAČKOVÁ, J., FIALOVÁ, E., KÝVALOVÁ, M., VÍCHOVÁ, J., HOLEDOVÁ, L. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN: 978-80-7400-558-9. s. 49.

obce s rozšířenou působností, či o pověřené obecní úřady²⁵. Obecní úřady s rozšířenou působností mají svěřeno do pravomoci pořizování územně plánovacích podkladů, konkrétně územně analytické podklady a územní studie na základě schválené územně plánovací dokumentace. Dále jsou oprávněny vymezovat zastavěné území v územním plánu.

Stavební zákon dále stanovuje jednotné kompetence městských a obecních zastupitelstev, jež jsou výkonem samostatné působnosti. Nerozlišuje, zda se jedná o zastupitelstva obcí s rozšířenou působností nebo s pověřeným obecním úřadem. Mezi jejich pravomoci patří zejména vydání územního a regulačního plánu. Jednotlivé úkony v oblasti územního plánování jsou pak zastupitelstvy prováděny v samostatné působnosti.²⁶ Dalším orgánem, jež je zmocněn stavebním zákonem k výkonu určitých činností je rada obce, která je kolegiálním orgánem tvořeným starostou, zástupci starosty a dalšími členy, které volí zastupitelstvo z řad svých členů. Do kompetence rady obce spadá vydávání územního opatření o asanaci území, o stavební uzávěře a vydání vymezení zastavěného území. Rada obce je dále oprávněna udělovat výjimky ze stavební uzávěry. Dle názoru odborné veřejnosti je udělení této pravomoci radě obce ne zcela vhodné, neboť o problematice vyžadující odbornou znalost rozhoduje kolegiální orgán.²⁷ Zákon o obcích neuvádí povinnost zřídit obecní radu²⁸ ve všech obcích. V obcích, kde se obecní rada nevolí vykonává její pravomoci starosta obce a v některých případech zastupitelstvo obce.²⁹

2.2.2 Orgány krajů

Orgány kraje činnými na úseku územního plánování jsou krajské úřady, zastupitelstva kraje, a rady kraje. Jednotlivé kompetence těchto orgánů jsou vymezeny v § 7 stavebního zákona. Jednou z nejpodstatnějších pravomocí krajských úřadů v přenesené působnosti je zpracování zásad územního rozvoje a pro celé území příslušného kraje pak pořizování územně analytických podkladů. Krajský úřad je též dotčeným orgánem v územním řízení a v řízeních, kde se rozhoduje o změnách v území, pokud se dotýkají více správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

²⁵ § 64 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

²⁶ KOPECKÝ M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9. s. 95.

²⁷ STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-87975-85-5. s. 19.

²⁸ Dle § 99 obecního zřízení se rada obce se nevolí v obcích, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů.

²⁹ Viz ustanovení § 102 odst. 4 obecního zřízení.

V případě zastupitelstva kraje spadá do jeho samostatné působnosti schvalování pokynů k přípravě zpracování návrhů zásad územního rozvoje. Po jejich vypracování je prostřednictvím opatření obecné povahy schvaluje společně se zprávou o uplatňování zásad územního rozvoje.

Dalším orgánem, který byl nadán pravomocemi v oblasti územního plánování je rada kraje. Podle § 57 odst. 1 krajského zřízení je rada kraje výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti a při výkonu své působnosti odpovídá zastupitelstvu kraje. V samostatné působnosti uplatňuje rada obce stanovisko k návrhu politiky územního rozvoje. Dále je pak zmocněna vydávat opatření obecné povahy v přenesené působnosti³⁰ územní opatření o asanaci území a o stavební uzávěře v případech, kdy se územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území dotýká území vícero obcí anebo též v případě nečinnosti rady obce, která by měla příslušné opatření vydat.

2.2.3 Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo obrany

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též jako „**ministerstvo**“) je ústředním orgánem v oblasti územního plánování. Pořizuje politiku územního rozvoje České republiky³¹. Mezi jeho další úkoly patří tvorba metodiky pro jednotlivé podřízené úřady a vydávání konkrétních vyhlášek.³² Určené útvary ministerstva provádějí kontrolu rozhodnutí podřízených správních orgánů v podaných odvoláních proti rozhodnutí krajských stavebních úřadů, nebo v přezkumném řízení takových rozhodnutí. Další úlohou ministerstva je zajišťování odborné způsobilosti úředníků jednotlivých krajských a obecních stavebních úřadů. Organizačně ministerstvu podléhá též Ústav územního rozvoje, jehož předmětem činnosti je dle jeho zřizovací listiny zejména metodická, konzultační a publikační činnost na úseku územního rozvoje na území České republiky. Dále je v dikci Ústavu územního rozvoje zajištění činnosti informačních systémů týkajících se územního plánování a stavebního řádu a příprava podkladů pro legislativní činnost.³³

³⁰ § 98 odst. 1 stavebního zákona.

³¹ Tento nástroj bude podrobněji rozebrán v kapitole 2.3.1

³² Např. vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti.

³³ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Stavební právo [online]. [cit. 10.09.2020]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo>.

Ministerstvo obrany vykonává svou působnost na území vojenských újezdů. V České republice jsou v roce 2020 čtyři vojenské újezdy o celkové rozloze 82 333 ha. Vojenský újezd tvoří územní správní jednotku, která slouží pro účely obrany státu a výcviku ozbrojených sil.³⁴ Státní správu na území újezdu vykonává újezdní úřad v rozsahu úkolů, které stanoví zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Územní a regulační plán je pro oblast vojenských újezdů vydáván, namísto obecných stavebních úřadů, právě Ministerstvem obrany. Újezd tvoří samostatnou územně správní jednotku, kde je k pořizování územního plánu a regulačního plánu příslušný tzv. Újezdní úřad.

2.3 Nástroje územního plánování

V obecném úvodu druhé kapitoly jsou popsány hlavní zásady územního plánování. Jedná se především o zajištění území pro výstavbu a udržitelný rozvoj v území, jehož podstatou je vyvážený vztah mezi životním prostředím, hospodářským rozvojem a soudržností společenství obyvatel. K zajištění těchto hodnot zákonodárce ve stavebním zákoně poskytl příslušným správním orgánům činným na úseku stavební správy nástroje, jejichž prostřednictvím mohou rovnováhu těchto hodnot zajišťovat. Ve třetí části hlavy III. stavebního zákona uvádí zákonodárce výčet nástrojů územního plánování. Jedná se o nástroje, které slouží ke stanovení pravidel pro nakládání s územím. Zákonodárce ve stavebním zákoně poskytl orgánům územního plánování několik nástrojů, které jsou odlišeny zejména velikostí území, jenž je prostřednictvím konkrétního nástroje řešeno. Nejobsáhlejším nástrojem z hlediska rozlohy řešené plochy jsou územně plánovací podklady, které v určitých aspektech zohledňují potřeby na území celé České republiky. Naopak relativně nejmenším nástrojem z pohledu velikosti řešeného území je pak územní opatření o stavební uzávěře, které je vázáno na území ve správním obvodu nanejvýše několika obcí. V navazujících podkapitolách budou představeny jednotlivé nástroje územního plánování, tak aby čtenáři byly zřejmé souvislosti s územním řízením a jeho specifiky.

2.3.1 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje určuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, mezinárodních, nadregionálních a přeshraničních souvislostech. Dále určuje

³⁴ HOLEDOVÁ, L. § 10 [Ministerstvo obrany]. In: MACHAČKOVÁ, J., FIALOVÁ, E., KÝVALOVÁ, M., VÍCHOVÁ, J., SMÍŠEK, J. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN: 978-80-7400-558-9. s. 58.

strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů a stanovuje republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území.³⁵ V politice územního rozvoje se rovněž vymezují oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území, které svým významem přesahují území jednoho kraje, a dále stejně významné oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy a koridory dopravní a technické infrastruktury. Hlavním důvodem vymezení koridorů v politice územního rozvoje je zajištění podmínek pro umístění specifických významných objektů jako například pozemních komunikací, drah, vodních cest a letišť, které přesahují území jednoho kraje a umožňují propojení základní sítě dopravních uzlů.

Politika územního rozvoje je pořizována ministerstvem a podléhá schválení vlády České republiky. Politika územního rozvoje zavazuje příslušné správní orgány ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, civilizační a kulturní hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Dále svým obsahem zachovává ráz jedinečné urbanistické struktury území, struktury osídlení a jedinečné kulturní krajiny, které jsou výrazem identity území, jeho historie a tradice.³⁶ Jak uvedl svým rozhodnutím³⁷ ze dne 2. 2. 2011 Nejvyšší správní soud: *„Míra konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití v zásadách územního rozvoje musí být taková, aby bylo možno zvažovat všechny varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu a vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení zejména ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob.“* Z toho tedy vyplývá, že politika územního rozvoje udává určitý rámec, jenž je následně rozvíjen dalšími nástroji územního plánování.

Politika územního rozvoje je na základě rozhodnutí ministra pro místní rozvoj tvořena koordinačním výborem. Tento výbor je tvořen zástupci příslušných ministerstev, dalších ústředních orgánů státní správy a krajů odpovědných za územní plánování.³⁸ Náplní činnosti

³⁵ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Stavební právo [online]. [cit. 09.09.2020]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky>.

³⁶ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Stavební právo [online]. [cit. 09.09.2020]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/647ac23c-05f7-469f-a200-af8d3be4e4ae/PUR-CR_ve_zneni_Aktualizaci_c_1_2_3_uplne_zneni.pdf.aspx?ext=.pdf.

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103.

³⁸ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Stavební právo [online]. [cit. 09.09.2020]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky/koordinacni-vybor>.

tohoto výboru je primárně projednávat a rozhodovat o vzájemných územních vazbách záměrů s průmětem do území a připravovat návrhy řešení zjištěných problémů k předložení vládě České republiky.

2.3.2 Územně plánovací podklady

Územně plánovací podklady slouží jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace a jejich případným změnám³⁹. Územně plánovací podklady zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území. Dělí se do dvou kategorií na územně analytické podklady a územní studie.

Rozsah a podrobnost územně analytických podkladů je určen úrovní, pro kterou jsou pořizovány. Podle § 27 odst. 1 stavebního zákona pořizuje úřad územního plánování⁴⁰ územně analytické podklady v příslušném správním obvodu v podrobnosti a rozsahu nezbytném pro pořizování územních plánů a regulačních plánů.⁴¹ Obsah územně analytických podkladů je specifikován ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence. Vyhláška detailně upravuje náležitosti obsahu územně analytických podkladů, územně plánovací dokumentace, včetně náležitostí dokladů spojených s jejich pořizováním a aktualizací včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Vyhláška dále obsahuje vzor formulářů pro evidenci územně plánovacích činností. Územně analytické podklady pořizované úřadem územního plánování pro obce i pro kraje obsahují zejména údaje o území, zjištění vyplývající z průzkumů území, širší územní vztahy v území, prostorové a funkční uspořádání území, strukturu osídlení, vodní režim a horninové prostředí. Dále například informace o občanské vybavenosti v místě, včetně její dostupnosti nebo řešení dopravní a technické infrastruktury.⁴²

³⁹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Stavební právo [online]. [cit. 09.09.2020]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/3-uzemne-planovaci-podklady-a-jejich-aktualizace>.

⁴⁰ Jedná se o legislativní zkratku pro Obecní úřad obce s rozšířenou působností v situacích, kdy vystupuje jako orgán územního plánování dle § 6 odst. 1 stavebního zákona.

⁴¹ FIALOVÁ, E. § 26 [Územně analytické podklady]. In: MACHAČKOVÁ, J., KÝVALOVÁ, M., VÍCHOVÁ, J., SMÍŠEK, J. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN: 978-80-7400-558-9. s. 114.

⁴² § 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence.

Jak bylo zmíněno výše, dalším z koncepčních nástrojů územního plánování je územní studie. Prostřednictvím tohoto nástroje je navrhována struktura veřejných prostranství, základní regulační prvky pro zástavbu, umístění komunikací a veřejné zeleně, tvorba parcelace území nebo například řešení technické infrastruktury. V územním plánu lze v určitých plochách nebo koridorech uložit zpracování územní studie jako podmínku pro rozhodování o změnách v území. Na rozdíl od územně plánovací dokumentace je územní studie nezávazná, musí však být v souladu s územně plánovací dokumentací. Stavební zákon neobsahuje explicitně určenou lhůtu pro pořízení územní studie. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku⁴³ ze dne 20. 12. 2016 však konstatoval, že: „*Lhůta pro pořízení územní studie jako podmínky pro novou zástavbu na plochách specifikovaných v územním plánu stanovená v délce 18 let je zpravidla lhůtou nepřiměřenou.*“ Obecně lze tuto lhůtu dovodit z ustanovení § 55 odst. 1 stavebního zákona, které stanovuje pořizovateli územního plánu v intervalech nejvýše čtyř let předkládat zastupitelstvu obce zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období.

Územní studie, není závazným podkladem, po vložení do evidence územně plánovací činnosti se však stává podkladem neopominutelným. Dle rozsudku⁴⁴ Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 12. 2019, stavební úřad musí v řízení porovnat navrhovaný záměr s jejím řešením a „*v případě přípustné odchylky tuto v územním rozhodnutí odůvodnit a prokázat, že s ohledem na cíle a úkoly územního plánování a veřejné zájmy, upřednostňuje vhodnější nebo alespoň rovnocenné řešení než to, které obsahuje územní studie.*“ Územní studie slouží zároveň jako podklad pro rozhodování v územním řízení. Aktuální judikatura tento fakt zpřesňuje a uvádí že: „*Územní studie se stává podkladem pro rozhodování v územním řízení až po zveřejnění v souladu s § 30 odst. 5 stavebního zákona.*“⁴⁵

2.3.3 Územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentace je nejtypičtějším obecným nástrojem územního plánování.⁴⁶ Mezi územně plánovací dokumentací řadí stavební zákon zásady územního rozvoje, územní plány

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103.

⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 12. 2019, č. j. 64 A 13/2019-31.

⁴⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 12. 2019, č. j. 64 A 13/2019-31.

⁴⁶ STAŠA, J. Územní řízení. In: HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGLOVÁ, I., KARFÍKOVÁ, M. Právní slovník. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. ISBN. 978-80-7400-059-1.

a regulační plány. Dojde-li ke změně podmínek, ze kterých územně plánovací dokumentace vycházela, jsou orgány obce/kraje povinny pořídit a vydat její změnu/aktualizaci (případně nový územní plán nebo zásady územního rozvoje). Stavební zákon neukládá konkrétní lhůtu, do kdy tak musí učinit, ani s nevydáním změny nespojuje žádné sankce. Územně plánovací dokumentace je dle stavebního zákona povinně uveřejňována ve strojově čitelném formátu⁴⁷. Nejčastěji se jedná o formát XML. Ustanovení § 188 stavebního zákona uvádí platnost aktuálně účinné územně plánovací dokumentace do 31. prosince 2022. Příslušné správní orgány jsou povinny územně plánovací dokumentaci podle tohoto zákona upravit, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat, jinak pozbývají platnosti k výše uvedenému datu.⁴⁸

V březnu roku 2020 zasáhla Českou republiku a okolní státy pandemie virového onemocnění COVID-19. Ministerstvo pro místní rozvoj v důsledku této pandemie vydalo metodický pokyn,⁴⁹ kterým podává příslušným orgánům státní správy doporučení, jak dostát zákonným požadavkům na zpřístupňování územně plánovací dokumentace. Ministerstvo pro místní rozvoj upozorňuje stavební úřady, na povinnost uloženou stavebním zákonem zpřístupnit územně plánovací dokumentaci na vhodném místě. Dále též musí být kompletní návrh územně plánovací dokumentace zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup. Ve zmíněném metodickém pokynu Ministerstvo pro místní rozvoj klade důraz na preferování dálkového přístupu k dokumentaci.

V případě uplatňování námitek, připomínek nebo stanovisek k jednotlivým návrhům, odkazuje metodický pokyn na § 22 odst. 3 stavebního zákona, který deklaruje, že „*Stanoviska, námítky a připomínky se uplatňují písemně.*“. Zákonodárce stanovuje pro jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace⁵⁰ lhůtu 7 dnů ode dne veřejného projednání, do které lze námítky, připomínky nebo stanoviska písemnou formou podat, respektive uplatnit. Na základě uvedeného tedy nevyplývá pro

⁴⁷ Dle § 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se otevřeným formátem se pro účely tohoto zákona rozumí formát datového souboru, který není závislý na konkrétním technickém a programovém vybavení a je zpřístupněn veřejnosti bez jakéhokoli omezení, které by znemožňovalo využití informací obsažených v datovém souboru.

⁴⁸ § 188 stavebního zákona.

⁴⁹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Metodické sdělení č. j. MMR-20343/2020-81. [online]. [cit. 3.12.2020]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/1cf96e3b-eaae-4203-a221-1d8b1ab3daac/MMR-20343_2020_81-Methodika-projednani-UPD-v-dobe-epidemie-2020-04-08.pdf.aspx?ext=.pdf.

⁵⁰ Viz § 39 odst. 2, § 52 odst. 3 a § 67 odst. 2 stavebního zákona.

příslušné správní orgány, ani další dotčené osoby žádné omezení vyplývající z platné právní úpravy, které by bránilo přenosu projednávání územně plánovací dokumentace do online prostředí. Ani subsidiárně použitelný správní řád, v § 172 odst. 3 nevyžaduje, aby bylo veřejné projednání konáno prezenčně s osobní účastí všech zainteresovaných osob. V následující části této podkapitoly budou představena specifika jednotlivých nástrojů územně plánovací dokumentace, tedy zásad územního rozvoje, územních plánů a regulačních plánů. Jednotlivé nástroje budou představeny v návaznosti na územní řízení, pro které jsou tyto nástroje podkladem při rozhodování o záměrech.

■ Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje jsou nástrojem územního plánování. Jsou vytvářeny jednotlivými kraji České republiky. Z hlediska systematiky nástrojů územního plánování jsou nadřazeny územním plánům obcí. Nejvyšší správní soud definoval správněprávní povahu tohoto institutu svým rozhodnutím⁵¹ ze dne 25. 5. 2017 následovně: *„Zásady územního rozvoje, respektive jejich aktualizace vydávané ve formě opatření obecné povahy, jsou zvláštním správním aktem smíšené povahy, jenž má relativně abstraktní charakter. Jde o správní akt dílem právní, dílem odborné a ve výsledku politické povahy, který stanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití a kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití.“* Z této definice vyplývá, že zásady územního rozvoje musí vyvažovat jednotlivé vlivy v daném území a stanovit obecné podmínky, které jsou pak zpřesňovány dalším nástroji územního plánování.

Zásady územního rozvoje obsahově vycházejí z politiky územního rozvoje České republiky. Podkladem pro jejich tvorbu jsou územně analytické podklady. Účelem zásad územního rozvoje je koordinace územních plánů jednotlivých obcí, tedy předcházení kolizím mezi jednotlivými územními plány. Dále dbají na stanovení rozvojových záměrů nadmístního významu. Zásady územního rozvoje stejně jako ostatní územně plánovací dokumentace jsou vydávány formou opatření obecné povahy. Vzhledem k tomuto faktu je možný jejich přezkum v rámci správního

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198.

řádu a soudního řádu správního. Nadřízený správní orgán, tedy Ministerstvo pro místní rozvoj může zasahovat do tvorby zásad územního rozvoje. Tyto zásahy však mohou v souladu s ustanovením § 5 odst. 4 stavebního zákona zasahovat do činnosti orgánů obcí jen v záležitostech nadmístního významu.⁵²

Pořizovatelem zásad je krajský úřad příslušného kraje. Příslušným orgánem krajského úřadu k vydávání je zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti. V případě hlavního města Prahy, je pořizovatelem Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy odbor územního rozvoje Magistrátu hlavního města Prahy. Zásady po zpracování schvaluje Zastupitelstvo hl. m. Prahy. Jak již bylo zmíněno, zásady územního rozvoje se vydávají formou opatření obecné povahy dle § 171 až 174 správního řádu. Forma opatření obecné povahy se promítá i do členění jejich obsahu. Zásady územního rozvoje jako opatření obecné povahy mohou být zrušeny (celé nebo jeho část) na základě rozhodnutí krajského soudu podle § 101d odst. 2 soudního řádu správního, nebo na základě rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu. Takové zrušení opatření obecné povahy nadřízeným správním orgánem bude opět opatřením obecné povahy, což potvrdil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku⁵³ ze dne 12. 6. 2014 následovně: „Rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení představuje z materiálního hlediska opatření obecné povahy.“

Zásady územního rozvoje se svým obsahem rozdělují dvou částí. První částí je vlastní opatření obecné povahy, které stanovuje specifické podmínky daného kraje, charakter, stav a možnosti jeho území, strukturu osídlení, charakter krajiny, územní vztahy mezi jednotlivými obcemi, podmínky udržitelného rozvoje území kraje a další aspekty. Druhou částí zásad je pak odůvodnění takového řešení, které obsahuje jednak textovou část a druhou výkresovou část v různých stupních podrobnosti.⁵⁴ Zásady územního rozvoje stanovují budoucí rozvoj v území. Svými omezeními však nesmí zabránit v celém rozsahu realizaci určitých staveb v řešeném území. Nejvyšší správní

⁵² FIALOVÁ, E. § 36 [Charakter, účel, obsah a závaznost zásad územního rozvoje]. In: MACHAČKOVÁ, J., KÝVALOVÁ, M., VÍCHOVÁ, J., HOLENDOVÁ, L. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN: 978-80-7400-558-9, s. 160.

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 Aos 4/2013-40.

⁵⁴ FIALOVÁ, E. § 36 [Charakter, účel, obsah a závaznost zásad územního rozvoje]. In: MACHAČKOVÁ, J., KÝVALOVÁ, M., VÍCHOVÁ, J., HOLENDOVÁ, L. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN: 978-80-7400-558-9, s. 161.

správní soud konstatoval svým rozhodnutím⁵⁵ ze dne 27. 9. 2005 že: „*Nutnou součástí rozhodnutí kraje, kterým se zpřísňuje ochrana určitého zájmu v rámci zásad územního rozvoje nad zvláštním zákonem stanovený rámec, je přesvědčivé odůvodnění, ze kterého je zřejmé, v čem spočívá ojedinělost podmínek v daném území a z jakých důvodů nelze předpokládat, že by zákonem stanovená míra ochrany zájmů byla dostatečná.*“ Z daného názoru Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že krajské úřady mohou omezit určité záměry v řešeném území, ale pouze pod podmínkou, že toto omezení bude řádně zdůvodněno a případně ob stojí v rámci přezkumu tohoto rozhodnutí prostředky poskytnutými správním řádem.

■ Územní plán

Územní plány řeší otázky územního rozvoje ve vymezeném území konkrétní obce. Jsou tvořeny s přihlédnutím ke specifickému charakteru území. Územní plány zohledňují například strukturu osídlení, charakter možnosti území nebo územní vztahy se sousedními obcemi. Územní plánování prostřednictvím územního plánu má za cíl vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území, přičemž tato harmonie může mít v praxi nespočetně podob.⁵⁶ Snahou při tvorbě územních plánů je nalezení vyváženého stavu mezi zájmy životního prostředí a zároveň snaha naplnit potřeby současné generace tak, aby umožnil udržet stálou, nebo vyšší životní úroveň budoucích generací.

Územní plán vymezuje zastavitelné plochy, plochy přestavby a plochy určené pro veřejně prospěšné stavby. Dále vymezuje urbanistickou koncepci, uspořádání krajiny, koncepci veřejné infrastruktury nebo například podmínky pro využití ploch. Může stanovovat např. výškovou či plošnou regulaci zástavby, její charakter a strukturu. Obsah územního plánu je závazný pro rozhodování v území, především v rámci územního řízení. V území regulovaném územním plánem tak např. nemůže být umístěna stavba, která by byla v rozporu s podmínkami stanovenými územním plánem. Cílem tvorby, nebo aktualizace územního plánu je zpřesňovat a rozvíjet cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Stavební zákon obsahuje podmínku, že územní plán nesmí obsahovat podrobnosti, které

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 9 Ao 6/2011-26.

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2018, č. j. 8 As 256/2017-38.

náleží do obsahu regulačního plánu.⁵⁷ Výjimku z tohoto zákazu může stanovit zastupitelstvo obce.⁵⁸

Územní plán je vydáván v režimu opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy bývá definováno jako „*forma činnosti veřejné správy, která v konkrétní věci závazně upravuje poměry nikoli individuálně určeného nebo určitelného okruhu osob (adresátů), ale osob vymezených druhově.*“⁵⁹ Celková doba trvání pořízení územního plánu je odvislá od velikosti a specifičnosti území. Obvykle je územní plán realizován v horizontu vyšších desítek měsíců. Pro představu nový územní plán obce Dobruška se pořizoval 69 měsíců.⁶⁰ Územní plán obce je schvalován zastupitelstvem obce. To je oprávněno pouze ke třem typům rozhodnutí, konkrétně (i) schválit návrh územního plánu, nebo jeho změny, (ii) vrátit jej pořizovateli a připojit k němu své pokyny k úpravě (iii) zamítnout celý návrh územního plánu. Jak vyplývá z výše uvedeného, zastupitelstvo obce není oprávněno samostatně upravovat, či měnit obsah navrženého územního plánu.⁶¹

Při tvorbě, nebo aktualizaci územního plánu mohou dotčené osoby a orgány podávat námítky, připomínky, nebo stanoviska. Námítky je oprávněna podat osoba jejíž práva byla dotčena a je zároveň vlastníkem pozemku na kterém se územní plán realizuje. Námítky může podávat i zástupce veřejnosti a oprávněný investor. O námítkách rozhoduje jednotlivě zastupitelstvo obce. Každá námítka musí být vypořádána včetně odůvodnění. Připomínky k územnímu plánu může uplatnit kdokoli, je však omezen časovou lhůtou. Tato lhůta je sedmidenní od skončení veřejného projednání územního plánu. Obecně platí zásada koncentrace, tedy pakliže nebyly námítky, připomínky nebo stanoviska dotčených orgánů uplatněny ve lhůtě, nepřihlíží se k nim. Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námítkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto

⁵⁷ § 43 odst. 3 stavebního zákona.

⁵⁸ FIALOVÁ, E. § 43 [Charakter, účel a obsah územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, J., KÝVALOVÁ, M., VÍCHOVÁ, J., HOLENDOVÁ, L. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN: 978-80-7400-558-9. s. 228.

⁵⁹ KOPECKÝ M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9. s. 182

⁶⁰ MĚSTO DOBRUŠKA. Jak probíhá pořizování územního plánu. [online]. [cit. 08.08.2020]. Dostupné z: https://www.mestodobruska.cz/e_download.php?file=data/editor/1533cs_1.pdf&original=Jak+prob%C3%ADh%C3%A1+po%C5%99izov%C3%A1n%C3%AD+%C3%9AP.pdf.

⁶¹ FIALOVÁ, E. § 54 [Vydání územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, J., KÝVALOVÁ, M., VÍCHOVÁ, J., HOLENDOVÁ, L. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN: 978-80-7400-558-9. s. 289.

rozhodnutím. Do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.⁶²

V případě, že by námitky nebyly vypořádány dle představ vlastníků pozemků nebo staveb, dalším prostředkem obrany práv takových dotčených vlastníků je návrh na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a správního řádu soudního. „*Význam návrhu na zrušení opatření obecné povahy pro ochranu práv dotčených vlastníků je nesporný a v naprosté většině případů se skutečně bude jednat o jediný účinný prostředek nápravy.*“⁶³ Další možností je pak soudní přezkum opatření obecné povahy. Tento přezkum provádí příslušné krajské soudy, které při přezkumu aplikují zavedený algoritmus přezkumu opatření obecné povahy.⁶⁴ V rámci tohoto algoritmu věcně a místně příslušný soud hodnotí, pravomoc správního orgánu napadené opatření obecné povahy vydat. Dále, zda při jeho vydání nepřekročil meze své zákonem vymezené působnosti a zda byl dodržen správný procesní postup. Nakonec posuzuje, zda není vydané opatření obecné povahy v rozporu s hmotným právem a zda je proporcionální, tedy umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, který nelze dosáhnout jinými, mírnějšími prostředky.⁶⁵

Před samotným schválením nového územního plánu, nebo jeho aktualizace, je zastupitelstvo obce povinno ověřit, že předložený návrh územního plánu není v rozporu s ostatními nástroji územního plánování v dané lokalitě, tedy politikou územního rozvoje, zásadami územního rozvoje, případně s regulačním plánem vydaným krajem nebo se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů.⁶⁶ Zastupitelstvo je též povinno ověřit, že předložený návrh není v rozporu se stanoviskem krajského úřadu, jakožto nadřízeného orgánu územního plánování.

⁶² PEKÁREK, M., BLÁHOVÁ I., PRŮCHOVÁ, I. Pozemkové právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-253-0, s. 139.

⁶³ ZAHUMENSKÁ, V., BENÁK, J. Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-404-1. s 43.

⁶⁴ MICHNA, L. Zrušení územního plánu soudem a možnost obnovy územního řízení. Právní rozhledy. 2016, č. 4, s. 142.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

⁶⁶ Stanoviska dotčených orgánů např. podle § 107 odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., *o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*, nebo podle § 15 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., *o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů*.

V rámci zajišťování cílů územního plánování stavební zákon uložil v § 5 odst. 6 obcím a krajům soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a vyhodnocovat případy, kdy dochází ke změnám podmínek na základě, kterých byla územně plánovací dokumentace vydána. V takovém případě jsou pak příslušné orgány obcí, nebo krajů povinny vydat změnu, nebo aktualizaci takové územně plánovací dokumentace, tedy i územních plánů⁶⁷ Pakliže bylo v určité lokalitě vydáno územní rozhodnutí, a následný návrh změny územního plánu v tomto území mění charakter využití, nemůže tato změna způsobit zrušení tohoto územního rozhodnutí.⁶⁸ Tento názor vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku⁶⁹ ze dne 9. 12. 2010 kde stanovil, že „Územní plán či jeho změna mohou, v souladu s § 43 odst. 1 stavebního zákona, vymezit plochy a koridory a stanovit podmínky pro jejich využití, a to i odlišným způsobem, než jak dosud stanoví pro některé z pozemků v rámci takové plochy či koridoru dosavadní územní rozhodnutí. Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití nemůže samo o sobě přímo zakládat, měnit či rušit práva nebo povinnosti fyzickým a právnickým osobám, a tedy ani měnit právní účinky existujících správních rozhodnutí, ale představuje závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí do budoucna⁷⁰ Výjimkou z tohoto postupu tvoří situace, kdy by v území, pro které je vydáno územní rozhodnutí měla být realizována veřejně prospěšná stavba⁷¹ nebo veřejně prospěšné opatření. Takové územní rozhodnutí je pak zrušeno z moci úřední dle ustanovení § 94 odst. 3 stavebního zákona.

■ Regulační plán

Regulační plán obce je podrobný plán v řešeném území. Stanovuje podmínky pro využití jednotlivých pozemků v území. Ve stavebním zákoně je upraven v ustanovení § 61 a následujících. Účelem regulačního plánu je, zejména ochrana hodnot a charakteru území, regulace stavebních a

⁶⁷ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Metodické sdělení č. j. MMR- 12856/2020-81. [online]. [cit. 06.08.2020]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/c241fd35-3fc0-449d-b8dd-05be50c591cf/MMR-12856_2020_81-Methodika-povinna-zmena-UP-2020-03-03.pdf.aspx?ext=.pdf.

⁶⁸ Veškerá rozhodnutí správních orgánů, jež nabyly právní moci a nebyla posláze k tomu příslušným orgánem zrušena, požívají presumpce své zákonnosti a správnosti a jsou podle § 73 odst. 2 správního řádu.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65.

⁷⁰ Viz § 43 odst. 5 stavebního zákona.

⁷¹ Stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci.

dalších činností s ohledem na příznivé životní prostředí⁷². Tvorba regulačních plánů není pro příslušné správní orgány povinností, nýbrž volbou. Zpravidla jsou regulační plány tvořeny v lokalitách s větším osídlením. Důvodem bývá časová náročnost, finanční náročnost zpracování celé dokumentace a potřeba odborníků pro samotné zpracování regulačního plánu.⁷³ Regulační plán obsahuje základní členění využití území, tedy zejména podmínky pro vymezení a využití pozemků. Podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vytváření příznivého životního prostředí. Dále také podmínky pro ochranu veřejného zdraví a pro požární ochranu v území.⁷⁴

Regulační plán navazuje na územní plán, nebo ve stanoveném rozsahu na zásady územního rozvoje. V řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro příznivé životní prostředí. Vždy stanovuje podmínky pro vymezení a využití pozemků pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšných staveb nebo veřejně prospěšných prostranství. V řešené ploše, ve schváleném rozsahu, nahrazuje územní rozhodnutí v zastavěném území a je tak závazný pro rozhodování v území.⁷⁵ Regulační plán, který je vydaný na krajské úrovni je dále závazný pro regulační plány vydávané obcemi v daném území.

Pořízení a vydávání regulačních plánů lze provést z podnětu, nebo na žádost. Podnět k pořízení regulačního plánu obsahuje základní údaje o požadovaném záměru, identifikaci pozemků, údaje o dosavadním využití vymezené plochy, důvody a účel pořízení regulačního plánu a další stavebním zákonem stanovené náležitosti. Podnět se vydává u kraje nebo obce věcně a místně příslušné k vydání regulačního plánu. O pořízení regulačního plánu pak rozhoduje zastupitelstvo tohoto kraje nebo obce, které následně návrh zadání předá pořizovateli regulačního plánu. Pořizovatel regulačního plánu zajistí zpracování návrhu včetně údajů o vlivu záměru na území a jeho nároků na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Zajistí též zpracování

⁷² PEKÁREK, M., BLÁHOVÁ I., PRŮCHOVÁ, I. Pozemkové právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-253-0, s. 145

⁷³ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Časté dotazy ke stavebnímu zákonu.[online]. [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/caste-dotazy/faq-novela-stavebniho-zakona/prinosy-pro-obce>.

⁷⁴ PEKÁREK, M., BLÁHOVÁ I., PRŮCHOVÁ, I. Pozemkové právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-253-0, s. 146

⁷⁵ § 78 odst. 2 stavebního zákona.

dokumentace vlivů provedení regulačního plánu na životní prostředí, pokud tuto povinnost pro konkrétní případ stanovuje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

V případě regulačního plánu na žádost může o jeho vypracování zažádat jakákoli fyzická nebo právnická osoba. Obsah žádosti je obdobný jako v případě tvorby regulačního plánu z podnětu. Žádost navíc obsahuje dohodu s vlastníky pozemků a staveb, které jsou dotčeny navrhovaným záměrem. Jejím obsahem je souhlas těchto vlastníků se záměrem a jejich souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s realizací regulačního plánu. Stavební zákon stanovuje povinné přílohy, které k regulačnímu plánu na žádost musí být přiloženy. Mimo jiných jsou jimi stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních předpisů.

■ Územní opatření

Územní opatření jsou vydávána ve dvou režimech. Buďto jako územní opatření o stavební uzávěře, nebo jako územní opatření o asanci území. Smyslem těchto opatření je ozdravení určité oblasti, nebo utlumení stavební činnosti v místě, kde by mohla ztížit, nebo znemožnit budoucí využití území s ohledem na územní plán dané lokality. Územní opatření jsou vydávána v režimu opatření obecné povahy příslušnou radou obce. V případech, kdy se územní opatření dotýká území dvou a více obcí, je k rozhodnutí o vydání takového opatření věcně a místně příslušná rada kraje, na jehož území se obce nacházejí. V případě obcí na hranicích krajů je pak příslušná rada toho kraje, na jehož území se nachází větší část území zasaženého územním opatřením. Územní opatření o stavební uzávěře i o asanci území se pořizuje v režimu opatření obecné povahy. Právních účinků nabývá takové opatření doručením, přičemž se doručuje veřejnou vyhláškou. Specifikem územních opatření je skutečnost, že v případě potřeby může příslušná rada (obce, nebo kraje) povolit na žádost výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti, pokud povolení výjimky neohrožuje sledovaný záměr územního opatření. Proti vydanému opatření obecné povahy o asanaci území, nebo stavební uzávěře se lze bránit prostřednictvím podnětu k přezkumnému řízení dle správního řádu⁷⁶, nebo správní žalobou na zrušení takového opatření.

Územní opatření o stavební uzávěře omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle

⁷⁶ § 174 odst. 2 správního řádu.

připravované územně plánovací dokumentace. Územním opatřením o stavební uzávěře nelze omezit nebo zakázat udržovací práce v území. Obligatorní součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha s vyznačením dotčeného území. K době možného trvání stavební uzávěry Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku⁷⁷ ze dne 14. 10. 2011 konstatoval, že: „*Stavební uzávěra uzavřená podle § 97 odst. 1 stavebního zákona v souvislosti s přípravou regulačního plánu trvá nepřiměřeně dlouhou dobu, pokud ani po uplynutí několika let od jejího vydání nebylo s pořizováním regulačního plánu byt' jen započato.*“

Územní opatření o asanci území stanoví územní a stavebně technické podmínky pro odstraňování dopadů živelní pohromy nebo havárie anebo závad v území a stanoví podmínky pro budoucí využití vymezeného dotčeného území. Obsahuje seznam staveb, včetně uvedení pozemků, které musí být odstraněny nebo zabezpečeny z důvodů ohrožení života nebo zdraví osob, případně z důvodu hrozby značných majetkových škod v území. V případě nabytí účinnosti územního opatření pozbývá ve vyzmezeném území územně plánovací dokumentace ve stanovém rozsahu účinnosti. To má za následek vyvolání změny dotčené územně plánovací dokumentace, nebo vydání zcela nové územně plánovací dokumentace, jenž bude reflektovat dopady z územního opatření. Po aktualizaci územně plánovací dokumentace naopak takové územní opatření pozbyde účinnosti.

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2011 sp. zn. 5 Ao 5/2011-27.

3 Územní řízení podle stavebního zákona č. 186/2006 Sb.

Územní řízení představuje specifický rozhodovací postup příslušných správních orgánů, jehož výsledkem je autoritativní rozhodnutí o záměru, jež se má v daném území uskutečnit, respektive o konkrétním využití pozemku k navrhovanému účelu. Toto rozhodnutí je správním aktem, kterým „se rozhoduje o právních poměrech individuálně vymezeného okruhu osob v konkrétní věci.“⁷⁸ Po procedurální stránce se jedná o zvláštní druh správního řízení, kde se správní řád uplatňuje pouze subsidiárně. Příslušnost správních úřadů je stavebním zákonem řešena tak, že rozhodování v územním řízení je svěřeno stavebním úřadům. Územní rozhodnutí může být vydáváno ve „standardním“ územním řízení⁷⁹, nebo v jeho určitém způsobem zjednodušených variantách v podobě územního souhlasu a zjednodušeného územního řízení a dalších, které budou rozebrány v závěru kapitoly. Ve stavebním zákoně je územní řízení upraveno v pátém dílu. V následující kapitole bude rozebrán průběh územního řízení, problematika účastenství v územním řízení a některá specifika, která v platné právní úpravě územní řízení působí prodlužování celého procesu, nebo jeho určitou neefektivitu vzhledem k možnostem, které dnešní moderní technologie poskytují.

3.1 Standardní územní řízení a jeho specifika

Správní řízení obecně představuje jeden ze základních postupů orgánů a osob vykonávajících veřejnou správu. Průměrná délka trvání stavebně schvalovacích procesů v České republice je dle Světové banky pro rok 2020 v průměru 247 dnů.⁸⁰ V rámci celého schvalovacího procesu zaujímá významnou část územní řízení. Ačkoli by mělo být dle právní úpravy ve standardních případech rozhodnuto do 60, popř. do 90 dnů od zahájení řízení, dle výše uvedené statistiky tomu tak není. V kapitolách níže naznačím účel, průběh a důvody zvýšené doby trvání územního řízení. Následující kapitoly budou, pokud nebude explicitně vyjádřeno jinak, zaměřeny na průběh *územního řízení o umístění stavby*. Je tomu tak z toho důvodu, že se jedná o nejčastěji využívaný typ územního řízení.

⁷⁸ KOPECKÝ M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9. s. 152.

⁷⁹ STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-87975-85-5. s. 23.

⁸⁰ WORLD BANK GROUP. Economy profile of Czech Republic. [online]. [cit. 20.08.2020]. Dostupné z: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/czech-republic/CZE.pdf>. s. 4.

3.1.1 Účel územního řízení

V rámci správního řízení dochází k aplikaci hmotného správního práva, při němž dochází ke stanovení či zjišťování práv a povinností jmenovitě určených osob.⁸¹ Výsledkem, a tedy účelem, územního řízení je vydání územního rozhodnutí. Územní rozhodnutí je výsledkem posuzování záměru, pro který žadatel podává žádost na věcně a místně příslušný stavební úřad. Obsahem vydaného územního rozhodnutí pak musí být *výrok* (enunciát), tedy řešení rozhodované věci, *odůvodnění* a *poučení* adresáta o možnosti podat proti němu řádný opravný prostředek.⁸² Územní rozhodnutí musí být v souladu s aktuálně platným obsahem schválené územně plánovací dokumentace.⁸³ Navazujícím řízením po skončení územního řízení a vydání územního rozhodnutí je stavební řízení. Ačkoli by se mohlo zdát, že se jedná o řízení vedené za podobným účelem, Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí⁸⁴ ze dne 14. 1. 2013 rozlišil předměty těchto řízení následovně: „Rozdíl předmětů územního a stavebního řízení je zřejmý, a to i pokud jde o posouzení širších účinků stavby na okolí, včetně dopadů na životní prostředí. Posouzení těchto otázek má místo pouze v rámci územního řízení; předmětem stavebního řízení je v zásadě pouze ověření, zda jsou dodrženy podmínky projektové dokumentace a územního rozhodnutí.“

Dle platné právní úpravy lze umisťovat stavby, měnit jejich vliv na využití území a chránit důležité zájmy v území jen na základě územního rozhodnutí, nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak.⁸⁵ Stavební zákon upravuje následující druhy územních rozhodnutí (i) rozhodnutí o změně využití území, (ii) rozhodnutí o změně stavby a změně vlivu stavby na využití území, (iii) rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků, (iv) rozhodnutí o ochranném pásmu, (v) rozhodnutí o umístění stavby.⁸⁶ V souladu se zákonem není třeba v některých případech územní rozhodnutí o umístění stavby vydávat.⁸⁷ Jedná se například o situace, kdy jej v daném zastavěném území nahrazuje regulační plán,⁸⁸ blíže rozvedený v kapitole 2.3.3. Od vydání územního rozhodnutí o

⁸¹ KOPECKÝ M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9. s. 321.

⁸² KOPECKÝ M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9. s. 164.

⁸³ K tomuto podrobněji v kapitole 2.3.3.

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011-274.

⁸⁵ § 76 stavebního zákona.

⁸⁶ § 80 a násl. stavebního zákona.

⁸⁷ Územní rozhodnutí o umístění stavby není třeba vydávat v případech taxativně vyjmenovaných v § 79 odst. 3, § 80 odst. 3, § 82 odst. 3 a § 83 odst. 3 stavebního zákona.

⁸⁸ § 61 odst. 2 stavebního zákona.

umístění stavby nebo o změně ve využití území se dále upouští pro změny druhů pozemků, výstavbu polních a lesních cest, ochranu a zúrodnování půdního fondu a další společná zařízení zahrnutá do schváleného návrhu pozemkových úprav podle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách.⁸⁹

Rozhodnutí o změně využití území stanovuje nový způsob užívání pozemku a podmínky pro jeho využití. Toto rozhodnutí je vyžadováno pro terénní úpravy, stanovení dobývacího prostoru, manipulační plochy, prodejní plochy a tržiště, hřbitovy, změny druhu pozemku přesahující výměru 300 m², zejména pak zřizování a rušení vinic, chmelnic, lesů a parků, pokud podmínky nejsou stanoveny jiným územním rozhodnutím. Rozhodnutí o změně využití území naopak nevyžadují sjezdy z pozemních komunikací na sousední nemovitosti, ledaže by šlo o území, na kterých se prokazatelně nalézají archeologické nálezy. Rozhodnutí o změně stavby a změně vlivu stavby na využití území stanoví podmínky pro požadovanou změnu stavby a její nové využití nebo podmínky upravující vliv na životní prostředí a nároky na veřejnou a technickou infrastrukturu. Ve vztahu ke změně stavby je územního rozhodnutí zapotřebí pro nástavby, přestavby, změny ve způsobu užívání stavby, které podstatně mění nároky stavby na přilehlé okolí.

Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků stanoví podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků. Je jej možno vydat pouze na žádost podanou všemi vlastníky všech dotčených pozemků a případných staveb na nich. Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků se nevydává, pokud jsou podmínky v území dány regulačním plánem, jiným rozhodnutím nebo rozhodnutím podle zvláštního předpisu.⁹⁰ Rovněž jej není třeba vydat, pokud není důvodné stanovovat podmínky pro dělení nebo scelování pozemků. O tom, zda existuje důvod rozhoduje správním uvážením věcně a místně příslušný stavební úřad. Rozhodnutí o ochranném pásmu se vydává v případě, existuje-li potřeba chránit stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí. Rozhodnutí o ochranném pásmu se vydává současně s vydáváním územního rozhodnutí o umístění stavby, nebo jiných výše zmiňovaných rozhodnutí. Rozhodnutí o ochranném pásmu se nevydává v případech, kdy jsou podmínky ochrany daného území stanoveny zvláštním právním předpisem.⁹¹

⁸⁹ Viz § 22 odst. 3 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách.

⁹⁰ Např. zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách.

⁹¹ Například ochranná pásma vzniklá ex lege zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

3.1.2 Účastníci územního řízení

„Přesné určení okruhu účastníků řízení je předpokladem řádného provedení každého právního procesu, správní řízení nevyjímaje.“⁹² Toto pravidlo platí i pro územní řízení dle stavebního zákona. Účastníci územního řízení o umístění stavby jsou vymezeni v ustanovení § 85 stavebního zákona. Jedná se zejména o žadatele, obec na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn a vlastníka stavby nebo pozemku na kterém má být záměr realizován v případě, že není některým z dříve uvedených účastníků řízení. U těchto účastníků není obvykle pochyb o jejich účastenství v územním řízení a takové účastníky lze, dle odborné veřejnosti, označit za tzv. *esenciální*.⁹³ Toto označení je použito pro účastníky, bez jejichž účasti by samotné řízení nemohlo ani proběhnout. Účastníky řízení, kteří nespádají do kategorie esenciálních označuje odborná veřejnost jako účastníky *ostatní*, mezi něž spadají např. účastníci dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. V tomto ustanovení je uvedeno, že účastníkem řízení jsou též „osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.“ Mezi taková jiná věcná práva lze zařadit například věcná břemena váznoucí na jednotlivých sousedních pozemcích případně právo stavby dle ustanovení § 1240 a násl. občanského zákoníku. Krajský soud v Praze svým rozsudkem⁹⁴ ze dne 24. 6. 2020 konstatoval, že: „Účastníkem územního řízení, jehož předmětem je umístění stavby studně, je i vlastník nebo oprávněný z jiného věcného práva k sousedním stavbám, sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, který může být územním rozhodnutím přímo dotčen na svých právech. Právo osoby bude dotčeno i tehdy, jestliže v důsledku umístění stavby podle územního rozhodnutí bude omezena možnost účastníka řízení nakládat s podzemními vodami spojená s vlastnickým či jiným věcným právem k sousedícímu pozemku či stavbě. Dotčeností lze tedy chápat určité objektivně posouditelné zasahování do práv dotčených vlastníků.“

⁹² KOPECKÝ, Martin. K vymezení okruhu účastníků územního a stavebního řízení. Právní rozhledy. 2009, č. 23, s. 843.

⁹³ KOPECKÝ, Martin. K vymezení okruhu účastníků územního a stavebního řízení. Právní rozhledy. 2009, č. 23, s. 844.

⁹⁴ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, č. j. 46 A 72/2017-27.

Gramatický výklad výše zmíněného ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, vymezujícího účastníky řízení by, stejně jako ustanovení § 94k stavebního zákona⁹⁵ vázající se ke společnému územnímu a stavebnímu řízení, navozoval premisu, že se jedná pouze o sousedy jejichž pozemky těsně hraničí s pozemky na kterých žadatel plánuje realizovat svůj záměr. Judikatura však účastenství v územním řízení neomezuje pouze na tyto vlastníky, ale zahrnuje do nich i další osoby. Nejvyšší správní soud svým rozsudkem⁹⁶ ze dne 22. 7. 2014 dovedl že: *„Posouzení otázky účastenství bude vždy věcí individuálních případů s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví.“* Stavební úřad je tedy vždy povinen posuzovat okolnosti každé jednotlivé projednávané věci, s ohledem na všechna její specifika a odlišnosti od jiných případů.

Lze konstatovat, že účastenství v územním řízení není toliko vázáno na přímé mezní hraničení s pozemkem, na kterém má být realizován záměr žadatele, ale může se jednat i o pozemky vzdálenější. To je však determinováno skutečností, že existuje důvodný předpoklad, že mohou být potenciálně přímo dotčena práva takových vlastníků. Přímé dotčení práva Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku⁹⁷ ze dne 29. 6. 2011 definoval především jako dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem a dalšími imisemi. Toto potenciální dotčení je povinen pokaždé s ohledem na individuální podmínky řízení posoudit příslušný stavební úřad a pakliže zjistí, že vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být územním rozhodnutím, vzhledem k velikosti dotčeného stavebního pozemku, odstupovým vzdálenostem, rozměrům plánované stavby, účelu jejího užívání atd., přímo dotčeno, pak je i takový vlastník dotčeného pozemku účastníkem řízení.

K otázce rozsahu posuzování toho, jak široký okruh potenciálních dotčených pozemků je stavební úřad povinen vyhodnocovat, konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku⁹⁸ ze

⁹⁵ § 94k stavebního zákona uvádí, že účastníkem řízení je též *„osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno.“*

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2014, č. j. 9 As 101/2014-98.

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111.

dne 19. 6. 2009 že: „*Stavební úřad nesmí v odůvodnění okruh účastníků limitovat pouze stanovením odstupové hranice vyjádřené v metrech bez přihlídnutí k ostatním vlivům. Samotná náročnost takového posuzování nemůže být dostatečným ospravedlněním pro vyloučení osob z okruhu možných účastníků řízení.*“ Stavební úřad je tedy povinen v každém jednotlivém případě posuzovat potenciální omezení vlastnických práv a nemůže určité posouzení vynechat s odkazem na zásadu „*hospodárnosti*“ či procesní ekonomie.

Pakliže se některý z vlastníků hraničních pozemků nebo staveb stane účastníkem řízení, má právo na podávání námitek proti záměru, kvůli kterému je územní řízení vedeno. Námitky však nemohou být vznášeny pouze pro vznik jakéhokoli marginálního omezení výkonu jeho vlastnických práv v souvislosti s plánovaným záměrem. Takovéto námitky by vedly v územních i stavebních řízeních k vylučování veškerých stavebních změn v území. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku⁹⁹ ze dne 12. 3. 2010 konstatoval, že dotčený vlastník některé ze sousedních nemovitostí plánovaného záměru nemůže vyloučit zcela stavební změny ve svém okolí. Naopak je to často on, kdo musí případně sám provést opatření proti obtěžování, které je mu působeno. Ve zmíněném rozsudku senát uvádí, že „*pokud se nejedná o obtěžování mimořádné, převyšující míru přiměřenou poměrům, je přednostně na tom, kdo se cítí být obtěžován, aby provedl opatření, která by tomuto obtěžování zabránila.*“ Nicméně dále v textu rozsudku senát uvádí, že v případě, kdy by bylo obtěžování plánovaným záměrem mimořádné, převyšující míru přiměřenou poměrům, pak není objektivně možné po dotčeném vlastníku požadovat, aby prováděl ochranná opatření. V takovém případě mu náleží právo domáhat se ochrany správní nebo soudní cestou.

Účastenství v územním řízení může být za určitých okolností přiznáno též veřejnosti. Toto oprávnění vychází z Listiny základních práv a svobod¹⁰⁰, konkrétně článku 36 odst. 1¹⁰¹ a článku 38 odst. 2.¹⁰² V zákonem vymezených situacích se účastníkem řízení může stát veřejnost

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013-40.

¹⁰⁰ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹⁰¹ Čl. 36. Listiny základních práv a svobod uvádí, že: „*Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*“

¹⁰² Čl. 38. odst. 1. Listiny základních práv a svobod uvádí, že: „*Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.*“

prostřednictvím spolků. Důvodová zpráva ke správnímu řádu k účasti veřejnosti uvádí, že: „*Na těch úsecích správního práva, které jsou jako určitý ucelený celek upraveny zvláštními předpisy (jedná se zejména o právo životního prostředí), se historickým vývojem dospělo k plnému účastenství subjektů, jejichž práv a povinností se správní akt nedotýká. To je dáno zvláštní povahou veřejného zájmu, který může být v typech řízení upravených těmito předpisy zvýšenou měrou dotčen a kde je zájem chráněný těmito předpisy typově shodný se zájmem subjektů (zejména občanských sdružení), kterým se účastenství přiznává. Návrh správního řádu jakožto obecný procesní předpis nemůže na tento nesporně pozitivní fakt reagovat jinak než konstatací tohoto stavu a potvrzením plného účastenství těchto subjektů ve zvláštních typech řízení.*¹⁰³

První zákonem upravenou možností, jak se takové spolky mohou stát účastníkem územního řízení je postup podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále též jako „**zákon o posuzování vlivů na ŽP**“). Dle ustanovení § 9c odst. 3 písm. c) tohoto zákona se může dotčená veřejnost podáním písemného oznámení přihlásit stavebnímu úřadu, který vede navazující řízení¹⁰⁴ na řízení o posuzování vlivů na životní prostředí ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění informace o zahájení řízení a získat tak postavení účastníka v řízení. Dotčenou veřejností zákon o posuzování vlivů na životní prostředí v ustanovení § 3 písm. i bod 2) zákona o posuzování vlivů na ŽP rozumí právnickou osobu soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, a která vznikla alespoň 3 roky přede dnem zveřejnění informací, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob. V případě přiznání účastenství pak takové dotčené veřejnosti přináleží kompletní paleta účastenských práv, kterou jí poskytuje stavební zákon a správní řád.

Mezi tato oprávnění nesporně patří i možnost podat odvolání proti vydanému rozhodnutí stavebního úřadu nebo případně správní žalobu. Před podáním správní žaloby však musí vyčerpat řádné opravné prostředky, které spolku poskytuje správní řád.¹⁰⁵ Tato podmínka vychází z ustanovení § 5 soudního řádu správního, které uvádí, že: „*nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon*

¹⁰³ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správnímu řádu, sněmovní tisk č. 202/0 ve 4. volebním období.

¹⁰⁴ Blíže rozebráno v kapitole 3.1.4.

¹⁰⁵ KÜCHLEROVÁ, M. Několik poznámek k aktivní věcné legitimaci dotčené veřejnosti. Právní rozhledy. 2017, č. 18, s. 640.

jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany svých práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.“ Tímto zmocňovacím ustanovením je pro dotčenou veřejnost ustanovení § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů na ŽP, které dotčenou veřejnost opravňuje napadat hmotnou i procesní zákonnost vydaného rozhodnutí v územním řízení. Dále je tato podmínka opětovně uvedena v případě úpravy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, konkrétně v ustanovení § 68 písm. a) soudního řádu správního, podle něhož je žaloba nepřipustná i tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Tento názor zastává i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku¹⁰⁶ ze dne 12. 5. 2005, v němž uvádí, že: *„Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu dle § 5, nebo § 68 písm. a) s. ř. s. je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení.*“ Dle M. Küchlerové¹⁰⁷ určitou zvláštní výjimku z tohoto pravidla konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku¹⁰⁸ ze dne 18. 4. 2014, kde konstatoval, že *„K podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu může být výjimečně oprávněna i osoba, které nesvědčilo účastenství ve správním řízení a neměla ani právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání dle § 81 odst. 1 správního řádu. V takovém případě nelze podmiňovat přípustnost žaloby podáním takového (nepřipustného) odvolání ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s.“* Tato výjimka však dle názoru autora v rámci územního řízení nastat nemůže, neboť se zmíněný rozsudek týkal stavebního řízení. Ustanovení § 85 stavebního zákona obsahuje všechny myslitelně možné účastníky územního řízení a ti jsou, jak bylo výše uvedeno, povinni před případným podáním žaloby vyčerpat řádné opravné prostředky které jsou jim poskytnuty správním řádem.

Druhou možností, jak veřejnost mohla zásadnějším způsobem ovlivnit územní řízení poskytoval zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále také jako „**zákon o ochraně přírody**“) do 31. 12. 2017. Tento zákon v ustanovení § 70 poskytoval spolku, nadanému právní subjektivitou, jehož hlavním posláním je dle jeho stanov ochrana přírody a krajiny požadovat po stavebním úřadu, právo na to, aby bylo informováno o nově zahajovaných územních řízeních, při

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65.

¹⁰⁷ KÜCHLEROVÁ, M. Několik poznámek k aktivní věcné legitimitaci dotčené veřejnosti. Právní rozhledy. 2017, č. 18, s. 641.

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33.

nichž mohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody, tj. zejména zájmy na ochranu přírody a krajiny. Zákon o ochraně přírody v případě, že tento spolek splňoval podmínky tohoto zákona přiřkl spolků statut účastníka územního řízení. Nicméně novelou zákona o ochraně přírody č. 225/2017 Sb., účinnou od 1. 1. 2018 došlo ke změně třetího odstavce ustanovení § 70 a to tím způsobem, že se spolky mohou účastnit řízení *pouze podle zákona* o ochraně přírody, tedy například řízení o stanovování ochranných pásem pro památné stromy, nebo v případech řízení o udělování výjimek z ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů. Před účinností novely se mohly tyto spolky účastnit prostřednictvím tohoto postupu i územního řízení, to však změnou textace ustanovení § 70, které omezilo účastenství jen na řízení podle zákona o ochraně krajiny, již možné není. Dle názoru odborné veřejnosti předchozí právní úprava „*byla sice omezená a zprostředkovaná, nicméně přiměřená ústavním kautelám vyplývajícím z čl. 4 odst. 4 věty první Listiny základní práv a svobod a z ústavního principu proporcionality.*“¹⁰⁹ Z pohledu odborné veřejnosti tato legislativní úprava výrazným způsobem omezila dlouhodobě zaručené právo dotčené veřejnosti na účastenství ve správních řízeních dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny. Vůči této legislativní změně podala skupina 17 senátorů dne 22. 8. 2017 k Ústavnímu soudu návrh na zrušení věty první odst. 3 § 70 zákona o ochraně přírody ve slovech „*podle tohoto zákona*“, o němž nebylo dosud meritorně rozhodnuto.

Dle názoru autora je vhodné v závěru této kapitoly též poukázat na odlišnost vymezení účastníků územního řízení oproti účastníkům řízení stavebního. Jak bylo zmíněno v úvodu této podkapitoly, účastníky územního řízení vymezuje § 85 stavebního zákona. Ve druhém odstavci je uvedeno, že účastníky řízení jsou „*osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.*“ Účastníci stavebního řízení jsou definováni v ustanovení § 109, které mj. uvádí, že účastníkem řízení je „*vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, a ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno.*“ Z tohoto ustanovení stavebního řádu tedy vyplývá, že dotčení v rámci stavebního řízení se týká pouze dotčení práv při provádění stavby. V praxi by tak mohly nastat situace, kdy „*dotčený účastník územního řízení docílí zrušení územního rozhodnutí, ale nebude moci podat žádost o obnovu stavebního řízení,*

¹⁰⁹ SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. Právní rozhledy. 2018, č. 2, s. 55.

jelikož účastníkem stavebního řízení nebyl. Jediným způsobem, jak obnovy stavebního řízení docílit, by bylo podání podnětu stavebnímu úřadu, aby rozhodl o obnově stavebního řízení z moci úřední.“¹¹⁰

3.1.3 Průběh územního řízení

Řízení je zahájeno doručením žádosti věcně a místně příslušnému stavebnímu úřadu. Podaná žádost musí obsahovat veškeré předepsané přílohy, které jsou specifikovány vyhláškou¹¹¹ ministerstva. Žadatel je povinen doložit vlastnické právo k pozemku, na němž je umístěn záměr, pro který žádá územní rozhodnutí, popřípadě doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemku nebo stavbě. V případě, že není vlastníkem, předkládá též souhlas jejich vlastníka. Další náležitosti žádosti jsou odvislé od skutečnosti, zda se jedná o záměr, jenž bude podléhat posuzování vlivů takového záměru na životní prostředí dle zákona o ochraně přírody.

K rozhodování v územním řízení jsou dle stavebního zákona příslušné stavební úřady. Z hlediska věcné příslušnosti mohou být stavební úřady obecné, speciální nebo vojenské, a to dle povahy konkrétního záměru jehož se územní řízení týká. Speciální stavební úřady jsou příslušné například v rozhodování o stavbě dálnic, silnic, leteckých nebo drážních staveb. Rozhodování speciálních úřadů je vždy podmíněno souhlasem místně příslušného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek.¹¹² Příslušnost stavebních úřadů je dále rozlišována z hlediska místní příslušnosti. Místní příslušnost stavebního úřadu je dána umístěním stavebního záměru, nebo opatření do konkrétního správního obvodu daného stavebního úřadu. V případech, kdy se jedná o stavební záměr, který se má uskutečnit ve správním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů, provede podle § 13 odst. 4 stavebního zákona řízení, a vydá rozhodnutí, nejbližší společně nadřízený stavební úřad, což bývá zpravidla krajský stavební úřad. Tento úřad může též rozhodnout tak, že provedení řízení přířkne některému ze stavebních úřadů, na jehož území se má stavba nebo opatření uskutečnit.¹¹³ V případě, že řízení provede přímo nadřízený stavební úřad, pak se provedením řízení stává prvoinstančním stavebním úřadem

¹¹⁰ JÍLKOVÁ, Z. Postup stavebního úřadu při zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby. Právní rozhledy. 2017, č. 12, s. 449.

¹¹¹ Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu ve znění pozdějších předpisů.

¹¹² § 15 odst. 2 stavebního zákona.

¹¹³ § 13 odst. 4 stavebního zákona.

a proti jeho rozhodnutí je možno podat odvolání dle správního řádu, tak jako by to bylo účastníkům řízení umožněno v případě, kdy záměr nepřekračuje hranice správního obvodu.

Správní řád nařizuje stavebnímu úřadu bez zbytečného odkladu uvědomit o zahájení správního potažmo územního řízení všechny jemu známé účastníky, tedy účastníky uvedené v žádosti a taktéž případně příslušné spolky, která splňují podmínky zákona blíže rozebrané v kapitole 3.1.2. Povinnost bezodkladnosti takového úkonu činěného stavebním úřadem obsahuje správní řád¹¹⁴ z toho důvodu, že s účastenstvím je spojena řada procesních práv mezi něž patří mimo jiné právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy do doby konání ústního jednání. K projednání žádosti stavební úřad v případě účelnosti nařizuje veřejné ústní jednání, jehož konání se oznamuje účastníkům řízení nejméně 15 dnů předem a je-li to účelné, spojí se s ohledáním na místě. V případě, že se jedná o územní řízení, v němž bude posuzován vliv na životní prostředí je doba na oznámení konání veřejného jednání stanovena na 30 dnů. Veřejné ústní jednání však není třeba nařizovat vždy. Obligatořně je nařízeno pouze v případech, kdy je projednáváný záměr umístěován v území, kde není vydán územní plán.

Celé územní řízení je pak řízeno zásadou koncentrace řízení, která platí jak v územním, tak i v navazujícím stavebním řízení, přičemž podstatou koncentrace je stanovení okamžiků, do nichž je možné procesní úkony v řízení učinit a k procesním úkonům učiněným až po okamžicích stanovených správním orgánem nebo přímo zákonem se nepřihlíží.¹¹⁵ Stavební zákon stanovuje takovým posledním okamžikem pro uplatnění závazných stanovisek, námitek či připomínek konání ústního jednání.¹¹⁶ V případě, že ústní jednání není nařízeno, pak je tato lhůta nejmeně 15 dnů od podání žádosti. Podstatu institutu koncentrace řízení obecně shrnuje rozsudek¹¹⁷ Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, který uvádí, že: „Zásada koncentrace je jednou

¹¹⁴ § 47 odst. 1 správního řádu.

¹¹⁵ ADAMUSOVÁ, Z. Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení. Právní rozhledy. 2018, č. 19, s. 676.

¹¹⁶ § 89 odst. 1 stavebního zákona.

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008 č. j. 1 Ao 4/2008–110; obdobně též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2017, č. j. 9 A 180/2013-92.

ze základních procesních zásad, která se uplatňuje různou měrou v soudním řízení i správním řízení v širším slova smyslu. Racionální podstata této zásady spočívá především v zájmu na rychlosti a hospodárnosti řízení a také v ochraně třetích osob spoléhajících v nezměnitelnost určitého právního stavu. “ Za určitých podmínek lze zásadu koncentrace řízení “prolomit“. Tímto prolomením může být změna předmětu řízení, kdy dochází k podstatné změně podkladů pro vydání rozhodnutí. Měněna může být například projektová dokumentace, jejíž potřeba změny vzešla z okolností vyvstalých v průběhu územního řízení. V takové chvíli dochází k určitému prolomení zásady koncentrace, ale pouze v rozsahu takto nově vzniklých změn.¹¹⁸ Příslušný stavební úřad je pak povinen nařídít opakované ústní jednání pouze v případě, kdy by nově navrhovaný záměr byl způsobit zatížit své okolí většími vlivy než záměr původní.¹¹⁹

V řízení stavební úřad posuzuje soulad žadatelova záměru s vydanou územně plánovací dokumentací, dále s cíli a úkoly územního plánování, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a s požadavky stavebního zákona. Zvláštní režim pak platí pro územní řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí, které je podrobněji rozebráno v kapitole 3.1.4. V případě posuzování záměru žadatele posuzuje věcně a místně příslušný stavební úřad soulad s celou řadou právních předpisů. Příslušný stavební úřad se při posuzování záměru řídí dle ustanovení § 90 stavebního zákona, které uvádí, že je potřeba posoudit soulad záměru s/se (i) stavebním zákonem, (ii) jeho prováděcími vyhláškami, (iii) obecnými požadavky na využívání území, (iv) potřebami veřejné a dopravní infrastruktury a potřebami dotčených ochranných a bezpečnostních pásem, (v) závaznými stanovisky a rozhodnutími dotčených orgánů, (vi) cíli a úkoly územního plánování a s územně plánovací dokumentací. Soulad záměru s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu je v rámci územního řízení dokládán stanovisky vlastníků takové infrastruktury k možnosti napojení záměru k této infrastruktuře. Typicky se jedná o zjišťování, zda záměr neohrozí již existující sítě jednotlivých médií, přičemž se obvykle jedná o elektrické energie, pitnou vodu, plyn, nadzemní nebo podzemní telekomunikační vedení apod. Tato souhlasná stanoviska vlastníků infrastruktury jsou povinnou přílohou žádosti o vydání

¹¹⁸ PRŮCHA, P. Stavební zákon: praktický komentář podle stavu k 1. lednu 2017. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9. s 498.

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 As 50/2014-76.

územního rozhodnutí.¹²⁰ Blíže je o těchto stanoviscích vlastníků dopravní a technické infrastruktury pojednáváno v kapitole 4.2.2.

Stavební zákon neřeší ochranu veškerých veřejných zájmů. Tyto zájmy jsou uvedeny v dílčích zákonech a jejich ochranu zákonodárce svěřil dotčeným orgánům, které vydávají na ochranu těchto zájmů závazná stanoviska. Tato závazná stanoviska jakožto správní akty nejsou způsobilé obstát samy o sobě, což znamená, že jejich účel a poslání spočívá v tom, že slouží jako podklad pro návazné rozhodnutí. Jsou závazným podkladem pro rozhodování stavebního úřadu v každém konkrétním případě.¹²¹ Dle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu nelze žádosti o vydání územního rozhodnutí vyhovět v případě, že bylo vydáno závazné stanovisko dotčeného orgánu, které znemožňuje takovému záměru vyhovět. Pokud by žadatel přesto takové stanovisko k žádosti přiložil je věcně a místně příslušný stavební úřad povinen v souladu s ustanovením § 92 odst. 2 stavebního zákona takovou žádost zamítnout pro nesoulad s požadavky definovanými v ustanovení § 90 stavebního zákona. Z hlediska souladu požadovaného záměru s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací je příslušným dotčeným orgánem orgán územního plánování vymezený v ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) stavebního zákona.¹²² Tento orgán územního plánování posuzuje předkládané záměry zejména s ohledem realizaci výstavby primárně na plochách tomu vymezených, tak aby bylo co nejehospodárněji využíváno jak zastavěné území, tak i přiléhající plochy neurčené k zastavění. S výjimkou méně komplikovaných záměrů uvedených v ustanovení § 96b stavebního zákona je výsledkem jeho posouzení závazné stanovisko, které má obdobné právní účinky jako závazná stanoviska jiných dotčených orgánů vymezených stavebním zákonem nebo správním řádem. Dotčený orgán může do výrokové části vložit připomínky v souladu s ustanovením § 96b odst. 3 stavebního zákona, v případě jejichž splnění bude záměr přípustný.¹²³

Územní rozhodnutí se vydává s omezenou dobou platnosti. Tato doba je stanovena v § 93 stavebního zákona na dobu dvou let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o vydání územního

¹²⁰ § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

¹²¹ MACHAČKOVÁ, J. § 90 [Posuzování záměru žadatele]. In: MACHAČKOVÁ, J., FIALOVÁ, E., KÝVALOVÁ, M., VÍCHOVÁ, J., HOLEDOVÁ, L. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN: 978-80-7400-558-9. s. 503.

¹²² Blíže k jednotlivým typům územně plánovací dokumentace autor pojednává v kapitole 2.3 této práce.

¹²³ STAŠA, J., RAJCHL, J., ed. Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. ISBN: 978-80-87975-85-5. s. 33.

rozhodnutí. V odůvodněných případech lze tuto lhůtu prodloužit na pět let. Žadatel nicméně může prostřednictvím odůvodněné žádosti žádat příslušný stavební úřad opakově o prodloužení této lhůty. Tato žádost však musí být podána před uplynutím doby platnosti již vydaného územního rozhodnutí. Podáním této žádosti se běh lhůty staví do doby vydání rozhodnutí o tomto prodloužení. Stavění lhůty stavební zákon obsahuje z toho důvodu, že pokud by se lhůta po podání žádosti nestavěla, mohly by v praxi nastávat situace, kdy by původní územní rozhodnutí pozbylo platnosti a stavební úřad by tak již ani nemohl územní rozhodnutí prodloužit, jelikož toto by v daném okamžiku nebylo platné a správní řád z povahy věci neumožňuje prodloužit již zaniklé územní rozhodnutí.

Od okamžiku podání žádosti o prodloužení územního rozhodnutí je na správním uvážení stavebního úřadu, zda územní rozhodnutí prodlouží či nikoli. Tento názor potvrzuje i rozsudek¹²⁴ Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2014, v němž je uvedeno, že: „*Ze systematického výkladu ustanovení § 93 odst. 3 stavebního zákona lze dovodit, že se v takovém případě nejedná o přezkoumávání podmínek pro vydání územního rozhodnutí (resp. o opakované územní řízení), ale o správní uvážení správního orgánu, resp. stavebního úřadu, zda s ohledem na důvody uvedené v žádosti platnost územního rozhodnutí prodlouží, či nikoli.*” Nicméně správní uvážení stavebního úřadu nepodléhá naprosté libovůli tohoto správní orgánu. V rozsudku¹²⁵ ze dne 23. 8. 2017 Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Diskreční pravomoc správních orgánů má své meze, které nemůže správní orgán překročit, aby se nejednalo o nepřipustnou libovůli.*“ Proti této libovůli pak právní úprava umožňuje žadateli podání opravných prostředků, případně podnětu k přezkumnému řízení nebo využití správních žalob.

3.1.4 Územní řízení u záměrů podlehajícím posouzení vlivů na životní prostředí

V případě podání žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby pro záměry, jež by mohly ze své podstaty výrazným způsobem ohrožovat životní prostředí, předchází vydání rozhodnutí o umístění stavby nejprve řízení o posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Tento zákon zahrnuje požadavky stanovené Evropskou unií ve směrnici 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2014, č. j. 7 As 111/2014-43.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2017, č. j. 2 As 26/2017-44.

prostředí, vydané Evropským parlamentem v roce 2001.¹²⁶ Záměry, kterých se takové řízení týká jsou vymezeny v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na ŽP.¹²⁷ Jedná se například o rafinerie ropy, větrné elektrárny se stožárem vyšším než 50 metrů, jaderné elektrárny, skládky nebezpečného odpadu apod. Smyslem celého procesu je podrobit posouzení z hlediska ochrany životního prostředí takové záměry, které by mohly mít vzhledem ke své povaze negativní vliv na životní prostředí. Konceptně celé řízení předchází územnímu řízení, které je dle terminologie zákona o ochraně ŽP po provedení posouzení záměru řízením navazujícím. Zákon o ochraně ŽP rozlišuje záměry do několika kategorií na (i) podlimitní záměry, (ii) záměry u nichž se bude zjišťovat, zda se budou posuzovat, (iii) záměry jež podléhají posuzování vždy, (iv) přeshraniční záměry.

Celý proces je zahájen oznámením záměru žadatele věcně a místně příslušnému úřadu, kterým může být krajský úřad nebo Ministerstvo životního prostředí v závislosti na povaze záměru.¹²⁸ V případě podlimitního záměru příslušný úřad do 15 dnů sdělí žadateli, zda se bude konat zjišťovací řízení. V případě, že zjišťovací řízení není třeba, může žadatel přistoupit k podání žádosti o vydání územního rozhodnutí. V případě konání zjišťovacího řízení se záměr zveřejní po dobu nejméně 15 dnů na úřední desce.¹²⁹ Od okamžiku zveřejnění zákon o posuzování vlivů na ŽP poskytuje možnost veřejnosti a dotčené veřejnosti¹³⁰ podat písemné vyjádření k záměru.

Účelem zjišťovacího řízení je stanovení, zda záměr může mít významný vliv na životní prostředí, tedy zda se bude dále posuzovat. V takovém případě se ve zjišťovacím řízení dále určuje rozsah takového posuzování. Následně žadatel předloží příslušnému úřadu dokumentaci ve stanoveném rozsahu a ten ji zveřejní dle § 16 zákona o posuzování vlivů na ŽP.¹³¹ K této

¹²⁶ Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

¹²⁷ Zákon o ochraně ŽP stanovuje i výjimky, kdy se posuzování záměru nevyžaduje. Takovou výjimkou je ustanovení § 4 odst. 2. až odst. 4, kdy posuzování nepodléhají záměry, které bezprostředně slouží k odvracení mimořádných událostí a dále v ustanovení § 23a kde veřejný zájem na požadovaném záměru výrazně převažuje nad zájmem ochrany životního prostředí.

¹²⁸ § 22 a § 23 zákona o posuzování vlivů na ŽP.

¹²⁹ § 8 odst. 2 ve spojení s § 16 odst. 2 zákona o posuzování vlivů na ŽP; Jednotlivé záměry jsou dostupné zde: https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr.

¹³⁰ Blíže viz kapitola 3.1.2.

¹³¹ Zveřejněná dokumentace je dostupná zde: https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr.

dokumentaci pak mohou po dobu 30 dnů dotčené orgány, dotčená veřejnost a dotčené územní samosprávné celky podávat svá vyjádření. Pakliže příslušný úřad obdrží nesouhlasné vyjádření, je povinen, nejpozději do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání vyjádření, nařídit veřejné projednání takového záměru. Následně příslušný úřad zajistí zpracování posudku, který je podkladem pro vydání závazného stanoviska. V případě nesouhlasného závazného stanoviska by v navazujícím územním řízení byl stavební úřad s odkazem na § 92 odst. 2 stavebního zákona povinen takovou žádost o vydání územního rozhodnutí zamítnout. Platnost závazného stanoviska je sedm let s možností opakovaného prodloužení o pět let za podmínky, že nedošlo ke změnám podmínek v území, k novým poznatkům apod., které by měly významný vliv na životní prostředí.

3.1.5 Problematika doručování v územním řízení

Obecně k tomu, aby vydané územní rozhodnutí o umístění stavby obstálo v případném přezkumném, odvolacím či soudním řízení, musí vycházet z řádně zjištěného stavu věci, být v souladu s právními předpisy, řádně odůvodněno, a taktéž musí být i řádně doručeno jednotlivým účastníkům řízení. Problematika doručování je v obecně upravena v ustanovení § 19 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 17 zákona č. 308/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále také jako „**zákon o elektronické konverzi**“), které uvádí, že písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil, a povinně se doručuje prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, pokud ji má subjekt zřízenou a pokud to umožňuje povaha dokumentu a nedoručuje-li se mu veřejnou vyhláškou či na místě.

Datová schránka je elektronické úložiště, které je určeno k doručování písemností od orgánů veřejné moci a k provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci.¹³² Zákon o elektronické konverzi rozlišuje datové schránky, které jsou zřizovány bez žádosti a na žádost. Datové schránky jsou povinně zřizovány právními osobám, které jsou evidované v obchodním rejstříku, dále například právními osobám zřizovanými zákonem tj. např. vysokým školám, advokátům, daňovými poradci nebo insolvenčními správci. Ostatním osobám nevyjmenovaným v zákoně o elektronické konverzi, tedy zejména fyzickými osobami, nebo fyzickými osobami podnikajícími podle zvláštních právních předpisů či spolkům, se datové schránky zřizují na jejich žádost, z čehož tedy vyplývá, že pro tyto osoby v platné právní úpravě nevyplývá zákonná povinnost datovou

¹³² § 2 zákona o elektronické konverzi.

schránku zřizovat. Při doručování v rámci územního řízení je tedy správní orgán povinen zjišťovat, zda osoba, jíž má být v územním řízení doručována písemnost, má zřízenou datovou schránku, nebo tak dosud neučinila. Tento názor potvrdil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku¹³³ ze dne 22. 3. 2017, kde uvedl, že: „*Orgán veřejné moci doručuje dokumenty do datové schránky dle § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, pokud má příjemce zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku k okamžiku vypravení doručované písemnosti.*“ Nejvyšší správní soud vyložil, že ustanovení § 17 odst. 1 zákona o elektronické konverzi je ustanovení kogentní a i v případě, že by osoba participující na řízení požádala stavební úřad o doručování jiným způsobem, musí tento úřad přednostně užít datové schránky v případě, že ji má taková osoba zřízenou.

Podle § 17 odst. 3 zákona o elektronické konverzi je dokument, který byl orgánem veřejné moci prostřednictvím datové schránky odeslán a dodán do datové schránky adresáta, doručen okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu. Pokud se tato osoba do datové schránky nepřihlásí ve lhůtě 10 dnů ode dne dodání dokumentu do této schránky, považuje se tato písemnost za doručenou uplynutím posledního dne desetidenní lhůty s výjimkou, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení.¹³⁴ Dodáním do datové schránky se přitom z faktického hlediska rozumí okamžik, od kterého je datová zpráva dostupná v datové schránce příjemce zprávy.¹³⁵ Otázku, zda je při fikci doručení rozhodné, na jaký den tento desátý den připadne rozřešil svým rozsudkem ze dne 16. 5. 2013 Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že: „*Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty, a to i v případě, že připadne konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek.*“ Skutečnost, že uvedené lze aplikovat též na územní řízení vedená v oblasti doručování dle správního řádu, byla opětovně potvrzena v rozsudku¹³⁶ Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2016, v níž soud s ohledem na svou dosavadní judikaturu opětovně dospěl k závěru, že: „V

¹³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 5/2017-22.

¹³⁴ § 17 odst. 4 zákona o elektronické konverzi.

¹³⁵ K tomuto blíže Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Afs 28/2010-79.

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2016, 10 As 46/2015.

případě doručování do datové schránky tato zákonná fikce nastane bez ohledu na to, zda poslední den této lhůty připadne na sobotu, neděli nebo svátek.“

V praxi mohou nastávat situace, kdy je osobě participující na územním řízení a disponující datovou schránkou v rozporu se zákonem o elektronické konverzi doručováno jiným způsobem, například prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo do jiné datové schránky, než do které by doručováno být mělo. Vycházejí z předpokladu, že pokud fyzická osoba požádala o zřízení datové schránky a tato schránka je zpřístupněna, nebo se jedná o subjekt, kterému byla zřízena ze zákona, pak má tato osoba nárok na to legitimně očekávat, že jí budou ve správním řízení doručovány písemnosti do této datové schránky. Dle závěru ze zasedání poradního sboru ministra vnitra č. 86 ze dne 14. 12. 2009 se v případě, že *„má fyzická nebo právnická osoba zřízenou datovou schránku a správní orgán jí písemnost, jež by jí měla být doručena do datové schránky, doručuje podle § 20, resp. § 21 správního řádu (tedy bez ohledu na zákon o elektronických úkonech) neuplatní fikce doručení dle § 24 správního řádu.“*¹³⁷ V takovém případě se totižto uplatňuje výše zmíněná premisa, že osoba, jenž disponuje datovou schránkou nemá povinnost očekávat, že jí bude správní orgán doručovat jiným způsobem, než právě prostřednictvím příslušné datové schránky. Nicméně, v případě, že by písemnost doručenu jiným způsobem, než do datové schránky účastník řízení převzal, nemůže se na základě rozsudku¹³⁸ Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009 domáhat neúčinnosti doručení takové písemnosti. Dle názoru Nejvyššího správního soudu: *„nedodržení formy samo o sobě neznamená, že se doručení musí zopakovat, rozhodující je, zda se daná písemnost dostala do rukou adresáta.“*

Ustanovení § 19 správního řádu obsahuje několik dalších způsobů jakými mohou být písemnosti v územním řízení doručovány. Mezi tyto způsoby patří například doručení prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, policejního orgánu, nebo například příslušného obecního úřadu. Ustanovení § 19 odst. 3 správního řádu uvádí, že v případech, kdy není možné doručit písemnost do datové schránky příjemce, *může* správní orgán zaslat písemnost do datové schránky kontaktního místa veřejné správy, které tuto písemnost převede autorizovanou konverzí dokumentů a doručí písemnost, která je jejím výstupem. Jedná se o tzv. *hybridní* způsob

¹³⁷ Závěr č. 86 ze zasedání poradního sboru Ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009.

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008-73.

doručování.¹³⁹ Tato možnost je však pro správní orgán fakultativní, což je vyjádřeno slovem “*může*“ ve zmíněném ustanovení a správní orgán tak tuto možnost využít může, ale nemusí. Před využitím tohoto postupu musí být mezi správním orgánem a kontaktním místem veřejné správy uzavřena veřejnoprávní smlouva dle ustanovení § 160 odst. 1 nebo dohoda dle ustanovení § 160 odst. 3. správního řádu. Správní orgán v rámci využití tohoto postupu určí způsob doručení odesílané písemnosti, tedy zda má být písemnost doručena (i) do vlastních rukou (ii) doručena s potvrzením převzetí písemnosti, (iii) doručena bez nutnosti potvrzení převzetí písemnosti.¹⁴⁰ V rámci hybridního doručování dochází uzavřením veřejnoprávní smlouvy k dílčímu přechodu odpovědnosti na kontaktní místo veřejné správy, které bude danou písemnost doručovat. Tato odpovědnost se řídí režimem zákona č. 82/1998 Sb., 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). Dle tohoto zákona přechází odpovědnost za správné doručení písemnosti na kontaktní místo veřejné správy, přičemž chybné doručení by ve smyslu výše uvedeného zákona č. 82/1998 Sb. bylo označeno za nesprávný úřední postup.

3.1.6 Role dotčených orgánů v územním řízení

Správní řád v ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu ukládá, v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, stavebnímu úřadu hodnotit podklady pro vydání rozhodnutí dle své úvahy, ovšem s výjimkou situací, kdy zákon nestanoví, že je některý podklad pro správní orgán závazný. Tímto ustanovením je zaručeno, že stavební úřad nemůže svévolně upřednostnit veřejné zájmy hájené některým dotčeným orgánem před jiným. Jak již bylo naznačeno v kapitole 3.1.3, dle ustanovení § 85 odst. 2 stavebního zákona jsou povinnou přílohou žádosti o vydání územního rozhodnutí souhlasy a závazná stanoviska záměrem dotčených orgánů. Vzhledem k tomu, že stavební zákon ze své podstaty nemůže obsáhnout veškeré veřejné zájmy, které se v rámci stavebně povolovacích procesů vyskytují, uděluje pro ochranu takových zájmů tyto pravomoci právě dotčeným orgánům. Tento smysl a účel institutu dotčených orgánů potvrdil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku¹⁴¹ ze dne 30. 9. 2009, ve kterém konstatoval, že „*Dotčené orgány státní*

¹³⁹ VEDRAL, J. K posledním novelám ve správním řádu. Správní právo 5/2019, s. 261.

¹⁴⁰ Viz ustanovení § 19 odst. 5, § 20 odst. 3 a 4 a § 21 odst. 4 a 5 správního řádu.

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163.

správy se ve svých závazných stanoviscích vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám.“ Ve správním řádu jsou dotčené orgány upraveny v třetí části v ustanovení § 136 a následujících.

K tomu aby byl úkon činěný některým správním orgánem považován za závazné stanovisko, je potřeba zmocnění ve zvláštním zákoně. Počet zákonů, které zmocňují některé správní orgány k vydávání závazných stanovisek podle stavebního zákona převyšuje tři desítky. Jedná se například o dotčené orgány z oblasti ochrany životního prostředí, dopravní infrastruktury, nebo ochrany veřejného zdraví. Takovým zmocněním je například ustanovení § 24 odst. 1 písm. g) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, jenž stanovuje dotčeným orgánem v oblasti požární ochrany Ministerstvo vnitra. Dalším příkladem takového zmocnění je například ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, jenž zmocňuje krajské úřady k vydávání závazného stanoviska v případě umístění stacionárních zdrojů stanovených v příloze tohoto zákona.¹⁴² Ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu uděluje postavení dotčeného orgánu též územně samosprávnému celku v případech kdy budou řešeny záležitosti týkající se samostatné působnosti územně samosprávného celku a tento územně samosprávný celek není účastníkem řízení dle § 85 stavebního zákona.

V případě, že by stavební úřad v územním řízení postupoval v rozporu s obsahem závazného stanoviska dotčeného orgánu, poskytuje právní úprava takovému dotčenému orgánu právo na podání podnětu k přezkumnému řízení dle ustanovení § 94 správního řádu. Stavební zákon upravuje postup pro případy, kdy by vznikl rozpor mezi postupem stavebního úřadu, nebo mezi obsahem závazných stanovisek dotčených orgánů v řízení. V takovém případě se staví běh lhůt pro další úkony v řízení. Dotčené orgány, dle ustanovení § 133 správního řádu, oznámí rozpor ve svých stanoviscích nejbližšímu společně nadřízenému orgánu. Pokud takový orgán není, což je vzhledem k vysokému počtu dotčených orgánů pravděpodobná situace, jsou tyto dotčené orgány povinny přednést tento spor příslušným ústředním správním orgánům, které jej projednají v dohodovacím řízení. Pakliže by bylo takové dohodovací řízení bezvýsledné, jsou ústřední správní orgány povinny předložit zprávu o jeho průběhu a včetně svých návrhů řešení rozporu

¹⁴² Např. zařízení spalující paliva v kotlích o celkovém jmenovitém tepelném příkonu více než 5 MW.

vládě České republiky jakožto vrcholnému orgánu orgánu moci výkonné ve smyslu článku 67 odst. 1 Ústavy.

Vzhledem k tomu, že závazná stanoviska dotčených orgánů nejsou správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu, nezakládají, nemění ani neruší práva ani povinnosti účastníků územního řízení. Vzhledem k tomu, že se nejedná o rozhodnutí, nelze proti obsahu závazných stanovisek uplatnit řádné opravné prostředky. V praxi se však ukázalo účinným podání odvolání proti vydanému územnímu rozhodnutí stavebního úřadu. V okamžiku, kdy stavební úřad vydá rozhodnutí o umístění stavby, nebo tuto žádost zamítne, jsou účastníci tohoto řízení oprávněni podat proti takovému rozhodnutí odvolání dle ustanovení § 81 a násl. správního řádu. V odůvodnění takového odvolání pak účastník uvede skutečnosti, pro které považuje obsah závazného stanoviska jako rozporný se zákonem. Správní orgán, který bude o podaném odvolání rozhodovat, si v odvolacím řízení vyžádá potvrzení, nebo změnu závazného stanoviska od nadřízeného správního orgánu toho dotčeného orgánu, který závazné stanovisko v řízení o vydání územního rozhodnutí vydal. Nejvyšší správní soud však v rámci tohoto postupu stanovil ve svém rozhodnutí¹⁴³ ze dne 23. 9. 2010 povinnost nejprve postoupit závazné stanovisko nejbližšímu společně nadřízenému správnímu orgánu. Konstatoval, že „*Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

3.1.7 Podávání námitek a připomínek a soudní přezkum závazných stanovisek

V případě uplatňování námitek a připomínek dle ustanovení § 89 stavebního zákona je uplatňována zásada koncentrace, tedy tyto instituty poskytnuté účastníkům řízení a veřejnosti musí být uplatněny nejpozději k určitému okamžiku. Tím okamžikem je ústní jednání, je-li nařízeno, popřípadě do uplynutí stavebním úřadem stanovené lhůty. K tomuto okamžiku má totiž stavební úřad k dispozici veškeré podklady pro vydání rozhodnutí. Obsahem námitek musí povinně být vyznačení okolnosti, na základě které je namítající osoba oprávněna takovou námitku podat, tj. musí být z námítky patrné, že ji podává některý z účastníků řízení. Další obligatorní náležitostí

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63.

podané námitky je pak zdůvodnění jejího obsahu. Největší skupinu osob, které jsou oprávněny podávat námitky tvoří z podstaty tohoto institutu vlastníci dotčených pozemků a staveb v jejichž okolí má být stavba realizována.¹⁴⁴ Uplatňovaná námitka se svým obsahem musí týkat dotčení některého z práv namítajícího účastníka řízení. Tuto skutečnost s konečnou platností konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku¹⁴⁵ ze dne 8. 2. 2012, kde konstatoval, že: „*Aktivní procesní legitimace představuje oprávnění k uplatnění pouze námitek relevantních z hlediska dotčenosti navrhovatelky. Nejvyšší správní soud tak nemohl připustit takové námitky, jež není navrhovatelka oprávněna vznášet.*“

Stavební úřad nemůže projednat všechny typy podaných námitek. Stavební zákon vymezil tzv. občanskoprávní námitky k jejichž vypořádání je příslušný civilní soud. Takovými občanskoprávními námitkami jsou dle ustanovení § 114 odst. 3 námitky týkající se existence, či rozsahu vlastnického práva k pozemku na němž má být záměr realizován. V případě uplatnění těchto námitek u soudu se územní řízení do té doby přeruší dle ustanovení § 57 správního řádu, které upravuje řízení o předběžné otázce. Vydaným rozhodnutím soudu je pak stavební úřad v řízení vázán. V případě, kdy by účastník řízení námitku ve stanovené lhůtě u soudu neuplatnil, stavební úřad takovou námitku zamítne a pokračuje dále v řízení. Námitky, které nepřekračují jeho pravomoc, stavební úřad posoudí na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem, přičemž se nejčastěji bude jednat o námitky budoucích tzv. imisí.¹⁴⁶

V případě přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů je ve stavebním zákoně první možností až poukázání na jeho rozpornost v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu. V rámci přezkumu postupu stavebního úřadu nadřízený orgán příslušného stavebního úřadu z úřední povinnosti kontroluje i případná napadená závazná stanoviska. V odvolacím řízení mohou být namítány vady týkající se obsahu závazného stanoviska, jakož i procesní pochybení při jeho vydání, která mohla mít vliv na zákonnost tohoto závazného stanoviska. Nedostatky závazného

¹⁴⁴ MACHAČKOVÁ, J. § 89 [Závazná stanoviska, námitky a připomínky]. In: MACHAČKOVÁ, J., FIALOVÁ, E., KÝVALOVÁ, M., VÍCHOVÁ, J., HOLEDOVÁ, L. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN: 978-80-7400-558-9. s. 495.

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 7 Ao 8/2011-75.

¹⁴⁶ FRANKOVÁ M. in STAŠA, J., RAJCHL, J., ed. Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-87975-85-5. s. 227.

stanoviska se bude zabývat příslušný nadřízený správní orgán toho dotčeného orgánu, který předmětné závazné stanovisko vydal. Právní úprava přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení se nachází v ustanovení § 4 odst. 9 až odst. 11 stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 149 odst. 4 správního řádu. Celá koncepce přezkumu závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení ve stavebním zákoně je speciální úpravou vůči obecné úpravě ochrany zákonnosti při vydávání závazných stanovisek dle správního řádu a v odborné veřejnosti panuje názor na určité rozpornosti této úpravy s ústavním pořádkem České republiky a principy právního státu.¹⁴⁷ Napadené závazné stanovisko má formu určitého subsumovaného podkladového aktu, který „spolupůsobí“ pouze společně s napadeným rozhodnutím.¹⁴⁸ Odborná veřejnost a judikatura se též zabývala povahou výsledného úkonu vydaného v rámci odvolacího řízení. Dle odborné veřejnosti bude takový úkon taktéž závazným stanoviskem a nikoli „pouze řadovým“ úkonem dle části čtvrté správního řádu.¹⁴⁹ Tento názor potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu. Zmíněný soud ve svém rozsudku¹⁵⁰ ze dne 19. 2. 2015 konstatoval, že: *„Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem.“*

Po vyčerpání výše uvedené možnosti odvolání připadá v úvahu podání správní žaloby. Správní soudy při posuzování žalobou napadených rozhodnutí taktéž přezkoumávají i vydaná závazná stanoviska. Při těchto přezkumech postupují dle dostupné judikatury správní soudy poměrně jednotně¹⁵¹ a řídí se zásadou, kterou vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku¹⁵² ze dne 22. 10. 2009 následovně: *„Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí dle § 67*

¹⁴⁷ SVOBODA P. in STAŠA, J., RAJCHL, J., ed. Soudy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-87975-85-5. s. 85.

¹⁴⁸ PETRMICHL, V. K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním. Právní rozhledy. 2017, č. 5, s. 157.

¹⁴⁹ PETRMICHL, V. K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním. Právní rozhledy. 2017, č. 5, s. 160; obdobně též VEDRAL, J. K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. Stavební právo. Bulletin. 3/2017. s. 11.

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30.

¹⁵¹ Srovnej např.: Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84, nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 8 Azs 76/2018-59.

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150.

a § 68 správního řádu.“ V odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Pokud je závazné stanovisko, které bylo podkladem pro vydání správního rozhodnutí, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, trpí nepřezkoumatelností rovněž navazující rozhodnutí.“ Ačkoli je povinnost odůvodnění vyjádřena v ustanovení § 149 odst. 2 správního řádu, i přesto nastávají v praxi situace, kdy jsou předkládaná závazná stanoviska do územního řízení zasílána bez řádného odůvodnění, nebo alespoň úvahy na základě kterých bylo takové závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno.

Pakliže by dotčený orgán vydal nesouhlasné stanovisko bez výše zmíněných náležitostí, neposkytuje správní řád přímý a efektivní nástroj, prostřednictvím něž by si mohl stavební úřad, který vede územní řízení, vyžádat od dotčeného orgánu nápravu tohoto stavu. V případě podání odvolání některého z účastníků proti zamítavému stanovisku dotčeného orgánu a následného postoupení tohoto závazného stanoviska nadřízenému správnímu orgánu podle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu nemůže stavební úřad příslušný k vedení územního řízení postupovat nad rámec vyjádření poskytnutého nadřízeným správním orgánem dotčeného orgánu.¹⁵³ Může však tento nadřízený správní orgán upozornit na nedostatky v jeho vypořádání námitek směřujících proti závaznému stanovisku, přičemž takovýto výsledný úkon bude i nadále formálně závazným stanoviskem.¹⁵⁴ Tento názor potvrdil Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 4. 11. 2013 následovně: „Nevypořádá-li se nadřízený orgán, jemuž bylo podle § 149 odst. 4 správního řádu předloženo odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska, s námitkami odvolatele, nemůže správní orgán nahradit jeho chybějící odbornou skutkovou úvahu svou úvahou vlastní. Není k ní totižto odborně způsobilý. Odvolací správní orgán by však měl ověřit, zda nadřízený orgán řádně reagoval na odvolací námitky, a není-li tomu tak, měl by od něj žádat nápravu. Jinak se vystavuje riziku, že pro nepřezkoumatelnost bude zrušeno jeho vlastní rozhodnutí, ačkoli on sám při zdůvodňování svých hmotněprávních úvah nepochybil.“

¹⁵³ VEDRAL, J. K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. Stavební právo. Bulletin. 3/2017. s. 8.

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30.

3.2 Zjednodušené varianty územního řízení

Zákonodárce upravil ve stavebním zákoně výjimky pro některé typy stavebních záměrů, tak aby v případě realizace takových záměrů neplynula žadateli povinnost absolvovat kompletní proceduru standardního územního řízení. Zjednodušenými variantami územního řízení jsou dle stavebního zákona zjednodušené územní řízení, územní souhlas, využití veřejnoprávních smluv a případně společné územní a stavební řízení, jež bylo dle názoru odborné veřejnosti částečně nepřehledně ve stavebním zákoně zakomponováno mezi úpravu územního řízení a stavebního řízení.¹⁵⁵ V následujících podkapitolách rozvedu výhody zjednodušených variant a zaměřím se na historický vývoj stanovení formy územního souhlasu z pohledu správního řádu.

3.2.1 Zjednodušené územní řízení

O umístění stavby, změně využití území, o změně stavby a o dělení a scelování pozemků může stavební úřad rozhodnout ve zjednodušeném územním řízení. Účelem tohoto řízení je zrychlení a racionalizace územního řízení u záměrů, u kterých je to z hlediska místních poměrů možné a nejsou ohroženy veřejné zájmy a cíle územního plánování. Zjednodušené územní řízení je řízením správním, tedy je vedeno věcně a místně příslušným stavebním úřadem a má všechny do úvahy přicházející účastníky a dotčené orgány.

Tento způsob územního řízení lze použít pouze u určitých typů záměrů. Jedná se o záměry, které jsou v zastavitelné ploše nebo v zastavěném území a záměry nevyžadující posouzení vlivů na životní prostředí. Podaná žádost mající všechny předepsané náležitosti, je doložena závaznými stanovisky dotčených orgánů a souhlasem účastníků řízení, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, jež jsou předmětem územního řízení nebo mají společnou hranici s těmito pozemky.¹⁵⁶ Pokud žádost nesplňuje podmínky pro zjednodušené územní řízení, stavební úřad rozhodne usnesením o provedení standardního územního řízení, jinak zveřejní návrh výroku rozhodnutí a doručí jej žadateli a příslušným dotčeným orgánům. Žadatel je pak povinen

¹⁵⁵ STAŠA, J., RAJCHL, J., ed. Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-87975-85-5. s. 14.

¹⁵⁶ § 95 odst. 1 stavebního zákona.

bezodkladně uveřejnit tuto informaci na veřejně přístupném místě stavby nebo pozemku, a to po celou dobu zveřejnění návrhu výroku územního rozhodnutí.

Ve zjednodušeném územním řízení se k projednání záměru nekoná veřejné ústní jednání. To však neznamená, že k návrhu nelze podat námítky nebo připomínky tak jako ve standardním územním řízení. Obligatorní součástí žádosti o vydání územního rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení je předchozí souhlas účastníků řízení se samotným záměrem a s tím, že řízení bude vedeno formou zjednodušeného územního řízení. V průběhu zjednodušeného územního řízení však může nastat situace, kdy stavební úřad stanoví v řízení další podmínky, které nebyly účastníkům řízení v době poskytnutí souhlasu s předmětným záměrem známy. Zároveň může kdokoli vznést k záměru připomínky za předpokladu, že by mohla být ohrožena ochrana veřejného zájmu podle zvláštních právních předpisů. V případě podání takových námitek nebo připomínek ve zjednodušeném územním řízení nevydává stavební úřad rozhodnutí, ale je povinen usnesením rozhodnout o tom, že se zjednodušené územní řízení „promění“ v běžné územní řízení dle § 85 stavebního zákona a veškeré postupy tak budou vedeny standardním způsobem. V případech, kdy nebyly v 15 denní lhůtě, ve které stavební úřad zveřejňuje návrh výroku rozhodnutí, podány námítky, připomínky ani výhrady dotčených orgánů, stavební úřad takové rozhodnutí následující den po uplynutí této lhůty vydá a rozhodnutí tak nabývá právní moci. Vzhledem k tomu, že se v takovém případě účastníkům vyhovuje v plném rozsahu, nemá stavební úřad povinnost rozhodnutí odůvodňovat. Rozhodnutí se doručuje obdobným způsobem jako v běžném územním řízení a je proti němu přípustné odvolání.

3.2.2 Územní souhlas

V některých zákonem vymezených případech lze územního rozhodnutí docílit jednodušším způsobem než prostřednictvím územního řízení nebo zjednodušeného územního řízení. Tím způsobem je postup vedoucí k vydání územního souhlasu. Tento institut vychází ze čtvrté části správního řádu.¹⁵⁷ Hlavním cílem územního souhlasu je zrychlení, zefektivnění a zjednodušení územněplánovací části etapy při realizaci stavebních záměrů. Z procesního hlediska se jedná o

¹⁵⁷ Část čtvrtá správního řádu, označená jako „Vyjádření, osvědčení, sdělení“, slouží ke správně-právní úpravě tzv. neformalizovaných právních úkonů.

rozhodnutí vydávaná mimo rámec obecného správního řízení.¹⁵⁸ Tímto způsobem je zcela konkrétně sledován a naplňován záměr stavebního zákona, který je vyjádřený v § 4 odst. 1, jenž uvádí, že „*Orgány územního plánování a stavební úřady přednostně využívají zjednodušující postupy a postupují tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány.*“ Územní souhlas nelze vydat namísto všech druhů územních rozhodnutí. Nelze například použít v případě rozhodování o stanovení ochranného pásma.

Zásadní odlišností od územního řízení a zjednodušeného územního řízení je u územního souhlasu skutečnost, že procedura jeho vydávání není správním řízením. V tomto směru byla judikatura správních soudů nejprve přikloněna k úvahám, že se o správní řízení jedná. Tyto úvahy dokládá rozsudek¹⁵⁹ Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009: „*Územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, a proto je odvolání proti němu přípustné. Sdělení odvolacího orgánu, kterým byly námitky vznesené proti územnímu souhlasu shledány neopodstatněnými, je třeba považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí o odvolání, které je rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního, a není tedy vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) soudního řádu správního*“. Tento názor byl překonán usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, které uvádí, že: „*Souhlasy vydávané dle stavebního zákona, zejména dle § 96, 106, 122, 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení, či oznámení jsou jinými úkony dle IV. části správního řádu. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.*“ Tento názor Nejvyššího správního soudu doznal změny s ohledem na to, že dřívější rozhodnutí byla vydávána před účinností novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb.¹⁶⁰ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení¹⁶¹ ze dne 17. 9. 2019 uvedl, že: „*Ačkoli souhlasy vydávané dle stavebního zákona nepředstavují rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu, jedná se o formalizované úkony správního orgánu v rámci jeho zákonem stanovené pravomoci, vztahující se ke konkrétní věci a*

¹⁵⁸ STAŠA, J., RAJCHL, J., ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-87975-85-5. s. 25.

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 92/2008-76 ze dne 22. 1. 2009.

¹⁶⁰ STAŠA, J., RAJCHL, J., ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-87975-85-5. s. 27.

¹⁶¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

adresované individuálně určeným jednotlivcům, zakládající, popř. měnící jejich práva a povinnosti za zákonem stanovených podmínek... Souhlasy vydávané stavebním úřadem, zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.... Takové akty jsou způsobilé být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.“ Shrnutí tedy, územní souhlasy dle ustanovení § 96 stavebního zákona nejsou rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 67 a násl. správního řádu, ale s ohledem na aktuální judikaturu jsou považovány za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 soudního řádu správního. Z tohoto důvodu tedy nemá územní souhlas povahu správního rozhodnutí ve smyslu správního řádu a logickou úvahou vycházející z díkce ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu¹⁶² lze dovodit, že tak proti němu nelze podat odvolání. Jak je ale výše uvedeno, lze se proti takovému souhlasu bránit prostřednictvím správního soudnictví.

Žádost o územní souhlas žadatel podává místně příslušnému stavebnímu úřadu na formuláři, jehož náležitosti jsou upraveny podzákoným právním předpisem.¹⁶³ Žadatel je povinen v žádosti mimo obecných náležitostí podání vůči správnímu orgánu¹⁶⁴ uvést údaje o požadovaném záměru, identifikační údaje dotčených pozemků a staveb, doklady prokazující vlastnické právo k pozemkům, nebo stavbám. Tyto údaje se přikládají, pakliže nelze tato práva ověřit ve veřejném rejstříku, v tomto případě v katastru nemovitostí. Dále se připojují souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů, stanoviska vlastníků dopravní a technické infrastruktury k možnostem a způsobům napojení záměru. Souhlas s navrhovaným záměrem musí být vyznačený na fyzicky existujícím situačním výkresu. Souhlasu není třeba, pokud záměr nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení a splňuje odstupovou vzdálenost od hranice pozemku. Další povinnou přílohou žádosti o vydání územního souhlasu je technický popis záměru včetně výkresové dokumentace.

¹⁶² § 81 odst. 1 správního řádu uvádí, že: „Účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.“

¹⁶³ Příloha č. 7 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

¹⁶⁴ § 37 odst. 2 správního řádu uvádí, že: „Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 4. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.“

Celý proces vydávání územního souhlasu se po doručení veškerých povinných náležitostí žádosti koncentruje na posouzení záměru a nekoná se tak fáze uplatnění připomínek ani námitek. Pakliže stavební úřad žádosti vyhoví, pak je povinen ve lhůtě 30 dnů vydat územní souhlas se záměrem. Právních účinků takový územní souhlas nabývá dnem doručení žadateli. Od data nabytí právní moci platí územní souhlas po dobu dvou let a tato doba nemůže být prodloužena, nicméně zákonodárce učinil výjimku pro taxativně vymezené situace., kdy (i) bylo-li na základě žádosti podané v době jeho platnosti vydáno pravomocné stavební povolení nebo jiné obdobné rozhodnutí, nebo nabyt-li v době jeho platnosti právních účinků souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, (ii) bylo-li v době jeho platnosti započato s využitím území pro stanovený účel v případech, kdy se povolovací rozhodnutí nebo jiný úkon nevydává, nebo vzniklo-li na základě oznámení stavebního záměru posouzeného autorizovaným inspektorem podaného v době platnosti právo stavební záměr realizovat, (iii) byla-li na základě návrhu veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení podaného v době jeho platnosti uzavřena tato veřejnoprávní smlouva a tato nabyla účinnosti.¹⁶⁵

V případě, že by stavební úřad shledal, že stavební záměr nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu rozhodne usnesením o provedení „standardního“ územního řízení. Takové rozhodnutí je stavební úřad povinen vydat ve lhůtě 30 dnů a doručuje jej pouze žadateli, neboť se nejedná o správní řízení a nejsou tak další účastníci, kterým by mělo být doručováno. Jak již bylo zmíněno výše, proti územnímu souhlasu se nelze odvolat, nicméně správní řád nabízí institut přezkumného řízení, u kterého ovšem vymezil časový úsek, po který jej lze u záměrů podléhajících územnímu souhlasu uplatnit. Přezkumné řízení lze zahájit nejpozději do uplynutí 12 měsíců ode dne, kdy územní souhlas nabyt právní moci a rozhodnutí v takovém přezkumném řízení musí být vydáno nejpozději do uplynutí 15 měsíců od nabytí právní moci územního souhlasu. Další alternativou je pak přezkum ve správním soudnictví. Třetí osoby jejichž práva byla územním souhlasem dotčena mohou využít žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 soudního řádu správního.

¹⁶⁵ § 96 odst. 9 stavebního zákona.

3.2.3 Veřejnoprávní smlouvy

Stavební zákon umožňuje nahradit územní rozhodnutí o umístění stavby a některá další územní rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou. Veřejnoprávní smlouvou správní řád rozumí dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti stran v oblasti veřejného práva.¹⁶⁶ Obecně jsou veřejnoprávní smlouvy upraveny v části páté správního řádu, v němž je zavedena obecná úprava zakotvující jejich základní náležitosti, jednotlivé druhy nebo například proces uzavírání, resp. rušení těchto smluv, přičemž definice veřejnoprávní smlouvy není založena na tom, kdo tvoří smluvní strany veřejnoprávní smlouvy.¹⁶⁷ Správní řád dělí veřejnoprávní smlouvy do několika kategorií. Dle stavebního zákona se v případě náhrady územního řízení veřejnoprávní smlouvou uplatní tzv. veřejnoprávní smlouvy subordinační, tedy smlouvy uzavřené mezi subjektem veřejné správy a adresátem správněprávního působení, tj. fyzickou či právnickou osobou.¹⁶⁸ Veřejnoprávní smlouva musí obsahovat náležitosti obdobné jako ve standardním územním řízení. Tyto náležitosti jsou stanoveny prováděcím právním předpisem.¹⁶⁹ Jedná se mj. o označení smluvních stran a označení třetích osob, kterými jsou osoby, jenž by byly účastníky územního řízení namísto něž je veřejnoprávní smlouva uzavírána. Žadatel je zároveň povinen zajistit souhlasy těch osob, které by byly v případě standardního územního řízení účastníky řízení.

Tím, že je vyžadován písemný souhlas účastníků územního řízení, a bez něj nenabude smlouva účinnosti, je posílena jejich ochrana před realizací záměru, který by poškozoval jejich práva¹⁷⁰ V praxi mohou nastat situace, kdy budou některé osoby opomenuty ačkoli by ve standardním územním řízení měly postavení účastníka řízení. V případě takto nastalé situace se může tato osoba domáhat vyslovení neplatnosti veřejnoprávní smlouvy ve sporném řízení podle § 169 a § 141 správního řádu. V takovém řízení by pak opomenutá osoba vystupovala jako navrhovatel a smluvní strany veřejnoprávní smlouvy jako odpůrci. Nejvyšší správní soud k tomuto ve svém

¹⁶⁶ § 151 odst. 1 správního řádu.

¹⁶⁷ JEMELKA, L. § 159 [Znaky veřejnoprávních smluv]. In: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 851.

¹⁶⁸ KOPECKÝ M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9. s. 190.

¹⁶⁹ Náležitosti jsou stanoveny v části páté vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

¹⁷⁰ MACHAČKOVÁ, J. § 78a [Veřejnoprávní smlouva]. In: MACHAČKOVÁ, J., FIALOVÁ, E., KÝVALOVÁ, M., VÍCHOVÁ, J., HOLENDOVÁ, L. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN: 978-80-7400-558-9. s. 420.

rozsudku¹⁷¹ ze dne 28. 8. 2014 uvedl, že: „*Ustanovení. § 161 odst. 1 správního řádu (a také ust. § 168 správního řádu) zcela jednoznačně podmiňuje účinnost veřejnoprávní smlouvy souhlasem určitých osob. Pokud taková osoba existuje a její souhlas není vyžádán, pak veřejnoprávní smlouva nemůže nabýt účinnosti.*“

Stavební úřad do 30 dnů posoudí návrh veřejnoprávní smlouvy a na základě tohoto posouzení ji buďto přime, nebo odmítne a sdělí žadateli důvod odmítnutí. Po vyznačení účinnosti je stavební úřad povinen vyvěsit na úřední desce oznámení o uzavření takové veřejnoprávní smlouvy. Zákonodárce tuto povinnost stanovil tak, aby vyhověl požadavkům Aarhuské úmluvy¹⁷² zakotvujícím požadavky na informování veřejnosti. Stejně jako územní rozhodnutí i veřejnoprávní smlouva standardně platí po dobu dvou let. Lze ji však uzavřít až na dobu pěti let s možností následného prodloužení. Vzhledem k tomu, je veřejnoprávní smlouva dle definice § 159 odst. 1 správního řádu dvoustranným právním úkonem, není z povahy věci možno proti takovému aktu podávat řádné opravné prostředky. Tato skutečnost je řešena ve správním řádu umožněním podání podnětu k přezkumnému řízení. Přezkum veřejnoprávní smlouvy je z hlediska zákonnosti umožněn jednak některé ze stran veřejnoprávní smlouvy, nebo případně z moci úřední. Příslušným k přezkumnému jednání je dle § 165 odst. 5 ve vazbě na § 169 odst. 1 písm. d) věcně a místně příslušný krajský úřad. Pakliže dojde krajský úřad v přezkumném řízení k závěru, že veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, je povinen takovou smlouvu zrušit.

¹⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52.

¹⁷² Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí; Pro Českou republiku Úmluva vstoupila v platnost na základě svého článku 20 odst. 1 dne 30. října 2001.

4 Územní řízení de lege ferenda

Název práce zní: Územní řízení – de lege lata, de lege ferenda. Význam těchto pojmů za pomlčkou spočívá v hodnocení práva v širším kontextu než jen prostřednictvím základních výkladových metod. Úvahy de lege lata hodnotí právo takové, jaké je. Tedy právo, které již je vytvořeno a dopadá na adresáty právních norem. Hodnotit lze tímto způsobem klady platné právní úpravy i její zápory. V této kapitole budou představeny úvahy autora de lege ferenda, tedy úvahy o tom, jaké by právo týkající se jednotlivých procesů v územním řízení mělo být, tak aby bylo pro recipienty příslušných právních norem přínosné a uživatelsky přívětivé s ohledem na dnešní dostupné prostředky a poznatky de lege lata.

Dle údajů Světové banky za rok 2020¹⁷³ se Česká republika umístila na 157. místě v žebříčku rychlosti administrativního zpracování veškerých povolení potřebných k započatí realizace stavby.¹⁷⁴ Toto umístění je na úrovni Šalamounových ostrovů¹⁷⁵ nebo Bangladéše.¹⁷⁶ Pokud se zaměříme na relevantnější data okolních států střední Evropy, tak sousední Německo se umístilo na 30. místě žebříčku, Nizozemsko na 24. místě, Estonsko na 14. místě, Francie na 37. místě, Polsko na 128. místě a Slovenská republika na 118. místě. Z těchto údajů vyplývá významný rozdíl v rychlosti a efektivitě povolovacích procesů v rámci stavebních procesů. Obecně se situací v oblasti získávání stavebních povolení se zabývá i Evropská komise ve zprávě o České republice 2018 ze dne 7. 3. 2018.¹⁷⁷ Zmíněné úspěšné státy Evropské unie v oblasti efektivitě povolovacích procesů spojuje, kromě jiného též digitalizace stavebně povolovacích procesů.¹⁷⁸ Dle názoru

¹⁷³ WORLD BANK GROUP. Economy profile of Czech Republic. [online]. [cit. 20.09.2020]. Dostupné z: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2020/EU.pdf>. str. 7

¹⁷⁴ Přesný název kategorie: „*Procedures, time, and cost to complete all formalities to build a warehouse and the quality control and safety mechanisms in the construction permitting system.*“

¹⁷⁵ WORLD BANK GROUP. Economy profile of Czech Republic. [online]. [cit. 20.09.2020]. Dostupné z: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2020/EAP.pdf>. str. 4

¹⁷⁶ WORLD BANK GROUP. Economy profile of Czech Republic. [online]. [cit. 20.08.2020]. Dostupné z: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2020/SA.pdf>. str. 13

¹⁷⁷ Pracovní dokument útvarů Evropské Komise: Zpráva o České republice 2018. [online]. [cit. 18.11.2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0202>.

¹⁷⁸ Dle údajů z roku 2011 se jednalo s výjimkou výše zmíněných států též o Belgie, Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Finsko, Itálii, Maltu, Portugalsko nebo Slovinsko. Zdroj: Branco P., Meijer, F., Visscher, H. Comparison of building permit procedures in European Union countries. [online]. [cit. 14.11.2020]. Dostupné z: http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB_DC24512.pdf.

autora je tato koncepce administrativně uskutečnitelná i v podmínkách právního řádu České republiky, což bude představeno v následujících podkapitolách.

4.1 Rozbor problematických oblastí územního řízení

V této podkapitole budou představeny, z pohledu autora, problematické oblasti v procesu územního řízení. Celá tato podkapitola je zaměřena na *územní řízení týkající se rozhodování o umístění stavby*, nicméně poznatky a zjištění jsou aplikovatelné i na ostatní, ve stavebním zákoně uvedené, územně rozhodovací procesy. V rámci každé podkapitoly bude představen problém, který autor v procesu spatřuje a v závěru každé podkapitoly bude uvedeno doporučení pro zlepšení tohoto procesu, které by bylo dle autora práce vhodné co nejdříve začlenit do právního řádu i s ohledem na, v budoucnu platný nový stavební zákon, který pravděpodobně zásadním způsobem koncepčně změní administraci územněpovolovacích řízení.

4.1.1 Nedostatečné personální obsazení stavebních úřadů

Dle dostupných dat byla personální obsazenost stavebních úřadů v České republice ke konci roku 2017 na hodnotě zhruba 80% plné kapacity úřadů.¹⁷⁹ Tyto chybějící kapacity mohou v určitých situacích zapříčinit problematické vydání územního rozhodnutí. V praxi nastávají situace, kdy místně a věcně příslušný stavební úřad není schopen zajistit vydání rozhodnutí v řízení o vydání územního rozhodnutí. Taková situace může nastat například z důvodu personální indispozice konkrétního stavebního úřadu. Ve většině stavebních úřadů obcí II. typu, kterých je v České republice zhruba sedm set, obstarává agendu stavebního úřadu jeden nebo dva úředníci. V případě pracovní neschopnosti všech příslušných úředníků na stavebním úřadu se veškerá agenda po dobu jejich indispozice pozastavuje. Správní řád pro tyto situace nabízí postup, kdy nadřízený správní orgán¹⁸⁰ rozhodne o provedení daného správního řízení jiným, jím určeným stavebním úřadem. Praktická aplikace tohoto postupu nastala v nedávné době na městském úřadu Harrachov, kde vzhledem ke zdravotní indispozici místních pracovníků odboru územního plánování a stavebního řádu nebyl tento odbor schopen vydat rozhodnutí ve věci provedení

¹⁷⁹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu. [online]. [cit. 03.12.2020]. Dostupné z: http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/analyza/2017/analyza/01-III_Analyza_2015-2017_2019-08-06.pdf.

¹⁸⁰ § 178 odst. 1 nebo odst. 2 správního řádu.

územního řízení zahájeného na žádost právnické osoby.¹⁸¹ V návaznosti na tuto indispozici obdržel krajský úřad Libereckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, jakožto nadřízený správní orgán, žádost městského úřadu Harrachov odbor územního plánování a stavebního řádu, o provedení opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu. Dle tohoto ustanovení může nadřízený správní orgán učinit opatření i v případě, že je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Z navazujícího ustanovení § 80 odst. 6 vyplývá, že usnesení o opatření proti nečinnosti se oznamuje správním orgánům, jichž se bezprostředně dotýká a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu. Ostatní účastníci se o takovém opatření vyrozumí veřejnou vyhláškou. Proti tomuto usnesení není možné podat odvolání, jelikož se jím nemění práva ani povinnosti účastníků.

Dle autora práce je aplikace tohoto postupu v případě absence klíčových pracovníků stavebních odborů sice funkční, ale z pohledu žadatele o vydání územního rozhodnutí ne příliš vhodná vzhledem k hrozícímu prodloužení celého procesu vydání územního rozhodnutí. V případě postoupení správního řízení jinému (zpravidla místně nejbližšímu) stavebnímu úřadu nebude mít tento stavební úřad na počátku tohoto řízení dostatečné informace o poměrech v lokalitě umístěvaného záměru a s velmi vysokou mírou pravděpodobnosti bude docházet k prodlužování lhůty k vydání rozhodnutí a tím pádem jeho případným přezkumům. Dle názoru autora by velmi efektivním způsobem, jak docílit dodržování lhůt v územním řízení bylo zajištění dostatečného personálního obsazení na jednotlivých stavebních úřadech, což se dosud ne zcela dařilo.¹⁸² S ohledem na zhoršující se ekonomickou situaci, způsobenou pandemií viru COVID-19, jež se postupem času začíná projevovat i ve statistikách zaměstnanosti¹⁸³ soudí autor práce, že by v současném post-pandemickém období mohlo být snazší najít kvalitní a fundované pracovníky do příslušných odborů městských úřadů. Tohoto by bylo možné docílit například legislativním zajištěním zvýšení platového ohodnocení těchto pracovníků, popřípadě zvýšením kvalifikace stávajících pracovníků. Dalším způsobem zajištění dostatečné personální obsazenosti je zajištění

¹⁸¹ Usnesení Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 6. dubna 2017. [online]. [cit. 03.12.2020]. Dostupné z: https://www.harrachov.cz/mesto/doku/SKMBT_C364e17041111080.pdf.

¹⁸² STAŠA, J., RAJCHL, J., ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-87975-85-5. s. 35

¹⁸³ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. Stav počtu uchazečů o zaměstnání k 9. 12. 2020. [online]. [cit. 12.12.2020]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/1652500/Uchazeci_o_zamestnani_9_12.pdf/.

širší škály benefitů motivujících potenciální uchazeče o zaměstnání na odborech územního plánování a stavebního řádu. Obdobně je tomu například u pracovníků bezpečnostních složek České republiky formou náborového příspěvku nebo též v soukromé sféře, kde je škála motivujících elementů ještě daleko širší. Vzhledem k zvyšujícímu se tlaku na digitalizaci veřejné správy by v budoucnu mohl být dalším z takových benefitů taktéž pracovní systém na tzv. "homeoffice", kdy by pracovník mohl některé dny vyřizovat jemu přidělenou agendu z domova. Další možnou variantou by bylo zvýšení kvalifikace dalších úředníků pracujících na obecních úřadech, které vykonávají funkci stavebního úřadu, tak aby v případě nenadálé indispozice příslušných úředníků, byli tito schopni operativně zajistit hladký chod úřadu. Tyto způsoby by právní úpravou příslušných právních předpisů mohly zajistit větší obsazenost úřednických pozic na stavebních úřadech.

4.1.2 Způsob řešení potenciální systémové podjatosti stavebních úřadů

Podjatost jednotlivých úředníků nebo celého správního orgánu je v platné právní úpravě řešena správním řádem v ustanovení § 14, které bylo poměrně zásadním způsobem novelizováno zákonem č. 176/2018 Sb. *kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.* V této novele došlo k vložení nového odstavce do tohoto ustanovení, které uvádí, že *„úřední osoba není vyloučena, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.“* Účelem novely bylo podle důvodové zprávy reagovat na stávající judikaturu, která § 14 správního řádu vykládá extenzivně. Důsledkem přijetí navrhované úpravy by měl být výrazný pokles počtu námitek podjatosti, zejména námitek systémové podjatosti, což povede k efektivnějšímu a rychlejšímu rozhodování správních orgánů.¹⁸⁴ Problematika podjatosti úředních osob je komplexním problémem, který dle autora nelze jednoznačně obsáhnout do právních předpisů bez přispění zpřesňující judikatury. Této problematice se dílčím způsobem věnuje i nový stavební zákon, který v důvodové zprávě uvádí jako způsob jejímu zamezení zavedení tzv. státní stavební správy. S tímto postupem se však neztotožňuje odborná veřejnost.¹⁸⁵ Historická praxe nastínila několik možností, jak rozhodování ve veřejné správě podjatými úředníky nebo úřady předcházet.

¹⁸⁴ VEDRAL, J. K posledním novelám ve správním řádu. Správní právo 5/2019, s. 286.

¹⁸⁵ SVOBODA, P. Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. Právní rozhledy. 2020, č. 3, s. 98-107.

První variantou je plně preventivní řešení, kdy je při projednávání věci, ve které je určitým způsobem zainteresovaný i orgán územně samosprávného celku, takový orgán povinen v každém jednotlivém případě delegovat rozhodování ve věci na jiný správní orgán, na který toto pravidlo nedopadá. Tento způsob je aplikován například v zákoně č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění v ustanovení § 16 odst. 3.¹⁸⁶

Další variantu pak nastínilo rozhodnutí¹⁸⁷ Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, kde rozšířený senát ve svém usnesení konstatoval, že *„Důvodem k pochybnostem o nepodjatosti pak může být cokoli, co vzhledem ke své povaze může založit nežádoucí vztah mající potenciál ke „zkřivení“ postoje úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. Něčím takovým jistě může velmi dobře být pracovní právní vztah úřední osoby k obci či kraji jako entitě, která sama má na výsledku určitého správního řízení zájem nebo která je přímo nebo nepřímo ovlivňována osobami, jež takový zájem mají.“* Dále v usnesení rozšířený senát vyslovil zásadní právní názor, když konstatoval, že pakliže úředník rozhoduje ve věcech, které se týkají záležitostí v jeho správním obvodu tak *„není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.“* Prvotní indicie naznačující potenciální podjatost úředníka nemusí být zásadního charakteru. Příkladem takové indicie může být dle názoru Nejvyššího správního soudu existence a přítomnost osoby, která 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.“* Příkladem může zájem politických činitelů na výsledku řízení, přičemž takový zájem lze sledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, 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. Takto

¹⁸⁶ § 16 odst. 3 zákona č. 184/2006 Sb. o vyvlastnění uvádí, že: *„Je-li vyvlastnítelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj.“*

¹⁸⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

předložený návod pro posuzování systémové podjatosti je v praxi poměrně jednoduše aplikovatelný, na druhou stranu velmi snadno zneužitelný.

Třetí variantou, kterou představuje již zmíněné novelizované ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu zakládá domněnku, že v případech, kdy je pochybnost o nepodjatosti vyvolána pouze na základě pracovněprávního nebo služebního vztahu úředníka ke správnímu orgánu, který by mohl potenciálně na úředníka působit v rozporu s právními předpisy není v takové situaci tato pochybnost dostatečným oprávněním pro vyloučení takového úředníka z projednávání dané věci. Tato koncepce vychází zejména ze skutečnosti, že předchozí (výše zmíněná) koncepce umožňující namítání podjatosti úředníků i při drobném podezření neúměrně prodlužovala vedená správní řízení a byla spíše obstrukčním prostředkem nežli institutem napomáhajícím řádnému výkonu veřejné správy. Dalším argumentem předkladatelů zákona byla složitost procesu posuzování a cyklické opakování tohoto procesu v případě navazujících řízení, tak jako je tomu například ve stavebněpovolovacích procesech, kdy v případě namítnutí podjatosti v územním řízení velmi často docházelo k namítání podjatosti těch samých úředníků i v návazném stavebním řízení. Zásadní problém spatřuje autor práce v úplné absenci možnosti takovouto podjatost v územním řízení namítat. Právní úprava umožňuje namítat pouze specificky adresovanou námitku podjatosti konkrétní osoby. Případné neadresné námitky nebudou brány na zřetel.

Dle názoru autora práce by bylo vhodné do budoucna změnit legislativní úpravu podjatosti úředních osob a stanovit přesné mantinely v nichž by bylo možno namítat podjatost. Dalším návrhem autora je změnit proces tohoto řízení z dvojinstančního na jednoinstanční. V novelou nastaveném systému lze proti rozhodnutí o ne/podjatosti podat odvolání a celé řízení tím výrazně prodlužovat. Dle názoru autora by bylo vhodnější, tuto možnost účastníkům řízení odebrat. Ačkoli by se mohlo zdát, že by tím byla ubrána práva účastníků na přezkum takového rozhodnutí, tak by k tomuto případnému přezkumu došlo v rámci odvolání proti vydanému rozhodnutí v celé věci, obdobně jako je tomu v současné právní úpravě v případě závazných stanovisek. Obligatorní podmínkou takového odvolání by pak bylo tvrzení některého z legislativně stanovených důvodů, na základě kterých je namítána podjatost úředníka.

4.1.3 Absence lhůty pro vydání závazných stanovisek

Dle autora práce je problematické, že stavební zákon neurčuje v žádném ustanovení konečné lhůty pro vydání závazných stanovisek¹⁸⁸ dotčených orgánů. Vzhledem k absenci stanovení lhůty pro vydání závazných stanovisek je tak do určité míry na libovůli jednotlivých dotčených orgánů kdy závazná stanoviska potřebná pro zahájení územního řízení vydají. Judikatura dovozuje, že v případě vydávání závazných stanovisek se postupuje dle § 6 odst. 1 správního řádu, který uvádí, že: *„Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.“* *„Požadavek na rychlost vyřizování věcí správními orgány má přímou souvislost i s právem na rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě jako součástí práva na spravedlivý proces vyjádřený v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech.“*¹⁸⁹ Touto optikou by tedy dotčené orgány byly povinny vydávat závazná stanoviska nejdříve jak to bude možné což ovšem vzhledem k současné právní úpravě nelze objektivně kontrolovat a hodnotit.

Druhá část § 6 odst. 1. správního řádu dává žadateli možnost domoci se svých práv žalobou proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Nicméně dle autora práce by bylo vedle správní žaloby vhodné legislativně upravit též objektivní hodnocení vytíženosti jednotlivých dotčených orgánů společně s anonymizovaným zveřejněním lhůt k vyřízení dostupným nadřízeným správním orgánům jednotlivých dotčených orgánů. V rámci celkové digitalizace územního řízení by dle autora práce bylo vhodné, aby na pravidelné (například týdenní bázi) posílaly dotčené orgány evidenci celkového počtu žádostí o závazné stanovisko svému nadřízenému orgánu. Stanovením povinnosti specificky zvolených dotčených orgánů na pravidelné, např. týdenní, bázi reportovat nadřízenému správnímu orgánu aktuální počty nově příchozích žádostí o vydání závazného stanoviska, by tento nadřízený orgán měl přehled o vytíženosti jednotlivých orgánů ve svém správním obvodu. Tento nadřízený orgán by pak měl povinnost v případě překročení předem stanoveného počtu žádostí uplatnit mechanismus, kdy by se některá závazná stanoviska vyžadující menší míru participace dotčeného orgánu, postoupila jinému, méně zahlcenému orgánu s totožným zaměřením. Následně by tento orgán byl povinen ve stanovené lhůtě vydat jakési předběžné „stanovisko k závaznému stanovisku“, které by bylo obsahově totožné se samotným

¹⁸⁸ Problematika závazných stanovisek rozebrána v kapitole 3.1.6.

¹⁸⁹ KOPECKÝ M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9. s. 336.

závazným stanoviskem. Následně by měl původní dotčený orgán povinnost takového stanovisko ve výrazně zkrácené lhůtě odsouhlasit, či upravit dle svých potřeb a následně jej vydat ve stanovené lhůtě ve formě závazného stanoviska jak jej zná právní úprava dnes. Tímto postupem by se, dle názoru autora, objektivizovala zahlcenost jednolivých orgánů a v případě potřeby by existovala podkladová data na základě kterých by bylo možno provádět institucionální nebo personální změny u příslušných dotčených orgánů.

Společně s tímto opatřením by tedy bylo vhodné včlenit do stavebního zákona lhůtu ve které by byly dotčené orgány povinné vydat svá závazná stanoviska a zároveň s tím stanovit pevně dané lhůty pro přezkumy takovýchto závazných stanovisek.

Obdobnou myšlenku vnesl do legislativního procesu již Senát České republiky při schvalování novely stavebního zákona č. 225/2017. Sb. ve svém pozměňovacím návrhu¹⁹⁰, kdy navrhl Poslanecké sněmovně, aby pozměnila ustanovení § 149, které upravuje rozhodnutí podmíněná závazným stanoviskem. Dle Senátního návrhu, mělo být ustanovení § 149 odst. 6 schváleno v následujícím znění: *„Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit ode dne jeho vydání do 12 měsíců od právní moci rozhodnutí podmíněného přezkoumávaným závazným stanoviskem v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, ...“*¹⁹¹ Další Senátem navrhovaná změna navrhovala do ustanovení § 149 odst. 5 vložit následující větu: *„Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.... Správní orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy mu bylo doručeno odvolání.“*¹⁹² Tato legislativní úprava novely stavebního zákona, však nebyla Poslaneckou sněmovnou přijata a výsledné znění tohoto ustanovení je nyní bez výše podtržených částí. Dle názoru autora by obdobné řešení vnášelo do celého procesu vydávání a přezkumu vyšší právní jistotu osob participujících na územním řízení a ty by tak mohly alespoň v obecné rovině předpokládat závěrečné datum vydání územního rozhodnutí.

¹⁹⁰ Příloha k usnesení Senátu č. 180 ze 7. schůze Senátu konané dne 7. června 2017. Dostupný online zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=927&ct1=8#prilohy>.

¹⁹¹ Podtržené části v této kapitole nejsou součástí právního řádu České republiky.

¹⁹² Podtržené části v této kapitole nejsou součástí právního řádu České republiky.

Autor práce si je vědom, že stanovení pevně dané lhůty pro vydání závazného stanoviska by mohlo způsobit značnou administrativní zátěž pro více exponované dotčené orgány. Nicméně s ohledem na, v kapitolách 4.2.1 a 4.2.3 zmíněnou digitalizaci veškerých stavebně povolovacích procesů autor práce soudí, že s ohledem na vznik databází jednotlivých žádostí o vydání závazného stanoviska by bylo legislativně možné docílit určité racionální distribuce nápadu nových žádostí o vydání závazného stanoviska mezi více vytíženými dotčenými orgány a dotčenými orgány stejného zaměření, které ve stanoveném období nejsou vytíženy tolik.

4.1.4 Nevyužitý potenciál využití Digitálních technických map

Zákonem č. 47/2020 Sb., o změně zákona o zeměměřičství¹⁹³ byla přijata novelizace několika zákonů na úseku stavební správy. Jednou ze změn, které tento zákon zavedl je povinnost, a v některých ustanoveních doporučení, k používání k digitálních technických map. Digitální technické mapy jsou institutem, který byly poprvé detailně legislativně řešeny ve vyhlášce č. 233/2010 Sb., o základním obsahu technické mapy obce, která prováděla ustanovení § 20 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství. Účinnost této vyhlášky skončila k 1. březnu roku 2020. Vyhláška byla nahrazena zákonem č. 47/2020 Sb., o změně zákona o zeměměřičství. Digitální technické mapy obsahují informace o dopravní a jiné infrastruktuře. V Digitální technické mapě jsou zobrazeny detailní informace o území, které tato mapa zpracovává. Obsahuje též výškopisná a polohopisná data, dále přírodní objekty a zejména stavební objekty jako budovy, sloupy elektrického vedení, trasy inženýrských sítí, významné stromy v oblasti a další podstatné informace, které se váží k aktuálně zobrazovanému území.¹⁹⁴ S koncepcí využívání digitálních technických map se předpokládá i ve vládním návrhu nového stavebního zákona¹⁹⁵. Nicméně dle názoru autora by bylo možno celého institutu digitálních technických map využít efektivněji než pouze jako digitálního záznamu území. Při zajištění dostatečné přesnosti vkládaných dat by bylo možno na takováto data aplikovat princip materiální publicity a docílit tak většího pohodlí pro uživatele těchto služeb.

¹⁹³ Přesný název: zákon č. 47/2020 Sb., o zeměměřičství a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁹⁴ Vyhláška č. 233/2010 Sb., o základním obsahu technické mapy obce.

¹⁹⁵ Např. § 60 odst. 4, § 64 odst. 1 nebo § 65 odst. 2 ve vládním návrhu předloženém Poslanecké sněmovně 10. 9. 2020, dostupný online zde: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1008>.

Princip materiální publicity se váže k údajům uvedeným ve veřejných rejstřících. Jedním z definičních znaků veřejného seznamu je jeho veřejnost neboli publicita. Jak bylo již historicky uváděno „Zásada publicity vychází z toho, že jest účelem veřejných knih, uváděti ve veřejnou, všeobecnou známost knihovní práva na předmětech v nich zapsaných.“¹⁹⁶ Dnešní pozitivní právo rozeznává publicitu formální a publicitu materiální. Formální publicitou veřejného seznamu se rozumí, že jeho obsah je volně přístupný veřejnosti. Materiální publicita pak znamená, že právo, které je zapsáno ve veřejném seznamu, má být považováno za zapsané v souladu se skutečným právním stavem. Zásada materiální publicity je vyjádřena v § 980 odst. 2 občanského zákoníku.¹⁹⁷ Podkladová data pro tvorbu digitálních technických map jsou dodávány jednotlivými partnerskými subjekty. Zákon o zeměměřičství ve svých ustanoveních zavádí povinnost v určitých situacích specifiká data poskytovat v digitální formě. Vzhledem k takto stanovené povinnosti by povinnost zakomponovat poskytování dat v natolik přesném formátu, jednoznačně ověřujícím danou skutečnost, že tato data vložená do systému digitálních technických map budou splňovat kritéria pro zápis do veřejných rejstříků a bude tak na ně možno z hlediska principu materiální publicity nahlížet jako na souladné se skutečným právním stavem. Tato legislativní a faktická úprava by celkově zjednodušovala recipientům práci s informačními systémy veřejné správy. Celkové ekonomické náklady na takovéto zpřesnění dat by mohly být pro partnerské subjekty, jenž data do systému vkládají, kompenzovány například prostřednictvím daňových úlev, popřípadě slev na určitých poplatcích, které těmto subjektům vznikají v rámci interakce s orgány veřejné správy.

Celý tento princip by mimo jiné mohl významným způsobem urychlit, zjednodušit a zpřehlednit proces udělení souhlasu vlastníky sousedních pozemků, který je v nynější právní úpravě, dle ustanovení § 184a stavebního zákona, obligatorní přílohou územního řízení i žádosti o územní souhlas ve formě fyzických podpisů na vytištěném situačním výkresu stavebního záměru nebo nebo projektové dokumentaci tohoto záměru.¹⁹⁸ Dle odborné veřejnosti je formulace zmíněného

¹⁹⁶ ROUČEK, F., SEDLÁČEK, J., ed. Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Praha: Wolters Kluwer, 1935, ISBN 80-85963-60-4. s. 537.

¹⁹⁷ § 980 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku uvádí, že: „Je-li právo k věci zapsáno do veřejného seznamu, má se za to, že bylo zapsáno v souladu se skutečným právním stavem. Bylo-li právo k věci z veřejného seznamu vymazáno, má se za to, že neexistuje.“

¹⁹⁸ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Metodika k § 184a stavebního zákona. [online]. [cit. 10.9.2020]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/88976df2-4c32-4a29-8bb4-b368c1ffeb30/%C2%A7-184a-SZ-uprava-2018.pdf.aspx?ext=.pdf>.

ustanovení stavebního zákona problematická v tom ohledu, že žadatel není povinen přikládat k žádosti doklad o svém vlastnickém právu s odůvodněním, že tato vlastnická práva jsou seznatelná z katastru nemovitostí. Problematická je zejména skutečnost, že zápis vlastnických práv v katastru nemovitostí zakládá pouze vyvratitelnou domněnku, že je v souladu se skutečným právním stavem daného pozemku.¹⁹⁹ Zavedením principu materiální publicity v digitálních technických mapách, by byla zvýšena právní jistota všech participujících osob v rámci územního řízení a nenastávaly by tak obtíže s dokládáním vlastnických práv žadatele, neboť tyto by byly seznatelné přímo z veřejně dostupné digitální technické mapy.

Z hlediska zprocesování celého postupu vyjadřování souhlasu s realizovaným záměrem v rámci územního řízení, by prostřednictvím informačního portálu přišly dotčenému vlastníku sousední nemovitosti vstupní údaje do příslušné sekce digitálních technických map, kam by zanesel svůj souhlas prostřednictvím ověřeného elektronického podpisu.²⁰⁰ Příslušné vstupní údaje do sekce digitálních technických map by byly dotčenému vlastníku zaslány prostřednictvím vícefaktorového ověření, popřípadě do datové schránky, bude-li ji mít zřízeno. Žadatelé o vydání územního rozhodnutí, zejména u záměrů s velkým počtem dotčených vlastníků sousedních pozemků, by se tak určitým způsobem zjednodušila administrativa potřebná pro získání jejich souhlasů, obligatorně umístěných na zákresové mapě.²⁰¹

4.1.5 Povinnost papírové formy jednotlivých podání

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti stanovuje ve své příloze č. 1 vzor formuláře pro podání žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tento vzor obsahuje povinné údaje stanovené stavebním zákonem. Oficiální formuláře těchto vzorů je možno stáhnout z internetových stránek Ministerstva pro místní rozvoj.²⁰² Tyto formuláře jsou na stránkách dostupné ve formátu „pdf“ a „docx“ Autor práce soudí, že používání pouze „papírové“ formy formulářů je s ohledem na

¹⁹⁹ KOPECKÝ M. in STAŠA, J., RAJCHL, J., ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-87975-85-5. s. 215.

²⁰⁰ Blíže viz kapitola 4.2.4

²⁰¹ Srovnej § 184a odst. 2 stavebního zákona.

²⁰² MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Vzory příloh k vyhlášce č. 503/2006 Sb.* [online]. [cit. 16.11.2020]. Dostupné z: [https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/pravo-a-legislativa/stavebni-zakon/novelizace-vyhlaskey-c-503-2006-sb-\(1\)](https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/pravo-a-legislativa/stavebni-zakon/novelizace-vyhlaskey-c-503-2006-sb-(1)).

možnosti dnešních komunikačních technologií neefektivní jak z hlediska času a efektivity, tak i z hlediska ekologie a ekonomie celého procesu. Absence tohoto nástroje zbytečně zatěžuje úředníky stavebních úřadů, když musí v případě, byť jen písářských chyb upozorňovat žadatele na chyby v žádostech, a ti jsou tak nuceni opakovaně tyto žádosti upravovat.

Dle názoru autora by, vzhledem k postupné digitalizaci veřejné správy, bylo vhodné tyto formuláře transformovat přinejmenším do editovatelné podoby, kdy uživatel může potřebné formuláře vyplňovat v počítači a dostává od systému v němž je formulář editován, informace o korektnosti vkládaných údajů. Na obdobném principu editovatelnosti dnes již fungují například formuláře finanční správy pro vyplňování daňového přiznání.²⁰³ Celý koncept editovatelných formulářů má výhodu v tom, že okamžitě upozorňuje uživatele na chybějící, nevyplněná nebo chybně vyplněná pole a uživatel tak má okamžitou zpětnou vazbu při vyplňování formuláře tak, aby veškeré údaje vyplnil v souladu s požadavky právní úpravy. V případě žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby by tento formulář, v ideálním případě, mohl žadatele upozornit na chybějící přílohy dotčených orgánů, které v řízení s největší pravděpodobností budou figurovat. Interaktivní formulář by s ohledem na zadané katastrální území a polohu záměru ve spolupráci s daty z digitální technické mapy aktualizoval požadované údaje potřebné k vyplnění.

4.2 Návrhy na zlepšení procesu územního řízení

V následující podkapitole autor práce představí potenciální návrhy na zlepšení procesu územního řízení s ohledem na poznatky zjištěné v předchozích kapitolách, vlastní návrhy a úvahy odborné veřejnosti týkající se potenciálu na zlepšení procesu územního řízení.

4.2.1 Širší aplikace zákona o právu na digitální služby

V únoru roku 2020 vstoupil v účinnost zákondárci přijatý zákon č. 12/2020 Sb., o o právu na digitální služby²⁰⁴ (dále také jako „**zákon o právu na digitální služby**“). Zákon upravuje práva fyzických a právnických osob na poskytování digitálních služeb orgány veřejné moci při výkonu jejich působnosti a právo fyzických a právnických osob činit digitální úkony. Těmto právům pak

²⁰³ FINANČNÍ SPRÁVA. Databáze daňových tiskopisů. [online]. [cit. 18.11.2020]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/danove-tiskopisy/databaze-aktualnich-danovych-tiskopisu>.

²⁰⁴ Zákon o právu na digitální služby byl k 1. 8. 2020 novelizován a některá jeho ustanovení začnou platit až od roku 2021, 2022 a 2025.

na druhé straně odpovídají povinnosti orgánů veřejné moci poskytovat digitální služby a přijímat digitální úkony. Hlavním cílem tohoto právního předpisu je posílit a upevnit práva jednotlivých osob při komunikaci s orgány veřejné správy formou digitálních služeb. Obecným vývojem celé společnosti a rozmachem internetu a elektronických technologií došlo k masivnímu nárůstu kvalitních a bezpečných služeb v prostředí internetu. Velkým spouštěčem těchto změn ve společnosti byla pandemie viru COVID-19, která v březnu roku 2020 zasáhla takřka celý moderní svět. Po prvotním šoku se společnost začala na novou situaci, která výrazně znesnadňuje osobní kontakt, adaptovat což dokládá například metodika Ministerstva pro místní rozvoj²⁰⁵ k projednávání územně plánovací dokumentace distanční formou. V této metodice je doporučováno správním orgánům využívat digitální komunikace v co nejširší možné míře. Ministerstvo pro místní rozvoj v dokumentu uvádí, že: *„Dálkový přístup má být dotčenými orgány i veřejností, nejenom v době epidemie, pro seznámení se s vlastním návrhem územně plánovací dokumentace výrazně preferován.“*

Zákon o právu na digitální služby tvoří ucelenou právní úpravu postavení jednotlivých osob a veřejných orgánů při využívání digitálních technologií. Ve svém úvodním ustanovení § 1 zajistil fyzickým i právnickým osobám právo na poskytování digitálních služeb a zároveň orgánům veřejné moci stanovil povinnost tyto digitální služby přijímat a dále je poskytovat. Digitální službou zákon rozumí veškeré úkony činěné orgánem veřejné moci vůči uživatelům takové služby. S ohledem na tyto zákonem stanovené povinnosti autor práce shledává jako nanejvýš vhodné transformovat jednotlivé úkony v rámci územního řízení do digitalizované podoby. Například v Berlíně musí být již od dubna 2013 veškeré žádosti týkající se stavebně povolenacích procesů podávány elektronickou formou. Stavební úřad do 14 dní informuje stavebníka, zda je jeho žádost kompletní nebo zda musí doplnit některé dokumenty.²⁰⁶ Zákon o právu na digitalizované služby je jakousi generální normou, která obecně řeší technickou stránku zajištění digitalizovaných služeb jako například způsob dokládání údajů, požadovanou elektronickou formu úředně ověřeného

²⁰⁵ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Metodika projednání ÚPD v době epidemie COVID-19. [online]. [cit. 16.11.2020]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/1cf96e3b-eaae-4203-a221-1d8b1ab3daac/MMR-20343_2020_81-Metodika-projednani-UPD-v-dobe-epidemie-2020-04-08.pdf.aspx?ext=.pdf.

²⁰⁶ OFFIZIELLES STADPORTAL VON BERLIN. Elektronische Bauvorlagen. [online]. Dostupné z: <https://www.berlin.de/ebg/elektronische-bauvorlagen/artikel.276304.php>.

podpisu a některé další dílčí instituty, které jsou převážně technického charakteru zajištění digitalizace.

Nově byl zákonem o právu na digitální služby zaveden tzv. katalog služeb. Tento katalog je definován v ustanovení § 6k zákona o právu na digitální služby. Dle důvodové zprávy²⁰⁷ k tomuto zákonu se jedná o jakýsi registr úkonů, které budou jednotlivé orgány veřejné správy poskytovat fyzickým a právnickým osobám. Příkladem takové služby jsou v dnešní době velice rozšířené datové schránky upravené zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, které byly blíže rozebrány v kapitole 3.1.5. Dále jsou digitální služby využívány také v jednotlivých základních registrech, jenž jsou orgány veřejné správy povinny při své činnosti využívat na základě ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu.

4.2.2 Sjedenčení databáze vlastníků dopravní a technické infrastruktury

Autor práce považuje za problematické, že žadatel o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby musí před podáním samotné žádosti složitě zjišťovat veškeré vlastníky technické a dopravní infrastruktury dle ustanovení § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona a následně získat jejich kladné souhlasy s umístěvaným záměrem. Dle ustanovení § 161 odst. 1 a odst. 2 jsou vlastníci takové infrastruktury povinni mj. poskytnout žadateli příslušné informace o přítomnosti a poloze případné infrastruktury. Stavební zákon stanovuje povinnost sdělit tyto údaje ve lhůtě 30 dnů. Autorovi práce se zdá problematické, že žadatel o vydání územního rozhodnutí nemá jinou možnost než tipovat, jaká technická infrastruktura se na místě plánovaného záměru může vyskytovat, a čas pro získání těchto souhlasů se tak díky novstřícnosti státní správy nadbytečně prodlužuje.

Dle autora práce by bylo pro potenciální žadatele přívětivé, pokud by mohli v rámci zjišťování toho, kteří vlastníci technické infrastruktury budou dotčeni jeho záměrem, nahlédnout do komplexního mapového podkladu, kde by zadali určitý radius kolem svého požadovaného záměru a následně by získali přehledný soupis všech potenciálních vlastníků technické a dopravní infrastruktury, jejichž souhlas potřebují k podání žádosti o vydání územního rozhodnutí. Na

²⁰⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby, sněmovní tisk č. 447/0 v 8. volebním období.

obdobném principu v dnešní době funguje soukromý webový portál²⁰⁸, který po úhradě ročního poplatku poskytne žadateli do 30 dnů kompletní výpis všech vlastníků dopravní a technické infrastruktury, jejichž souhlas bude žadatel potřebovat k podání žádosti. Obdobně řešený postup je upraven v zákoně č. 47/2020 Sb. novelizující zákon o zeměměřičství a stavební zákon. V tomto zákoně je řešena principiálně obdobná úprava, bez využití uživatelem vyznačeného segmentu v mapě. Právní úprava bude účinná v právním řádu České republiky od roku 2023. Zavedení tohoto postupu v dřívějším horizontu společně s využitím komplexního mapového podkladu by bylo dle názoru autora práce projevem dobré správy, které by v rámci digitalizace stavebně povolovacích procesů usnadnilo administrativu žadatelů v rámci získávání potřebných souhlasů vlastníků dopravní a technické infrastruktury.

4.2.3 Online řešení veškeré dokumentace k územnímu řízení

Ačkoli zákon o právu na digitální služby ve svém ustanovení § 14 odst. 1 uvádí, že *„Nepodnikající fyzické osoby nemohou být nuceny využívat digitální služby nebo činit digitální úkony podle tohoto zákona.“*, autor soudí, že celkové zefektivnění a zrychlení celého procesu územního řízení prostřednictvím digitalizace jednotlivých úkonů by byla výrazem dobré správy a nastavení obligatorního využívání digitálních služeb v rámci územního řízení by bylo prospěšné širokému spektru osob participujících na stavebně povolovacích procesech. Určitým protiargumentem by mohla být povinnost žadatelů a dotčených vlastníků disponovat připojením k internetu. Obdobnou problematikou se již zabýval Ústavní soud ve svém usnesení²⁰⁹ ze dne 21. 7. 2011, když konstatoval, že: *„V současné globální komunikační společnosti nemůže být o objektivní nemožnosti přístupu k internetu vůbec uvažováno. Tvrzení stěžovatele, že "nemá internet", samo o sobě neznamena objektivní nemožnost splnění zákonem uložené povinnosti. Skutečnost, že splnění zákonem uložené povinnosti vyžaduje např. zaplacení si služby internetu, opět nemůže být charakterizováno jako protiústavní, neboť s výkonem určitých činností vždy souvisí určité náklady, s čímž je třeba počítat. Výjimkou by bylo, kdyby takové náklady byly likvidační či nepřiměřeně vysoké.“* S ohledem na postupující digitalizaci a dostupnost internetu napříč společnostmi lze toto rozhodnutí Ústavního soudu považovat, dle názoru autora za závaznější, než v době jeho vydání.

²⁰⁸ Jedná se o sokromoprávní službu poskytovanou na webovém portálu: <https://mawis.eu/>.

²⁰⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2011, sp. zn. III. ÚS 1513/11-2.

Novelou zákona o zeměměřičství č. 47/2020 Sb., která zahrnuje i novelu stavebního zákona byl zaveden institut tzv. geoportálu a portálu stavebníka. Tento geoportál bude sloužit jako jakési úložiště dokumentace potřebné k vyřizování žádostí ve stavebně povolovacích procesech. Dosud k zákonu nebyly vydány prováděcí vyhlášky, nicméně dle názoru autora by vzhledem k výhledu digitalizace veškerých procesů bylo výhodné používání předvyplňovacích formulářů zmíněných v kapitole 4.1.5 této práce. Výhodou využívání takového online nástroje by byla úspora času žadatele a předcházení tvorbě chyb při vyplňování typových dokumentů.²¹⁰ Po vyplnění prvního dokumentu ve svém přístupovém portálu by každý následující žadatelem vyplňovaný formulář již generická data typu jméno, příjmení, adresa, emailová adresa apod., předvyplňoval automaticky a zamezoval by tak vzniku případných písářských chyb. Další nespornou výhodou by byla rychlost sdílení jednotlivých dokumentů. V případě zajišťování závazných stanovisek by žadateli stačilo podání jedné kumulativní žádosti a v jednom okamžiku by oslovil veškeré dotčené orgány. S uplatněním toho principu by žadateli o územní řízení odpadla povinnost obesílání jednotlivých dotčených orgánů separátně a zajišťování potřebného počtu kopií příslušné dokumentace.

4.2.4 Využití potenciálu ověřeného elektronického podpisu

Dle názoru autora by bylo do budoucna vhodné více začlenit do právní úpravy územního řízení možnost zajišťovat podpisy na příslušných žádostech a procesních dokumentacích za použití elektronického podpisu jako je tomu v současné době běžnou praxí v jiných odvětvích veřejné správy. Na unijní úrovni je tento postup upraven nařízením Evropského parlamentu a Rady Evropské Unie č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci²¹¹ (dále jen „**nařízení eIDAS**“), které dále na národní úrovni rozvíjí zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce (dále jen „**zákon o službách**“). Nařízení eIDAS stanovuje v čl. 25 odst. 1, že *„Elektronickému podpisu nesmějí být upírány právní účinky a nesmí být odmítán jako důkaz v soudním a správním řízení pouze z toho důvodu, že má elektronickou*

²¹⁰ Jedná se o tzv. princip *only once* vychází z § 7 odst. 1 zákona č. 297/2016 Sb., o službách.

²¹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 *o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES*. Dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32014R0910>.

podobu nebo že nespĺňuje požadavky na kvalifikované elektronické podpisy.“ Elektronický podpis je tedy postaven naroveň běžnému (vlastnoručnímu) podpisu.²¹²

Podle zákona o službách a nařizení eIDAS platí, že pokud není výslovně stanovena nutnost použití uznávaného elektronického podpisu, lze použít kterýkoli (i prostý, např. biometrický) elektronický podpis. Dle § 5 ve spojení s § 6 zákona o službách²¹³ musí být použit k podepisování pouze uznávaný elektronický podpis²¹⁴, pokud se (i) s elektronickým dokumentem právně jedná, a současně (ii) podepisuje dokument veřejnoprávní podepisující (např. stát nebo územně samosprávný celek) nebo jiná osoba při výkonu své působnosti. Ustanovení § 6 dopadá na situace, kdy podepisující právně jedná vůči veřejnoprávním podepisujícím a dalším subjektům jakožto vrchnostenským entitám. Typicky půjde o podání či podněty u nichž právní úprava vyžaduje podpis.²¹⁵

S ohledem na povahu stavebněprávních schvalovacích procesů v rámci územního řízení, lze s jistotou presumovat, že v případě používání elektronických podpisů pro schvalování dílčích dokumentů by bylo zapotřebí užít z možných variant právě uznávaného elektronického podpisu, tj. zaručeného elektronického podpisu založeného na kvalifikovaném certifikátu nebo kvalifikovaným elektronickým podpisem. Dle názoru autora může větší začlenění využívání zaručeného elektronického podpisu do dílčích procesů v územním řízení přispět ke zrychlení procesů, většímu pohodlí participujících stran a také k zajištění větší bezpečnosti a právní jistoty. U dokumentů podepisovaných zaručeným elektronickým podpisem by bylo do budoucna velmi snadno ověřovat, zda nebyl takový dokument od doby podpisu jakkoli měněn a zároveň že byl vytvořen skutečně tou osobou, které byl příslušnou institucí vydán, což by mohlo všem participujícím osobám na územním řízení poskytnout větší právní jistotu při provádění dílčích úkonů v rámci územního řízení.

²¹² Podepisování právního jednání, vč. toho elektronického, je upraveno v § 561 a § 562 odst. 1 občanského zákoníku.

²¹³ Ustanovení § 5 a § 6 vejdou v účinnost až k 1. 2. 2022.

²¹⁴ Jedná se o *uznávaný elektronický podpis* nebo *kvalifikovaný elektronický podpis* dle ustanovení § 6 zákona o službách.

²¹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 297/2016 Sb. o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, sněmovní tisk č. 756/0 v 8. volebním období.

Závěr

Autor se v práci zaměřil na funkčnost stavebně povolovacích procesů v rámci účinné právní úpravy územního řízení a prostřednictvím teoretických úvah se pokusil nastínit možnosti jakým způsobem optimalizovat dílčí části procesu územního řízení. Územní plánování je jednou ze zásadních oblastí, které mají vliv na současný i budoucí vzhled zastavěného i nezastavěného území. Tuto skutečnost si uvědomovali již národy v období 700 let před naším letopočtem, kdy se začali koncepčním řešením svého okolí zabývat Římané na území dnešní Itálie. Racionálním přístupem k rozvoji území lze docílit synergie mezi všemi veřejnými zájmy, které jsou zákonodárcem chráněny v právních předpisech. K efektivnímu prosazování těchto zájmů je třeba efektivní procesní úpravy všech úkonů v rámci postupů územního plánování od vydávání politiky územního rozvoje až po územní rozhodnutí o scelování pozemků. Práce byla zaměřena na dílčí proces územního plánování, kterým je územní řízení, jehož výsledkem je vydání územního rozhodnutí.

V úvodu byla rozebrána úprava územního plánování na území českých zemí, včetně představení územního plánování v dřívějších právních předpisech. Následně byly zevrubně představeny nástroje územního plánování a orgány územního plánování, jež se výrazněji promítají do procesů územního řízení. Ve třetí kapitole byl rozebrán proces územního řízení a jeho, z pohledu autora, problematické oblasti. Podrobně bylo pojednáno o problematice účastenství v územním řízení. Dále o problematice dotčených orgánů, způsobech doručování písemností prostřednictvím datových schránek a tzv. hybridní pošty a o možnostech přezkumu vydaných závazných stanovisek. V závěru kapitoly byly zevrubně představeny zjednodušené formy územního řízení, které jsou obsaženy ve stavebním zákoně. Zvláštní pozornost byla věnována povaze územního souhlasu dle ustanovení § 96 stavebního zákona s ohledem na případné možnosti ochrany dotčených osob ve správním soudnictví. V závěrečné kapitole byly rozebrány, z pohledu autora problematické dílčí procesy v územním řízení.

Dle autora práce je problematické, že ačkoli je ve stavebním zákoně stanovena lhůta, ve které má být územní řízení skončeno, velmi často nastávají situace, kdy se tato lhůta prodlužuje. Autor považuje za nesystémové, že dotčeným orgánům není legislativně stanovena lhůta pro vydávání závazných stanovisek. Vzhledem k subsidiaritě správního řádu se uplatňuje obecná formulace, která uvádí, že správní orgán je povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Tato formulace uděluje dotčeným orgánům velmi širokou možnost výkladu, a vzhledem k jejich zahlcenosti nebo

neochotě mnohdy dochází k vydávání závazných stanovisek v až řádu měsíců, přičemž v současné právní úpravě není zaveden způsob kontroly “zahlcenosti“ jednotlivých dotčených orgánů. Dle autora by vhodným řešením bylo v rámci digitalizace celého procesu územního řízení vytvořit evidenční systém žádostí o vydání závazného stanoviska pro jednotlivé dotčené orgány. Informace o počtu nezpracovaných žádostí by byla v pravidelných intervalech reportována nadřízenému správnímu orgánu příslušného dotčeného orgánu a tento nadřízený správní orgán by v případě zahlcení podřízeného dotčeného orgánu zajistil rovnoměrnou distribuci podaných žádostí mezi předem určené dotčené orgány stejného zaměření.

Dle autora práce by bylo vhodné v brzké budoucnosti zavést využívání editovatelných formulářů v rámci územního řízení a dále sjednotit a zpřístupnit databázi vlastníků dopravní a technické infrastruktury uvedené v ustanovení § 86 ve spojení s ustanovením § 161 stavebního zákona, tak jak je plánováno v zákoně č. 47/2020 Sb. V účinné právní úpravě žadatel o vydání územního rozhodnutí nemá jinou možnost než tipovat, jaká konkrétní technická infrastruktura se na místě plánovaného záměru může vyskytovat a celková doba pro získání výsledného územního rozhodnutí se tímto opakovaným procesem oslovování prodlužuje. Sjednocením a online zveřejněním mapového podkladu, z něhož by bylo seznatelné, jaká konkrétní infrastruktura daným územím prochází významně urychlí celý proces získání územního rozhodnutí a učiní jej přívětivějším pro žadatele. S tímto souvisí též další návrh autora, a to zajištění digitalizace celého územního řízení od podání žádosti až po výsledné doručení územního rozhodnutí prostřednictvím využití editovatelných formulářů. S ohledem na aktuální vývoj informačních technologií a dikci zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby, by bylo více než žádoucí v brzké době zavést online řešení veškerých procesů v územním řízení včetně většího využití potenciálu elektronických podpisů. Zákon o právu na digitální služby poskytuje práva fyzickým i právnickým osobám na poskytování digitálních služeb orgány veřejné moci při výkonu jejich působnosti, přičemž mezi tyto orgány veřejné moci lze beze sporu zahrnout i stavební úřady.

Dle autora práce je digitalizace procesu územního řízení určitou revoluční změnou, která bude logisticky a finančně náročným procesem, nicméně výčet benefitů uvedených v této práci převažuje nad negativy v podobě pravděpodobných obtíží souvisejících s implementací vytvořených programů a nutností zaškolení příslušných úředníků na stavebních úřadech. V rámci této budoucí digitalizace je dle autora práce vhodné využít potenciálu digitálních technických map a docílit zajištění materiální publicity tohoto nového nástroje v právním řádu. Dle autora by

postupné zavedení výše uvedených doporučených úprav dílčích částí územního řízení v konečném důsledku usnadnilo a urychlilo celý proces územního řízení, usnadnilo postupný přechod na budoucí právní úpravu územního řízení a celkově tak bylo výrazem dobré správy.

Seznam použitých zdrojů

1 Seznam použité literatury

- BÁRTOVÁ, H. a RŮŽIČKA M. Územní plánování a doprava. Praha: ABF - Arch, 2008. Stavební právo. ISBN 978-80-86905-48-8,
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K. BOHADLO, D. Správní řád. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. 2019. ISBN 978-80-7400-751-4,
- HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGLOVÁ, I., KARFÍKOVÁ, M. Právní slovník. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. ISBN. 978-80-7400-059-1,
- MAIER, K. Územní plánování. Vyd. 2., přeprac. Praha: Vydavatelství ČVUT, 2000. ISBN 978-80-01022-40-5,
- KOPECKÝ M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2019. ISBN 978-80-7400-727-9.
- KOLEKTIV AUTORŮ. Občan a územní plánování - Práva a povinnosti občanů v oblasti územního plánování. 1. vyd. Brno: Ústav územního rozvoje. 2009. ISBN 978-80-87318-01-0,
- KOLEKTIV AUTORŮ. Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Praha: Wolters Kluwer. 1935. ISBN 80-85963-60-4,
- MACHAČKOVÁ, J., FIALOVÁ, E., KÝVALOVÁ, M., VÍCHOVÁ, J., HOLEDOVÁ, L. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN: 978-80-7400-558-9,
- SCHELLE, K. Vznik Československé republiky 1918. Ostrava: Key Publishing, 2008. ISBN 978-80-7418-000-2,
- STAŠA, J., RAJCHL, J., ed. Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova, Právní fakulta, 2018. ISBN 978-80-87975-85-5,
- PEKÁREK, M., BLÁHOVÁ I., PRŮCHOVÁ, I. Pozemkové právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-253-0,
- ZAHUMENSKÁ, V., BENÁK, J. Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-404-1,
- PRŮCHA, P. Stavební zákon: praktický komentář podle stavu k 1. lednu 2017. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9,
- ADAMUSOVÁ, Z. Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení. Právní rozhledy. 2018, č. 19,
- MICHNA, L. Zrušení územního plánu soudem a možnost obnovy územního řízení. Právní rozhledy. 2016, č. 4,
- KÜCHLEROVÁ, M. Několik poznámek k aktivní věcné legitimaci dotčené veřejnosti. Právní rozhledy. 2017, č. 18,
- JÍLKOVÁ, Z. Postup stavebního úřadu při zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby. Právní rozhledy. 2017, č. 12,

PETRMICHL, V. K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním. Právní rozhledy. 2017, č. 5,
STAŠA, J. Závazná stanoviska ve slepých uličkách. Stavební právo. Bulletin. 4/2017,
SVOBODA, P. Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. Právní rozhledy. 2020, č. 3,
SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. Právní rozhledy. 2018, č. 2,
VEDRAL, J. K posledním novelám ve správním řádu. Správní právo 5/2019,
VEDRAL, J. K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. Stavební právo. Bulletin. 3/2017,

2 Seznam použitých internetových zdrojů

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Stavební právo [online]. [cit. 10.09.2020]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo>,

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Stavební právo [online]. [cit. 09.09.2020]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky>,

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Stavební právo [online]. [cit. 09.09.2020]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/647ac23c-05f7-469f-a200-af8d3be4e4ae/PUR-CR_ve_zneni_Aktualizaci_c_1_2_3_uplne_zneni.pdf.aspx?ext=.pdf,

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Stavební právo [online]. [cit. 09.09.2020]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky/koordinacni-vybor>,

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Stavební právo [online]. [cit. 09.09.2020]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/3-uzemne-planovaci-podklady-a-jejich-aktualizace>,

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Metodické sdělení č. j. MMR-20343/2020-81. [online]. [cit. 3.12.2020]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/1cf96e3b-eaae-4203-a221-1d8b1ab3daac/MMR-20343_2020_81-Metodika-projednani-UPD-v-dobe-epidemie-2020-04-08.pdf.aspx?ext=.pdf,

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Metodické sdělení č. j. MMR- 12856/2020-81. [online]. [cit. 06.08.2020]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/c241fd35-3fc0-449d-b8dd-05be50c591cf/MMR-12856_2020_81-Metodika-povinna-zmena-UP-2020-03-03.pdf.aspx?ext=.pdf,

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Časté dotazy ke stavebnímu zákonu. [online]. [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/caste-dotazy/faq-novela-stavebniho-zakona/prinosy-pro-obce>,

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu. [online]. [cit. 03.12.2020]. Dostupné z: http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/analyza/2017/analyza/01-III_Analyza_2015-2017_2019-08-06.pdf,

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. Stav počtu uchazečů o zaměstnání k 9. 12. 2020. [online]. [cit. 12.12.2020]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/1652500/Uchazeci_o_zamestnani_9_12.pdf/,

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Metodika k § 184a stavebního zákona. [online]. [cit. 10.9.2020]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/88976df2-4c32-4a29-8bb4-b368c1ffeb30/%C2%A7-184a-SZ-uprava-2018.pdf.aspx?ext=.pdf>,

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Vzory příloh k vyhlášce č. 503/2006 Sb. [online]. [cit. 16.11.2020]. Dostupné z: [https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/pravo-a-legislativa/stavebni-zakon/novelizace-vyhlasiky-c-503-2006-sb-\(1\)](https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/pravo-a-legislativa/stavebni-zakon/novelizace-vyhlasiky-c-503-2006-sb-(1)),

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Metodika projednání ÚPD v době epidemie COVID-19. [online]. [cit. 16.11.2020]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/1cf96e3b-eaae-4203-a221-1d8b1ab3daac/MMR-20343_2020_81-Metodika-projednani-UPD-v-dobe-epidemie-2020-04-08.pdf.aspx?ext=.pdf,

OFFIZIELLES STADPORTAL VON BERLIN. Elektronische Bauvorlagen. [online]. Dostupné z: <https://www.berlin.de/ebg/elektronische-bauvorlagen/artikel.276304.php>,

Sachsenspiegel aus dem Lexikon [online]. [cit. 13.12.2020]. Dostupné z: <https://www.wissen.de/lexikon/sachsenspiegel>,

Schwabenspiegel – Historisches Lexikon Bayerns. [online]. [cit. 13.12.2020]. Dostupné z: <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Schwabenspiegel>,

WORLD BANK GROUP. Economy profile of Czech Republic. [online]. [cit. 20.08.2020]. Dostupné z: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/czech-republic/CZE.pdf>. s. 4.

FINANČNÍ SPRÁVA. Databáze daňových tiskopisů. [online]. [cit. 18.11.2020]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/danove-tiskopisy/databaze-aktualnich-danovych-tiskopisu>.

3 Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod,
Aarhuská úmluva, vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 124/2004 Sb. m. s.,
Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu,
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,
Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny,
Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí,
Zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění,
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),
Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),
Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně,
Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší,
Zákon č. 308/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů,
Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky,

Zákon č. 47/2020 Sb., o zeměměřičství a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,
Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách,
Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích,
Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení,
Zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování,
Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu,
Zákon č. 34/1958 Sb., o dalších přesunech působnosti a jiných zjednodušeních ve státní správě,
Zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí,
Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého,
Zákon č. 88/1920 Sb., o zřízení Státní regulační komise pro hlavní město s okolím,
Zákon č. 40/1886 ř. z., jímžto se vydává stavební řád pro král. hlavní město Prahu a pro města Karlín, Smíchov, král. Vinohrady, Žižkov, pak pro místní obce Košíře, Třešovice s Třešovičkami, Břevnov s Týnkou, Dejvice, Bubeneč, Libeň, Troju, Vršovice, Nusle a Pankrác, Michle a Podolí ze dne 10. 4. 1886,
Zákon č. 88/1920 Sb., o zřízení státní regulační komise pro hlavní město Prahu s okolím.
Zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí,
Vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení,
Vládní nařízení č. 109/1942 Sb., o změně stavebních řádů,
Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti,
Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu ve znění pozdějších předpisů,
Vyhláška č. 233/2010 Sb., o základním obsahu technické mapy obce,
Vyhláška č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci,
Vyhláška č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu,
Vyhláška č. 572/1950 Sb. o zastavovacím plánu, o povinnostech místního národního výboru při výstavbě obce, o ochranných pásmech a o vyvlastnění,
Nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské Unie č. 910/2014 ze dne 23. července 2014, o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES,
Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

4 Seznam použité judikatury

Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2011, sp. zn. III. ÚS 1513/11-2,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 Aos 4/2013-40,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 9 Ao 6/2011-26,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2018, č. j. 8 As 256/2017-38,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2011 sp. zn. 5 Ao 5/2011-27,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011-274,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2014, č. j. 9 As 101/2014-98,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008 č. j. 1 Ao 4/2008-110,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 As 50/2014-76,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2014, č. j. 7 As 111/2014-43,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2017, č. j. 2 As 26/2017-44,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 5/2017-22,
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Afs 28/2010-79,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2016, 10 As 46/2015,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008-73,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 7 Ao 8/2011-75,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 8 Azs 76/2018-59,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 92/2008-76 ze dne 22. 1. 2009,
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52,
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119,
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69,
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 12. 2019, č. j. 64 A 13/2019-31,
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 12. 2019, č. j. 64 A 13/2019-31,
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, č. j. 46 A 72/2017-27.

5 Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, sněmovní tisk č. 998/0 ve 4. volebním období,

Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správnímu řádu, sněmovní tisk č. 202/0 ve 4. volebním období,

Důvodová zpráva k zákonu č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby, sněmovní tisk č. 447/0 v 8. volebním období,

Důvodová zpráva k zákonu č. 297/2016 Sb. o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, sněmovní tisk č. 756/0 v 8. volebním období,

Závěr č. 86 ze zasedání poradního sboru Ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009,

Územní řízení (de lege lata, de lege ferenda)

Abstrakt

Tématem práce je rozbor problematických oblastí procesní úpravy územního řízení dle stavebního zákona č. 183/2006 Sb., a předložení návrhů na jejich zefektivnění. V úvodu práce je rozebrána úprava územního plánování na území českých zemí, včetně představení územního plánování v dřívějších právních předpisech. Následně jsou představeny nástroje územního plánování a orgány územního plánování, jenž se výrazněji promítají do procesů územního řízení. Ve třetí kapitole je detailně rozebrán samotný proces územního řízení. Podrobně je pojednáno o problematice účastenství v územním řízení. Dále o problematice dotčených orgánů, způsobech doručování písemností prostřednictvím datových schránek a tzv. hybridní pošty a o možnostech přezkumu vydaných závazných stanovisek. V závěru třetí kapitoly byly zevrubně představeny zjednodušené formy územního řízení, které jsou obsaženy ve stavebním zákoně.

V závěrečné kapitole byly podrobně rozebrány, dle názoru autora problematické oblasti územního řízení včetně návrhů na jejich odstranění. V rámci této kapitoly navrhuje autor vytvoření evidenčního systému nezpracovaných žádostí o vydání závazného stanoviska pro jednotlivé dotčené orgány. Nadřízený správní orgán by v případě zahlcení podřízeného dotčeného orgánu, zjištěného na základě informací z databáze, zajistil rovnoměrnou distribuci podaných žádostí mezi předem určené dotčené orgány stejného zaměření. Autor se v práci dále zabývá vhodností sjednocení a zpřístupnění databáze vlastníků dopravní a technické infrastruktury uvedené v ustanovení § 86 stavebního zákona. Sjednocením této databáze by žadatel o vydání územního rozhodnutí dopředu věděl, které konkrétní vlastníky infrastruktury musí oslovit a celý proces by tím výrazně urychlil a zjednodušil oproti současnému tipování všech potenciálních vlastníků infrastruktury. Dle autora je s ohledem na zákon č. 12/2020 Sb. *o právu na digitální služby*, více než vhodné do budoucna zdigitalizovat celý proces územního řízení, od podání žádosti až po výsledné doručení územního rozhodnutí. V rámci této budoucí digitalizace je dle autora práce vhodné využít potenciálu digitálních technických map a docílit zajištění materiální publicity údajů obsažených v tomto novém nástroji, což by v konečném důsledku urychlilo celý proces územního řízení, zajistilo větší právní jistotu účastníků řízení a bylo tak výrazem dobré správy.

Territorial proceedings (de lege lata, de lege ferenda)

Abstract

The topic of this thesis is an analysis of problematic areas of procedural regulation in territorial proceedings according to the Building Act No. 183/2006 Coll., and the submission of proposals for their streamlining. The introduction refers to the regulation of spatial planning in the area where Czech Republic is currently located, including the introduction of spatial planning in foregoing Legislation of spatial planning. Subsequently, spatial planning tools and spatial planning bodies are introduced. The third chapter discusses in detail the process of territorial management. The issue of participation of participants in territorial proceedings is discussed in detail. Furthermore, the issue regarding the methods of service of documents via data-boxes and the so-called hybrid mail post, and the possibilities of reviewing the issued binding opinions is analyzed. In the end of the third chapter, the simplified forms of territorial proceedings, which are contained in the Building Act, are thoroughly introduced.

In the final chapter, due to the author's opinion, the problematic areas of territorial proceedings were analyzed in detail, including proposals for their correction. Within the framework of this chapter, the author proposes the creation of a registration system of unprocessed applications for the issuance of a binding opinion. In the event of a congestion of the subordinate authority concerned, as determined on the basis of information from the database, the superior administrative authority would ensure a distribution of the applications submitted among the pre-designated competent authorities specialized in the same area. The author further deals with the suitability of unification and access to the database of owners of transport and technical infrastructure specified in the provisions of § 86 of the Building Act. This would significantly speed up and simplify the whole process compared to the current guessing of all potential infrastructure owners. According to the author, with regard to Act No. 12/2020 Coll. on the right to digital services, more than appropriate to digitize the whole process of territorial proceedings in the future, from the submission of the application to the final delivery of the territorial decision. Within this future digitization, according to the author of the thesis, it is appropriate to use the potential of digital technical maps and ensure material publicity of data contained in this new tool, which would certainly speed up the whole process of territorial proceedings, ensure greater legal certainty of participants and was an expression of good administration.

Klíčová slova: *Územní řízení, Digitalizace veřejné správy, Závazná stanoviska*

Keywords: *Territorial proceedings, eGovernment, Binding opinions*