UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Tomáš Hromek

Územní plánování jako nástroj ochrany životního prostředí

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.
Katedra práva životního prostředí
Práce byla vypracována v červnu a červenci 2009

Tato práce vychází ze stavu právní úpravy platné ke dni 2 srpna 2009.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne: podpis:

Děkuji JUDr. Martině Frankové, Ph.D. za cenné rady a připomínky při vedení práce.

Obsah

Čestné prohlášení **2**

Obsah **3**

Seznam zkratek **5**

1 Úvod **7**

2 Obecné otázky, instituty a pojmy **12**

2.1 Cíle a úkoly územního plánování 12

2.2 Nástroje územního plánování 14

2.3 Subjekty a vykonavatelé veřejné správy v územním plánování 15

2.4 Některé pojmy 19

2.5 Udržitelný rozvoj území 20

3 Nástroje územního plánování **23**

3.1 Územně plánovací podklady 24

3.1.1 Územně analytické podklady 24

3.1.2 Územní studie 27

3.2 Politika územního rozvoje 28

3.3 Územně plánovací dokumentace 31

3.3.1 Zásady územního rozvoje 31

3.3.2 Územní plán 35

3.3.3 Zastavěné území a jeho vymezení 40

3.3.4 Regulační plán 42

3.4 Územní rozhodnutí 48

3.5 Územní souhlas 57

3.6 Územní opatření 58

4 Dotčené orgány a jejich stanoviska **59**

4.1 Dotčené orgány 59

4.2 Závazná stanoviska a stanoviska 62

4.2.1 Vliv závazných stanovisek a stanovisek na územně plánovací činnost 64

4.2.2 Přezkum a obrana proti stanoviskům a závazným stanoviskům ... 65
4.2.3 Koordinované (závazné) stanovisko ... 68
4.2.4 Protichůdná (závazná) stanoviska a projednávání rozporů ... 68
5 Přímé požadavky na ochranu ŽP při územním plánování ... 70
5.1 Stavební zákon ... 70
5.2 Ochrana zemědělského půdního fondu ... 72
5.3 Ochrana lesa ... 73
5.4 Ochrana přírody a krajiny ... 75
5.4.1 Systémy ekologické stability ... 75
5.4.2 Významné krajinné prvky a krajinný ráz ... 77
5.4.3 Zvláště chráněná území ... 78
5.5 Uplatnění přímých požadavků na ochranu ŽP ve StZ ... 80
6 Nepřímé nástroje ochrany ŽP při územním plánování ... 82
6.1 Zemědělský půdní fond ... 82
6.2 Les ... 83
6.3 Příroda a krajina ... 84
6.3.1 NATURA 2000 ... 86
6.4 Posuzování vlivů na životní prostředí ... 88
6.4.1 SEA - posuzování vlivů koncepčních nástrojů územního plánování na ŽP ... 88
6.4.2 EIA – posuzování vlivů realizačních nástrojů územního plánování na ŽP ... 91
7 Závěr ... 95
Seznam použitých právních předpisů ... 99
Seznam použité literatury ... 101
Internetové zdroje ... 103
Abstract in English ... 104
Klíčová slova – Key words ... 105

Seznam zkratek

ČIŽP – česká inspekce životního prostředí

CHKO – chráněné krajinné oblasti

DO – dotčené orgány

EVL – evropsky významné lokality

KR – krajinný ráz

LZ – lesní zákon

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

NP – národní park

NPR – národní přírodní rezervace

NZÚR – návrh zásad územního rozvoje

PR – přírodní rezervace

PtO – ptačí oblasti

PUPFL – pozemek určený k plnění funkcí lesa

PÚR – politiky územního rozvoje

PVŽP – posuzování vlivů na životní prostředí

RP – regulační plán

SES – systém ekologické stability

SŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

StZ – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

SÚ – stavební úřad

URÚ – udržitelný rozvoj území

ÚAP – územně analytické podklady

ÚEVLnPtO – území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti

ÚP – územní plán

ÚPD – územně plánovací dokumentace

ÚPP – územně plánovací podklady

ÚR – územní rozhodnutí

ÚŘ – územní řízení

ÚS – územní studie/územní souhlas

VKP – významný krajinný prvek

VVŽP – vyhodnocení vlivů na životní prostředí

VVURÚ – vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území

VZÚ – vymezení zastavěného území

ZCHÚ – zvláště chráněná území

ZOPK – zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

ZOZPF – zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

ZPF – zemědělský půdní fond

ZPVŽP – zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

ZÚR – zásady územního rozvoje

ZÚŘ – zjednodušené územní řízení

ŽP – životní prostředí

1 Úvod

V této první kapitole se autor nejprve pokusí o pár základních úvah o vztahu územního plánování a životního prostředí a dále stručně nastíní základní obsah této práce.

Na úvod práce ***Územní plánování jako nástroj ochrany životního prostředí*** je podle jejího autora systematicky správné pokusit se definovat a vysvětlit tyto dva instituty. Autor práce v tomto případě považuje za vhodnější řídit se principem *a maiore ad minus* a začít u pojmu *životní prostředí* (dále již jen „**ŽP**“).

ŽP podle autora této práce zdaleka není tak neurčitým pojmem, jak by se na první pohled mohlo zdát.

Většina obecných zastřešujících právních pojmů, které charakterizují různá právní odvětví našeho právního řádu, jsou pojmy abstraktními, které v různé míře směřují do nemateriální roviny lidského uvažování. Oproti tomu je podle autora této práce ŽP svým způsobem jedním z nejmateriálnějších obecných právních pojmů našeho právního řádu.

V odborné literatuře lze najít několik různých definic ŽP a není snadné posuzovat, která z nich je nejlepší.

Výslovnou definici ŽP obsahuje také náš právní řád, podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí je ŽP vše, *co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje*. Stejné ustanovení dále uvádí, že *složkami ŽP jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie*.

Další z možných definic stanoví, že ŽP je „*soubor všech činitelů, se kterými přijde do styku živý subjekt, a podmínek, kterými je obklopen. Tedy vše, na co subjekt přímo i nepřímo působí. Subjektem může být chápán organismus, populace, člověk i celá lidská společnost. Většinou se pojem ŽP chápe ve smyslu ŽP člověka*“,[1] anebo že ŽP je „*soubor vnějších podmínek – živých i neživých, které jedince obklopují. Je to část světa, s níž je člověk ve vzájemném působení. Ovlivňuje jej svým chováním a sám si ho přizpůsobuje*“.[2]

V souvislosti s výkladem pojmu *územní plánování* považuje autor za nutné upozornit na to, že ač drobné významové rozdíly mezi pojmy *územní plánování*, *územně plánovací*

[1] Viz http://www.priroda.cz/slovnik.php?detail=8

[2] Viz http://slon.fsv.cvut.cz/lama/?p=11

činnost a *proces územního plánování* možná existují, používá autor v této práci tyto pojmy *promiscue*.

Oproti pojmu ŽP náš právní řád výslovnou definici územního plánování nezná. Podle odborné literatury je územní plánování „*státem organizovaná činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území*“[3] nebo stručněji řečeno je územní plánování „*nástroj státní správy pro racionální rozvoj určitého území*“.[4]

Tyto definice popisují územní plánování v užším slova smyslu, a sice územní plánování jako činnost, která je upravená zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon, dále již jen „**StZ**“). Územní plánování lze ale také chápat v širším slova smyslu, a to s odkazem na vlastní podstatu činnosti územního plánování podle definic předchozího odstavce.

Z tohoto širšího pohledu je územní plánování souborem úvah o využití konkrétního území, které v různé míře ovlivní jeho skutečné budoucí využití. Takto nahlíženo je podle autora této práce územní plánování v oblastech osídlených lidskou civilizací činností nutnou, ba přímo nevyhnutelnou.[5] Z psychologického hlediska lze mluvit i o jakési podvědomé povaze územně plánovací činnosti, jejíž demonstrace je nejzřetelnější u území menší rozlohy.

Je triviální popisovat, že vlastník malé hospodářské usedlosti usiluje o efektivní využití svých pozemků, což se projevuje úvahami o způsobu využití jednotlivých částí pozemků a o způsobu umísťování staveb na nich. Stejně zřejmý je smysl a nevyhnutelnost územně plánovací činnosti odehrávající se v dobách feudalismu na jednotlivých feudálních statcích (léno). V těchto případech bylo třeba vypořádat se již s náročnějšími požadavky na průmyslové a hospodářské využití území. Nezanedbatelná je ale rovněž snaha o estetickou kvalitu vzhledu území, patrná především v malebné venkovské krajině některých částí západní Evropy.

---

[3] Viz Drobník, J.: Základy pozemkového práv, 2. vydání, Eva Roztoková – IFEC, Praha, 2007, str. 26

[4] http://cs.wikipedia.org/wiki/%C3%9Azemn%C3%AD_pl%C3%A1nov%C3%A1n%C3%AD

[5] O územním plánování lze podle autora této práce mluvit pouze ve vztahu k území, které je osídlené lidskou společností. A to dále pouze tehdy, pokud tato společnost prošla procesem, který je v dějinách lidstva označován jako *neolitická revoluce*, což je termín charakterizující „přechod od společnosti lovců a sběračů k společnosti usedlé, jejíž ekonomika je založena na zemědělství“ (viz http://cs.wikipedia.org/wiki/Neolitick%C3%A1_revoluce).

Takto zdůvodněný rys nutnosti a samozřejmosti územně plánovací činnosti vyplývá především z institutu vlastnictví. Z tohoto pohledu a vzhledem k mnohosti vlastnických vztahů je rys nutnosti a nevyhnutelnosti územně plánovací činnosti na úrovni krajů či celého území ČR vnímán již méně intenzivně. Přesto je však zřejmé, že vzhledem k objemu hospodářství a průmyslu zemí vyspělého světa, který se projevuje ve snaze o maximální využívání všech dostupných zdrojů včetně zemského povrchu, je nutno využívání území regulovat komplexně s ohledem na vazby, které svým vlivem přesahují zájmy menších územních jednotek.

Těmito dvěma přístupy lze ale charakterizovat rozdíl mezi pojmem územní plánování v širším a užším smyslu slova - mezi organizační činností, jejíž motiv je především efektivní hospodaření s vlastním majetkem, a činností, která je organizovaná státem a jejímž účelem je zajištění všestranného rozvoje daného území.[6]

Pro obsah této práce je zásadní vztah mezi územním plánováním a ŽP.

Obdobně jako v případě občanskoprávních vztahů lze se i v případě územního plánování pokusit vymezit tzv. *přímý* a *druhotný předmět* tohoto institutu.[7] Přímým předmětem územního plánování je činnost spočívající v plánování uspořádání zemského povrchu, a to zejména za účelem umístění staveb a zařízení. Druhotným předmětem je poté to, čeho se tato činnost týká, tedy zemský povrch. Vzhledem k výše uvedené definici ŽP je zřejmé, že zemský povrch je součástí ŽP. Lze tedy shrnout, že sekundárním předmětem územního plánování je jedna ze součástí ŽP.

Na úzkou vazbu mezi územním plánováním a ŽP lze nahlížet dále také tímto způsobem. Jak již bylo uvedeno, územní plánování je činnost směřující k uspořádání konkrétního území, a to zejména v souvislosti s umísťováním staveb a zařízení. Vzhledem k definici ŽP je jistá změna na některých složkách ŽP v souvislosti s takto pojatým územním plánováním nevyhnutelná.

Jelikož definice ŽP podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb. uvádí, že ŽP je vše, *co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího*

[6] Zkušenost s minulým režimem nicméně výmluvně ilustruje fakt, že stav, v jakém se systém územního plánování nalézá, má silné vazby na fungování zásad demokratického a právního státu a že efektivní ochrana vlastnictví s hlavním cílem územního plánování – udržitelným rozvojem území – úzce souvisí.

[7] Viz Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J., Občanské právo hmotné 1., 4. Vydání. Praha: ASPI, a. s., 2005, str. 271

vývoje, je bezpochyby nutné tomuto nevyhnutelnému ovlivňování ŽP při územním plánování věnovat pozornost.

Z obou výše uvedených úvah o vztahu územního plánování a ŽP je zřejmé, že zabývat se územním plánováním bez ohledu na ŽP je nejen nezodpovědné, ale vzhledem k podstatě pojmu územní plánování i nesmyslné.

Název této práce zní *Územní plánování jako nástroj ochrany životního prostředí*. Lze jistě říci, že za existence kvalitní právní úpravy je územní plánování jakýmsi nástrojem, který potřebnou ochranu ŽP zajišťuje. S ohledem na širší vymezení územního plánování (viz výše) je však také možné územní plánování považovat nikoliv za nástroj ochrany ŽP, ale za státem organizovanou činnost, v rámci níž je nutné potřebnou ochranu ŽP zajistit. Tomuto konceptu podle autora odpovídá i způsob, jakým je zájem na ochraně ŽP ve StZ inkorporován.

Třetí kapitola této práce poměrně podrobně popisuje územní plánování, resp. jeho jednotlivé nástroje, a to bez zvláštního zřetele na zájem na ochraně ŽP. Autor této práce si je vědom značně detailního a popisného charakteru této kapitoly, je však toho názoru, že je pro naplnění obsahu této práce nutné se územním plánováním a jeho jednotlivými nástroji podrobně zabývat, protože nemá smysl pojednávat o ochraně ŽP v rámci územního plánování bez znalosti institutu samého. Úprava územního plánování poměrně nová a značně komplikovaná. Podle autora této práce je každé úsilí spočívající v rozboru institutů, doposud ne příliš obsáhle v odborné literatuře popsaných, smysluplné. Autor se snaží nejenom přehledně popsat jednotlivé nástroje územního plánování a proces jejich tvorby, ale zároveň i upozornit na potenciálně problémová ustanovení.

Ochranu ŽP v rámci územního plánování se autor v této práci pokusil systematicky uspořádat. Za tímto účelem je třeba učinit dvojí členění celé problematiky.

Kritériem prvního členění jsou právní předpisy, které ochranu ŽP při územně plánovací činnosti upravují. Institut územního plánování je komplexně upraven se StZ. Zájem na ochraně ŽP je za prvé zastoupen v této vlastní úpravě územního plánování. Druhou skupinou jsou právní předpisy, které upravují ochranu jednotlivých složek ŽP. Tyto právní předpisy obsahují řadu ustanovení, která se v různé míře vztahují na územně plánovací činnost.

Za účelem druhého členění zavedl autor této práce dvě kategorie. Jedná se o tzv. *přímé a nepřímé nástroje* (*požadavky*) ochrany ŽP v rámci územního plánování. Ustanovení upravující tyto požadavky obsahuje jak StZ, tak jednotlivé právní předpisy o ochraně složek ŽP.

Přímé požadavky spočívají ve výslovném požadavku daného ustanovení na výkon určité činnosti v rámci územního plánování s ohledem na ŽP. Jedná se o ustanovení, která závazným způsobem nařizují osobám podílejícím se na územně plánovací činnosti, aby postupovaly určitým způsobem. Požadovaný přístup k ŽP při územně plánovací činnosti z těchto ustanovení bez dalšího vyplývá. Např. podle § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu jsou pořizovatelé a projektanti zemědělského půdního fondu povinni řídit se zásadami jeho ochrany a navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nejvýhodnější.

Většina *nepřímých nástrojů* je obsažena v ustanoveních, která vyžadují, aby jistá část územně plánovací činnosti probíhala na podkladě stanovisek, popř. závazných stanovisek dotčených orgánů, do jejichž působnosti náleží ochrana některé složky ŽP. Nepřímost těchto nástrojů spočívá v tom, že dané ustanovení pouze vyžaduje, aby konkrétní fáze územně plánovací činnosti proběhla s ohledem na zájem ochrany ŽP, případně podmiňuje postup procesu územního plánování konkrétním úkonem orgánů hájících zájem na ochraně ŽP. *Nepřímé nástroje ochrany ŽP* se projevují zejména ve dvou důležitých právních institutech. Jedná se jednak o působnost, kterou mají na úseku územního plánování tzv. *dotčené orgány* a která spočívá zejména v uplatňování *stanovisek* a *závazných stanovisek*, a dále o institut *posuzování vlivů na životní prostředí*. *Nepřímými nástroji ochrany ŽP při územním plánování* se zabývá především kapitola 6.

Autor této práce si je vědom smělosti a doktrinální nepodloženosti pokusu roztřídit ochranu ŽP při územním plánování na *přímé* a *nepřímé nástroje (požadavky)*, nicméně je toho názoru, že snaha o tvůrčí a originální přístup k materii platného práva je správnou cestou, po které by se kandidát právnického řemesla měl ubírat.

2 Obecné otázky, instituty a pojmy

Účelem této kapitoly[8] je stručně charakterizovat územně plánovací činnost a definovat některé pojmy a nastínit některé instituty, které budou podrobně popsány v dalších kapitolách této práce.

Tato a následující kapitola se věnují především popisu územního plánování. Z toho důvody v těchto kapitolách, kde není za citovaným ustanovením uveden právní předpis, jedná se bez dalšího o StZ. V dalších kapitolách je již vždy za ustanovením právní předpis uveden, pokud není zvláště uvedeno jinak.

2.1 Cíle a úkoly územního plánování

První hlava třetí části StZ má název Cíle a úkoly územního plánování. Stejnojmenný § 18 vyjmenovává jakési principy, požadavky a úkoly v širším slova smyslu, k jejichž splnění má proces územního plánování směřovat. StZ výslovně neobsahuje žádnou definici územního plánování, cíle uvedené v § 18 lze však za jakési jeho definiční znaky považovat.[9] Dalo by se také říci, že zde jsou zakotveny základní zásady, kterými by se mělo územní plánování coby státem organizovaná činnost řídit a kterými by měla být ovládána činnost a postup orgánů územního plánování.

V prvé řadě má územní plánování směřovat k **zajištění** (slovy zákona „*vytvářet předpoklady*“, viz § 18 odst. 1) **výstavby** a **udržitelného rozvoje** určitého **území**.

Ustanovení § 18 odst. 1 demonstrativně vypočítává, v čem udržitelný rozvoj území spočívá. Jedná se o jakýsi vyvážený, stabilní vztah mezi navzájem protichůdně působícími zájmy, které se týkají určitého území. Zejména se jedná o nalezení rovnováhy mezi zájmem na příznivém životním prostředí, zájmem na hospodářském rozvoji, zájmem na soudržnosti obyvatel území, zájmem na uspokojení potřeb současné generace a zájmem na neohrožování podmínek života generací budoucích (použití pojmu *udržitelný rozvoj území* v StZ se autor zvláště věnuje dále v této kapitole).

[8] **Kapitolami** jsou v této práci označeny úseky práce rozdělené nadpisy první úrovně. Úseky ohraničené nadpisy nižší úrovně autor označuje jako **části**.

[9] Srov. např. Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde, Praha, 2006, str. 72.

Jednou ze základních zásad územního plánování je zásada **soustavného a komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání území**, která se projevuje především ve vzájemném provázání jednotlivých nástrojů územního plánování (viz kapitola 3 této práce). K zajištění udržitelného rozvoje území StZ stanoví princip požadující **sledování společenského a hospodářského potenciálu rozvoje** (§ 18 odst. 2).

Odst. 2 téhož § dále stanoví zásadu **obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území**.

Obsah odst. 3 lze vyjádřit zásadou **koordinace všech** (veřejných i soukromých) **záměrů změn v území**.

Mezi cíli územního plánování je zvláštní pozornost věnována ochraně a rozvoji ŽP. Tento cíl zahrnuje péči o přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území (§ 18 odst. 4). V rámci zájmu na ochraně ŽP má zvláštní význam zásada **ochrany nezastavěného území** (§ 18 odst. 4, 5 a 6) a zásada **hospodárného využití zastavěného území**.

Vlastní úkoly územního plánování jsou demonstrativně uvedeny v § 19. Jedná se o konkrétní úkoly, které již směřují k vymezení požadavku na předmět úpravy jednotlivých nástrojů územního plánování a které systematicky navazují na § 18. Úkoly územního plánování slouží k propojení obecně stanovených cílů územního plánování s ustanoveními, které upravují obsah jednotlivých nástrojů územního plánování.[10]

Mezi obecnější, šíře definované úkoly územního plánování patří zajišťovat a posuzovat stav území, stanovovat koncepci rozvoje území, prověřovat a posuzovat potřebu změn v území.

Konkrétněji vymezenými úkoly územního plánování, které jsou již specifičtějšího charakteru a mají význam zejména pro nástroje územního plánování nižšího řádu (stupně),[11] jsou např. stanovovat pořadí provádění změn v území (etapizace), vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to přírodě blízkým způsobem [§ 19 odst. 1 písm. g)], vytvářet v území podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn [§ 19 odst. 1 písm. h)] a další.

[10] Srov. např. Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde, Praha, 2006, str. 74: „*Uvedené úkoly územního plánování jsou zmocněním pro uplatňování cílů územního plánování uvedených v ustanovení § 18 zákona*."

[11] Nástroji územního plánování nižšího řádu (stupně) se zde rozumějí ty nástroje, které se nevydávají pro území celé republiky, tedy dokumenty územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace.

Mimo demonstrativní výčet § 19 odst. 1 stojí odst. 2 téhož §, který stanoví, že úkolem územního plánování je také *vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území*. Z hlediska ochrany ŽP, se jedná o úkol zcela zásadního významu, neboť institut *vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území* vstupuje v podstatě do všech fází procesu územního plánování. V této kapitole o něm bude ještě zvláště podrobněji pojednáno.

2.2 Nástroje územního plánování

Zařazení samostatného oddílu o nástrojích územního plánování do této obecné kapitoly by se vzhledem k následující stejnojmenné kapitole mohlo zdát nesystémové, nicméně vzhledem k účelu této kapitoly – nastínit základní pojmy a instituty – je jejich stručné zmínění vhodné.

Územně plánovací činnost se skládá z jednotlivých fází. Každá fáze směřuje k vydání některého nástroje územního plánování či jeho dokumentu. Územní plánování se tedy realizuje jednotlivými nástroji územního plánování, resp. jejich jednotlivými dokumenty. Nástroje územního plánování lze pominout pouze v části výkladu, který se věnuje cílům a úkolům územního plánování (viz předchozí část).[12]

StZ neobsahuje definici nástrojů územního plánování. Tento pojem se kromě úvodního § 1 (Předmět úpravy) vyskytuje ve StZ již pouze jednou, a sice se tak jmenuje třetí hlava třetí části. Nezbývá tedy, než se spokojit s výčtem jednotlivých nástrojů územního plánování.[13]

Odborná literatura[14] shodně rozděluje nástroje územního do dvou skupin, na nástroje ***koncepční*** a ***realizační***.

[12] Tomu odpovídá i systematika řazení jednotlivých hlav části třetí StZ (hlava druhá, obecné ustanovení a společné postupy, upravuje čistě procesní otázky)

[13] Vzhledem k formálnímu systému členění třetí hlavy třetí části StZ, se jeví jako nejpřesnější označovat jako nástroje územního pouze instituty obsažené v názvech jednotlivých dílů této hlavy, a ne již jednotlivé dokumenty územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace. Autor této práce se snaží tyto pojmy používat co nejpřesněji, nicméně je vhodné si uvědomit, že např. územní plán je jistě v materiálním slova smyslu nástrojem územního plánování. Naproti tomu nástrojem územního plánování z materiálního hlediska není územní řízení – samostatný pátý díl této hlavy, ale spíše územní rozhodnutí, k jehož vydání územní řízení směruje. Odborná literatura shodně za realizační nástroj územního plánování považuje územní souhlas, který je variantou k územnímu rozhodnutí, viz např. Drobník, J.: Základy pozemkového práva. 2. vydání, Eva Roztoková – IFEC, Praha, 2007, str. 28.

[14] Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, 198 s., nebo Drobník, J., Základy pozemkového práva, 2. vydání, Eva Roztoková – IFEC, Praha, 2007, str. 28.

Koncepčními nástroji jsou územně *plánovací podklady*, které se dělí na *územně analytické podklady* a *územní studie*, *politika územního rozvoje* a *územně plánovací dokumentace*, která je tvořena *zásadami územního rozvoje*, *územními plány* a *regulačními plány*[15]. **Realizačními nástroji** jsou *regulační plány* (to ale pouze ve schváleném rozsahu, v kterém nahrazují územní rozhodnutí, § 61 odst. 2), *územní rozhodnutí*, *územní souhlas* a *územní opatření*.

Dosažení cílů a plnění úkolů územního plánování (§ 18 a 19) může být dosaženo pouze smysluplným a funkčním uspořádáním vztahů a vazeb mezi jednotlivými nástroji územního plánování. Jednotlivé nástroje územního plánování navzájem mezi sebou podmiňují svůj smysl, funkčnost a účel. Pochopit proces územního plánování jako celek lze pouze skrze znalost jeho jednotlivých fází, jejichž účelem je právě tvorba jednotlivých nástrojů územního plánování.

2.3 Subjekty a vykonavatelé veřejné správy v územním plánování

Na procesu územního plánování se podílí celá řada subjektů a různých vykonavatelů veřejné správy, mezi kterými vzniká spletitá struktura vzájemných vztahů. Podrobněji se těmito vztahy a postavením jejich subjektů věnují kapitoly 3 a 4. Účelem této části je pro přehled provést základní kategorizaci subjektů, které do procesu územního plánování v různých fázích vstupují.

Subjekty a vykonavatele veřejné správy podílející se na procesu územního plánování lze roztřídit do tří hlavních skupin. Jedná se o tzv. *orgány územního plánování*, *dotčené orgány* a *osoby, které v různých fázích procesu územního plánování mohou vznášet své námitky a připomínky*.

Orgány územního plánování jsou prvním pojmem, označující vykonavatele veřejné správy na úseku územního plánování, o kterém je třeba v této části pojednat.

Pojem orgány územního plánování není v StZ definován ani nikterak blíže vysvětlen. Na základě odborné literatury lze však konstatovat, že se jedná o funkční označení

[15] Jako jakási zjednodušená varianta k územnímu plánu může sloužit vymezení zastavěného území. Teorie správního práva vymezení zastavěného území neuvádí coby samostatný dokument územně plánovací dokumentace (není mu věnován samostatný oddíl v rámci třetího dílu – územně plánovací dokumentace), je však zřejmé, že se jedná o samostatný dokument koncepčního typu, který je odlišný od ostatních druhů dokumentů územně plánovací dokumentace.

vykonavatelů veřejné správy v oblasti územního plánování.[16] Podle StZ působnost ve věcech územního plánování vykonávají orgány obcí a krajů, Ministerstvo pro místní rozvoj (dále již jen „**MMR**“) a na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany (§ 5 odst. 1).

Na úrovni obcí a krajů jsou orgány územního plánování všechny orgány, kterým StZ v oblasti územního plánování svěřuje nějakou působnost. Orgánem územního plánování je tedy obecní a krajský úřad,[17] zastupitelstvo obce a kraje, v obcích, kde se volí rada i ona a rada kraje.

StZ obecný pojem orgány územního plánování používá pouze ojediněle.[18] Mnohem častěji StZ orgány veřejné správy, které vykonávají působnost ve věcech územního plánování, označuje jako **pořizovatele**, **úřad územního plánování** nebo **stavební úřad**. Všichni tito vykonavatelé jsou za určitých podmínek orgány územního plánování.[19] Systematika StZ týkající se označení těchto různých vykonavatelů veřejné správy a vzájemného vztahu mezi nimi není na první pohled příliš přehledná.

U územně samosprávných celků (dále již jen „**ÚSC**“) je nutné rozlišovat tzv. *samostatnou* a *přenesenou působnost*. Veškerou správní činnost vykonávanou orgány obce či kraje lze zařadit mezi samostatnou či přenesenou působnost. Přenesená působnost přísluší státu, nikoliv ÚSC, ale její výkon je státem na orgán ÚSC přenesen.[20] Oproti tomu plnění úkolů tvořící samostatnou působnost, je ústavou zaručeným právem každého ÚSC. Samostatná působnost tedy originárně náleží ÚSC. Základním ustanovením StZ upravujícím

[16] Srov. např. Hendrych, D. a kol. Právnický slovník. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, heslo: „Orgány územního plánování“

[17] Obecnímu úřadu, který není ani pověřeným obecným úřadem a který nesplní kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti (§ 6 odst. 2), StZ nesvěřuje v oblasti územního plánování téměř žádnou působnost (srov. ustanovení § 6 odst. 4). Lze tedy pochybovat o tom, zda takovýto obecní úřad je orgánem územního plánování v pravém slova smyslu. Orgánem územního plánování v těchto obcích bude tedy zpravidla pouze zastupitelstvo.

[18] Obecný pojem orgán územního plánování je StZ použit v § 1, 4, 18, 117, 159, 161, 171 a 172.

[19] Některá ustanovení StZ by mohla mylně svádět k závěru, že stavební úřady nejsou orgány územního plánování (srov. § 4, § 161 odst. 2, § 171 odst. 1 a § 172 odst. 2). Pojem orgán územního plánování nemá totiž rozlišující funkci v rámce systému různých vykonavatelů veřejné správy, je pouhým obecným označením pro orgán, který v daném případě vykonává působnost ve věci územního plánování. Stavební úřady mají také vymezenou působnost na úseku územního plánování (§ 6 odst. 3) a jsou tedy v těchto případech také orgánem územního plánování.

[20] Viz Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A., Teorie práva, EUROLEX Bohemia, Praha, 2001, str. 65

působnost orgánů ÚSC ve vztahu k samostatné a přenesené působnosti je § 5 odst. 2, který stanoví, že tyto orgány vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle StZ jako působnost přenesenou, nestanoví-li StZ, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje.

Pořizovatelem je podle § 2 odst. 2 písm. a) ten orgán (obecní úřad, krajský úřad, MMR nebo Ministerstvo obrany), který daný nástroj územního plánování, příp. jeho dokument, pořizuje. Pořizováním se rozumí zajištění vlastní tvorby (vyhotovování) konkrétního dokumentu (např. návrhu zadání územního plánu nebo návrhu územního plánu) osobami, které splňují kvalifikační požadavky pro tuto činnost, případně k ní mají náležité oprávnění.[21]

Úřadem územního plánování je obecní úřad obce s rozšířenou působností, který vykonává činnost uvedené v § 6 odst. 1. Některé z těchto činností může vykonávat i jiný obecní úřad (obecní úřad obce, která není obcí s rozšířenou působností), pokud zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti, které vymezuje § 24 (§6 odst. 2). Lze tedy dovodit, že každý úřad územního plánování může být pořizovatelem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a), ale ne každý pořizovatel musí zároveň být úřadem územního plánování.[22]

Ustanovení § 13 odst. 1 stanoví, které správní úřady mohou vykonávat působnost obecného **stavebního úřadu**. Opět lze logicky vymezit vztah mezi úřady územního plánování

[21] Při popisu procesu tvorby územně plánovací dokumentace (zejména územního plánu) je třeba rozlišovat „pořizování" od „vydávání". Jednotlivé nástroje územního plánování, případně jejich dokumenty, vydává příslušný orgán vždy pro území svého správního obvodu. Vydáním se rozumí schválení návrhu územního plánu, který pořídil pořizovatel. Pokud ale určitý obecní úřad není úřadem územního plánování, a nezajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24, nemůže pořizovat návrh územního plánu a není tedy pořizovatelem. Pro tuto obec pořídí návrh územního plánu obecní úřad obce s rozšířenou působností, do jejíhož správního obvodu tato obec náleží. StZ se dopouští poměrně závažné nepřesnosti, když v § 2 odst. 2 písm. a) stanoví, že pořizovatelem se v tomto zákoně rozumí *„příslušný obecní úřad, …, který pořizuje …, územně plánovací dokumentaci …."*. Stejného rázu je § 6 odst. 1 písm. a) *„… úřad územního plánování … pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce"* (obdobně též § 6 odst. 1 písm. c)). Správné by bylo hovořit o pořízení návrhu územního plánu (viz § 50 odst. 1). Územní plán totiž vzniká až jeho vydáním zastupitelstvem. Z těchto ustanovení lze získat mylnou představu, že územní (popř. regulační) plán vzniká pořízením. Stejné nepřesnosti se dopouští § 11 odst. 1 písm. b), když stanoví, že MMR pořizuje politiku územního rozvoje.

[22] Uvědomit si tuto drobnou nuanci není zcela bez významu, neboť např. ustanovení § 46 odst. 3 zmiňuje najednou oba pojmy (pořizovatel i úřad územního plánování).

a stavebními úřady. Každý obecní úřad obce s rozšířenou působností je zároveň pověřeným obecním úřadem. Každý úřad územního plánování je tedy zároveň stavebním úřadem, ale ne každý stavební úřad může být úřadem územního plánování.

Dotčené orgány jsou, jak již bylo zmíněno, další skupinou subjektů, která působí na proces územního plánování. Úkolem dotčených orgánů je chránit veřejné zájmy, které stanoví zvláštní právní předpisy (§ 4 odst. 2). StZ na mnoha místech stanoví, že postup orgánů územního plánování je podmíněn vydáním (závazného) stanoviska dotčeného orgánu. Obsah těchto (závazných) stanovisek je opět vymezen zvláštními právními předpisy, které upravují veřejný zájem, jehož ochranu má příslušný dotčený orgán uplatňovat. Tyto veřejné zájmy jsou objektem správních deliktů na příslušných úsecích veřejné správy. Pro uplatnění obecného veřejného zájmu na ochraně ŽP v procesu územního plánování má postavení dotčených orgánů v jednotlivých fázích procesu územního plánování klíčový význam.

StZ v § 9 zavádí zvláštní orgán obcí s rozšířenou působností, kterým je **Rada obcí pro udržitelný rozvoj území** (dále již „Rada obcí“). Tvoří ji zástupci jednotlivých obcí nacházejících se ve správním obvodu této obce s rozšířenou působností. Podle § 9 odst. 2 Rada obcí projednává územně analytické podklady, vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj území, pro které vydává pro pořizovatele své stanovisko. Účelem Rad obcí je přispívat ke koordinaci územně plánovací činnosti jednotlivých obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Kriticky lze pozici institutu Rady obcí nahlížet vzhledem k oslabení jejího postavení fakultativností jejího zřizování, a také kvůli nejednoznačnému právnímu postavení jejích výstupů z projednávání jednotlivých územně analytických podkladů a územních plánů.[23]

StZ na mnoha místech stanoví, že různé další subjekty, které nejsou ani orgány územního plánování ani dotčenými orgány, mohou v různých fázích procesu pořizování jednotlivých nástrojů územního plánování uplatňovat námitky nebo připomínky. **Připomínky** jsou nejširším a nejobecnějším nástrojem, kterým se může zpravidla veřejnost vyjadřovat k příslušnému nástroji územního plánování, k jehož vydání (resp. pořízení) daný postup orgánů územního plánování směřuje. **Námitky** mohou podle StZ uplatnit zejména ti, kteří jsou přímo účastníci daného správního řízení nebo mohou být přijetím daného nástroje

[23] Viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 32

územního plánování dotčeni. Četná procesní ustanovení StZ, která upravují jednotlivé nástroje územního plánování, podrobně popisují, jakým způsobem stanoviska, námitky či připomínky daný postup orgánů územního plánování ovlivní a jakým způsobem je třeba se s nimi vypořádat.

2.4 Některé pojmy

Tato část pouze stručně charakterizuje některé pojmy, které jsou nutné pro další popis činností v rámci územního plánování. Zákonné definice těchto pojmů, pokud není uvedeno jinak, obsahuje § 2 odst. 1. Autor dále již na toto ustanovení tedy neodkazuje.

Zastavěným územím je území, které je takto vymezeno v územním plánu nebo způsobem podle § 58 a 59. Nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím tzv. intravilán.

Intravilánem je zastavěná část obce vymezená 1. Září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí. Hranici intravilánu tvoří v těchto mapách spojnice všech hranic parcel, které jsou označeny křížkem.[24]

Nezastavitelným pozemkem je pozemek, jenž na území obce, která nemá vydaný územní plán nelze zastavit. Účelem je zabránit zastavění pozemků veřejné zeleně, parků a zemědělských a lesních pozemků dosahujících výměry zpravidla nejméně 0,5 ha a nacházejících se v intravilánu.

Nezastavěným územím jsou pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy.

Plochou je určitá část území, která je vymezena v politice územního rozvoje, zásadách územního rozvoje, územním plánu nebo územně plánovacích podkladech a to s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejího využití.

Plochou nadmístního významu je plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí nebo více městských částí na území hl. m. Prahy. Plocha nadmístního významu se tedy nutně nemusí rozprostírat na území více obcí, stačí pouze, když způsob jejího využití území více obcí ovlivní.

Zastavitelná plocha je plocha, která je k zastavění vymezená v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje.

Koridorem je plocha vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy.

[24] Viz Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde, Praha, 2006, str. 130

Veřejnou infrastrukturou jsou pozemky, stavby a zařízení zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu. Jedná se zejména o *dopravní infrastrukturu* (pozemní komunikace, dráhy, letiště atd.), *technickou infrastrukturu* (různé druhy vedení, např. elektrické, vodovody, plynovody atd. a s nimi související stavby a zařízení technického vybavení např. čistírny, trafostanice, vodojemy atd.), tzv. *občanské vybavení* (stavby, zařízení a pozemky sloužící např. pro vzdělání, ochranu obyvatel, sociální a zdravotní služby atd.) a *veřejná prostranství*.

Veřejně prospěšnou stavbou je stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, která je vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci.

Veřejně prospěšným opatřením je opatření nestavební povahy, které je vymezeno v územně plánovací dokumentaci a které slouží ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví.

Definici ***stavby*** obsahuje § 2 odst. 3. Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií.[25] Stejné ustanovení dále také rozeznává stavbu dočasnou a stavbu pro reklamu.

Vedle staveb StZ rozlišuje dále také ***zařízení***. Podle § 3 odst. 2 se jimi rozumí informační a reklamní panel, tabule nebo deska do celkové plochy 8 m^2, nebo jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3.

2.5 Udržitelný rozvoj území

StZ na mnoha místech používá výraz *udržitelný rozvoj území* (dále již jen „**URÚ**“). Tento značně neurčitý pojem je v StZ používán ve dvou souvislostech. Zájem na ochraně ŽP je v procesu územního plánování uplatněn v prvé řadě právě skrze princip udržitelného rozvoje území, je tedy užitečné na toto dvojí užití tohoto pojmu zvláště upozornit.

Za prvé je pojem „*udržitelný rozvoj území*“ používán, jak již bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, ke stanovení jednoho ze dvou hlavních cílů územního plánování, kterým je *vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území* (§ 18 odst. 1). Při snaze o teoreticko-právní kultivaci stavebního práva, která spočívá v definování hlavních principů této oblasti

[25] Ustanovení § 2 odst. 3 dále vypočítává, že stavebně technické provedení, použité výrobky, materiály, konstrukce, účel využití a doba trvání nemají na vymezení pojmu stavba vliv. Vhledem k neurčitosti pojmů stavební a montážní technologie, lze obsah tohoto ustanovení vyjádřit poněkud vágní formulací, že stavbou se rozumí veškerá stavební díla.

veřejného práva, lze tedy **princip udržitelného rozvoje území** označit jako jeden z vůdčích principů územně plánovací činnosti.

Je zřejmé, že princip udržitelné rozvoje území úzce souvisí s vlajkovým institutem celého práva ŽP, a sice s konceptem **trvale udržitelného rozvoje**. I pouhá slovní podobnost názvů těchto dvou principů poukazuje na blízký vztah mezi ochranou ŽP a územně plánovací činností.

Z § 18 odst. 1 vyplývá, jak již bylo naznačeno v části zabývající se cíly a úkoly územního plánování, že princip udržitelného rozvoje území je tvořen třemi pilíři. Jedná se o pilíř **ekologický** (příznivé životní prostředí), **ekonomický** (hospodářský rozvoj) a **sociální** (soudržnost společenství obyvatel území).[26] Udržitelný rozvoj území spočívá na vyváženém vztahu mezi těmito pilíři, ovšem pouze pokud tento vztah má znak trvalosti, který je vyjádřen požadavkem neohrožování podmínek života budoucích generací.[27]

Četnější využití pojmu udržitelný rozvoj území se týká názvu institutu zavedeného StZ, jehož účelem je vyhodnotit vliv koncepčních nástrojů územního plánování (politika územního rozvoje), resp. jejich dokumentů (zásady územního rozvoje a v některých případech také územní plány) na vyvážený vztah třech pilířů udržitelného rozvoje území. Jedná se institut tzv. **vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území** (dále již jen „**VVURÚ**“), který zavádí § 19 odst. 2.

Rozsah VVURÚ se týká jak každého ze třech pilířů URÚ (tj. ekologického, ekonomického a sociálního) zvlášť, tak také jejich vzájemného vztahu. Posuzování vlivů na ekologický pilíř udržitelného rozvoje území se věnuje zvláštní zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Ustanovení § 19 odst. 2 proto zvláště uvádí, že součástí

[26] Pilíře URÚ lze charakterizovat také tak, že ekologický pilíř spočívá v ochraně ŽP, ekonomický v hospodárném ekonomickém růstu a sociální pilíř klade důraz na spravedlnost a rovné příležitosti. Mezi těmito zájmy jednotlivých pilířů dochází ke střetu. Z hlediska ŽP je nejvýraznější střet mezi ekologickým a ekonomickým pilířem. Realizace ekonomického pilíře je možná pouze prostřednictvím využívání přírodních zdrojů. V podstatě jakýkoliv způsob jejich využívání směřuje v určité míře k jejich poškozování. Ekonomický a ekologický pilíř tedy mezi sebou soupeří o způsob a míru, v jaké jsou přírodní zdroje využívány. Blíže viz Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, Principy a pravidla územního plánování, Brno, 2009, http://www.uur.cz/images/pap/KapitolaA/A12_PilireUdrzitelnehoRozvoje_20090710.pdf

[27] Z toho, že § 18 odst. 1 stanoví, že udržitelný rozvoj území spočívá na *„vyváženém vztahu … který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*“ vyplývá, že principu udržitelného rozvoje území je vlastní znak trvalosti, který tento princip ještě těsněji přibližuje konceptu trvale udržitelného rozvoje. Mezi těmito dvěma principy, lze dokonce spatřovat vztah speciality principu udržitelného rozvoje území ke konceptu trvale udržitelného rozvoje.

VVURÚ je i posouzení vlivů na ŽP podle zákona č. 100/2001 Sb. VVURÚ a zejména posouzení vlivů na ŽP se podrobně věnuje kapitola 6.

Koncept URÚ je základní principem působícím v oblasti územního plánování. S konceptem URÚ souvisí pojem ***veřejného zájmu***, což je podle mínění autora jeden z nejvíce neurčitých právních pojmů vůbec. Náš právní řád neobsahuje obecnou definici veřejného zájmu. Podle odborné literatury se jedná o obecně prospěšný zájem, pro který je charakteristické, že jeho opakem jsou zájmy čistě soukromé a dále může veřejný zájem být důvodem zákonné limitace základních práv a svobod.[28] Veřejný zájem je určitým způsobem předmětem úpravy všech právních předpisů z oblasti veřejného práva. Kvalitní a spravedlivá právní úprava soukromoprávních vztahů[29] je ale také bez pochyby zájmem celé společnosti. Podle autora této práce lze těžko najít právní předpis, který by s pojmem veřejný zájem určitým způsobem nesouvisel. Jednotlivé právní předpisy upravují vždy pouze určitou oblast (výseč) veřejného zájmu.

Ani StZ neobsahuje obecnou charakteristiku veřejného zájmu v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Určitou konkretizaci tohoto pojmu obsahuje § 132 odst. 3, ovšem vymezení pojmu *veřejný zájem* se v tomto případě vztahuje k výkonu dozoru stavebního úřadu, což způsob použití tohoto ustanovení zužuje.

Podle autora této práce je tedy nejvhodnější chápat obsah pojmu *veřejný zájem* v oblasti územního plánování z perspektivy konceptu ***udržitelného rozvoje území***.

[28] Viz Hendrych, D. & kol., Právnický slovník, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2001, heslo: Veřejný zájem

[29] Viz zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

3 Nástroje územního plánování

V této kapitole se autor pokusí blíže popsat jednotlivé nástroje územního plánování a jejich dokumenty. StZ obsahuje poměrně komplikovaný popis procesu jejich tvorby. Z tohoto důvodu se autor v této kapitole bude věnovat především právním otázkám týkajících se nástrojů územního plánování a jejich dokumentů. Předpokladem rozboru problematiky ochrany ŽP v územním plánování, který obsahují následující tři kapitoly, je znalost jednotlivých nástrojů územního plánování, jejich dokumentů a procesu jejich tvorby. Navíc se autor pokusí upozornit na problematické části jejich právní úpravy.

StZ obsahuje jak hmotně-právní ustanovení, která popisují předmět úpravy jednotlivých nástrojů územního plánování, tak ustanovení procesně-právní, která upravují postupy a vzájemné vztahy mezi orgány územního plánování, dotčenými orgány a dalšími subjekty.

Právní úpravu územního plánování lze rozdělit do tří skupin. První skupinu tvoří ustanovení o cílích a úkolech územního plánování (§ 18 a 19), o kterých byla již řeč v předchozí kapitole a obecná ustanovení o společných postupech (§ 20 – 24). Druhou skupinou tvoří úvodní ustanovení jednotlivých dílů a oddílů hlavy třetí StZ. Třetí skupinu tvoří podzákonné právní předpisy. Jedná se vyhlášky MMR k provedení vybraných ustanovení StZ (§ 193 a 194). Konkrétně se jedná o vyhlášku č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence plánovací činnosti, vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území a vyhlášku č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

Cíle územního plánování (§ 18) byly již zmíněny ve druhé kapitole. Autor však považuje za vhodné je na tomto místě pouze stručně připomenout, neboť se jedná o jakési definiční znaky územního plánování a vlastní nástroje územního plánování by měli být jejich konkretizací. Základními cíle a územního plánování jsou:

- Vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj.
- Soustavně a komplexně řešit účelné využití a prostorového uspořádání území.
- Dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů.
- Sledovat společenský a hospodářský potenciál rozvoje.

- Koordinovat veřejné i soukromé záměry změn v území.
- Konkretizovat ochranu veřejných zájmů, které vyplývají ze zvláštních právních předpisů.
- Chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území a architektonické a archeologické dědictví.
- Určovat podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území.
- Zajišťovat ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.

3.1 Územně plánovací podklady

Územně plánovací podklady (dále již jen „**ÚPP**“) jsou nástroje územního plánování ryze koncepčního, odborně-technické podkladového typu, které nejsou právně závazné.[30] Slouží jako podkladový materiál řádnému plnění cílů územního plánování při pořizování ostatních nástrojů územního plánování (§ 25). Vzhledem k ochraně ŽP mají ÚPP zvláštní důležitost, neboť coby podkladový materiál slouží mimo jiné ke zjištění skutečného stavu ŽP v daném území. ÚPP jsou tvořeny dvěma typy dokumentů. Jedná se o územně analytické podklady a územní studie.

3.1.1 Územně analytické podklady

Základním smyslem územně analytických podkladů (dále již jen „**ÚAP**“) je podle § 25 **zjišťování a vyhodnocování stavu území**. Na ÚAP se tedy zřejmě obrací § 19 odst. 1 písm. a), který stanoví, že úkolem územního plánování je „*zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty*“.

ÚAP se vyhotovují na různých úrovních. Podle § 25 totiž slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (resp. jejich jednotlivých dokumentů). Jedná se o ÚAP obcí, které se pořizují v rozsahu nezbytném pro pořizování územních plánů a regulačních plánů, o ÚAP kraje, které se pořizují pro území kraje a o ÚAP pořizované pro území celé ČR. Specifickým případem jsou ÚAP pořizované Ministerstvem obrany pro území vojenských újezdů podle § 10 odst. 2 písm. b). Z § 6 odst. 2

[30] Viz Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 198

vyplývá, že tuto působnost úřadu územního plánování (pořizovat ÚAP) nelze přesunou na obecní úřad, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24. ÚAP tedy nikdy nebudou vydávány pro menší území, než je správní obvod obce s rozšířenou působností. Jeden dokument ÚAP tedy zpravidla bude podkladem pro více jednotlivých územních plánů.

Pořizovatelem ÚAP je podle § 6 odst. 1 písm. b) úřad územního plánování (pro ÚAP obcí), podle § 7 odst. 1 písm. b) krajský úřad (pro ÚAP kraje), podle § 11 odst. 1 písm. b) MMR a podle § 10 odst. 2 písm. b) Ministerstvo obrany.[31]

Podle § 27 odst. 2 se ÚAP pořizují na základě *průzkumů území* a *údajů o území*. Toto ustanovení dále podrobněji vymezuje obsah *údajů o území*.[32] StZ v § 27 odst. 3 a 4 stanoví kdo, v jakém rozsahu a v jaké formě je povinen pořizovateli tyto *údaje o území* poskytnout. Zákon zavádí legislativní zkratku „poskytovatel údajů".[33]

Z čeho se skládá obsah ÚAP je sice stanoveno v § 26 odst. 1, přehledný popis dvou základních částí ÚAP obsahuje však až § 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb., která na základě druhého odstavce téhož § ustanovení prvního odstavce provádí.

Dvě základní části[34] obsahu ÚAP jsou **podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území**, které zahrnují zjištění a vyhodnocení vývoje území, jeho hodnot, limity využívání

[31] Přestože ÚAP nemají právní povahu a nejsou tedy právně závazné (viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 198) orgány územního je pořizují povinně (viz Kliková, Havlan, Valachová, Hamplová: Stavební právo Praktická příručka, Linde Praha a. s., 2007, str. 20). Tato povinnost však není nikde v StZ explicitně vyjádřena. Podle ustanovení § 6 a 7 sice úřady územního plánování a krajské úřady pořizují územně plánovací podklady, povinnost jejich pořízení však podle autora z těchto ustanovení nevyplývá. Povinnost úřadů územního plánování a krajských úřadů pořizovat ÚAP lze vyvozovat až z logického výkladu ustanovení § 27 odst. 1 („ … *pořizuje územně analytické podklady … v podrobnosti a rozsahu nezbytném pro* …), § 28 odst. 1. („*Pořizovatel průběžně aktualizuje územně analytické podklady … a každé 2 roky pořídí jejich úplnou aktualizaci.*") ve spojení s § 19 o úkolech územního plánování.

[32] Formální podobu informací obsažených v údajích o území stanoví § 4 odst. 3 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Podle tohoto ustanovení údaj o území obsahuje textovou část, grafickou část a tzv. pasport údaje o území, což jsou informace o jeho vzniku, pořízení, zpracování, případném schválení anebo nabytí účinnosti.

[33] StZ v § 27 odst. 3 stanoví, že poskytovateli údajů jsou orgány veřejné správy, jimi zřízené právnické osoby a vlastníci dopravní a technické infrastruktury.

[34] Viz Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde, Praha a. s., 2006, str. 83

území,[35] zjištění a vyhodnocení záměrů na provedení změn v území (§ 4 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 500/2006 Sb.)[36] a vlastní **rozbor udržitelného rozvoje území**, který se skládá ze zjišťování a vyhodnocování URÚ[37] a z určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci (§ 26 odst. 1).

Podle vyhlášky č. 500/2006 Sb. je součástí ÚAP obcí také doklad o jejich projednání v Radě obcí[38] a ÚAP kraje doklad o projednání v zastupitelstvu kraje. Rovněž obsah grafické části ÚAP stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb.

Proces tvorby

Proces pořizování územně analytických podkladů je upraven v § 27 až 29 a ve vyhlášce č. 500/2006 Sb. Jak již bylo výše zmíněno, územně analytické podklady ÚAP se pořizují na obecní (správní obvod obce s rozšířenou působností), krajské a celostátní úrovni. Jejich pořizovatelem tedy podle příslušné úrovně bude úřad územního plánování, krajský úřad, MMR a pro území vojenských újezdů Ministerstvo obrany.

ÚAP vydávené pro území obcí a kraje se předkládají k projednání odlišnému vykonavateli veřejné správy než je jejich pořizovatel. V případě ÚAP obcí se jedná o Radu obcí, která podle § 29 odst. 1 sdělí pořizovateli své stanovisko. Případným nesouhlasem úřadu územního plánování s tímto stanoviskem se zabývá krajský úřad. V případě ÚAP kraje je projednává zastupitelstvo tohoto kraje a již pořízené ÚAP kraje jejich pořizovatel zašle Ministerstvu životního prostředí (dále již jen „**MŽP**“), a to ve lhůtě 6 měsíců od lhůty stanovené k jejich pořízení nebo aktualizaci (§ 29 odst. 4). Projednání ÚAP v Radě obcí a

[35] Limity využívání území jsou podle § 26 odst. 1 omezením změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území.

[36] Obsah podkladů pro rozbor udržitelného rozvoje obcí je značně obsáhle stanoven v příloze č. 1 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Část A této přílohy se týká ÚAP obcí a část B ÚAP kraje.

[37] Zjištění a vyhodnocení URÚ podle § 26 odst. 1 nelze zaměňovat s institutem VVURÚ podle § 19 odst. 2 (viz kapitola 2). Tematické členění obsahu zjištění a vyhodnocení URÚ stanoví § 4 odst. 1 písm. b) bod 1. vyhlášky č. 500/2006 Sb., který dále stanoví, že *„závěrem těchto tematických zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území je vyhodnocení vyváženosti vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území*“.

[38] Rada obcí viz § 9 StZ

zastupitelstvem kraje dále upravuje vyhláška č. 500/2006 Sb. a příloha č. 3 k této vyhlášce, která stanoví obsah dokladu o jejich projednání, který je nadále součástí ÚAP.

Povinná aktualizace ÚAP je upravena v § 28. Lhůta pro pořízení jejich úplné aktualizace je stanovena na 2 roky. Toto ustanovení dále upravuje oznámení o aktualizaci vůči poskytovatelům údajů a výzvu, aby potvrdili správnost, úplnost a aktuálnost použitých údajů o území.

3.1.2 Územní studie

Pořízení územní studie (v této části dále již jen „**ÚS**“) je pro pořizovatele povinné pouze tehdy, pokud je její pořízení uloženo v územně plánovací dokumentaci. Jinak je její pořízení věcí správního uvážení příslušného orgánu územního plánování. Podle § 30 odst. 2 může dát podnět k pořízení ÚS také jiný subjekt. Z ustanovení StZ není zřejmé, zda v těchto případech je pořízení ÚS povinné. Odst. 3 téhož § pouze stanoví, že „*pořízení územní studie z jiného podnětu může pořizovatel podmínit úplnou nebo částečnou úhradou nákladů od toho, kdo tento podnět podal*“.

ÚS může být pořízena na úrovni krajů a obcí. Je otázka, zda tento právně nezávazný dokument bude také využitelný na celostátní úrovni. StZ v této věci pouze v § 11 odst. 1 písm. b) stanoví, že MMR pořizuje politiku územního rozvoje a k tomu potřebné ÚPP.[39]

Podle § 30 odst. 1 je obsahem územní studie návrh, prověření a posouzení možných řešení vybraných problémů v území.

Proces tvorby

Postup pořizování ÚS není upraven žádným prováděcím předpisem. Tomuto dokumentu ÚPP se věnuje pouze § 30 StZ. Pořizovatelem ÚS bude zpravidla obecní úřad podle § 6 odst. 2, úřad územního plánování a krajský úřad. Podle § 30 odst. 2 pořizovatel zajistí vyhotovení zadání ÚS, v kterém určí její obsah rozsah, cíle a účel. Vlastní zpracování ÚS je podle § 158 odst. 1 projektovou činností ve výstavbě, která patří mezi vybrané činnosti ve výstavbě, a

[39] Z ustanovení StZ nevyplývá, že by ÚS nemohlo vydávat MMR. Shodně např. také v Blažková, M.: Dotčené orgány v procesu územního plánování. III vydání. Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, Brno 2006, str. 15. Oproti tomu Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 80 naznačuje, že pořizovatelem ÚS mohou být pouze obecní úřady, které zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti, úřady územního plánování a krajský úřad.

kterou mohou vykonávat pouze fyzické osoby, které k tomu mají oprávnění podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.

3.2 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje (dále již jen „**PÚR**“) se vydává pro celé území ČR a také z důvodů úpravy přeshraničních a mezinárodních aspektů územního plánování.

Účel PÚR lze rozložit na její tři hlavní funkce. Jde o funkci konkretizační, koordinační a o funkci spočívající v právní závaznosti PÚR pro tvorbu dalších nástrojů územního plánování.

Konkretizační funkci StZ v § 31 odst. 1 upravuje tak, že PÚR určuje „*požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech*“. Jde o konkretizaci v § 18 a 19 obecně formulovaných cílů a úkolů územního plánování, které svým významem a dosahem překračují pravomoci jednotlivých krajů, ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů a o určení strategie a základních podmínek pro jejich naplňování.[40] Děje se tak vždy pro stanovené časové období a to s ohledem na URÚ.

Koordinační funkci upravuje § 31 odst. 2. Jedná se koordinaci tvorby zásad územního rozvoje a koncepcí celorepublikového významu schvalovaných ústředními orgány (např. koncepce rozvoje dopravy nebo státní energetická koncepce).[41] PÚR i v tomto případě musí brát ohled na možnosti území.

Výsadní postavení PÚR mezi nástroji územního plánování vychází z § 31 odst. 4, který stanoví, že PÚR je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území, což znamená, že tyto nástroje nesmí být s PÚR v rozporu.

PÚR pořizuje MMR a schvaluje ji vláda, ve Sbírce zákonů poté vychází sdělení o jejím schválení (§ 31 odst. 3).

[40] Viz Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde, Praha, 2006, str. 90

[41] Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 199

Obsah dokumentů nástrojů územního plánování především konkrétně vymezují podzákonné právní předpisy (jedná se o vyhlášku č. 500/2006 Sb.). Z důvodu jedinečného postavení PÚR mezi nástroji územního plánování, které spočívá v její celostátní povaze, je obsah PÚR upraven přímo StZ v § 32. Politika územního rozvoje (Autor se v zájmu přehlednosti pokusil následující výčet maximálně zestručnit, je tedy nutné věnovat pozornost také poznámkám pod čarou, které poukazují na mezinárodní, republikový a území jednoho kraje přesahující význam jednotlivých částí obsahu PÚR):

- stanoví republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území,
- vymezuje tzv. rozvojové oblasti a rozvojové osy,[42]
- vymezuje oblasti se specifickými hodnotami a specifickými problémy,[43]
- vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury,[44]
- stanoví ve vymezených oblastech, plochách a koridorech kritéria a podmínky pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v území a pro jejich posuzování zejména s ohledem na jejich budoucí význam, možná ohrožení, rozvoj útlum, preference a rizika [§ 32 odst. 1 písm. e)] a
- stanoví úkoly podle § 31 [§ 32 odst. 1 písm. f)].

Podle § 32 odst. 2 je součástí PÚR také VVURÚ (viz kapitola 2), jehož součástí je mimo jiné posouzení vlivů na životní prostředí (viz kapitola 6).

Proces tvorby

Pořizovatelem PÚR je podle § 11 odst. 1 písm. b) MMR. Bylo by ale přesnější mluvit o pořizovateli návrhu PÚR. Proces tvorby PÚR lze totiž podle § 33 a 34 rozdělit na návrhovou

[42] Ustanovení § 32 odst. 1 písm. b) stanoví, že se jedná o *„oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje*“.

[43] Tyto specifické hodnoty a specifické problémy musí být mezinárodního nebo republikového významu, nebo jejich význam musí přesahovat území jednoho kraje.

[44] Opět se jedná o plochy a koridory mezinárodního, republikového nebo území jednoho kraje přesahujícího významu.

fázi, která spočívá v pořizování návrhu PÚR a fázi schvalování, kdy vláda schvaluje návrh PÚR, který jí předloží MMR.

Návrhovou fázi lze ještě dále rozčlenit na dvě části. V první části dochází k zpracování návrhu PÚR[45] a k zpracování VVURÚ (§ 19 odst. 2). Návrh PÚR zpracovává MMR ve spolupráci s jinými ministerstvy, dalšími správními úřady a kraji, a to na základě ÚPP, dokumentů určených k podpoře regionálního rozvoje,[46] dalších podkladů a dokumentů veřejné správy, které mají mezinárodní či republikovou důležitost ve vztahu k využívání území ČR, zprávy o stavu ŽP a mezinárodních závazků ČR vztahujících se k územnímu rozvoji. Jak již bylo zmíněno nejdůležitější součástí VVURÚ je posouzení vlivů na ŽP. Role MŽP při přípravě návrhu PÚR je zdůrazněna tím, že § 33 uvádí, že MŽP stanoví své požadavky na *vyhodnocení vlivů na ŽP* (dále již jen „**VVŽP**“). Na závěr této části návrhové fáze dochází k zveřejnění návrhu PÚR (včetně VVURÚ), MMR současně stanoví lhůtu pro podání připomínek veřejností a k rozeslání návrhu PÚR ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a krajům. Tyto vykonavatelé veřejné správy mohou do 90 dnů po jeho obdržení uplatnit k němu svá stanoviska.

Druhá část návrhové fáze při pořizování návrhu PÚR je upravena v § 33 odst. 6. Jde o úpravu návrhu PÚR podle výsledků VVURÚ, stanovisek (odst. 3), připomínek veřejnosti (odst. 4) a případně podle vyjádření sousedních států a konzultací s nimi. Takto upravený návrh PÚR se projedná se zástupci ministerstev, ústředních správních úřadů a krajů.

V druhé fázi tvorby PÚR dochází ke schvalování PÚR vládou. Podle § 34 odst. 1 spolu s návrhem PÚR MMR vládě předkládá zprávu o projednání návrhu PÚR, která obsahuje vyhodnocení stanovisek (§ 33 odst. 3) a připomínek veřejnosti, výsledky VVURÚ a sdělení jak byly zohledněny a stanovisko MŽP k VVŽP se sdělením jak bylo zohledněno.[47]

[45] Podle § 158 odst. 1 není zpracování PÚR projektovou činností ve výstavbě.

[46] Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

[47] Z § 34 odst. 1 je zřejmé, že povaha stanoviska MŽP k VVŽP je oproti stanoviskům ostatních vykonavatelů veřejné správy (v postavení dotčených orgánů) podle § 33 odst. 3 odlišná. Požadavek stanoviska MŽP, které je také v postavení dotčeného orgánu, k VVŽP je v prvé řadě upraven v § 21 písm. l) zákona č. 100/2001 Sb. Rozdíl spočívá v tom, že stanovisko MŽP k VVŽP nespadá pod ustanovení § 4 odst. 2 písm. b), jako stanoviska ostatních dotčených orgánů, a není tedy „závazným podkladem“, ale odborným podkladem se kterým se musí pořizovatel vypořádat, viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 55. Důvod tohoto rozdílu spočívá v tom, že stanovisko MŽP v tomto případě se týká jiného dokumentu než je návrh PÚR, a sice VVŽP.

V § 34 odst. 2 je upraven postup v případě, kdy MŽP ve svém stanovisku k VVŽP určí, že PÚR má negativní vliv na *území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti* (dále již jen „**ÚEVLnPtO**“) a neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj. ÚEVLnPtO se zvláště věnuje kapitola 6.
MŽP podle § 35 odst. 1 ve spolupráci s vykonavateli veřejné správy, kteří se podílejí na tvorbě návrhu PÚR, zpracovává každé 4 roky zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje. Náležitosti této zprávy obsahuje odst. 2. Na jejím základě vláda rozhodne o aktualizace PÚR nebo o zpracování jejího nového návrhu (§ 35 odst. 3).

3.3 Územně plánovací dokumentace

Výklad o územně plánovací dokumentaci (dále již jen „**ÚPD**“) je rozčleněn podle jednotlivých jejich dokumentů.

3.3.1 Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje (dále již jen „**ZÚR**“) se pořizují pro celé území kraje (§ 36 odst. 5). Dřívější StZ (zákon č. 50/1976 Sb.) upravoval na krajské úrovni tzv. územní plány velkého územního celku. Účelem ZÚR je propojit cíle územního plánování konkretizované v PÚR s územním plánováním na úrovni obcí. ZÚR ale nesmí zasahovat do pravomoci, která byla na úseku územního plánování svěřena obcím. Jednotlivé nástroje územního plánování nemají duplicitně upravovat tytéž záležitosti, ale mají na sebe navazovat, a to tím způsobem, že nástroje vydávané na nižší úrovni vycházejí a jsou v souladu s těmi, které jsou vydávány na úrovni vyšší a které jsou pro ně závazné. ZÚR tedy nesmějí upravovat to, co bude obsahem územních plánů, a to i tehdy, pokud tyto územní plány zatím nebyly vydány.[48]

Obsah ZÚR je stanoven rámcově v § 36, podrobně jej popisuje příloha č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. (dále jen „příloha č. 4“). Podle § 36 lze obsah ZÚR rozčlenit na několik hlavních částí. ZÚR:

- stanoví základní požadavky na účelné a hospodárné využití území kraje,

[48] Viz Kliková, Havlan, Valachová, Hamplová: Stavební právo Praktická příručka, Linde, Praha, 2007, str. 24

- vymezí plochy nebo koridory *nadmístního významu*[49] a stanoví požadavky na jejich využití,
- vymezí tzv. *územní rezervy,*[50]
- obsahují VVURÚ,
- mohou v určitých plochách nebo koridorech uložit pořízení *územní studie*,
- koordinují územně plánovací činnost obcí,
- v nadmístních souvislostech v souladu s PÚR zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování a určují strategii pro jejich naplňování a
- mohou v určitých plochách nebo koridorech uložit pořízení a vydání regulačního plánu.[51]

ZÚR se pořizují formou opatření obecné povahy (viz následující kapitola této práce) a jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území (§ 36 odst. 5).

Proces tvorby

Proces tvorby ZÚR lze rozdělit do dvou hlavních fází, v rámci nichž lze dále rozlišovat ještě dílčí etapy. Jedná se vlastně o dvě fáze projednávání návrhu ZÚR (dále již jen „**NZÚR**“)[52].

První fáze spočívá v procesu tvorby NZÚR, jedná se o § 37 (*Návrh zásad územního rozvoje*) a § 38 (*Posouzení návrhu zásad územního rozvoje*), druhá fáze (§ 39, 40 a 41) je ve StZ uvedena nadpisem „*Řízení o zásadách územního rozvoje*“, jejím obsahem je ale vlastně spíše řízení o NZÚR. V této fázi dochází k projednání NZÚR, jejich přezkumu, odůvodnění a

[49] Podle § 2 odst. 1 písm. h) jsou plochami nemístního významu ty plochy, který svým významem rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí.

[50] Jedná se o plochy a koridory, u nichž má dojít k prověření možnosti jejich určitého budoucího využití, a jejichž dosavadní využití tedy nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo ztížil toto prověřované budoucí využití (§ 36 odst. 1).

[51] Podle § 36 odst. 2 je pak v těchto případech vydání regulačního plánu podmínkou pro rozhodování o změnách využití těchto ploch nebo koridorů. ZÚR v tomto případě stanoví podmínky pro pořízení a vydání regulačního plánu, které jsou součastně jeho zadáním.

[52] Viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 100

konečně k vydání ZÚR zastupitelstvem kraje. Nejpřiléhavější je tedy označovat tuto fázi jako *řízení o vydání ZÚR*.[53]

Jak již bylo zmíněno v kapitole 2, charakteristickým znakem procesu územního plánování je jeho soustavnost. Ustanovení § 42 proto zvláště upravuje aktualizace ZÚR, jejichž základním prvkem je povinnost krajského úřadu každé dva roky předkládat zastupitelstvu kraje zprávu o uplatňování ZÚR v uplynulém období.

Krajský úřad má povinnost[54] pořídit dokument, který se jmenuje NZÚR. Zpracování NZÚR je podle § 158 odst. 1 projektovou činností ve výstavbě, krajský úřad tedy zajistí jejich zpracování fyzickými osoba, které mají příslušnou autorizaci podle zákona č. 360/1992 Sb. Ke zpracování NZÚR dochází na základě zadání ZÚR podle § 187 odst. 4[55] nebo zprávy o uplatňování ZÚR. Obdobně jako u PÚR zajistí krajský úřad k NZÚR VVURÚ.

Další dílčí etapu lze spatřovat v tom, že ve stanovené lhůtě mohou dotčené orgány k NZÚR uplatňovat svá stanoviska a sousední kraje své připomínky (§ 37 odst. 2). Krajský úřad také zašle NZÚR příslušným orgánům sousedních států, pokud jejich území může být uplatňováním ZÚR přímo ovlivněno, a nabídne jim konzultace. Krajskému úřadu při této činnosti asistuje Ministerstvo zahraničí (§ 37 odst. 3). Dále dochází k projednání VVURÚ se zástupci různých ministerstev.[56] Na základě tohoto projednání a i samotného VVURÚ a v souladu se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení sporů krajský úřad zajistí upravení NZÚR (§ 37 odst. 4). Obdobně jako u PÚR § 37 odst. 5 stanoví zvláštní postup pro

[53] ZÚR se stejně jako ostatní dokumenty ÚPD a územní opatření vydávají formou opatření obecné povahy. Rozdělení procesu tvorby ZÚR na dvě fáze vychází i z šesté části správního řádu, která obsahuje obecnou úpravu opatření obecné povahy. Podle § 172 SŘ má být návrh opatření obecné povahy nejprve projednán s dotčenými orgány a následně po jeho zveřejnění vyvěšením veřejné vyhlášky k němu mohou dotčené osoby podávat připomínky nebo námitky. Druhý odstavec tohoto ustanovení stanoví, že řízení o návrhu opatření obecné povahy je písemné, pokud zákon nestanoví, že se koná jeho veřejné projednání, což je právě případ StZ (§ 39 odst. 1). Z tohoto ustanoví SŘ také vyplývá, že je správnější označovat druhou fázi procesu tvorby ZÚR jako „řízení o návrhu ZÚR“, než „řízení o ZÚR“, jak uvádí StZ.

[54] Povinnost krajského úřadu pořizovat ZÚR lze dovozovat např. z § 187 odst. 3, který stanoví, že ZÚR pořídí krajský úřad a vydá zastupitelstvo kraje nejpozději do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

[55] Zadání ZÚR pořizuje krajský úřad a obsahuje hlavní cíle a požadavky na jejich řešení. Své požadavky k němu mohou uplatňovat dotčené orgány, dotčené obce, sousední kraje a MMR. Podle výsledků projednávání upravené zadání ZÚR schvaluje zastupitelstvo kraje.

[56] Podle § 37 odst. 4 se jedná o Ministerstvo ŽP, práce a sociálních věcí, průmyslu a obchodu, zemědělství, dopravy, kultury, zdravotnictví a o Ministerstvo pro místní rozvoj.

případy, kdy MŽP ve svém stanovisku k VVŽP stanoví, že ZÚR mají negativní vliv na ÚEVLnPtO a neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj.

Podle § 38 posuzuje NZÚR MMR, které v tomto případě nevykonává působnost dotčeného orgánu, nicméně jeho stanoviska je svojí povahou stanoviskům dotčených orgánů velmi podobné.[57]

Druhá fáze procesu tvorby ZÚR se skládá z veřejného projednávání NZÚR, přezkumu a odůvodnění NZÚR a vydávání ZÚR zastupitelstvem kraje. Na základě § 172 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále již jen „**SŘ**“) ustanovení § 39 stanoví, že se o upraveném a posouzeném NZÚR koná veřejné projednání, k němuž krajský úřad přizve jednotlivé dotčené orgány, obce v řešeném území a sousední kraje. NZÚR musí být také po dobu 30 dnů vystaven k veřejnému nahlédnutí. Veřejné projednání je také poslední příležitostí pro dotčené obce (obce v řešeném území a obce s nimi sousedící) a zástupce veřejnosti k uplatnění ***námitek*** a pro kohokoliv k uplatnění ***připomínky***. Dotčené orgány k ***námitkám*** a ***připomínkám*** uplatňují svá ***stanoviska***.

Funkce krajského úřadu coby pořizovatele ZÚR se výrazně projeví zejména v tom, že podle § 39 odst. 4 zpracovává návrh rozhodnutí o námitkách a zajišťuje úpravu NZÚR tak, aby byla v souladu se stanovisky dotčených orgánů, případně s výsledky řešení rozporů.[58]

Poté krajský úřad přezkoumá NZÚR v rozsahu podle § 40 odst. 1 a zpracuje odůvodnění ZÚR. Pokud však krajský úřad dojde k závěru, že NZÚR je v rozporu se zákonem nebo s požadavky uvedenými v § 40 odst. 1, předloží zastupitelstvu kraje návrh na jeho zamítnutí (§ 40 odst. 3).[59]

Na závěr procesu tvorby ZÚR krajský úřad předkládá zastupitelstvu kraje návrh na vydání ZÚR (§ 41 odst. 1). Zastupitelstvo kraje si před vydáním ZÚR ověří, zdali nejsou v rozporu s PÚR, se stanovisky dotčených orgánů a se stanoviskem MMR. Podle § 41 odst. 3 je kraj povinen uvést do souladu ZÚR s následně schválenou PÚR.

---

[57] Viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 103. Pokud MMR své stanovisko krajskému úřadu vůbec nesdělí, platí, že s NZÚR souhlasí. Řízení o vydání ZÚR lze zahájit až poté, co MMR potvrdí, že krajský úřad odstranil jím vytýkané nedostatky (§ 38 odst. 4).

[58] Pokud dojde k podstatné úpravě NZÚR, může se podle § 39 odst. 5 konat i opakované veřejné projednání.

[59] Podle § 40 odst. 1 KÚ přezkoumá soulad návrhu ZÚR zejména s PÚR, cíli a úkoly územního plánování, požadavky StZ a jeho prováděcích předpisů a s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů.

3.3.2 Územní plán

Územní plány (dále již jen „**ÚP**“) se pořizují a vydávají formou opatření obecné povahy pro celé území obce, hl. m. Prahy,[60] popřípadě pro celé území vojenského újezdu (§ 43 odst. 4). Náležitosti obsahu, který je vymezen v § 43, stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb.

Obecné požadavky na obsah ÚP, které vycházejí z principu propojenosti jednotlivých činností procesu územního plánoví odehrávajících se na celostátní, regionálních i místních úrovních, stanoví § 43 odst. 3. Obsah ÚP lze tedy z tohoto pohledu charakterizovat tak, že ÚP v souladu se ZÚR příslušného kraje a v souladu s PÚR v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování.

Podle § 43 odst. 1 ÚP stanoví tyto koncepce a vymezuje následující plochy a koridory, u kterých zároveň stanoví podmínky jejich využití:

- tzv. urbanistickou koncepci, což je základní koncepce rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot a jeho plošného a prostorového uspořádání,
- uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury,
- zastavěné území, plochy a koridory,
- zastavitelné plochy,
- plochy přestavby, což jsou plochy vymezené ke změně stávající zástavby a k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území a
- plochy pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy.

Ve vybraných plochách nebo koridorech může ÚP podle § 43 odst. 2 uložit, aby došlo k prověření změn jejich využití. Děje se tak pořízením územních studií jedním ze dvou druhů dokumentů ÚPP. Stejný odstavec § 43 dále stanoví, že ÚP může ve vybraných plochách a koridorech uložit „*pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území*“ (o tomto vztahu územního a regulačního plánu viz následující výklad o regulačním

[60] ÚP lze pořídit a vydat také pro vymezenou část hl. m. Prahy.

plánu). ÚP v těchto případech stanoví pro regulační plán podmínky jeho pořízení a vydání, které jsou zároveň jeho zadáním.[61]

Z § 43 odst. 5 vyplývá závaznost ÚP pro pořízení a vydání regulačního plánu a pro rozhodování v území.[62]

Proces tvorby

Proces tvorby ÚP se také rozpadá do několika fází.

Rozhodnutí pořídit ÚP činí zastupitelstvo obce, pro jejíž územní je ÚP vydáván. Ustanovení § 44 stanoví, že tak může učinit z vlastního podnětu, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce anebo na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce.

Před rozhodnutím zastupitelstva obce o pořízení ÚP posuzuje návrhy na pořízení ÚP pořizovatel. Podle § 46 odst. 2 může pořizovatel,[63] pokud navrhovatel neodstraní nedostatky, na které jej upozorňoval, návrh na pořízení ÚP odmítnout. Tento úkon pořizovatele však není pro zastupitelstvo obce závazný, neboť to může rozhodnout o pořízení ÚP i z vlastního podnětu.[64]

Proces tvorby ÚP je oproti tvorbě ZÚR značně složitější. Z toho důvodu autor neuznal za vhodné spojit pojednání o procesu pořizování těchto dvou nástrojů územního plánování.

---

[61] § 43 odst. 2 dále stanoví, že *„pořízení regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování pozbývá pro vybranou plochu nebo koridor platnosti, pokud nedojde k vydání regulačního plánu do 2 let od podání úplné žádosti v souladu s právními předpisy a zadáním regulačního plánu*“.

[62] Podle § 43 odst. 5 je ÚP hl. m. Prahy také závazný pro ÚP vydaný pro vymezenou část území hl. m. Prahy.

[63] Jak již bylo uvedeno dříve, StZ se na některých místech dopouští drobných nepřesností. Ve druhé kapitole při výkladu pojmu pořizovatel bylo uvedeno, že vůči jednotlivým obcím mohou za jistých okolností vykonávat působnost pořizovatele obecní úřady, které jsou vůči této obci v různých vztazích. Pořizovatelem totiž může být jednak obecní úřad, který zajistil výkon územně plánovací činnosti fyzickými osobami, které splňují kvalifikační požadavky podle § 24 nebo jím může být úřad územního plánování, tedy obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo jím také může být obecní úřad, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků a s danou obcí má uzavřenou veřejnoprávní smlouvu o výkonu působnosti pořizovatele podle § 6 odst. 2. V této úvodní fázi, kdy vlastně dochází pouze k přípravě podkladů pro rozhodnutí zastupitelstva o pořízení ÚP, nemusí být ještě zřejmé, který obecní úřad vykonává vůči dané obci působnost pořizovatele, viz. Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 121.

[64] Viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 121

Další kroky orgánů územního plánování směřují ke schválení dokumentu označovaného jako ***zadání ÚP***, které schvaluje zastupitelstvo obce, pro jejíž území je ÚP pořizován. Návrh zadání ÚP zpracovává podle § 47 odst. 1 pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem obce, pro jejíž území se příslušný ÚP bude vydávat. Po zpracování zadání ÚP nastává první příležitost ovlivnit proces pořizování ÚP a jeho výslednou podobu a to ve lhůtě 30 dnů ode dne obdržení návrhu zadání ÚP nebo ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání ÚP na úřední desce, a to pro dotčené orgány a krajské úřady, které mohou u pořizovatele uplatnit své ***požadavky*** na obsah a rozsah ÚP a na VVŽP, pro sousední obce, které mohou u pořizovatele uplatnit své ***podněty*** a pro kohokoliv k uplatnění svých ***připomínek*** (§ 47 odst. 2).

Jak již bylo uvedeno výše VVURÚ je součástí ÚP pouze v některých případech. Podle § 47 odst. 3 uvede pořizovatel v návrhu zadání požadavek na VVURÚ, pokud dotčený orgán ve svém ***stanovisku***[65] k návrhu zadání uplatnil požadavek na posouzení ÚP z hlediska vlivů na ŽP nebo nevyloučil významný vliv na ÚEVLnPtO.

Zpracování konceptu ÚP je etapou pořizování ÚP, která není povinná u každého ÚP.[66] Jeho zpracování uloží v zadání ÚP zastupitelstvo,[67] pokud to v odůvodněných případech uzná za vhodné nebo pokud podnět k jeho zpracování vznesl dotčený orgán (§ 47 odst. 5). O konceptu ÚP se opět koná veřejné projednání. Ve lhůtě 15 dnů ode dne veřejného projednání může každý a výslovně podle § 48 odst. 4 také sousední obce, uplatnit své ***připomínky***.

[65] Poněkud zmateně může působit skutečnost, že StZ v ustanovení § 47 odst. 2 velmi podrobně vypočítává subjekty a vykonavatele veřejné správy a formy, jakými se vyjadřují k návrhu zadání ÚP a současně § 47 odst. 3 zmiňuje stanovisko dotčeného orgánu, aniž by toto bylo v předchozím odstavci zmíněno. Není zřejmé, jakou formu mají být požadavky dotčených orgánů u pořizovatele uplatněny. Důvodem, proč zákonodárce volil tuto formulaci, může být to, že tyto požadavky nemají být pro pořizovatele na rozdíl od stanovisek dotčených orgánů závazné. To by ovšem znamenalo, že tyto požadavky, by neměly být uplatňovány formou stanovisek dotčených orgánů. Odborná literatura se tuto rozpačitost zákona snaží upravit následovně: „*Výjimkou z pravidla, že dotčené orgány neuplatňují k návrhu zadání stanoviska je případ dotčeného orgánu, který vydává stanovisko podle odstavce 3*.“ in Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 124.

[66] Podle dřívější právní úpravy zákona č. 50/1976 Sb. bylo zpracovávání konceptu ÚP povinnou součástí procesu pořizování ÚP.

[67] Kde se v této části dále mluví pouze o „zastupitelstvu“, míní se jím zastupitelstvo obce, pro jejíž území je ÚP pořizován.

Subjekty podle odst. 2 mohou uplatnit ***námitky***[68] a dotčené orgány a krajské úřady[69] ***stanoviska***.

Případné vyhodnocení VVURÚ projedná Rada obcí a své vyjádření s doporučením jedné varianty sdělí pořizovateli (§ 48 odst. 3). VVURÚ územního plánu ve fázi konceptu se totiž nutně pro každý koncept ÚP nezpracovává. Dochází k tomu pouze tehdy, pokud je tak stanoveno v zadání ÚP.[70]

Pokud KÚ ve svém stanovisku k VVŽP stanoví, že ÚP má negativní vliv na ÚEVLnPtO a tento negativní vliv nebyl předmětem posouzení u vydaných ZÚR, postupuje se stejně jako v případě ZÚR, podle § 37 odst. 5.

Další postup orgánů územního plánování se týká návrhu ÚP. Pokud v zadání ÚP nebylo uloženo zpracování konceptu ÚP, pořizovatel zajistí zpracování návrhu ÚP přímo na základě tohoto zadání. V případě, že v procesu pořizování ÚP došlo ke zpracování konceptu ÚP, zpracovává se návrh ÚP na základě tzv. ***pokynů pro zpracování návrhu ÚP***, které na základě výsledku projednání konceptu ÚP zpracuje pořizovatel ve spolupráci s jedním určeným zastupitelem (§ 49 odst. 1). Podle § 49 odst. 2 pořizovatel k *pokynům pro zpracování návrhu ÚP* připojí odůvodnění. Mezi vyjmenovanými náležitostmi tohoto odůvodnění je důležité zejména zdůvodnění výběru konkrétní varianty řešení (smyslem konceptu ÚP je ověřit jednotlivé varianty řešení ÚP, § 47 odst. 5), které má také přihlížet k vyhodnocení vlivů jednotlivých variant na URÚ. Pokyny pro zpracování návrhu ÚP schvaluje zastupitelstvo.

---

[68] Námitky podle § 48 odst. 2 mohou uplatnit vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a dále také zástupce veřejnosti.

[69] Obsah stanoviska krajských úřadů podle § 48 odst. 5 je na rozdíl od stanoviska krajských úřadů k návrhu ÚP stanoven velmi rozsáhle. Krajské úřady v něm sdělí své podmínky pro zajištění koordinace využívání území, pro zajištění souladu obsahu ÚP s PÚR, ZÚR ale i se StZ a jeho prováděcími předpisy. Dochází zde tedy k rozdílu ve formě dozoru krajského úřadu nad souladem ÚP s právními předpisy, a to oproti ostatním etapám pořizování ÚP, kdy je tento dozor krajského úřadu vždy až následný. Viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 127.

[70] To, že VVURÚ nemusí být vždy součástí konceptu ÚP, vyplývá také z § 50 odst. 1. Nicméně k VVURÚ územního plánu ve fázi konceptu bude zřejmě docházet velmi často, neboť podnětem pro zastupitelstvo k uložení zpracování konceptu ÚP bude zřejmě nezřídka požadavek dotčeného orgánu na posouzení vlivů na ŽP, který bude spojený s požadavkem na posouzení, porovnání a zhodnocení variant řešení ÚP, k čemuž právě koncept ÚP slouží. Jak již bylo výše zmíněno, podle § 47 odst. 3 pokud dotčený orgán ve svém stanovisku k návrhu zadání ÚP platní požadavek na posouzení ÚP z hlediska vlivů na ŽP, uvede pořizovatel v návrhu zadání ÚP požadavek na VVURÚ.

Samotné zpracování návrhu ÚP je projektovou činností, kterou mohou vykonávat pouze osoby s příslušným oprávněním. Ustanovení § 50 odst. 1 opět potvrzuje již zmíněnou skutečnost, a sice to, že součástí ÚP v některých případech vůbec nemusí být VVURÚ. Jedná se o případ, kdy zadání ÚP neobsahuje požadavek na jeho zpracování, viz § 47 odst. 3.

Stejně jako v případě ZÚR se také návrh ÚP projednává ve dvou etapách. Jedná se nejprve o společné jednání o návrhu ÚP, po kterém obdobně jako v případě ZÚR dotčené orgány ve stanovené lhůtě uplatňovat svá ***stanoviska*** a sousední obce své ***připomínky*** (§ 50 odst. 2).

Druhou etapou je tzv. řízení o vydání ÚP. Před tím ale, obdobně jako v případě § 38 u ZÚR, posuzuje návrh ÚP krajský úřad, který může pořizovateli sdělit své stanovisko. Stejně jako u ZÚR je konstruována domněnka souhlasu v případě, že krajský úřad ve stanovené lhůtě své stanovisko pořizovateli nesdělí a též postup, pokud krajský úřad upozorní pořizovatele na určité nedostatky, viz § 51 odst. 3. Obsahové náležitosti zprávy o projednávání návrhu ÚP stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb.

Nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své ***připomínky*** a dotčené osoby[71] své ***námitky***. Na závěr veřejného projednání dotčené orgány uplatní svá ***stanoviska*** k připomínkám a námitkám (§ 52 odst. 3).

Obdobně jako u ZÚR je v § 53 upraveno rozhodnutí o námitkách, úprava návrhu ÚP, případné opakované veřejné projednání a přepracování návrhu ÚP. Dále toto ustanovení obsahuje demonstrativní výčet hledisek, podle kterých pořizovatel návrh ÚP přezkoumává a výčet součástí odůvodnění ÚP, které zpracovává pořizovatel. Podle posledního odstavce tohoto ustanovení pořizovatel předloží zastupitelstvu návrh na zamítnutí, pokud zjistí rozpor návrhu ÚP se zákonem nebo s požadavky uvedenými v odst. 4. Vzhledem k zásadnímu vlivu pořizovatele na výslednou podobu návrhu ÚP, by tento případ ale neměl nikdy v praxi nastat.[72]

Samotné vydání ÚP zastupitelstvem a povinnost obce uvést ÚP do souladu s následně vydanými ZÚR a PÚR upravuje § 54 odst. 5.

Pořizovatel má povinnost předložit zastupitelstvu každé 4 roky zprávu o uplatňování ÚP v uplynulém období. Návrh této zprávy musí být nejprve konzultován s dotčenými orgány

[71] Dotčenými osobami jsou podle § 52 odst. 2 vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupci veřejnosti.

[72] viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 140

a s krajským úřadem. Zde se uplatní obdobný mechanizmus jako v případě stanoviska dotčeného orgánu k návrhu zadání ÚP podle § 47 odst. 3. Pokud totiž návrh zprávy obsahuje pokyny pro zpracování návrhu změny ÚP a dotčený orgán nebo krajský úřad ve svém vyjádření uplatní požadavek na posouzení vlivům na ŽP nebo nevyloučí významný vliv na ÚEVLnPtO, pořizovatel návrh pokynů pro zpracování návrhu změny ÚP doplní o požadavek na VVURÚ (§ 55 odst. 1).

3.3.3 Zastavěné území a jeho vymezení

StZ zvláštní pozornost věnuje úpravě zastavěného území. Jelikož jeho vymezení je úkolem ÚP jsou ustanovení týkající se zastavěného území zařazena v druhém oddíle (Územní plán) třetí hlavy třetí části StZ, nicméně poslední dva paragrafy tohoto oddílu (§ 59 a 60) upravují způsob vymezení zastavěného území pro území obcí, které nemají vydaný ÚP. Ve vymezení zastavěného území lze tedy spatřovat jakýsi samostatný prozatímní *(kvazi)nástroj* územního plánování.

Institut zastavěného území má z pohledu ochrany ŽP zásadní význam. Kvůli principu ochrany nezastavěného území (§ 18 odst. 4 až 6, viz kapitola II, oddíl I.) musí být v rámci území každé obce stanoveno, co je zastavěným územím. Jak již bylo naznačeno, StZ rozeznává tři způsoby, jakými lze stanovit, co je zastavěným územím. Přednostním způsobem je vymezení zastavěného území v ÚP. Nemá-li obec pro své území vydán ÚP, lze zastavěné území vymezit podle § 59 a 60. Nedojde-li ani k tomuto, je podle § 2 odst. 1 písm. d) zastavěným územím intravilán.

Pro případy, kdy dochází k vymezení zastavěného území v územním plánu nebo podle § 59 a 60, stanoví § 58 odst. 2, které pozemky mají být do zastavěného území zahrnuty. Jedná se jednak o pozemky patřící do intravilánu, ovšem s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků pro speciální zemědělskou výrobu a pozemků, které přiléhají k hranici intravilánu, ale byly navráceny do orné půdy nebo do lesních pozemků a dále další v § 58 odst. 2 vyjmenované pozemky, které do intravilánu nepatří.[73]

[73] Podle § 58 odst. 2 se do zastavěného území zahrnují také zastavěné stavební pozemky, stavební proluky, pozemní komunikace, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, ostatní veřejná prostranství a jiné pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území s výjimkou vinic, chmelnic a zahradnictví, které jsou vně intravilánu.

Vymezení zastavěného území

Samostatný procesní postup se v některých případech může týkat také vymezení zastavěného území (dále již jen „**VZÚ**“), které je upraveno v § 60 a 61. VZÚ, které se vydává formou opatření obecné povahy, lze pokládat za jakýsi samostatný dokument územního plánování, který se postavením, funkcí a charakterem podobá dokumentům ÚPD. Hlavním smyslem VZÚ je zabránit zmenšování nezastavěného území. Ve vztahu územního plánování k zájmu na ochraně ŽP má tedy VZÚ zásadní význam.

Pořizovat VZÚ patří do působnosti úřadu územního plánování, případně obecního úřadu, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24 (v této části dále již jen „pořizovatel“).[74] Tyto orgány VZÚ pořizují vždy na žádost obce, pro jejíž správní obvod má být VZÚ vydáno (v této části dále již jen „dotčená obec“).

Podle § 59 odst. 3 pořizovatel navrhne VZÚ a svolá místí šetření, kterého se zúčastní dotčená obec a dotčené orgány a po kterém běží dotčeným orgánům třiceti denní lhůta k uplatnění ***stanovisek***. Pořizovatel má povinnost upravit návrh VZÚ v souladu s těmito stanovisko, případně s výsledkem řešení rozporů s dotčenými orgány.

Druhou fází je obdobně jako v případě vydávání dokumentů ÚPD řízení o vydání návrhu VZÚ. Na rozdíl od dokumentů ÚPD StZ nestanoví, že se o návrhu VZÚ má konat veřejné projednání. Řízení o vydání VZÚ bude tedy písemné, nicméně pořizovatel může určit, aby se veřejné projednání konalo (§ 172 odst. 3). Jelikož StZ neupravuje, kdo může k návrhu VZÚ uplatnit ***připomínky***, uplatní se obecná úprava opatření obecné povahy. Podle § 172 odst. 4 SŘ může uplatnit u správního orgánu písemné připomínky kdokoliv, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. ***Námitky*** k návrhu VZÚ mohou podle § 59 odst. 2 podávat pouze vlastníci pozemků, které jsou uvedeny v § 58 odst. 2. Na základě těchto námitek pořizovatel upraví návrh VZÚ.[75]

[74] Ustanovení § 59 odst. 1 sice zmiňuje pouze úřad územního plánování, vzhledem k § 6 odst. 2 nelze však tuto působnost obecnímu úřadu, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků podle § 24 upřít. Na základě stejného odst. je také možné, aby tento obecní úřad na základě veřejnoprávní smlouvy pořizoval VZÚ pro obec ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 148.

[75] Podle § 60 odst. 3 pořizovatel upraví návrh VZÚ také na základě uplatněných stanovisek dotčených orgánů. K této úpravě ovšem již došlo po místním šetření podle § 59. Jedná se tedy spíše o zdůraznění skutečnosti, že je pořizovatel výsledkem projednávání návrhu VZÚ s dotčenými orgány vázán, a to i při zohledňování námitek vlastníků pozemků uvedených v § 58 odst. 2, viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 151.

Dojde-li ke změně návrhu VZÚ, dochází opět k místnímu šetření za účasti dotčené obce a dotčených orgánů. K zápisu o tomto projednání mohou dotčené orgány uplatnit svá stanoviska.

V § 60 odst. 5 je zvláště zdůrazněno, že VZÚ lze vydat jen tehdy, pokud je v souladu s výsledky projednávání. Podle § 6 odst. 6 písm. a) VZÚ vydává rada obce a v obcích, kde se rada nevolí zastupitelstvo.

VZÚ podle § 60 odst. 6 pozbývá platnosti, dojde-li ke zrušení rozhodnutí o námitkách nebo k jeho změně a v důsledku toho je nutné VZÚ změnit. Dále VZÚ pozbývá platnosti, pokud dojde k vydání ÚP, který vymezení zastavěného území přejímá.

3.3.4 Regulační plán

Regulační plán (dále již jen „**RP**“) vydává podle § 6 odst. 5 písm. d) v přenesené působnosti zastupitelstvo obce, podle § 7 odst. 2 písm. d) v zákonem stanovených případech zastupitelstvo kraje a podle § 10 odst. 1 písm. a) pro území vojenských újezdů Ministerstvo obrany, a to stejně jako ZÚR a ÚP formou opatření obecné povahy. RP se na rozdíl od ZÚR a ÚP vydává vždy pouze pro vymezenou část území obce nebo kraje.

Náležitosti obsahu RP na základě § 61 odst. 4 stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb. Rámcově obsah RP stanoví § 61 odst. 1, podle kterého RP v řešené ploše stanoví podmínky pro:

- využití pozemků,
- umístění a prostorové uspořádání staveb,
- ochranu hodnot a charakteru území a
- vytváření příznivého ŽP.

StZ v § 61 odst. 1 poslední větě dokonce stanoví povinné nahrazení územního rozhodnutí RP. Jde o případy vymezení a využití pozemků pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a o případy vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření.[76]

[76] Viz Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde, Praha, 2006, str. 136

Účel a funkci RP oproti úpravě předchozího stavebního zákona zásadním způsobem umožňuje rozšířit § 61 odst. 2, který stanoví, že RP „*nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí*“. RP tedy v těchto případech plní funkci jakéhosi hromadného územního rozhodnutí.[77] Důležité je, že plochy, pro které RP nahrazuje územní rozhodnutí, musí být vždy pro tento účel výslovně vymezeny v ZÚR nebo v ÚP.[78] RP ale nikdy nemůže nahrazovat územní rozhodnutí v nezastavěném území. Podle stejného odstavce je RP závazný pro územní rozhodnutí a RP vydávaný krajem pro ÚP a RP vydávané obcemi.

Zvláštní vazbu RP na zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech stanoví § 61 odst. 3.

Proces tvorby obecně

Impulzem k zahájení procesu tvorby RP může být buď podnět, nebo žádost. Podle toho lze rozlišovat dva druhy etap pořizování RP předcházejících vlastnímu řízení o návrhu RP. Rozdíl

[77] Viz Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha, 2006, str. 136

[78] Tato funkce RP coby hromadného územního rozhodnutí navazuje na část § 36 odst. 2, která stanoví, že ZÚR mohou ve vybraných plochách nebo koridorech uložit pořízení a vydání RP jako podmínky pro rozhodování o změnách ve využití vybraných ploch nebo koridorů, a dále na část § 43 odst. 2, která stanoví, že ÚP může ve vybraných plochách a koridorech uložit pořízení RP jako podmínku pro rozhodování o změnách v území (viz Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde, Praha, 2006, str. 136).

Uvedené části těchto dvou ustanovení StZ (§ 36 odst. 2 a § 43 odst. 2) se však podle autora této práce dopouštějí poměrně závažných nepřesností. Vazba ZÚR a ÚP na RP ve funkci náhrady územních rozhodnutí (v případě ZÚR se jedná pouze o rozhodnutí o změně využití území) z nich totiž nevyplývá tak zřejmě, jak by bylo u úpravy takto zásadního vztahu mezi nástroji územní plánování potřeba. Z vyjádření § 43 odst. 2 „… *pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území*“ (obdobná formulace v § 36 odst. 2) totiž zřejmě nevyplývá, zda existence tohoto RP má být podmínkou pro to, aby mohla být vydávána samostatná územní rozhodnutí, pro jejichž tvorbu bude tento RP ve smyslu § 61 odst. 2 („… *a je závazný pro rozhodování v území*“) závazný anebo zda tento RP má podle stejného odstavce (v řešené ploše ve schváleném rozsahu) nahrazovat územní rozhodnutí. Nejasnosti ohledně výkladu těchto dvou ustanovení mají ovšem závažné dopady. V případech, kde RP nahrazuje územní rozhodnutí, dochází totiž k přesunu působnosti stavebního úřadu na zastupitelstvo obce (v případě RP vydávaného zastupitelstvem kraje na zastupitelstvo kraje), které RP vydává. K druhému výkladu, podle něhož RP nahrazuje územní rozhodnutí (v případě RP vydaného zastupitelstvem kraje územní rozhodnutí o změně využití území) se přiklání i odborná literatura: „*Význam tohoto ustanovení* (§ 43 odst. 2, pozn. autora) *spočívá v tom, že vydání územního rozhodnutí je ze stavebního úřadu přeneseno na zastupitelstvo obce …, které vydává v přenesené působnosti regulační plán jako opatření obecné povahy, nahrazující za zákonem stanovených podmínek územní rozhodnutí* (§ 61 a 62)“, viz Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde, Praha, 2006, viz 109.

mezi těmito dvěma postupy spočívá v tom, že RP na žádost lze podle § 62 odst. 3 lze vydat pouze tehdy, je-li tato možnost předem stanovena v ÚPD, a pokud příslušný dokument ÚPD obsahuje zadání tohoto RP. Oproti tomu v případě RP, který se vydává z podnětu, není StZ tato podmínka vyžadována.[79]

Rozdíl mezi RP pořizovaným z podnětu a na žádost spočívá také ve funkce pořizovatele[80] ve fázi, která předchází vlastnímu řízení o návrhu RP (§ 67). V případě pořizování RP vede řízení již od počátku pořizovatel. On zajišťuje zpracování potřebných dokumentů, vede společné jednání o návrhu RP a vyzývá dotčené orgány k uplatnění stanovisek. Oproti tomu, jedná-li se o pořizování RP na žádost, je povinností žadatele zajistit a k žádosti připojit zpracování návrhu RP, zajistit jeho projednání s dotčenými orgány a upravit jej podle jejich stanovisek a případně též zajistit jeho posouzení z hlediska vlivu záměru na ŽP nebo vlivu na ÚEVLnPtO. První úkolem pořizovatele je až posouzení takto podané žádosti.

RP pořizovaný z podnětu – proces tvorby

Podnět k pořízení RP se podává na formuláři, jehož obsah je stanoven na základě § 64 odst. 6 přílohou č. 8 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Podle § 17 odst. 2 této vyhlášky se k podnětu připojí návrh zadání RP, jehož obsah je stanoven její přílohou č. 9. Ovšem proces pořizování RP může být zahájen z podnětu i tehdy, pokud ZÚR nebo RP obsahují zadání RP. V těchto případech se návrh zadání RP k podnětu k pořízení RP nepřikládá, neboť zadání bylo

[79] Ustanovení § 62 odst. 3 se jakoby vztahuje na ustanovení § 36 odst. 2 týkající se ZÚR a ustanovení § 43 odst. 2, které se týká ÚP. Tato velmi si podobná ustanovení stanoví, že příslušný dokument ÚPD může podmínit změny v území vydáním RP. ZÚR nebo ÚP v těchto případech obsahují zadání tohoto RP. Ve třetí kapitole této práce autor upozornil na skutečnost, že nabízející se výklad těchto ustanovení, podle kterého změny v těchto vymezených území lze realizovat pouze na základě tohoto, ZÚR nebo ÚP vyžadovaného, RP a nikoliv na základě územních rozhodnutí, není zcela jednoznačný. Z nabízející se vazby § 63 odst. 3 na § 36 odst. 2 a § 43 odst. 2, by se dal vyvodit závěr, že RP zmiňovaný v § 36 odst. 2 a § 43 odst. 2 odpovídá RP, který je podle § 63 odst. 3 vydávaný na žádost. Autor se však domnívá, že vztah těchto ustanovení tímto způsobem zjednodušit nelze. RP požadovaný ustanoveními § 36 odst. 2 a § 43 odst. 2 lze rovněž vydat z podnětu a naproti tomu ÚP a ZÚR mohou i v jiných případech, než jsou tato ustanovení stanovit zadání RP možnost podat žádost o jeho vydání.

[80] Pořizovatelem RP může být úřad územního plánování, obecní úřad, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků podle § 24, takovýto obecní úřad pokud na základě veřejnoprávní smlouvy vykonává tuto působnost pro obec ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností (§ 6 odst. 2), krajský úřad a také újezdní úřad.

projednáno již v rámci řízení o pořízení této ÚPD a nepostupuje se tedy ani podle § 43 odst. 2 až 5.[81]

Na rozdíl od návrhu na pořízení ÚP podnět k pořízení RP neposuzuje pořizovatel, ale rovnou je na příslušném zastupitelstvu (obce nebo kraje), zda rozhodne o pořízení RP, upraví návrh zadání RP podle svých požadavků a předá jej pořizovateli nebo zda podnět odloží (§ 64 odst. 1).

Ustanovení § 64 dále upravuje veřejné vystavení návrhu zadání RP a jeho zaslání dotčeným orgánům, případně obci pro níž je RP pořizován (dále jen „dotčená obec“). Ve stanovené lhůtě může každý uplatnit své ***požadavky*** na obsah zadání RP.[82] Na základě těchto požadavků pořizovatel upraví návrh zadání RP. Zadání RP schvaluje příslušné zastupitelstvo obce nebo kraje. Pořizovatel zajistí zpracování návrhu RP a pokud tak stanoví zvláštní právní předpis také dokumentaci vlivů provedení záměru na ŽP nebo posouzení vlivu záměru na ÚEVLnPtO, pokud ve svém ***stanovisku***[83] k návrhu zadání RP orgán ochrany přírody tento vliv nevyloučil.[84]

Další fází je společné jednání o NRP. Ode dne tohoto jednání běží dotčeným orgánům třicetidenní lhůta k uplatnění svých stanovisek. Ustanovení § 65 odst. 3 stanoví, že pokud posouzení vlivu záměru na ÚEVLnPtO prokáže negativní vliv na tato území, postupuje se obdobně podle § 37 odst. 5.

RP pořizovaný na žádost – proces tvorby

Jak již bylo uvedeno, RP vydávaný na žádost lze podle § 62 odst. 3 vydat pouze tehdy, pokud tak stanoví ZÚR nebo ÚP a pokud tyto dokumenty ÚPD zároveň obsahují zadání ÚP.

[81] viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 159

[82] Dotčené orgány uplatňují v třicetidenní lhůtě své požadavky, které vyplývají ze zvláštních právních předpisů (§ 64 odst. 4).

[83] Poněkud nesystémově může působit skutečnost, že stanovisko orgánu ochrany přírody k NZRP uvedené v § 65 odst. 1 písm. c) není uvedeno v § 64. Vysvětlení, že se jedná pouze o stanovisko orgánu ochrany přírody k nadřazené ÚPD, při jejímž projednání bylo současně projednáno zadání RP, by bylo v rozporu s účelem tohoto ustanovení, kterým má bezpochyby být zajištění ochrany ÚEVLnPtO.

[84] Jak již bylo uvedeno, RP se z hlediska posuzování vlivů na ŽP nepovažuje za koncepční nástroj územního plánování ale za záměr. Z toho důvodu dokumentace vlivů provedení záměru (RP) na ŽP není součástí VVURÚ a § 65 odst. 1 písm. a) místo VVURÚ vyžaduje, aby součástí návrhu RP byly údaje o vlivu záměru na území, údaje o jeho nárocích na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vyjádření vlastníků této infrastruktury.

V takovýchto případech může žádost o vydání RP podat jakákoliv fyzická i právnická osoba. Žádost o vydání RP se podává na formuláři, jehož obsah stanoví příloha č. 10 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Podle druhu konkrétního záměru žadatel k žádosti o vydání RP připojí také přílohy, které jsou uvedeny v části B přílohy č. 10 této vyhlášky (§ 18 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Podle § 66 odst. 2 obec nebo kraj mohou podmínit vydání RP uzavřením tzv. plánovací smlouvy.[85] Jedná se o smlouvu o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury. Podle stejného odstavce žadatel o vydání RP může uzavřít s vlastníky pozemků a staveb, které jsou dotčeny navrhovaným záměrem (regulačním plánem) tzv. dohodu o parcelaci. Jedná se o dohodu, jejímž obsahem musí být souhlas těchto vlastníků s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací.[86] Žádost o vydání RP se podle § 66 odst. 1 podává u příslušného pořizovatele.

Ustanovení § 66 odst. 3 podrobně stanoví, jaké dokumenty má žadatel k žádosti o vydání RP připojit.[87] Podle § 66 odst. 4 pořizovatel posoudí úplnost podané žádosti, vzájemný soulad předložených stanovisek a zajistí řešení případných rozporů. Dále také zajistí předložení návrhu plánovací smlouvy příslušnému zastupitelstvu ke schválení.

Etapa procesu pořizování RP, kterou StZ upravuje v § 67 až 69 a která je uvedena nadpisem „Řízení o regulačním plánu“[88] je již, až na drobné výjimky, pro RP vydávaný z podnětu i na návrh stejná. Stěžejní částí této etapy je veřejné projednání návrhu RP. Nejpozději při tomto veřejném projednávání může každý podat proti návrhu RP své ***připomínky***, osoby, které podle § 85 odst. 1 a 2 mohou být účastníky územního řízení své

[85] Podle § 66 odst. 2 uzavření plánovací smlouvy není ve všech případech pořizování návrhu RP na žádost obligatorní. Nicméně k žádosti o vydání RP se podle § 66 odst. 3 písm. g) jako příloha povinně připojí návrh plánovací smlouvy, jejíž obsah je stanoven v příloze č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

[86] Obdobně jako v případě plánovací smlouvy je návrh dohody o parcelaci povinnou součástí žádosti o vydání RP. Obsah dohody o parcelaci stanoví příloha č. 12 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. (§ 18 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb.).

[87] Jedná se o stanoviska popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů. Pokud záměr řešený RP podle zákona č. 100/2001 Sb. vyžaduje posouzení vlivů provedení záměru na ŽP, tak připojí také toto posouzení. Žadatel k žádosti dále připojí návrh RP upravený na základě stanovisek dotčených orgánů, vyhodnocení souladu návrhu RP se zadáním, údaje a vyjádření týkající se vlivů na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, doklady prokazující žadatelovo vlastnické právo nebo jiné oprávnění, návrh plánovací smlouvy a v některých případech také posouzení vlivu na ÚEVLnPtO.

[88] Již dříve autor poukázal na skutečnost, že by bylo přesnější tuto fázi řízení nazývat „řízení o návrh RP (případně jiného příslušného dokumentu ÚPD)“. Pokud tedy není vhodné přímo citovat znění zákona, používá autor toto druhé označení.

námitky[89] dotčené orgány svá ***stanoviska***. Ustanovení § 67 odst. 2 dále upravuje povinné označení dotčené plochy tabulemi se základními informacemi o návrhu RP. Podle výsledků projednání návrhu RP pořizovatel zajistí jeho úpravu nebo jej k potřebné úpravě předá žadateli. Obdobně jako u ostatních dokumentů ÚPD je upraveno v § 67 odst. 6 případné opakované veřejné projednávání návrhu RP.

Dalším krokem je přezkoumání návrhu pořizovatelem.[90] Po tomto přezkoumání pořizovatel, pokud dojde k závěru, že návrh RP, který byl pořizován na žádost[91], je v rozporu se zákonem nebo s požadavky podle § 68 odst. 1, předloží zastupitelstvu příslušné obce nebo kraje návrh na jeho zamítnutí anebo mu předloží návrh na vydání RP.

Poslední fází procesu tvorby RP je jeho vydávání příslušným zastupitelstvem obce nebo kraje (§ 69). Před vlastním vydáním zastupitelstvo ověří, zda RP není v rozporu s výsledky projednávání nebo s požadavky uvedenými v § 68 odst. 1. Pokud po tomto ověření zastupitelstvo shledá rozpory RP s výsledky projednávání nebo s požadavky uvedenými v § 68 odst. 1, může RP vrátit pořizovateli s pokyny k jeho přepracování nebo jej zamítnout. Pokud později dojde ke změně nebo zrušení rozhodní o námitkách, musí být RP uveden do souladu s tímto rozhodnutím.

Z teoretického hlediska není RP čistým realizačním nástrojem ÚP, neboť obsahuje i prvky nástrojů koncepčních, které spočívají v tom, že RP neupravuje pouze jeden konkrétní záměr v území, ale zabývá se celkovým řešením vymezené plochy. Jeho zařazení mezi

[89] Podle § 67 odst. 4 se námitky osob uvedených v § 85 odst. 1 a 2 podávají proti návrhu na vydání RP. Autor je toho názoru, že ve skutečnosti námitky směřují proti návrhu RP. Návrh na vydání RP totiž podává pořizovatel až po přezkoumání RP podle § 68. Z celkového uspořádání § 67 celkem jasně vyplývá, že se celý týká jedné části procesu pořizování RP a sice veřejného projednávání jeho návrhu. Pokud by se námitky podle § 67 odst. 4 první věty skutečně týkaly návrhu na vydání RP, nebyl by žádný rozumný důvod, proč by jejich úprava neměla být obsažena v § 69. Obdobný závěr vyplývá i z odborné literatury, viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 166.

[90] Podle § 68 odst. 1 dochází k přezkoumání souladu návrhu RP s vydanou ÚPD, s cíli a úkolu územního plánování, s požadavky StZ a jeho prováděcích předpisů, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, se stanovisky dotčených orgánů, případně s výsledkem řešení rozporů s nimi a s právem chráněnými zájmy dotčených osob.

[91] Podle § 68 odst. 3 může pořizovatel předložit návrh na zamítnutí pouze RP, který byl pořizován na žádost. U RP pořizovaného z podnětu totiž tvorbu návrhu zadání RP zajišťuje pořizovatel a na základě uplatněných stanovisek zajišťuje jeho upravení k rozporu návrhu RP s požadavky podle § 68 odst. 1 by tedy vůbec nemělo dojít.

realizační nástroje však podporuje skutečnost, že podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, se RP vždy posuzuje jako záměr (EIA) a ne jako koncepce (SEA).

3.4 Územní rozhodnutí

Podle StZ lze rozlišovat několik způsobů, jakými lze rozhodovat o konkrétním využití konkrétního území.[92] Jsou jimi územní rozhodnutí, regulační plán, veřejnoprávní smlouva, územní souhlas a územně plánovací informace. Povaha těchto různých institutů však nasvědčuje tomu, že výsadním způsobem, jak lze způsob využívání území změnit, je *územní rozhodnutí* (dále již jen „**ÚR**"). Jak RP, který podle § 61 odst. 2 nahrazuje ÚR (viz předchozí část této kapitoly), tak územní souhlas, lze totiž vydat pouze pro zastavěná území. Navíc podle § 96 odst. 1 lze územní souhlas vydat pouze tehdy, pokud se poměry v území podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

Nicméně pro změnu způsobu využití pozemků jsou důležité i jiné právní předpisy, než je StZ, které obsahují právní prostředky, které územní rozhodnutí nahrazují, plní stejnou funkci nebo jsou spolu s územním rozhodnutím podmínkou realizace záměru v území. Jedná se o *souhlas ke změně trvalých travních porostu na ornou půdu* a o *nařízení změny druhu zemědělské půdy* podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, o *stanovení dobývacího prostoru* podle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), o *schválení návrhu pozemkových úprav* podle zákona č. 139/2000 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o *odnětí pozemků z plnění funkcí lesa* podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).[93]

Podle § 90 musí být záměr žadatele, k jehož realizaci má být ÚR vydáno, v souladu s vydanou ÚPD. To ale neznamená, že v případě, kdy pro dané území není územně plánovací dokumentace vydána, nelze vydávat ÚR. Ustanovení § 90 dále totiž vyžaduje soulad záměru žadatele s cíli a úkoly územního plánování, s požadavky StZ a jeho prováděcích předpisů, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, s požadavky zvláštních právních předpisů, se stanovisky dotčených orgánů a případně také s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.

[92] Viz Kliková, Havlan, Valachová, Hamplová: Stavební právo praktická příručka, Linde, Praha, 2007, str. 86

[93] Viz Drobník, J.: Základy pozemkového práv, 2. vydání, Eva Roztoková – IFEC, Praha, 2007, str. 35

Rámcový obsah ÚR stanoví § 92 odst. 1. Podle tohoto ustanovení územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, dále jím stanoví další podmínky pro přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby.

Podle § 84 odst. 1 se ÚR vydává na základě územního řízení. V rámci územního řízení má být mimo jiné také rozhodnuto o námitkách účastníků řízení a v odůvodnění ÚR mají být vyhodnoceny připomínky veřejnosti. StZ upravuje pět druhů ÚR.

Rozhodnutí o umístění stavby

Jedná se o základní rozhodnutí, které upravuje stavbu a stavební pozemek. ÚR o umístění stavby (dále již jen „**RoUS**“) má stanovit vymezení stavebního pozemku, umístění stavby, její druh a účel. RoUS má dále upravovat podmínky pro umístění stavby, zpracování projektové dokumentace, vydání stavebního povolení, ohlášení stavby a napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (§ 79 odst. 1). U některých staveb lze RoUS nahradit vydáním územního souhlasu (§ 96), o kterém bude ještě řeč. Ustanovení § 79 odst. 3 taxativně vyjmenovává některé zařízení a stavby, které ke své realizaci RoUS ani územní souhlas nevyžadují.

Pro obsah RoUS má zásadní význam druhá hlava třetí části vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, požadavky na umisťování staveb, která upravuje např. napojení na sítě technické a dopravní infrastruktury, režim dešťových a odpadních vod, odstupy mezi stavbami atd.

Rozhodnutí o změně využití území

Tento druh územního rozhodnutí stanoví základní podmínky pro nový navrhovaný způsob využití pozemku. Rozhodnutí o změně využití území (dále již jen „**RoZVÚ**“) je vyžadováno pouze pro v § 80 odst. 2 taxativně vypočtené druhy záměrů.[94] Jedná se o terénní úpravy podle § 3 odst. 1, stanovení dobývacího prostoru, manipulační plochy, manipulační a prodejní plochy a tržiště, hřbitovy, změny druhu pozemků přesahující výměru 300 m^2 a úpravy pozemků, které mají vliv na schopnost vsakování vody.[95] V § 80 odst. 3 je uvedeno, že

[94] Viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 190

[95] Vzhledem k tomu, že StZ nedefinuje pojem „úprava pozemku“ a § 80 blíže nevymezuje v jakém rozsahu a míře by schopnost vsakování vody měla být ovlivněna, umožňuje § 80 odst. 2 písm. f) nepřiměřeně široký

RoZVÚ není vyžadováno u sjezdů z pozemních komunikací na sousední nemovitosti. Odlišný režim platí pro místa, kde se prokazatelně nalézají archeologické nálezy (§80 odst. 4). Stejně jako v případě RoUS lze v určitých případech RoZVÚ nahradit vydáním územního souhlasu.

Rozhodnutí o změně vlivu stavby na využití území

V § 81 odst. 1 je pro toto ÚR zavedena legislativní zkratka *rozhodnutí o změně stavby* (dále již jen „**RoZS**"). Podle stejného odstavce toto ÚR stanoví podmínky pro konkrétní změnu stavby a její nové využití anebo podmínky upravující změnu vlivu stavby na ŽP a změnu nároků na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Druhý odstavec téhož § přesněji vymezuje, že se jedná o nástavby, přístavby a změny ve způsobu užívání stavby, které podstatně mění nároky stavby na okolí. Podle § 81 odst. 4 může stavební úřad RoZS sloučit s řízením o změně v užívání stavby podle § 126 a 127.

Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků

Účelem tohoto ÚR (dále již jen „**RoDnSP**") je podle § 82 odst. 1 stanovit podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků. Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků lze podle § 82 odst. 2 vydat pouze na žádost, kterou podají všichni vlastníci všech dotčených pozemků a staveb na nich. Ustanovení § 82 odst. 3 uvádí případy, kdy se RoDnSP nevydává, protože jeho funkci plní jiná právní skutečnost. Jedná se o regulační plán, jiné rozhodnutí stavebního úřadu (např. RoUS) a o rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu (zejména půjde o rozhodnutí pozemkového úřadu o pozemkových úpravách podle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech). Stejný odstavec dále stanoví, že RoDnSP se také nevydává, pokud není důvodné stanovit podmínky pro dělení nebo scelování pozemků. V těchto případech stavební úřad učiní pouze sdělení podle § 154 SŘ.[96]

Rozhodnutí o ochranném pásmu

Toto územní rozhodnutí (dále již jen „**RoOP**") podle § 83 odst. 1 chrání na jedné straně stavby, zařízení nebo pozemky a na druhé straně jejich okolí, a to vždy před vzájemnými negativními vlivy nebo účinky. Zvláštností tohoto rozhodnutí je, že podmínky ochrany musí

---

výklad. Zcela hypoteticky by RoZVÚ mohlo být vyžadováno ve všech případ, kdy dochází k umisťování stavby na pozemek, který doposud schopnost vsakovat vodu alespoň z části má.

[96] Viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 201

vždy upravovat zvláštní zákon. Jedná se např. o zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, zákon č. 166/1999 Sb. (veterinární zákon), zákon č. 458/2000 Sb. (energetický zákon) atd. Pokud zvláštní zákon podmínky ochrany nestanoví nebo k tomu nezmocňuje podzákonný právní předpis, nelze podle § 83 odst. 3 RoOP vydat.

Stavební úřady

Účelem územního řízení (dále již jen „**ÚŘ**“) popř. zjednodušeného územního řízení je vydání územního rozhodnutí (ÚR). Úvodem této části je vhodné se zabývat určením příslušných vykonavatelů veřejné správy, kteří vykonávají působnost veřejné správy při ÚŘ. Konkrétního vykonavatele veřejné správy, který bude v daném případě vést ÚŘ, lze určit pomocí místní a věcné příslušnosti. Místní příslušnost je dána místem, kde se nachází pozemek, kterého se dané ÚR týká. Věcná příslušnost je rozdělena mezi obecné stavební úřady, speciální stavební úřady a vojenské a jiné stavební úřady.[97] Tam kde autor používá pouze výraz „stavební úřad“, má na mysli všechny tyto tři jejich druhy, pokud z kontextu nevyplývá něco jiného.

Obecně lze říci, že stavební úřady (dále již jen „**SÚ**“) v územním plánování plní působnost na úseku územního rozhodování. Územní rozhodování je širší obecný pojem, který v sobě zahrnuje vlastní vydávání ÚR, vydávání územních souhlasů, popřípadě další činnosti podle StZ. Základem pro tuto působnost SÚ je § 6 odst. 3, který stanoví, že SÚ vydávají ÚR a územní souhlasy, poskytují podklady pro pořizování územně plánovacích podkladů a ÚPD a vykonávají další činnosti podle StZ.

Obecné SÚ upravuje § 13. Působnost SÚ může vykonávat MMR, krajské úřady, magistráty, úřady obvodů a městských části hl. m. Prahy a statutárních měst, pověřené obecní úřady a městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. Prosince 2006. Podle § 13 odst. 2 může kraj nařízením kraje určit obecným SÚ obecní úřad, který bude v daném správním obvodě schopen vykonávat správní agendu obecných SÚ.

Základní působnost SÚ vykonávají pověřené obecní úřady, které ve většině případů vydávají prvoinstanční rozhodnutí. V některých případech v prvním stupni rozhoduje SÚ vyššího stupně. Pokud se ÚR týká správních obvodů více obcí, řízení v prvním stupni provede jejich společně nadřízený SÚ.[98] Tento SÚ může ale rozhodnout, že řízení povede některý ze SÚ, jehož správního obvodu se příslušné ÚR dotýká. Také pokud se jedná o zvláště obtížnou nebo neobvyklou stavbu nebo opatření anebo o opatření s rozsáhlejšími účinky na ŽP, může si nadřízený SÚ vyhradit pravomoc SÚ prvního stupně (§ 17 odst. 2). Pravomoc SÚ k prvoinstančnímu rozhodnutí si může vyhradit i MMR, a sice, jde-li o vydání ÚR týkajícího se staveb, které přesahují hranice kraje nebo hranice ČR anebo jde-li o stavbu s mimořádně negativním vlivem na ŽP (§ 17 odst. 3).

[97] viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 202

[98] Pokud by se ovšem ÚR týkalo území více krajů, nelze za nejblíže společně nadřízený SÚ označit MMR, i když by tento závěr z § 13 odst. 5 logicky vyplýval. V těchto případech se bude postupovat podle § 11 odst. 2 SŘ, viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 39.

Vedle obecných SÚ StZ rozeznává ještě další kategorie SÚ, jedná se o tzv. speciální SÚ, vojenské SÚ a jiné SÚ.

Speciální SÚ ovšem vykonávají působnost pouze ve věcech stavebního řádu (část čtvrtá StZ).[99] ÚR pro tyto stavby vydává obecný SÚ, který také ověřuje dodržení jeho podmínek a dává speciálním SÚ souhlas k rozhodnutí o stavbách podle § 15 odst. 1.

Pro vymezení působnosti vojenských a jiných SÚ je rozhodující účel dané stavby. Zvláštnímu režimu podléhají stavby na území vojenských újezdů. Ke všem rozhodnutím o těchto stavbách, tedy i k ÚR, je podle § 16 odst. 1 příslušný újezdní úřad. StZ v § 16 odst. 2 stanoví, který ústřední správní úřad vykonává působnost SÚ pro konkrétně vyjmenované druhy staveb.[100] Obdobně jako v případě speciálních SÚ tyto ústřední správní úřady nemají pravomoc ve věcech územního rozhodování. Zvláštní úpravu územního rozhodování o těchto stavbách obsahuje § 16 odst. 3, podle kterého stavby umísťované v uzavřených prostorech existujících staveb[101] a které jsou v působnosti vojenských a jiných SÚ nevyžadují ÚR ani územní souhlas. Podle stejného odstavce u ostatních staveb zajistí SÚ vyjádření obecného SÚ o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování.

Účastníci řízení

StZ má vlastní taxativní od SŘ odlišnou úpravu účastníků řízení. Podle prvního a druhého odstavce § 85 lze účastníky ÚŘ rozdělit na tzv. *hlavní* a *vedlejší*. Hlavními účastníky jsou žadatel a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.

Žadatelem může být jakákoliv fyzická nebo právnická osoba. Jedná se o osobu, která podala návrh na zahájení ÚR a o jejich právech a povinnostech se v ÚŘ rozhoduje. Úkolem obce je uplatňovat v tomto řízení obecní zájem a zájem občanů této obce.

[99] Speciálním SÚ je pro stavby letecké podle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů Úřad pro civilní letectví, pro stavby drah a na dráze drážní správní úřad podle zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, pro stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací silniční správní úřad podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a pro vodní díla vodoprávní úřad podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

[100] Podle § 16 odst. 2 působnost SÚ vykonává u staveb důležitých pro obranu státu, které jsou mimo území vojenských újezdů, Ministerstvo obrany, u staveb pro bezpečnost státu Ministerstvo vnitra, u staveb pro plnění úkolů Ministerstva spravedlnosti toto ministerstvo a u staveb k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely a u staveb jaderných zařízení Ministerstvo průmyslu a obchodu.

[101] Podle odborné literatury je nutno „uzavřený prostor existujících“ chápat jako prostor, který je oplocen nebo ohraničen jinými budovami a nikoliv jako prostor uvnitř existující stavby, v tomto případě by se totiž nejednalo o stavbu, ale o stavební úpravu, viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 45.

Společným znakem vedlejších účastníků je fakt, že mohou být daným ÚR přímo dotčeni. Na rozdíl od hlavních účastníků, kteří jsou pro každé ÚŘ stejní, okruh vedlejších účastníků se případ od případu liší. Vedlejšími účastníky v prvé řadě mohou být osoby, kterým náleží jakákoliv věcná práva k nemovitostem, na nichž má být požadovaný záměr uskutečněn. Dále vedlejšími účastníky mohou být vlastníci sousedních nemovitostí, jejichž věcná práva k těmto nemovitostem mohou být ÚR dotčena. Z hlediska zájmu na ochraně ŽP je zejména významné ustanovení § 85 odst. 2 písm. c), podle kterého jsou vedlejšími účastníky ÚŘ osoby, o kterých tak stanoví zvláštního zákona. Těmito právními předpisy jsou především zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a vedlejšími účastníky ÚŘ jsou podle těchto zákonů různá občanská sdružení. Nakonec podle StZ může být vedlejším účastníkem společenství vlastníků jednotek[102], případně vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

Územní řízení

ÚŘ se zahajuje vždy na základě žádosti. Na základě § 86 odst. 6 podrobnosti žádosti o zahájení ÚŘ stanoví vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. Přílohy této vyhlášky stanoví obsahové náležitosti formulářů, na kterých se podávají žádosti o vydání jednotlivých druhů územních rozhodnutí. Žádost o vydání ÚR lze podle § 196 odst. podat pouze na těchto formulářích. V § 86 odst. 2 je uveden obsah základních příloh, které žadatel musí přiložit k žádosti o vydání ÚR. Jedná se o doklady prokazující žadatelovo vlastnické právo nebo oprávnění provést záměr, o jehož povolení se ÚR žádá, rozhodnutí dotčených orgánů, případně závazná stanoviska dotčených orgánů, stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury a dokumentaci daného záměru.

Obdobně jako v případě RP k posouzení vlivů na ŽP nedochází v rámci VVURÚ. Podle § 86 odst. 4 pokud záměr vyžaduje ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. a zákona č. 114/1992 Sb. posouzení vlivů na ŽP, připojí žadatel k žádosti také stanovisko příslušného úřadu.

[102] Podle odborné literatury ovšem takto stanovené vedlejší účastenství společenství vlastníků jednotek nemá v praxi žádný smysl, neboť stejně bude vždy třeba komunikovat s vlastníky jednotlivých jednotek, viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 208.

V případě, že navrhovaný záměr bude svými negativními vlivy přesahovat limitní hodnoty i za hranicí pozemku, na kterém má být podle navrhovaného ÚR realizován, musí žadatel předložit současně s žádostí o vydání ÚR žádost o vydání ÚR o ochranném pásmu. Stejnou povinnost má žadatel také tehdy, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis.

SÚ přezkoumává podanou žádost, a to zejména z toho hlediska, zda záměr vyžaduje posouzení vlivů na ŽP. Pokud nejsou ve stanovené lhůtě odstraněny případné nedostatky žádosti, SÚ zastaví řízení. Pokud žádost nemá žádné nedostatky, SÚ oznámí zahájení ÚŘ a nařídí veřejné ústní jednání.[103]

Žadatel má povinnost zajistit, aby informace o jeho záměru o ÚŘ byla vyvěšena na místě, které určil SÚ nebo na jiném vhodném místě. Součástí informace o záměru má být jeho grafické vyjádření. Nesplnění této povinnosti může mít za následek opakování veřejného projednání.

Podle § 89 odst. 1 závazná stanoviska dotčených orgánů, námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání. Nepřihlíží se k závazným stanoviskům a námitkám, které se týkají věcí, o kterých bylo rozhodnuto při vydání ÚP nebo RP.

Záměr žadatele je podle § 90 posuzován SÚ. Hlediska, z kterých je daný záměr posuzován, jsou obdobná jako v případě posuzování dokumentů ÚPD orgánem územního plánování.

Doba platnosti ÚR

Doba platnosti územních rozhodnutí je v § 93 stanovena poměrně komplikovaným způsobem.[104] Autor se nyní pokusí popsat tuto problematiku vlastními slovy tak, aby normativní význam tohoto ustanovení byl lépe vystižen. ÚR platí v zásadě po celou dobu, po

[103] ÚŘ je zahajováno na žádost. StZ nestanoví okamžik, v kterém je ÚŘ zahájeno. Podle § 44 odst. 1 je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Z tohoto pohledu může podle autora normativní funkce § 86 odst. 2 písm. b), podle kterého k žádosti žadatel připojí závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení, působit poněkud rozpačitě.

[104] Podle autora této práce působí poněkud nekoordinovaně odstavce 1 a 4 (§ 93). Podle odst. 1 totiž ÚR „*o umístění stavby, změně využití území, změně stavby a o dělení nebo scelování pozemků platí 2 roky ode dne nabytí právní moci, …*“ a zároveň odst. 4 stanoví, že ÚR „*pozbývá platnosti, nebyla-li ve lhůtě platnosti podána úplná žádost o stavební povolení, ohlášení nebo jiné obdobné rozhodnutí podle tohoto zákona nebo zvláštní právních předpisů, …*“.

kterou trvá stavba nebo zařízení, způsob využívání území nebo stavba patřičně změněná, pro kterou bylo ÚR vydáno. ÚR ale může pozbýt platnosti, pokud ve lhůtě 2 roky ode dne právní moci daného ÚR nebyla podána úplná žádost o stavební povolení, ohlášení, jiné rozhodnutí podle StZ nebo jiných zvláštních právních předpisů nebo pokud nebylo započato s využitím území pro stanovený účel.

Protože účelem ÚR o ochranném pásmu je chránit stavbu, zařízení, pozemek nebo jejich okolí před negativními vlivy a nikoliv přímo povolit realizaci nějakého záměru, je i konstrukce doby platnosti tohoto ÚR odlišná. Pokud SÚ nestanoví lhůtu platnosti jinak, lze říci, že ÚR o ochranném pásmu sdílí osud chráněného předmětu a jeho doba platnosti je tedy s tímto předmětem spojena.[105]

Co se týče ÚR o dělení nebo scelování pozemků, je vhodné si nejprve opět připomenout funkci tohoto ÚR, kterou podle § 82 odst. 1 je stanovení podmínek pro nové rozdělení nebo scelení pozemků. K vlastní změně parcel dochází změnou geometrického plánu[106] podle vyhlášky č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška). Samotné ÚR o dělení nebo scelování pozemků tedy změnu jednotlivý parcel nepůsobí.[107] Autor této práce se domnívá, že konstrukce úpravy doby platnosti tohoto ÚR je tedy v zásadě stejná, jako v případě ostatních v § 93 odst. 1 uvedených ÚR.

ÚR lze změnit, příp. zrušit, jak na žádost, tak z moci úřední. Z moci úřední lze podle § 94 odst. 3 ÚR změnit v rámci jiného řízení, jehož předmětem je umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšné opatření. Na žádost lze podle § 94 odst. 1 ÚR změnit tehdy, pokud se změnily podklady pro toto ÚR nebo podmínky v daném území. Při změně nebo zrušení ÚR se postupuje obdobně podle ustanovení o ÚR.

[105] Viz Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha, 2006, str. 183

[106] Viz Drobník, J.: Základy pozemkového práv, 2. vydání, Eva Roztoková – IFEC, Praha, 2007, str. 10

[107] Viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 200

Zjednodušené územní řízení

Smyslem zjednodušeného ÚŘ (dále již jen „**ZÚŘ**“) je zjednodušit a zrychlit proces rozhodování v území. Jedná se vlastně o vydání rozhodnutí bez předchozího správního řízení.[108] Nejdůležitější podmínkou rozhodování v území ZÚŘ je požadavek, aby daný záměr byl v zastavitelné ploše nebo v zastavěném území. Vzhledem k ochraně ŽP má tato podmínka naprosto zásadní význam. Při vymezování zastavitelných ploch a zastavěných území, jak již bylo uvedeno výše, by měl být pečlivě zohledněn zájem na ochraně ŽP. Možnost stavebních úřadů rozhodovat o záměrech ve ZÚŘ určitým způsobem podněcuje snahu umisťovat co možná největší množství záměrů do zastavitelných ploch a zastavěných území. Je však třeba počítat s tím, že při pořizování dokumentů ÚPD a při vymezování zastavěného území bude docházet ke střetům mezi zájmem na ochraně ŽP, jehož projevem zjednodušeně řečeno je úsilí o co nejrozsáhlejší nezastavěné území[109] a zájmem opačným - snahou o co nejšíře vymezené zastavěné území a zejména zastavitelné plochy.

Dalšími podmínkami pro rozhodování ve ZÚŘ jsou podle § 95 odst. 1 požadavky na to, aby daný záměr nevyžadoval posouzení vlivů na ŽP, aby měla žádost všechny předepsané náležitosti a aby žádost o vydání daného ÚR byla doložena závaznými stanovisky dotčených orgánů a souhlasem účastníků řízení. Tato stanoviska a souhlasy musí obsahovat výslovný souhlas se ZÚŘ.

Poslední podmínka není obsažena v § 95 odst. 1, ale vyplývá z odstavců 2 a 4. Jde o to, že ve lhůtě 15 dnů ode dne zveřejnění návrhu výroku daného ÚR nesmí být podána tzv. výhrada dotčeného orgánu, námitka účastníka řízení nebo připomínka veřejnosti.

Podle § 95 odst. 3 má žadatel povinnost zajistit vyvěšení návrhu výroku ÚR na vhodném veřejně přístupném místě u dotčené stavby nebo pozemku, a to po celou dobu zveřejnění tohoto návrhu.

Pokud jsou všechny tyto podmínky splněny, pokládá se ÚR za vydané a nabývá právní moci.

[108] Viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 242

[109] Viz § 2 odst. 1 písm. f)

3.5 Územní souhlas

Územní souhlas (v této části dále již jen „**ÚS**“) je vedle ÚR dalším nástrojem územního rozhodování, kterým lze v některých případech ÚR nahradit. Smysl ÚS vyplývá především z vazby na § 103 (StZ, část čtvrtá – Stavební řád), který vyjmenovává stavby a zařízení, které ke své realizaci nevyžadují ani stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Jelikož však není možné rezignovat na jakoukoliv kontrolu nad umísťováním těchto staveb a zařízení, vyžaduje se u nich ÚS. Charakteristickým znakem rozhodování v území ÚS je znak bezkonfliktnosti, která spočívá v absenci negativního vlivu daného záměru na žádný ze tří pilířů principu URÚ.

Podle odborné literatury lze obecně říci, že „*územní souhlas postačí pro stavby, které nekladou zvýšené nároky na okolí, nemají ani zvýšený (negativní) vliv na okolí a jsou bezkonfliktní z hlediska sousedských vztahů*“.[110]

Podmínky použití ÚS lze rozdělit na tzv. obecné a zvláštní. Obecné podmínky jsou obsažené v § 96 odst. 1 a spočívají v tom, že oznamovaný záměr má být v zastavěném území nebo zastavitelné ploše, nemá podstatným způsobem měnit poměry v území a nemá vyžadovat nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Překážkou vydání ÚS je jednak závazné stanovisko dotčeného orgánu, které stanoví nějaké podmínky anebo s daným záměrem vyjadřuje nesouhlas a dále také skutečnost, že záměr podléhá posouzení vlivů na ŽP.

Zvláštní podmínky spočívají v taxativním vypočtení jednotlivých staveb, zařízení a jiných záměrů podle § 96 odst. 2, pro které ÚS postačí.

Bezkonfliktnost ÚS by kromě uvedených sousedských vztahů měla zejména spočívat ve vyloučení jakéhokoliv střetu se zájmem na ochraně ŽP, z tohoto důvodu se pojednání o ÚS v této práce již pouze omezí na odkaz na zbylé odstavce § 96, na § 15 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření a na přílohu č. 9 k této vyhlášce, která stanoví obsahové náležitosti formuláře, na kterém se oznámení o záměru v území, k vydání ÚS, podává.

[110] Viz Kliková, Havlan, Valachová, Hamplová: Stavební právo Praktická příručka, Linde, Praha, 2007, str. 106

3.6 Územní opatření

Prozatímními specifickými nástroji územního plánování jsou územní opatření o stavební uzávěře (dále již jen „**ÚOoSU**“) a územní opatření o asanaci území (dále již jen „**ÚOoAÚ**“). Oba druhy územních opatření se vydávají stejně jako jednotlivé druhy dokumentů ÚPD formou opatření obecné povahy.

Smyslem ÚOoSU je v nezbytném rozsahu omezit ve vymezeném území stavební činnost, a to z toho důvodu, aby nedošlo ke znemožnění budoucího využití daného území, které zamýšlí teprve připravovaná územně plánovací dokumentace.[111]

ÚOoAÚ může v případě vydání ÚPD představovat odchýlení se od ÚPD. Používá se v případech, kdy v důsledku živelné pohromy nebo závažné havárie došlo k zásahu do území a je třeba přistoupit k mimořádným opatřením. Podle § 100 odst. 2 ÚOoAÚ vymezí území a stanoví podmínky pro odstraňování dopadů živelní pohromy, havárií anebo závad v území a stanoví podmínky pro jeho budoucí využití. ÚOoAÚ dále také stanoví, které stavby musí být odstraněny nebo zabezpečeny. Hlavním důvodem vydávání ÚOoAÚ je obava z ohrožení zájmu na ochraně ŽP, lidského zdraví, bezpečnosti, popřípadě majetku a dalších hodnot v území.

[111] Viz Kliková, Havlan, Valachová, Hamplová: Stavební právo Praktická příručka, Linde, Praha, 2007, str. 113

4 Dotčené orgány a jejich stanoviska

4.1 Dotčené orgány

Jak již bylo uvedeno dříve, dotčené orgány (dále již jen „**DO**“) mají v územním plánování z hlediska ochrany přírody naprosto zásadní význam. Základní obecné vymezení DO obsahuje § 136 odst. 1 SŘ, podle kterého DO jsou orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon a dále jsou jimi správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Obecně lze tedy DO definovat jako orgány veřejné správy, kterým je podle zvláštního právního předpisu svěřena ochrana veřejných zájmů při procesu pořizování dokumentů územního plánování.

DO mohou být tedy podle § 136 odst. 1 SŘ stanoveny dvěma způsoby. Autor nyní uvede výčet ustanovení jednotlivých zákonů týkajících se ŽP a majících vztah k územnímu plánování, které těmito způsoby DO upravují.[112] Jednotlivá ustanovení uvedená v následujících výčtech se vždy vztahují k příslušnému tučně uvedenému právnímu předpisu.

První způsob spočívá v tom, že zvláštní zákon přímo stanoví, že konkrétní vykonavatel je DO. Na úseku ochrany ŽP se ve vztahu k územnímu plánování jedná o tyto případy:

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
Podle § 78a odst. 2 písm. k) je Ministerstvo obrany na území vojenských újezdů ***DO*** státní správy při projednávání územního plánu velkého územního celku.[113]

Zákony č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, č. 289/1995 Sb., o lesích a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách neupravují DO jejich přímým stanovením.

[112] Pro podrobnější přehled DO srov. Plos, J., Nový stavební zákon s komentářem pro praxi, Grada Publishing, a.s., Praha, 2007, příloha [P_O6_02]

[113] Zákon č. 114/1992 Sb. stále uvádí územní plán velkého územního celku, ač tento dokument územně plánovací dokumentace podle zákona č. 50/1976 Sb. má být podle nového StZ nahrazen ZÚR.

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší

Podle § 48 odst. 1 písm. u) a § 50 odst. 1 písm. a) krajské a obecní úřady jsou ***DO*** státní správy v územní a jiném řízení podle StZ.

Druhým způsobem, jakým může být stanoveno, že konkrétní vykonavatel veřejné správy má postavení DO, jsou případy, kdy zvláštní zákon stanoví, že tento orgán vydává ***závazné stanovisko*** k některému z nástrojů územního plánování, případně k některému z jeho dokumentů. Vhledem k § 4 odst. 2 písm. b) StZ, na jehož základě DO pro postupy, které nejsou správním řízením (dokumenty ÚPD) vydávají stanoviska a vzhledem k tomu, co je níže o stanoviskách a závazných stanoviskách uvedeno, lze za DO označit také toho vykonavatele veřejné správy, který má podle níže uvedených zvláštních předpisů vydávat „pouze“ ***stanovisko*** (nemusí se jednat o *závazné stanovisko*).

Autor této práce nyní uvede přehled ustanovení jednotlivých zákonů o ochraně konkrétních složek ŽP, podle kterých lze tímto způsobem příslušný orgán označit jako DO. Dále u každého zákona autor uvádí základní přehled vykonavatelů veřejné správy na příslušném úseku ochrany ŽP. Pokud tato působnost náleží orgánům územně samosprávných celků, jedná se o přenesenou působnost.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Vykonavatelé veřejné správy na úseku ochrany přírody a krajiny jsou v celém zákoně č. 114/1992 Sb. označovány jako orgány ochrany přírody. Můžeme je dělit na obecné orgány ochrany přírody a na speciální orgány ochrany přírody. Obecnými orgány ochrany přírody jsou MŽP, krajské úřady, obecní úřady, pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Speciální orgány ochrany přírody jsou správy národních parků, správy chráněných krajinných oblastí a na území vojenských újezdů újezdní úřady a Ministerstvo obrany.

Podle § 44 odst. 1 bez ***závazného stanoviska*** orgánu ochrany přírody nelze vydat ÚR nebo územní souhlas na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti.[114]

Podle § 45i odst. 1 pořizovatel ÚPD má povinnost v etapě zadání předložit příslušný dokument orgánu ochrany přírody ke ***stanovisku***, zda tato koncepce může mít významný vliv na ÚEVLnPtO.

[114] Druhý odstavec tohoto ustanovení stanoví případy, v kterých závazné stanovisko podle prvního odstavce není třeba. Jde o případy staveb v souvisle zastavěném území obce ve čtvrté zóně CHKO, pokud má obec schválenou územně plánovací dokumentaci se zapracovaným stanoviskem orgánů ochrany k této dokumentaci.

Krajské úřady, nejde-li o území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti nebo jejich ochranného pásma[115], vydávají podle § 77a odst. 3 písm. w) stanovisko podle § 45i odst. 1 a podle písm. z) uplatňují z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem ***stanovisko*** k ZÚR.

Podle § 76 odst. 2 písm. a) pověřené obecní úřady vydávají ***závazná stanoviska*** k zásahům do registrovaných krajinných prvků.

Podle § 77 odst. 2 písm. j) obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu, nejde-li o území národního parku, chráněné krajinné oblasti nebo o jejich ochranné pásmo, uplatňují ***stanoviska*** k ÚP, RP a k návrhům vymezení zastavěného území a to z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem.

Podle § 79 odst. 3 písm. v) ***stanovisko*** k PÚR z hlediska vlivů chráněných tímto zákonem uplatňuje MŽP.

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

Působnost veřejné správy na úseku ochrany *zemědělského půdního fondu* (dále již jen „**ZPF**“) podle § 13 odst. 1 vykonávají pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, správy národních parků a MŽP.

Podle § 5 odst. 2 orgány ochrany ZPF uplatňují ***stanoviska*** k ÚPD a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany ZPF. Toto ***stanovisko*** podle § 15 písm. d) k RP a k návrhům vymezení zastavěného území uplatňuje obecní úřad obcí s rozšířenou působností a na území hl. m. Prahy Magistrát hl. m. Prahy a podle § 17 písm. a) je k ZÚR, ÚP obcí, ve kterých je sídlo kraje a k ÚP, který řeší celé území hl. m. Prahy uplatňuje MŽP a pokud není stanovena působnost jiného orgánu ochrany ZPF uplatňuje je podle § 17a písm. a) k ÚPD krajský úřad a na území hl. m. Prahy Magistrát hl. m. Prahy.

Podle § 5 odst. 3, ÚR nebo územní souhlas, jímž má být dotčen ZPF, vydává stavební úřad na základě souhlasu orgánu ochrany ZPF, který je ***závazným stanoviskem*** podle SŘ.

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech

Podle § 20 odst. 1 d), pozemkové úřady uplatňují ***stanoviska*** k ÚP a RP.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích

Působnost veřejné správy na úseku ochrany lesa vykonávají tzv. orgány státní správy lesů. Podle § 47 odst. 1 jsou jimi obecní úřady obcí s rozšířenou působností, kraje [krajské úřady, viz § 48a)] a ministerstvo (Ministerstvo zemědělství, viz § 4 odst. 2). Podle § 47 odst. 2 ve vojenských lesích, které

[115] Pro území národních parků, CHKO a jejich ochranných pásem podle § 78 odst. 2 stanovisko o možnosti významného vlivu koncepce na území ÚEVLnPtO vydávají správy národních parků a CHKO.

jsou v působnosti Ministerstva obrany, vykonává působnost státní správy lesů Vojenský lesní úřad a podle odst. 3 stejného § v lesích národních parků ji vykonávají orgány stanovené zvláštním předpisem.
Podle § 48 odst. 2 písm. b) obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňují ***stanovisko*** k ÚPD, pokud není příslušný kraj nebo ministerstvo. Krajský úřad podle § 48a odst. 2 písm. a) uplatňuje ***stanovisko*** k ÚPD, pokud touto ÚPD dochází k umístění rekreační a sportovní stavby na *pozemky určené k plnění funkcí lesa*, není-li příslušné ministerstvo a dále podle písm. b) uplatňuje ***stanovisko*** k ÚP obcí s rozšířenou působností.
Podle § 49 odst. 3 písm. c) ministerstvo uplatňuje ***stanovisko*** k PÚR a k ZÚR.

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší

Působnost veřejné správy na úseku ochrany ovzduší vykonává především MŽP, Česká inspekce životního prostředí, krajské úřady, obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností.
Podle § 17 odst. 1 příslušný orgán ochrany ovzduší vydává podle písm. a) ***stanoviska*** k PÚR a ÚPD v průběhu jejího pořizování (podle § 46 odst. 1 písm. k) je tímto orgánem Česká inspekce životního prostředí - ČIŽP) a podle písm. b) ***závazná stanovisko*** k umísťování staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů (podle § 48 odst. 1 písm. r) je tímto orgánem krajský úřad).
Podle § 43 písm. l) MŽP uplatňuje ***stanovisko*** k PÚR a k ZÚR.
Podle § 45 písm. d) Ministerstvo zdravotnictví zaujímá ***stanoviska*** z hlediska ochrany zdraví lidí k záměrům, které mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší.
Podle § 48 odst. 1 písm. w) krajský úřad uplatňuje ***stanoviska*** k ÚP a k RP, pokud tato ÚPD navrhuje umístění zdrojů znečištění ovzduší.

Zákon č 254/2001 Sb., o vodách

Státní správu podle zákona č. 254/2001 Sb. vykonávají tzv. vodoprávní úřady, kterými podle § 104 odst. 2 jsou obecní úřady, újezdní úřady na území vojenských újezdů, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a ministerstva jako ústřední vodoprávní úřady.
Podle § 106 odst. 2 obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňují ***stanoviska*** k ÚP a RP, s výjimkou ÚP těchto obcí.
Podle § 107 písm. a) krajské úřady uplatňují ***stanoviska*** k ZÚR a k ÚP obcí s rozšířenou působností.
Podle § 108 odst. 2 Ministerstvo zemědělství a MŽP uplatňují ***stanoviska*** k PÚR a k ZÚR.

4.2 Závazná stanoviska a stanoviska

Z výše uvedeného vyplývá, že hlavní funkce DO spočívá ve vydávání tzv. ***závazných stanovisek***. Vedle institutu posouzení vlivů na ŽP jsou závazná stanoviska druhým

nejdůležitějším institutem, jakým vykonavatelé veřejné správy vykonávající působnost na úseku ochrany ŽP působí na proces územního plánování.

Závazná stanoviska jsou institutem, který do českého právního řádu zavedl až „nový" SŘ (zákon č. 500/2004 Sb.) a to zejména kvůli plánovanému novému StZ. Obecnou úpravu závazného stanoviska obsahuje § 149 SŘ. Odst. 1 tohoto § obsahuje jeho základní charakteristiku. Podle něj je závazné stanovisko úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro rozhodnutí správního orgánu. Poslední věta tohoto odstavce pouze opakuje § 136 odst. 1 písm. b), když stanoví, že správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou DO.

Závazné stanovisko je podkladovým aktem, který je závazný pouze pro orgán veřejné správy, který je příslušný k vydání rozhodnutí, pro něž bylo toto závazné stanovisko vydáno. Závazné stanovisko tedy nemá tzv. externí působnost, ale vlastně způsobuje, že finální rozhodnutí je *projevem vůle více vykonavatelů veřejné zprávy.*[116] Z hlediska vazeb mezi těmito dvěma správními akty je namístě s odkazem na teorie správního práva mluvit o tzv. *subsumpci* správních aktů.[117]

Dalším významným rysem závazného stanoviska je možnost jeho vydání pouze v zákonem stanovených případech. Tento výslovný požadavek na postup vykonavatelů veřejné správy *secundum et intra legem* ale také znamená, že pouze na základě zákona lze vydání určitého rozhodnutí podmiňovat vydáním závazného stanoviska.

Na obecné vymezení závazných stanovisek v SŘ navazuje § 4 StZ. Terminologie zavedená tímto paragrafem, může být poněkud zavádějící,[118] z toho důvodu je zvláště vhodné upozornit na rys závazných stanovisek vyplývající z § 149 SŘ a sice, že závazná stanoviska se vydávají jako podklady pro správní akty, které jsou rozhodnutími vydanými ve správním řízení. StZ toto potvrzuje, a vychází z ustanovení SŘ, když v § 4 odst. 2 písm. a) stanoví, že dotčené orgány pro rozhodnutí podle StZ vydávají závazná stanoviska, a to na základě zvláštních předpisů.

[116] Viz Hadrlica, Jakub: Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, PrFo. – Právní férum (ASPI, a.s.), 2006, č. 10, str. 366

[117] Viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo obecná část, 6. vydání, C.H. Beck, Praha, 2006, str. 232

[118] Viz Malý, Stanislav., ASPI – Nový stavební zákon s komentářem, ASPI, 2007, s. 20., ASPI ID: LIT26629CZ

Dokumenty koncepčních nástrojů územního plánovaní se však vydávají formou opatření obecné povahy, které nejsou rozhodnutím ve správním řízení.[119] Právě kvůli těmto správním aktům StZ v § 4 odst. 2 písm. b) stanoví, že pro postupy podle StZ., které nejsou správním řízením, DO vydávají ***stanoviska***, která nejsou samostatným rozhodnutí ve správním řízení. Nicméně o závaznosti těchto stanovisek coby podkladů pro vydávání opatření obecné povahy podle StZ není pochyb (§ 4 odst. 2 písm. b) StZ).

4.2.1 Vliv závazných stanovisek a stanovisek na územně plánovací činnost

Možný rozdíl mezi stanovisky a závaznými stanovisky by mohl spočívat v různé míře jejich závaznosti coby podkladů pro tvorbu nástrojů územního plánování a v míře vlivu, jakým na proces jejich tvorby působí. V následující pasáži se autor pokusí o základní přehled způsobů, jakým stanoviska a závazná stanoviska ovlivňují proces pořizování a vydávání nástrojů územního plánování a jejich dokumentů.

Podle § 33 odst. 6 StZ má MMR povinnost zohlednit stanoviska a upravit návrh PÚR.

U ZÚR má krajský úřad podle § 37 odst. 4 StZ povinnost v souladu se ***stanovisky*** DO zajistit úpravu jejich návrhu. V případě, že MMR ve svém ***stanovisku*** k návrhu ZÚR upozornilo krajský úřad na nedostatky z hlediska zajištění koordinace využívání území a souladu s PÚR, lze zahájit řízení o jejich vydání podle § 38 odst. 4 StZ až po potvrzení MMR o odstranění těchto nedostatků. Podle § 39 odst. 4 StZ má krajský úřad povinnost, pokud je to nezbytné zajistit úpravu návrhu ZÚR v souladu se ***stanovisky*** DO, uplatněných na závěr veřejného zasedání, případně s výsledkem řešení rozporů. Pro závaznost ***stanovisek*** DO v procesu pořizování ZÚR je důležitý § 40 StZ, podle kterého krajský úřad přezkoumá soulad návrhu ZÚR se ***stanovisky*** DO, případně s výsledkem řešení rozporů a pokud shledá, že je mezi nimi rozpor, předloží zastupitelstvu kraje návrh k zamítnutí návrh ZÚR. Neexistenci případného rozporu návrhu ZÚR se ***stanovisky*** DO má za povinnost ještě před vydání ZÚR ověřit příslušné zastupitelstvo kraje (§ 41 odst. 2 StZ).

Co se týče ÚP, podle § 49 odst. 2 StZ k návrhu pokynů pro zpracování návrhu ÚP pořizovatel připojí odůvodnění, které mimo jiné také obsahuje vyhodnocení souladů tohoto návrhu se ***stanovisky*** DO, případně s řešením rozporů s nimi. Pokud podle § 51 odst. 3 StZ krajský úřad ve svém ***stanovisku*** upozorní pořizovatele na nedostatky spočívající v nesouladu návrhu ÚP s požadavkem na zajištění koordinace využívání území s PÚR a s ZÚR, lze zahájit řízení o vydání tohoto ÚP až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění těchto nedostatků. Stejně jako v případě ZÚR pořizovatel přezkoumá soulad návrhu ÚP mimo jiné se ***stanovisky*** DO a v případě nesouladu předloží zastupitelstvu obce návrh na jeho zamítnutí (§ 53 StZ). Zastupitelstvo před vydáním ÚP také přezkoumává jeho soulad se ***stanovisky*** DO.

Obdobné požadavky na vypořádání se se ***stanovisky*** DO, stanoví StZ v případě RP.

[119] Viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo obecná část, 6. vydání, C.H. Beck, Praha, 2006, str. 348

V územním řízení o vydání některého z ÚR stavební úřad podle § 90 StZ posuzuje, zda daný záměr je mimo jiné v souladu se ***stanovisky*** DO[120] a pokud záměr žadatele s nimi v souladu není, tak stavební úřad žádost o vydání příslušného ÚR podle § 92 odst. 2 StZ zamítne. Taktéž v případě zjednodušeného územního řízení, pokud ***závazná stanoviska*** DO obsahují výhrady, není možné zjednodušené řízení konat a je nutné vést standardní územní řízení. Podle § 96 odst. 1 nelze vydat územní souhlas, pokud ***závazné stanovisko*** DO obsahuje podmínky, nebo vyjadřuje-li nesouhlas.

Lze tedy shrnout, že povaha ***stanovisek*** a ***závazných stanovisek*** DO z hlediska, jakým způsobem ovlivňují územně plánovací činnost a jakou měrou jsou závazné, je velmi podobná. Případné rozdíly vyplývají z povahy nástrojů územního plánování a jejich jednotlivých dokumentů, pro něž jsou tato stanoviska a závazná stanoviska podkladem, a nikoliv z jejich rozdílné právní podstaty. V určité fázi musí být přezkoumán soulad návrhu příslušného dokumentu se stanovisky či závaznými stanovisky a v případě nesouladu, má být z důvodu tohoto nesouladu návrh daného dokumentu zamítnut. Pro podobnost povahy a postavení stanovisek a závazných stanovisek DO mluví i to, že RP, který se vydává formou opatření obecné povahy a podkladem pro něj je tedy pouze ***stanovisko*** (nikoliv „*závazné stanovisko*“), může v řešené ploše a ve schváleném rozsahu nahrazovat ÚR, pro něž se jako podklady vydávají „***závazná stanoviska***“.

Faktický rozdíl mezi závaznými stanovisky a stanovisky spočívá tedy zejména v právní povaze správních aktů, pro které se vydávají.

4.2.2 Přezkum a obrana proti stanoviskům a závazným stanoviskům

V rámci pojednání o případném přezkumu *stanovisek* a *závazných stanovisek* je nicméně vhodné výklad o nich rozdělit. Autor je ale opět toho názoru, že tyto rozdíly nevyplývají z odlišné povahy těchto dvou nástrojů, ale z rozdílů mezi finálními správními akty, pro které se *stanoviska* a *závazná stanoviska* vydávají. Významnou úlohu v objasňování vzájemného vztahu těchto nástrojů mají také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (viz níže).

[120] Autor této práce je toho názoru, že § 90 písm. e) StZ má na mysli „*závazné stanovisko*“ DO nikoliv pouze „*stanovisko*“, které je podle § 4 odst. 2 písm. b) StZ podkladem pro postupy, které nejsou správním řízením. Tento závěr vyplývá i z odborné literatury, která shovívavě tuto nepřesnost zákona nekomentuje. Viz „*Závazná stanoviska dotčených orgánů jsou závazným podkladem pro rozhodování stavebního úřadu v každém konkrétním případě*“, in Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 80. Vzhledem k celkově nepřehledné pojmové konstrukci *stanovisek* a *závazných stanovisek* DO, je podle autora této práce tato nepřesnost obzvláště zarážející.

Na úvod této části, která se věnuje přezkoumatelnosti stanovisek a závazných stanovisek, je opět vhodné zdůraznit jejich základní společný rys, kterým je skutečnost, že se ani v jednom případě nejedná o rozhodnutí vydávané ve správním řízení. Tato jejich vlastnost má totiž za následek, že proti nim nelze použít opravný prostředek.[121]

Závazné stanovisko je podkladem pro vydání rozhodnutí ve správním řízení, v případě StZ se jedná o ÚR. Proti tomuto *finálnímu* rozhodnutí se účastník řízení může odvolat. V odvolání může odvolatel napadat také obsah *závazného stanoviska*. Pokud k tomu dojde, odvolací správní orgán si podle § 149 odst. 4 SŘ vyžádá potvrzení nebo změnu tohoto závazného stanoviska od správního orgánu, který je nadřízený dotčenému orgánu, který toto závazné stanovisko vydal. Odvolatel se však na přezkumu závazného stanoviska nemůže nikterak podílet. Správní orgán přezkoumávající závazné stanovisko DO je však nemůže zrušit. Má možnost je pouze potvrdit nebo změnit.[122]

Podle § 149 odst. 5 SŘ lze však nezákonné závazné stanovisko zrušit nebo změnit v *přezkumném řízení*, ke kterému je příslušný nadřízený správní orgán DO, který toto závazné stanovisko vydal. Pokud dojde ke zrušení nebo změně závazného stanoviska poté, co finální rozhodnutí již nabylo právní moci, je tato změna či zrušení důvodem obnovy řízení (§ 149 odst. 6 SŘ).

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že proti obsahu *závazného stanoviska* se mohou účastníci řízení bránit až po vydání finálního rozhodnutí. Dne 21. října 2008 však Nejvyšší správní soud vydal průlomové rozhodnutí, podle kterého je *závazné stanovisko* správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále již jen „**SŘS**“) a podléhá tedy samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.[123] Toto usnesení také otevírá cestu širokému využití této formy přezkumu *závazných stanovisek*. Autor pro přesnost cituje: „*Aktivní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a*

[121] Viz Hadrlica, Jakub: Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, PrFo. – Právní férum (ASPI, a.s.), 2006, č. 10, str. 366. Podle autora uvedeného článku si právní úprava závazných stanovisek klade za cíl „*větší pružnost a urychlení schvalovacích procesů*“. Před přijetím zákona č. 500/2004 Sb. (SŘ) bylo totiž možné vést samostatná opravná řízení o jednotlivých podkladových rozhodnutích dotčených orgánů.

[122] Viz Hadrlica, Jakub: Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, PrFo. – Právní férum (ASPI, a.s.), 2006, č. 10, str. 366.

[123] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005 – 97, www.nssoud.cz

jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo". Tato část výroku uvedeného rozhodnutí je z pohledu ŽP velmi významná.[124] Jedná se však pouze o procesní nástroj, který sám o sobě zvýšenou ochranu ŽP nezaručuje, neboť je využitelný jak subjekty, které zájem na ochraně ŽP prosazují, tak subjekty, k jejichž záměru se závazné stanovisko právě z důvodu ochrany ŽP může vyjadřovat negativně.

Při popisu možnosti přezkumu ***stanovisek*** DO je třeba se nejprve zabývat povahou právní formy správních aktů, pro které se tato stanoviska vydávají. Jak již bylo uvedeno, dokumenty ÚPD se vydávají formou *opatření obecné povahy*. Podle § 173 odst. 2 SŘ nelze proti *opatření obecné povahy* podat opravný prostředek. Odborná literatura z ustanovení SŘ vyvozuje, že nelze ani rozhodnout o obnově řízení o vydání *opatření obecné povahy* z moci úřední.[125] Podle § 174 odst. 2 SŘ je jediným dozorčím prostředkem, kterým lze podle SŘ přezkoumat soulad *opatření obecné povahy* s právními předpisy, přezkumné řízení. Nicméně StZ v ustanoveních o dokumentech ÚPD jednotně stanoví, že tyto dokumenty nelze v přezkumném řízení podle SŘ změnit,[126] lze je pouze zrušit.[127] Dokumenty ÚPD dále také podléhají přezkumu ve správním soudnictví. SŘS v § 101a až 101c upravuje řízení o zrušení *opatření obecné povahy* nebo jeho části.

Jelikož *opatření obecné povahy* nejsou rozhodnutím ve správním soudnictví, nelze ani ***stanoviska*** DO přezkoumávat v rámci odvolání podle § 149 odst. 4 SŘ. Výše uvedené usnesení NSS, které umožňuje přezkum závazných stanovisek ve správním soudnictví, se vztahuje pouze na *závazná stanoviska*, nikoli na *stanoviska* – podklady pro *opatření obecné povahy*. Nemožnost jakéhokoliv přezkumu stanovisek DO, by ale vedla k vyloučení odpovědnosti DO za jejich obsah a v podstatě k nemožnosti efektivní kontroly činnosti DO. Pořizovatelé jednotlivých opatření obecné povahy mají proto možnost dát podnět

[124] Flegel, Emil: NSS umožnil soudní přezkum stanovisek, Realit, 2009/2, http://realit.cz/clanek/nss-umoznil-soudni-prezkum-stanovisek.

[125] Viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 545

[126] Zákaz změny dokumentů ÚPD v přezkumném řízení je stanoven pro ZÚR v § 41 odst. 5 StZ, pro ÚP v § 54 odst. 6 StZ, pro vymezení zastavěného území v § 60 odst. 6 StZ a pro RP v § 69 odst. 6 StZ.

[127] Viz Kliková, Havlan, Valachová, Hamplová: Stavební právo Praktická příručka, Linde, Praha, 2007, str. 20.

nadřízenému orgán příslušného DO k přezkumu zákonnosti *stanoviska* v přezkumném řízení v rámci výkonu instančního dohledu.[128]

4.2.3 Koordinované (závazné) stanovisko

Pro případy, kdy tentýž orgán veřejné správy má coby DO hájit veřejné zájmy ve více samostatných oblastech, vydává podle § 4 odst. 6 StZ tzv. *koordinované stanovisko* nebo *koordinované závazné stanovisko*. Podmínkou nutnou k možnosti vydání koordinovaného (závazného) stanoviska je absence rozporů mezi požadavky na ochranu jednotlivých dotčených zájmů, které tento orgán hájí. Který z orgánů kraje či obce bude mít pravomoc k vydání koordinovaného (závazného) stanoviska má být určeno vnitřním opatřením daného kraje nebo obce.[129]

4.2.4 Protichůdná (závazná) stanoviska a projednávání rozporů

Během územně plánovací činnosti může dojít k řadě rozporů a to jak mezi orgány územního plánování a DO, tak mezi DO navzájem. Podle § 136 odst. 6 SŘ se má v těchto případech postupovat přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost, tedy podle § 133 SŘ. Toto ustanovení zakládá pravomoc k projednání rozporu jejich nejblíže společně nadřízenému správnímu orgánu a pokud takovýto správní orgán neexistuje, mají rozpor projednat ústřední správní úřady v tzv. *dohadovacím řízení*. Pokud bude dohadovací řízení bezvýsledné, má podle § 136 odst. 6 SŘ rozpor řešit vláda.

K projednávání protichůdných stanovisek nebo závazných stanovisek DO jsou podle § 4 odst. 7 StZ příslušné orgány územního plánování a stavební úřady.

K vypořádání určitých rozporů mezi různými závaznými stanovisky může dojít také skrze postup podle § 149 odst. 4 SŘ (viz výše). Je opět ale vhodné zdůraznit, že tento postup lze použít pouze v případě závazných stanovisek (§ 4 odst. 2 písm. a) StZ).

[128] Viz Ondruš, R., Vytopil, P.: Územní plány a dopady stanovisek dotčených úřadů, ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2009, ASPI ID: LIT32101CZ

[129] Viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 23

Shrnutí kapitoly

DO, o kterých je pojednáno v této práci, jsou ty správní orgány, které podle jednotlivých *složkových* zákonů vykonávají státní správu na úseku ochrany jednotlivých složek ŽP a splňují kritéria podle § 136 odst. 1 SŘ. Stanoviska a závazná stanoviska jsou základním prostředkem, jakým DO v územním plánování uplatňují zájem na ochraně příslušné složky ŽP. Základním společným rysem stanovisek a závazných stanovisek je skutečnost, že se v obou případech jedná o správní akty, které nejsou rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Rozdíl mezi stanovisky a závaznými stanovisky vychází z § 4 odst. 2 StZ. Závazná stanoviska se vydávají jako podklad pro vydání rozhodnutí (ÚR), která jsou vydávána ve správním řízení a stanoviska se vydávají pro postupy, které nejsou správním řízením – pro dokumenty ÚPD, které se vydávají formou opatření obecné povahy.

Na tuto kapitolu navazuje zejména kapitola 6 (Nepřímé nástroje ochrany ŽP). Z hlediska celkové struktury práce však autor považuje vhodnější nejprve pojednat o *přímých požadavcích na ochranu ŽP* (kapitola 5) a teprve poté o *nepřímých nástrojích ochrany ŽP*.

5 Přímé požadavky na ochranu ŽP při územním plánování

Tato a následující kapitola člení ochranu ŽP při územně plánovací činnosti na tzv. *přímé požadavky a nepřímé nástroje (požadavky) ochrany ŽP při územním plánování*.[130] Jedná se o dělení vytvořené autorem této práce, a tudíž o dělení ne příliš vědecky erudované. Rozdíl mezi *přímými a nepřímými nástroji (požadavky) ochrany ŽP při územním plánování* se lze pokusit nahlížet z mnoha hledisek vycházejících zejména z teorie práva. Přímé požadavky bezpodmínečným způsobem vyžadují určité zohlednění zájmu na ochraně ŽP při konkrétní fázi územně plánovací činnosti.[131] Ustanovení, která je obsahují, mají v tomto smyslu hmotně-právní povahu. Oproti tomu nepřímé nástroje ochrany ŽP zavádějí do územního plánování procesní postupy, jejichž předmětem má být zkoumání vlivu na ŽP a v jejichž důsledku by dostatečná ochrana ŽP při územně plánovací činnosti měla být zajištěna. Vlastní hmotně-právní ochrana ŽP z těchto ustanovení ovšem bez dalšího nevyplývá.

Zařazení jednotlivých ustanovení do jedné z těchto kategorií není vždy pochopitelně zcela jednoznačné. Autor této práce je však přesto toho názoru, že má smysl pokoušet se o uspořádání právních norem vtahujících se k ochraně ŽP při územním plánování podle nějakého systému.

5.1 Stavební zákon

Přímé požadavky na ochranu ŽP jsou ve StZ koncentrovány v první hlavě třetí části – cíle a úkoly ÚP. První vyjádření požadavku na ochranu ŽP v ÚP lze spatřovat ve vymezení konceptu URÚ, i když se zde nejedná o bezpodmínečný imperativ na ochranu ŽP v pravém

[130] Pokud se v textu této práce hovoří pouze o jedné z těchto kategorií, používá autor označení *přímé* ***požadavky*** *na ochranu ŽP při územním plánování* anebo *nepřímé* ***nástroje*** *na ochranu ŽP při územním plánování*. Pokud jsou obě kategorie uvedeny společně, autor nerozlišuje pojmy ***nástroje*** a ***požadavky***, resp. jeden z nich uvádí v závorce.

[131] V souvislosti s pojednáním o přímých požadavcích ochrany ŽP, je vhodné upozornit na prvky ochrany ŽP, které jsou obsaženy v právních pramenech nejvyšší právní síly, a které z hlediska členění této a následující kapitoly mají povahu přímých nástrojů ochrany ŽP. Pilířem ochrany ŽP naše právního řádu je čl. 7 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který stanoví, že „*stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“. Listina základních práv a svobod, vyhlášená jako usnesení předsednictva České národní rady pod č. 2/1993 Sb., stanoví v čl. 11 odst. 3, že výkon vlastnického práva nesmí mimo jiné poškozovat přírodu a ŽP nad míru stanovenou zákonem, a dále v čl. 35 odst. 1, že každý má právo na příznivé ŽP.

slova smyslu. Koncept udržitelného rozvoje totiž nevyjadřuje bezpodmínečný požadavek na ochraně ŽP, ale požadavek vyváženého vztahu mezi různými zájmy, jež některé zájem na ochraně ŽP podporují a některé ho ale naopak mohou spíše potlačovat. Jedná se o vztah mezi ekologickým, ekonomickým a sociálním pilířem, na nichž URÚ spočívá.

Jak již bylo výše uvedeno, demonstrativní výčet úkolů územního plánování obsahuje § 19 StZ. S ochranou ŽP souvisí v podstatě většina těchto cílů. Úkolem územního plánování vztahujícím se k ŽP tedy je:

- zjišťovat a posuzovat stav území jako přírodní hodnoty,
- stanovovat koncepci rozvoje území s ohledem na hodnoty a podmínky území,
- prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, jejich přínosy, problémy a rizika, a to s ohledem na veřejné zdraví, životní prostředí a geologickou stavbu území,[132]
- stanovovat podmínky pro provedení změn v území s ohledem na stávající charakter a hodnoty území,
- vytvářet v území přírodě blízkým způsobem podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků,
- určovat nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území,
- vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů, před negativními vlivy záměrů na území a navrhovat kompenzační opatření, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak,
- regulovat rozsah ploch pro vyžívání přírodních zdrojů a
- uplatňovat poznatky mimo jiné také z ekologie a památkové péče.

Lze shrnout, že úkoly ÚP obsahují odkazy na ochranu ŽP v poměrně četné míře. Stejně ovšem, jako při vymezení obsahu pojmu URÚ některé úkoly podle § 19 reprezentují zájmy, které mohou ve výsledku ŽP spíše poškozovat. Jedná se především o tyto úkoly ÚP:

- stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb,
- stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitní bydlení,
- prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území a

[132] Ustanovení § 19 odst. 1 písm. c) StZ ale současně s faktory souvisejícími s ŽP uvádí, že potřeba změn má být prověřena a posouzena s ohledem na vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání.

- vytvářet v území podmínky pro zajištění civilní ochrany.

Pouhé vymezení úkolů ÚP bez stanovení sankcí za jejich nedodržení by nebylo příliš účelné. StZ proto v ustanoveních upravujících dokumenty ÚPD a ÚR stanoví, že orgán územního plánování přezkoumá mimo jiné také soulad příslušného návrhu s cíli a úkoly ÚP a pokud dojde závěru, že návrh je s nimi v rozporu, navrhne příslušnému orgánu jejich zamítnutí.

Podle autora této práce je velmi důležité klást důraz na části ustanovení § 68 odst. 1 písm. b) StZ a § 90 písm. b) StZ, které stanoví, že soulad s cíli a úkoly ÚP je třeba posuzovat zejména s ohledem na charakter území. Je potřeba totiž pečlivě rozlišovat území různých typů s různými charakteristickými vlastnostmi, které jsou rozhodující pro to, jak důležité je jednotlivé složky ŽP v daném území chránit. Ochranou charakteru území – jeho vlastních zvláštních hodnot – se zvláště zabývá zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

StZ obsahuje požadavky na to, kdy a jakým způsobem má být zájem na ochraně ŽP v procesu ÚP uplatněn. Již ale nestanoví, v čem v daném případě ochrana ŽP spočívá, což upravují jednotlivé tzv. *složkové* zákony o ochraně ŽP, kterými se zabývají následující části této práce.

Cílem našeho právního řádu je dosáhnout efektivní ochrany ŽP v územním plánování skrze vazby mezi těmito složkovými zákony a postupy podle StZ. Jak již bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, následující části popisují ustanovení, které mají význam pro územně plánovací činnost.

5.2 Ochrana zemědělského půdního fondu

Vymezení pojmu *zemědělský půdní fond* (dále jen „**ZPF**“) obsahuje § 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „**ZOZPF**“), který stanoví, že ZPF tvoří zemědělská půda, půda dočasně neobdělávaná,[133] rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby.[134]

[133] Podle § 1 odst. 2 ZOZPF jsou zemědělskou půdou pozemky, které jsou zemědělsky obhospodařované. Jedná se o ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, louky a pastviny. Půdou dočasně neobdělávanou je podle stejného ustanovení půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není.

[134] Nezemědělskou půdou potřebnou k zajišťování zemědělské výroby jsou např. polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou apod.

Z hlediska ochrany ZPF je klíčová část čtvrtá ZOZPF, která se jmenuje *Zásady ochrany ZPF*. Základní zásada ochrany ZPF lze označit jako požadavek nezmenšování rozlohy zemědělské půdy. Podle § 4 ZOZPF má být k nezemědělským účelům použita především nezemědělská půda, tedy zejména nezastavěné a nedostatečně využité pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení.

Pokud je však nutné přeci jen přistoupit k vynětí pozemku ze ZPF je třeba dbát na to, aby byla co nejméně narušena organizace ZPF, zásadně odnímat jen nejnutnější plochy, při umisťování směrových a liniových staveb, co nejméně ztěžovat obhospodařování ZPF a vytvářet podmínky a provést takové terénní úpravy, které umožní rekultivaci dotčené plochy po ukončení povolené nezemědělské činnosti.

Přímá ochrana ZPF při územně plánovací činnosti je zakotvena v § 5 ZOZPF, podle kterého jsou pořizovatelé a projektanti ÚPD a ÚPP povinni řídit se zásadami ochrany ZPF (§ 4 ZOZPF) a navrhovat taková řešení, která budou nejvýhodnější z hlediska ochrany ZPF.

Vyhláška č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, stanoví mimo jiné detailní postupy sloužící k zajištění ochrany ZPF při zpracování a projednání ÚPD a ÚPP.

5.3 Ochrana lesa

Stanovení předpokladů pro zachování, péči a obnovu lesa je účelem zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (dále již jen „**LZ**“). Podle § 2 písm. a) LZ se lesem rozumějí lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Co se má na mysli lesními porosty, je celkem zřejmé, § 2 písm. c) LZ stanoví, že lesními porosty se rozumějí stromy a keře lesních dřevin, které v daných podmínkách plní funkce lesa. Složitěji již působí pojem *pozemky určené k plnění funkcí lesa* (dále již jen „**PUPFL**“). Na základě § 3 LZ lze konstatovat, že PUPFL jsou *lesní pozemky*[135] a tzv. *jiné pozemky.*[136]

[135] Podle § 3 odst. 1 LZ jsou lesními pozemky pozemky s lesními porosty, plochy, na nichž byli lesní porosty pouze dočasně odstraněny, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty do šířky 4 m.

[136] Těmito jinými pozemky jsou podle § 3 odst. 2 LZ pozemky, které nejsou součástí ZPF a které s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství. Jedná se o zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, ostatní plochy, pozemky nad horní hranicí dřevinné vegetace, lesní pastviny a políčka pro zvěř.

LZ nestanoví tak jednoznačně jako ZOZPF požadavek na nezmenšování rozlohy plochy PUPFL. Nástroje sloužící k zachování rozlohy PUPFL jsou v LZ roztříštěny do několika ustanovení.

Základní pravidlo obsahuje § 13 odst. 1 LZ, který stanoví, že využití PUPFL k jiným účelům je zakázáno. Aby na těchto pozemcích mohl být realizován záměr, který není funkcí lesa,[137] musí být daný pozemek odňat z kategorie PUPFL (viz následující kapitola). Podle § 13 odst. 2 LZ mají být k realizaci těchto jiných záměrů (jiných než je funkce lesa) přednostně využívány pozemky, které jsou z hlediska funkce lesa méně významné[138] a realizace těchto jiných záměrů má co nejméně narušit hospodaření v lese a plnění jeho funkcí. Dále má být dbáno na to, aby nedocházelo k nevhodnému dělení lesa a k ohrožení sousedních lesních porostů, narušování zařízení sloužících lesnímu hospodářství. Zvláště LZ uvádí, že zřizování pozemních komunikací a průseku nesmí způsobit zvýšené ohrožení lesa vlivem větru a vodní eroze.

Projektantům a pořizovatelů ÚPD zvláštní povinnosti ukládá § 14 odst. LZ. Tyto osoby jsou povinny dbát zájmu na zachování lesa, řídit se ustanoveními LZ a navrhovat taková řešení, která jsou z hlediska zachování lesa, ochrany ŽP a ostatních celospolečenských zájmů nejvhodnější. Je zřejmé, že dostát všem těmto požadavkům a skloubit zájem na ochraně ŽP s tím, co LZ označuje jako „ostatní celospolečenské zájmy“, může být v mnoha případech takřka nemožné.

Jak již bylo nastíněno výše, aby bylo možné na PUPFL realizovat jiný záměr, než je plnění funkce lesa, musí dojít k jejich odnětí z PUPFL. Tento institut ovšem nezasahuje do tvorby dokumentů ÚPD, ale spíše do procesu již konkrétního rozhodování v území. Z hlediska ochrany ŽP je zvláště významná druhá věta § 15 odst. 2 LZ, která stanoví, že v lesích ochranných a v lesích zvláštního určení nesmí nové stavby narušit plnění funkcí, pro které byly tyto lesy vyhlášeny za lesy ochranné nebo za lesy zvláštního určení.

[137] Podle § 2 písm. b) jsou funkce lesa ty přínosy, které jsou podmíněné existencí lesa.

[138] LZ funkce lesa rozděluje na produkční a mimo produkční (§ 2 písm. b)). Podle převažujících funkcí se lesy člení na lesy ochranné, zvláštního určení a hospodářské.

5.4 Ochrana přírody a krajiny

Klíčovým právním předpisem pro ochranu přírody a krajiny je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále již jen „**ZOPK**“). Tento právní předpis komplexně upravuje obecnou ochranu veškeré přírody a krajiny a dále zvláštní ochranu určitých jejích vybraných částí a ochranu vyplývající z požadavků evropského komunitárního práva.[139] Vzhledem k velmi široce vymezenému účelu ZOPK, kterým je podle jeho § 1 přispění k udržování a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvoření v ČR soustavy Natura 2000, je mnohem obtížnější než v případě ZOZPF a LZ označit v rámci ZOPK nástroje, které by v procesu územního plánování přímo prosazovaly zájem na ochraně ŽP, jejichž popis je cílem této kapitoly. Je zřejmé, že ustanovení, která upravují obecnou ochranu rostlin a živočichů a ustanovení o zvláštní ochraně některých rostlin a živočichů přímo k ovlivnění územně plánovací činnosti nesměřují. Nicméně zhledem ke komplexní povaze ŽP, coby celistvého a vzájemně propojeného systému, lze jistě i v těchto případech nepřímé vazby najít. Významným pojítkem mezi druhovou ochranou a územně plánovací činností jsou ustanovení upravující tzv. soustavu NATURA 2000. Další jednoznačně oddělitelnou oblastí úpravy ZOPK je jeho část třetí, která upravuje tzv. *zvláště chráněná území*, která mají z vlastní podstaty své existence na územně plánovací činnost, která se jich týká, zásadní vliv. Pro ostatní části území ČR má ZOPK z hlediska územního plánování význam zejména zajišťováním péče o vhled a přístupnost krajiny (§ 2 odst. 1 ZOPK), která se projeví zejména v ochraně tzv. *krajinného rázu*. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. g) ZOPK vztah k územně plánovací činnosti vymezuje tak, že ochrana přírody a krajiny se podle ZOPK zajišťuje spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny.

5.4.1 Systémy ekologické stability

ZOPK zavádí zvláštní institut sloužící k ochraně ŽP, jehož celý název zní *územní systém ekologické stability krajiny*. ZOPK však pro tento institut zavádí legislativní zkratku - *systém ekologické stability* (dále již jen „**SES**“). O důležitosti SES vypovídá jeho první místo ve

[139] Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 346

výčtu institutů, kterými ZOPK ochranu přírody a krajiny zajišťuje (§ 2 odst. 2 písm. a) ZOPK). Definici SES obsahuje § 3 odst. 1 písm. a) ZOPK, podle kterého SES je vzájemně propojeným souborem přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu.

SES měly vazby především na dříve platný stavební zákon – zákon č. 50/1976 Sb. Podle § 9 tohoto zákona měl územní plán velkého územního celků[140] mimo jiné stanovit územní systémy ekologické stability (SES). Při pátrání po funkci SES v územním plánování lze mezi odbornou veřejností nalézt názor, že SES je jeden z limitů využití území.[141] Podle autora této práce však takovýto vztah mezi těmito dvěma pojmy z ustanovení StZ explicitně nevyplývá.

ZOPK v § 4 odst. 1 stanoví společnou působnost orgánů územního plánování a orgánů ochrany přírody při vymezování a hodnocení SES. Samotný StZ ovšem tuto působnost orgánů územního plánování nikterak blíže neupravuje. Z ustanovení StZ ani ZOPK vzájemný poměr orgánů územního plánování a orgánů ochrany přírody k SES zřetelně nevyplývá, nicméně již zmíněný § 4 odst. 1 ZOPK zmocňuje MŽP, aby prováděcím právním předpisem k tomuto zákonu podrobnosti vymezení a hodnocení SES vymezilo.

Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Podle této vyhlášky vymezení SES stanoví nejprve orgán ochrany přírody v tzv. *plánu systému ekologické stability*. Tyto plány SES poté schvaluje příslušný orgán územního plánování, a to v ÚPD nebo ÚR.

StZ SES nevěnuje příliš velkou pozornost. Z ustanovení, které upravují jednotlivé nástroje územního plánování, jej zmiňuje pouze § 30 StZ týkající se územní studie. Nicméně skutečnost, že dokumenty ÚPD mohou vymezovat SES, jasně vyplývá z § 170 StZ, který upravuje účely vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám. Také jednotlivé přílohy vyhlášky č. 500/2006 Sb., které upravují obsah jednotlivých dokumentů ÚPD, uvádějí v různých souvislostech SES.

[140] Územní plán velkého územního celku podle § 26 zákona č. 50/1976 Sb. pro své území schvaloval kraj. Podle nynějšího StZ jsou dokumenty ÚPD na úrovni krajů ZÚR.

[141] Viz http://slon.fsv.cvut.cz/lama/?p=59

Nicméně základní pravidlo pro přístup k SES a pro jeho ochranu obsahuje již zmíněný § 4 odst. 1 ZOPK, podle kterého je ochrana SES povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků, které tvoří jeho základ.

5.4.2 Významné krajinné prvky a krajinný ráz

Instituty sloužícími k ochraně charakteru krajiny podle ZOPK jsou *významný krajinný prvek* (dále již jen „**VKP**“) a již zmíněný *krajinný ráz* (dále již jen „**KR**“).

ZOPK v § 3 odst. 1 písm. b) stanoví obecnou charakteristiku VKP. Jedná se o ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotnou část krajiny, která utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability. Zároveň stejné ustanovení stanoví, že VKP jsou všechny lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera údolní nivy a dále i jiné části krajiny, které orgán ochrany přírody jako VKP zaregistruje.[142] Základní pravidlo přímé ochrany VKP, na které musí být při územně plánovací činnosti brán ohled, obsahuje první a druhá věta § 4 odst. 2 ZOPK. Podle tohoto ustanovení jsou VKP chráněny před poškozováním a ničením a využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce.

KR je podle § 12 odst. 1 ZOPK zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti.

Jak již bylo výše uvedeno je obtížné zcela jednoznačně rozdělit nástroje (požadavky) ochrany ŽP v ÚP na *přímé* a *nepřímé*. Přímý požadavek zvláštního zákona, na který v četné míře odkazuje StZ lze nalézt v první větě již uvedeného § 12 odst. 1 ZOPK, který stanoví, že KR je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Druhá věta tohoto odstavce mimo jiné poukazuje na vztah mezi KR a VKP. VKP je důležitou součástí KR, který určuje charakter a povahu KR. Lze také říci, že VKP je vedle např. zvláště chráněných území a kulturních dominant krajiny nejvýraznějším a nejreprezentativnějším projevem KR. KR není institutem, k jehož vzniku by bylo třeba registrace nebo vyhlášení příslušným orgánem státní správy ani se nejedná o institut vztahující se pouze k vybraným územím a plochám.

[142] Podle § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK se jedná zejména o mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy, naleziště nerostů a zkamenělin, umělé i přirozené skalní útvary, výchozy a odkryvy. ZOPK v § 3 odst. 1 písm. g) vytváří kategorii tzv. zvláště chráněné části přírody, kterou může být např. část krajiny, geologický útvar, strom, živočich, rostlina nebo nerost, pokud je vyhlášen ke zvláštní ochraně státním orgánem. Tyto zvláště chráněné části přírody jsou vyňaty z kategorie VKP, neboť mají svůj vlastní přísnější režim ochrany.

Každá část povrchu území ČR má svůj KR. Jedná se tedy o nejobecnější prostředek ochrany vzhledu zemského povrchu na území ČR.

ZOPK v § 12 stanoví obecné požadavky na ochranu KR, které by se z povahy věci měli v prvé řadě vztahovat na územně plánovací činnost. Základní ochrana spočívá v tom, že podle § 12 odst. 1 ZOPK je KR chráněn před činnostmi, které by snižovali jeho estetickou a přírodní hodnotu. Podle stejného odstavce mají být dále zásahy do KR spočívající zejména v umisťování a povolování staveb prováděny pouze s ohledem na zachování VKP,[143] zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka a vztahů v krajině. K ochraně zvláště významného KR, který není chráněn v rámci zvláště chráněných území (část třetí ZOPK) může orgány ochrany přírody zřídit *přírodní park* (§ 12 odst. 3 ZOPK).

Jak již bylo uvedeno výše každá část povrchu ČR má svůj vlastní KR, požadavky na jeho ochranu podle § 12 odst. 1 ZOPK jsou tedy aplikovatelné na celém území ČR. Uplatnění tohoto pravidla je omezeno v § 12 odst. 3 ZOPK, podle kterého se KR neposuzuje v zastavěném území a nezastavitelných plochách, pro které je ÚP nebo RP stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany KR jsou dohodnuté s orgánem ochrany přírody.

K realizaci záměrů, které mohou změnit KR je podle § 12 odst. 2 ZOPK nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podle systematiky této a následující kapitoly, se jedná o tzv. *nepřímý nástroj ochrany ŽP v rámci ÚP* a bude tedy zmíněn v následující kapitole.

Nicméně i přes výše uvedené zákonem stanovené charakteristiky VKP a KR je vhodné na sjednocení jasného výkladu obou pojmů stále pracovat. Současná právní úprava stále ještě nezaručuje jednotný postup orgánů ochrany přírody a jejich rozhodování stále není dostatečně předvídatelné. Zejména je třeba jasně vymezit hodnoty území, které v konkrétních případech tvoří KR.[144]

5.4.3 Zvláště chráněná území

ZOPK upravuje šest kategorií zvláště významných území, která vzhledem ke své vysoké přírodovědecké a estetické hodnotě podléhají režimu zvýšené zvláštní ochrany. ZOPK tato

[143] Ohledně zásahu do VKP srov. též Doucha, Pavel: Významné krajinné nevylučovat! Nejvyšší správní soud přezkoumává souhlasy samostatně, Via Iuris, 2003, č. 4, str. 5, ASPI ID: LIT24049CZ

[144] Viz Mana, Vladimír: Poznámky k aplikaci zákona o ochraně přírody a krajiny v praxi aneb vadná aplikace = bič na vlastníky a investory, Bulletin advokacie, 2008, č. 7, str. 69, ASPI ID: LIT30578CZ

území označuje jako *zvláště chráněná území* (dále již jen „**ZCHÚ**“). Jedná se o národní parky (dále již jen „**NP**“), chráněné krajinné oblasti (dále již jen „**CHKO**“), národní přírodní rezervace (dále již jen „**NPR**“), přírodní rezervace (dále již jen „**PR**“), národní přírodní památky a přírodní památky.

ZOPK pro NP, CHKO, NPR a PR stanoví tzv. *základní ochranné podmínky*, které jsou vždy stejné pro všechny ZCHÚ příslušné kategorie. *Bližší ochranné podmínky* lze pro jednotlivé konkrétní ZCHÚ stanovit zákonem pro NP, nařízením vlády pro CHKO, a pro NPR, PR, národní přírodní památky a přírodní památky je může stanovit příslušný orgán ochrany přírody.

Vhledem ke zvláštní zvýšené ochraně ZCHÚ není třeba o těchto územích zvláště podrobně pojednávat, neboť ochrana ŽP při územně plánovací činnosti je pro tato území zvláště podrobně upravena. Následující výklad pojedná i o stanoviskách orgánů ochrany přírody týkajících se ZCHÚ (*nepřímých nástrojích ochrany ŽP*) a v následující kapitole, tedy již autor nebude o ZCHÚ pojednávat.

Ze zvláštních ochranných podmínek, stanovených ZOPK plyne, že na území prvních zón NP a CHKO a na celém území NPR a PR je mimo jiné zakázáno především povolovat a umisťovat nové stavby. Na území první zóny CHKO a na celém území NPR je dále mimo jiné zakázáno povolovat a měnit využití území a těžit nerosty a humolity.[145] Pro národní přírodní památky a přírodní památky ZOPK v § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 obdobně stanoví, že jejich změny, poškození nebo jejich hospodářské využití, které by vedlo k jejich poškození, jsou zakázány.[146] ZOPK umožňuje ze zákazů stanovených v základních ochranných podmínkách jednotlivých ZCHÚ udělit výjimku. Podmínkou však je, aby veřejný zájem na záměru, pro který bude daná výjimka udělena, výrazně převažoval nad zájmem na ochraně přírody (§ 43 ZOPK). O jednotlivých výjimkách rozhoduje vláda.

Podle § 44 odst. 1 ZOPK je třeba na území NP nebo CHKO k ohlášení stavby, vydání ÚR, vydání územního souhlasu a k vydání dalších rozhodnutí podle StZ pořídit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Podle § 44 odst. 2 toto závazné stanovisko není třeba, jde-

[145] Humolity jsou hořlavé organogenní sedimenty uhelné řady, viz On-line Geologická encyklopedie, http://www.geology.cz/aplikace/encyklopedie/term.pl?kaustobiolit

[146] Zákazy uvedené v § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 ZOPK nejsou sice označeny jako „základní ochranné podmínky“ z materiálního hlediska se však o základní ochranné podmínky jedná, neboť jde o zákazy, které jsou stejné pro všechny ZCHÚ dané kategorie.

li o stavbu v souvisle zastavěném území obce ve čtvrté zóně CHKO a tato obec má schválenou ÚPD, ke které je zpracované stanovisko orgánu ochrany přírody.

ZOPK v § 37 upravuje ochranná pásma ZCHÚ, která mohou být vyhlášena, pokud je třeba zabezpečit ZCHÚ před rušivými vlivy z okolí. Pokud nedojde k vyhlášení ochranného pásma, je jím přímo ze zákona území do vzdálenosti 50 m od hranic ZCHÚ. Ke stavební činnosti, terénním úpravám a dalším záměrům v těchto ochranných pásmech je třeba nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody (§ 37 odst. 2 ZOPK).

5.5 Uplatnění přímých požadavků na ochranu ŽP ve StZ

Výše uvedené *přímé požadavky na ochranu ŽP* by podle autora této práce měly být primárními pravidly, která se uplatní v procesu tvorby dokumentů územního plánování a záměrů, pro něž se žádá o vydání ÚR. Jejich zohlednění by mělo předcházet žádosti o potřebný podklad DO. Náplň činnosti DO hájících zájem na ochraně ŽP, by neměla spočívat v kritice a upozorňování na zcela zřejmé porušení základních zákonných požadavků na ochranu ŽP. K tomu, aby výše uvedené přímé požadavky na ochranu ŽP nebyli pouhými právně nevynutitelnými prohlášeními proklamativní povahy, je třeba stanovit za jejich nedodržení sankce.

Podle autora této práce ustanovení obsahující tyto sankce obsahuje StZ. Ustanovení § 40 StZ o ZÚR, § 53 StZ o ÚP, § 68 StZ o RP a § 90 StZ o ÚR obsahují výčet kritérií, s kterými má být návrh příslušného dokumentu či příslušný záměr v souladu. Případný nesoulad má vést k jejich zamítnutí. Mezi těmito kritérii je i požadavek na soulad příslušného návrhu či záměru s požadavky zvláštních právních předpisů.[147] Těmito zvláštními právními předpisy bezpochyby jsou výše uvedené zákony o ochraně jednotlivých složek ŽP. Všechna uvedená ustanovení StZ rovněž vyžadují soulad jednotlivých návrhů a záměrů s cíly a úkoly územního plánování. Podle § 18 odst. 3 StZ orgány územního plánování mimo jiné také

[147] Soulad s požadavky zvláštních právních předpisů nevyžaduje pouze § 68 odst. 1 StZ, který upravuje kritéria přezkumu návrhu RP. Podle autora této práce není důvod k tomu, aby se přezkum návrhu RP v tomto směru odlišovat od rozsahu přezkumu ostatních návrhů dokumentů ÚPD a záměru, pro který se žádá o vydání ÚR. Tento závěr lze vyvodit i z odborné literatury. Srov. Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, str. 167: „*Soulad návrhu regulačního plánu s požadavky, které jsou totožné jako u posuzování žádosti o vydání územního rozhodnutí stavebním úřadem (srov. § 90 StavZ) přezkoumává pořizovatel …*“.

konkretizují ochranu veřejných zájmů, tedy i zájmu na ochraně ŽP, které vyplývají ze zvláštních právních předpisů.

Shrnutí kapitoly

Autor této práce za *přímé požadavky ochrany ŽP v územním plánování* v podstatě považuje právní normy, které přímo upravují ochranu jednotlivých složek ŽP. StZ upravující územní plánování není rozhodně právním předpisem vyšší právní síly než jednotlivé „*složkové*“ zákony o ochraně ŽP. I když se některá výše uvedená ustanovení *složkových* zákonů na územně plánovací činnost explicitně neobrací (např. § 4 ZOZPF nebo § 13 LZ), jejich nesporný vliv na územní plánování spočívá v jejich pouhé existenci. Mezi přímé požadavky na ochranu ŽP jsou v této kapitole zařazeny i některá ustanovení StZ. Tato ustanovení jsou podle autora této práce *přímými požadavky ochrany ŽP v územním plánování* z toho důvodu, že přímo (bezprostředně) vyžadují zohlednění zájmu na ochraně ŽP v územně plánovací činnosti. Tato ustanovení však nestanoví, v čem konkrétní ochrana ŽP spočívá. Implicitně, ale v řadě případů též explicitně, tedy odkazují na ustanovení jednotlivých složkových zákonů. Vzhledem k tomu co bylo řečeno v úvodu tohoto odstavce, by se dalo teoreticky zamýšlet nad tím, zda je jejich existence v StZ nutná a zda některé jejich důsledky by nebyli i beztak způsobeny složkovými předpisy o ochraně ŽP. S ohledem na princip právní jistoty a princip legality správy je však jejich přítomnost ve StZ nanejvýš vhodná.

Vztah přímých a nepřímých požadavků (nástrojů) ochrany ŽP lze podle autora této práce vymezit tak, že *přímé požadavky* reprezentují zájem na ochraně ŽP v územním plánování, a *nepřímé nástroje ochrany ŽP* (viz následující kapitola) slouží ke kontrole míry poškozování ŽP při územně plánovací činnosti.

Autor znovu pokládá za vhodné upozornit na skutečnost, že vytvoření kategorie *přímých a nepřímých požadavků (nástrojů) ochrany ŽP v územním plánování*, je jeho vlastním pokusem o teoreticko-právní vědecké bádání. Autor si je s pokorou nezkušeného kandidáta právnického řemesla vědom smělosti, neerudovanosti a možných nepřesností tohoto členění.

6 Nepřímé nástroje ochrany ŽP při územním plánování

Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, *nepřímé nástroje ochrany ŽP* spočívají zejména v zařazení procesních postupů do jednotlivých fází činností při územním plánování, v jejichž důsledku má dojít k zvláštnímu prověření a posouzení potenciálního ohrožení ŽP. Klíčové postavení v těchto postupech zaujímají ***DO***, jejichž úkol spočívá v uplatňování ***stanovisek*** a ***závazných stanovisek*** k jednotlivým dokumentům. O těchto institutech bylo již pojednáno v kapitole 4. Jednotlivé *složkové* právní předpisy ochrany ŽP, které jsou uvedeny v následujících částech práce, příp. jejich prováděcí právní předpisy, stanoví obsah těchto *(závazných) stanovisek* – jednotlivé zájmy v rámci ochrany ŽP, ke kterým se mají *(závazná) stanoviska* vyjádřit, hlediska jejich posuzování atd. *Složkové* právní předpisy tedy obsahují hmotně-právní úpravu obsahu *(závazných) stanovisek*. Ustanovení StZ upravují, v jakých fázích procesu pořizování a vydávání nástrojů územního plánování a jejich jednotlivých dokumentů mají být tato *(závazná) stanoviska* uplatněna, a jakým způsobem jejich obsah územně plánovací činnost ovlivní. Jedná se tedy o vztahy spíše procesně-právní povahy. O těchto ustanoveních St bylo pojednáno v kapitole 4. Zvláštním případem jsou ustanovení týkající se posuzování vlivů na ŽP, o kterých je pojednáno v této kapitole. Jedná se o poměr speciality úpravy StZ vůči právnímu předpisu obsahujícímu obecnou úpravu institutu posuzování vlivů na ŽP.

6.1 Zemědělský půdní fond

ZOZPF obsahuje několik ustanovení, které upravují podkladové materiály pro vydávání správních aktů podle StZ, které jsou buď *stanovisky*, nebo *závaznými stanovisky* ve smyslu § 4 StZ.

Předně podle celkem jednoznačné úpravy § 5 odst. 2 ZOZPF orgány ochrany ZPF uplatňují z hlediska ochrany ZPF *stanoviska* k ÚPD a k návrhu vymezení zastavěného území, a podle druhého odstavce stejného paragrafu ÚR nebo územní souhlas, kterými má být dotčen ZPF, může stavební úřad vydat až na základě *souhlasu* orgánu ochrany ZPF, který je *závazným stanoviskem* podle SŘ.

Část pátá ZOZPF upravuje proces odnětí půdy ze ZPF, ke kterému se přistupuje v případech potřeby využití této půdy k nezemědělským účelům. V závislosti na povaze nezemědělského záměru, který má být na odňaté půdě realizován, lze rozlišovat odnětí trvalé

a dočasné. K vlastnímu odnětí půdy ze ZPF nicméně ale z formálního hledisko dojde vlastně až tehdy, když na základě rozhodnutí vydaného podle zvláštních právních předpisů (např. stavebního povolení) katastrální úřad provede změnu druhu pozemku v katastru nemovitostí (§ 10 odst. 3 ZOZPF).[148]

K odnětí půdy ze ZPF je podle § 9 odst. 1 ZOZPF třeba získat ***souhlas*** orgánu ochrany ZPF. Tento souhlas je podle § 21 odst. 2 ZOZPF *závazným stanoviskem*, které je nezbytným předpokladem k vydání ÚR a dalších rozhodnutí podle StZ,[149] který je vůči ZOZPF ve smyslu § 9 odst. 1 ZOZPF zvláštním předpisem. Žádost o souhlas k odnětí půdy ze ZPF podává ten, v jehož zájmu má k tomuto odnětí dojít (§ 9 odst. 4 ZOZPF). Souhlas s odnětím mimo jiné stanoví nezbytné podmínky k zajištění ochrany ZPF.

ZOZPF v § 10 potvrzuje, co bylo již bylo naznačeno výše v části zabývající se obecným pojednáním o *závazném stanovisku,* a sice že souhlas k odnětí půdy ze ZPF je závaznou součástí finálního rozhodnutí, kvůli kterému se souhlas s odnětím vydává. Žadatel je povinen plnit podmínky v souhlase s odnětím stanovené, a to ode dne kdy finální rozhodnutí nabylo právní moci. Souhlas s odnětím zcela sleduje právní osud finálního rozhodnutí, kvůli kterému byl vydán.

K provedení § 9 a 10 ZOZPF obsahuje již v předchozí kapitole zmíněná vyhláška č. 13/1994 Sb. úpravu postupů při odnímání půdy ze ZPF.

6.2 Les

LZ je vystaven na podobných principech jako ZOZPF. *Závazným stanoviskem* pro rozhodnutí podle StZ, které se dotýkají zájmů chráněných LZ, je podle § 14 odst. 2 LZ ***souhlas*** příslušného orgánu státní správy lesů. Tento souhlas je zapotřebí i v případech, kdy se dotčený pozemek nalézá ve vzdálenosti do 50 m od okraje lesa.

[148] Změnu druhu pozemku katastrální úřad zřejmě neučiní na základě ÚR o umístění stavby nebo zařízení, tedy finálního rozhodnutí, pro které je souhlas s odnětím půdy ze ZPF vydáván, ale až na základě stavebního povolení, tedy rozhodnutí, které již bezprostředně předchází vlastní realizaci záměru. Tento závěr vyplývá z poznámky pod čarou u § 10 odst. 3 ZOZPF, nicméně je třeba si uvědomit, že tato poznámka není aktualizovaná a vztahuje se k dříve platnému stavebnímu zákonu. Základními právními předpisy, které upravují katastr nemovitostí, jsou zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon).

[149] Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 289

LZ obdobně jako ZOZPF upravuje odnětí pozemků z PUPFL, nicméně tento proces oproti úpravě odnětí pozemků ze ZPF vykazuje jisté odlišnosti. ZOZPF neupravuje vlastní rozhodnutí o odnětí pozemku ze ZPF, ale vydávání souhlasu k tomuto odnětí, který je podkladem pro rozhodnutí, na základě kterého, příp. některého z navazujících rozhodnutí (stavební povolení), dojde k vlastnímu odnětí pozemku ze ZPF. Tento souhlas není správním rozhodnutím. Oproti tomu LZ v hlavě druhé, oddílu čtvrtém – Odnětí pozemků a omezení jejich užívání – upravuje samostatné správních rozhodnutí, kterým se rozhoduje o odnětí pozemku z PUPFL (dále již jen „**odnětí**“) nebo o omezení využívání pozemku pro plnění funkcí lesa (dále již jen „**omezení**“). Podle § 15 odst. 1 LZ je „*odnětím“* uvolnění pozemku pro jiné využití, než je plnění funkcí lesa. Podle stejného odstavce, je „*omezením“* stav, kdy na dotčeném pozemku nemohou být plněny v funkce lesa v obvyklém rozsahu.

Sled jednotlivých kroků směřujících k povolení umístění stavby nebo zařízení na PUPF je tedy následující. Nejprve je třeba podle § 14 odst. 2 LZ dosáhnout *souhlasu* příslušného orgánu státní správy lesů, který je *závazným stanoviskem* pro vydání ÚR nebo územního souhlasu. Teprve poté, až příslušné ÚR nabude právní moci, příp. územní souhlas platnosti, lze rozhodnout o *odnětí* nebo *omezení*.[150] Pokud je třeba k realizaci záměru stavební povolení nebo jiné rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, nemůže být započato s odlesňováním pozemků dříve, než toto rozhodnutí nabude právní moci (§ 16 odst. 3 LZ).

LZ v § 16 upravuje náležitosti rozhodnutí o *odnětí* nebo *omezení*, dobu jejich platnosti a jejich případnou změnu. Obsah žádosti o vydání rozhodnutí o odnětí nebo omezení stanoví Ministerstvo zemědělství ve vyhlášce č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa.

6.3 Příroda a krajina

Pokud má dojít k zásahu, který může mít za následek poškození nebo zničení VKP nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, je podle § 4 odst. 2 ZOPK nutné, aby si ten, kdo takovýto zásah zamýšlí, opatřil *závazné stanovisko* orgánu ochrany přírody. ZOPK ve stejném odstavci demonstrativně vypočítává, že takovýto zásah může spočívat zejména v umisťování staveb, pozemkových úpravách, změnách kultur pozemku, odvodňování vodních toků a nádrží a těžbě nerostů.

[150] Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 298

O nutnosti *souhlasu* orgánu ochrany přírody k umísťování a povolování staveb a k jiným činnostem, které by mohli snížit nebo změnit KR - krajinný ráz (§ 12 odst. 2 ZOPK), byla již zmínka v předchozí kapitole. Toto ustanovení vyvolává četné otázky týkající se vzájemného vztahu ekonomického přínosu konkrétního záměru a míry, v jaké dojde ke změně KR. Problémy vyvstávají při praktické aplikaci § 12 odst. 2 ZOPK, a to s ohledem na § 1 ZOPK, podle kterého je nutné při plnění účelu ZOKP zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry. Je zřejmé, že samotné ovlivnění krajinného rázu nemůže bez dalšího odůvodňovat nesouhlas orgánu ochrany případy s realizací daného záměru. Odborná literatura uvádí, že ekonomický přínos může být důvodem pouze přiměřeného zásahu do krajinného rázu.[151] Tento názor se opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007,[152] který uvádí, že „*zohlednění ekonomického přínosu je namístě pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš velký, není možné jej vyvážit o to větším ekonomickým přínosem, lze-li najít alternativní řešení zasahující do krajinného rázu méně, a přitom ještě z hlediska hospodárnosti vhodné*“. Tentýž rozsudek dále uvádí, že § 1 ZOPK v poslední větě „*nestanoví tedy povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasažení krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyvažuje zásah do krajinného rázu*“.[153]

Pro úplnost je ještě vhodné doplnit, že § 12 odst. 2 ZOPK zmocňuje MŽP k případnému stanovení podrobností týkajících se ochrany KR obecně závazným právním předpisem. Prováděcí vyhláška k ZOPK (vyhláška č. 395/1992 Sb.) však ochranu KR nikterak blíže neupravuje. Další ustanovení o ochraně KR obsahují pouze podzákonné právní předpisy, které se týkají ZCHÚ.

Úpravě *stanovisek* a *závazných stanovisek* podle StZ odpovídá § 90 odst. 1 ZOPK, který stanoví, že *souhlasy* a *stanoviska,* které se podle ZOPK vydávávají jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního předpisu (např. StZ) jsou *závazným stanoviskem* podle SŘ a dále,

[151] Viz Podhrázký, M., Ochrana před zásahem do krajinného rázu, PrFo. – Právní fórum (ASPI, a.s.), 2008, č. 8, str. 368, ASPI ID: LIT30907CZ

[152] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, čj. 2 As 35/2007-75, č. 1498/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz

[153] Je ovšem vhodné dodat, že výše uvedené problémy týkající se změny krajinného rázu, se projeví především ve stavebním řízení.

že *stanoviska* uplatněná k PÚR a ÚPD nejsou správním rozhodnutím, což také odpovídá úpravě *stanovisek* podle § 4 odst. 2 písm. b) StZ.

6.3.1 NATURA 2000

Soustava NATURA 2000 je institutem, který je primárně upraven sekundárními právními předpisy komunitárního práva. Jedná se o jakýsi minimální společný základ územní ochrany ŽP v rámci celé EU.[154] V této části autor souhrnně pojedná o problematice týkající se ochrany soustavy NATURA 2000 při územně plánovací činnosti. Výklad jednotlivých ustanovení nebude tedy rozdělen na *přímé* a *nepřímé* nástroje (požadavky) ochrany ŽP, je však zařazen v této kapitole, neboť ochrana soustavy NATURA 2000 v územním plánování, je zajištěna především skrze ustanovení StZ upravující posuzování vlivů na ŽP, které se vlivu na území soustavy NATURA 2000 zvláště věnují.

Zákonné vymezení soustavy NATURA 2000 obsahuje ZOPK v § 3 odst. 1 písm. p). Oficiální webové stránky soustavy NATURA 2000 ji poněkud stručněji definují jako soustavu chráněných území, které vytvářejí na svém území podle jednotných principů všechny státy EU, a to s cílem zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitou oblast.[155]

Požadavek na vytvoření soustavy NATURA 2000 vychází z předpisů sekundárního komunitárního práva. Jedná se o Směrnici č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (Směrnice o ptácích) a o Směrnici č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Směrnice o stanovištích). Obě směrnice jsou implementovány do právního řádu ČR právě ZOPK, který upravuje právní režim území, chráněných v rámci soustavy NATURA 2000.

Podle obsahu těchto směrnic je soustava NATURA 2000 tvořena dvěma druhy chráněných území. Jedná se o ptačí oblasti (dále již jen „**PtO**“) a evropsky významné lokality (dále již jen „**EVL**“).[156]

---

[154] Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 359

[155] Viz www.nature.cz

[156] V anglickém originále jsou PtO označovány jako *Special Protection Areas* – SPA a EVL *jako Sites of Community Importance* – SCI.

Z hlediska územního plánování je zásadní, jakým způsobem skutečnost, že je nějaké území součástí soustavy NATURA 2000, ovlivní vytváření dokumentů ÚPD, resp. realizaci záměrů v tomto území. Obecně lze říci, že *a priori* neexistuje zákaz nových ekonomických aktivit v těchto území a že záměry, které nebudou poškozovat či ohrožovat území soustavy NATURA 2000 budou moci být realizovány. Vzájemný vztah § 45h a § 45i ZOPK není na první pohled příliš přehledný. Smysl těchto ustanovení lze však vyjádřit tak, že za účelem zjištění vlivu na EVL a PtO budou orgánem ochrany přírody posuzovány ty koncepce a záměry, u kterých je pravděpodobné, že by na tato území mohly mít negativní dopad.[157] Poslední věta § 45i odst. 2 ZOPK stanoví, že ÚPD se posuzuje podle zvláštního právního předpisu, kterým je StZ.

Lze říci, že potenciální negativní vliv na ŽP a tedy i na území NATURA 2000 se presumuje u PÚR a ZÚR. Proto StZ stanoví, že jejich součástí je VVURÚ, jehož součástí je i VVŽP. Pro případy, kdy MŽP ve svém stanovisku k VVŽP stanoví, že PÚR nebo ZÚR mají negativní na území EVL nebo PtO a kdy neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, stanoví StZ v § 34 odst. 2 a § 37 odst. 5 zvláštní způsob, jakým postupovat.

V těchto případech lze PÚR nebo návrh ZÚR přijmout, pokud existuje naléhavý veřejný zájem na jejich přijetí, který převažuje nad zájmem na ochraně dotčených hodnot ŽP a pokud byla přijata kompenzační opatření sloužící k zajištění ochrany a celistvosti území EVL nebo PtO, jež byla dohodnutá s MŽP, které o těchto kompenzačních opatřeních informuje Evropskou komisi.

Ještě vyšší stupeň ochrany podle § 34 odst. 2 a § 37 odst. 5 StZ požívají lokality s tzv. *prioritními typy stanovišť* nebo s tzv. *prioritními druhy.*[158] Pokud má daná koncepce či její návrh podle stanoviska MŽP negativní vliv na tyto lokality, lze ji přijmout z důvodů veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti anebo z důvodů jiných příznivých důsledků na ŽP, jejichž význam je nesporný. Z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu mohou být přijaty pouze na základě stanoviska Evropské komise.

---

[157] Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 362

[158] Podle § 3 odst. 1 písm. n) a o) ZOPK, se jako prioritní označují ty typy evropských stanovišť a evropsky významných druhů, které jsou na území EU ohrožené vymizením (stanoviště), vyžadují zvláštní územní ochranu (druhy), za jejichž zachování mají Evropská společenství zvláštní odpovědnost a které jsou stanovené právními předpisy ES (jedná se o Směrnici o stanovištích a Směrnici o ptácích).

Zda dojde k posouzení vlivů na ŽP u ÚP, závisí podle § 47 odst. 3 StZ na tom, zda DO ve svém stanovisku k návrhu zadání ÚP uplatní požadavek na posouzení vlivů na ŽP ÚP, nebo zda nevyloučí významný vliv na EVL nebo PtO. Pokud krajský úřad ve svém stanovisku k VVŽP (vyhodnocení vlivů na ŽP) stanoví, že ÚP má negativní vliv na území EVL nebo PtO a tento vliv nebyl předmětem posuzování v rámci procesu vydávání ZÚR, postupuje se obdobně podle § 37 odst. 5 StZ. Obdobný mechanizmus obsahují i ustanovení o RP (§ 65 odst. 3 a § 66 odst. 5 StZ).

6.4 Posuzování vlivů na životní prostředí

V této části se bude autor zabývat postavením a funkcí institutu posuzováním vlivů na životní prostředí (dále již jen „**PVŽP**“) v procesu územního plánování.

Předmětem PVŽP v procesu územního plánování je vždy některý z nástrojů územního plánování či jeho jednotlivý dokument. Základní obecnou úpravu PVŽP obsahuje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále již jen „**ZPVŽP**“). Funkce a hmotně-právní i procesně-právní úprava institutu PVŽP v územním plánování se značně liší podle toho, zda předmětem PVŽP jsou koncepční či realizační nástroje územního plánování. Toto rozdělení vyplývá ze zákona ZPVŽP, který rozlišuje dva druhy posuzování, a to podle toho, zda předmětem posuzování je záměr (např. realizační nástroj územního plánování) nebo koncepce (např. koncepční nástroj územního plánování). Pro označení PVŽP týkající se záměrů se v praxi užívá zkratka EIA (*Environmental Impact Assessment*), pro PVŽP týkající se koncepcí SEA (*Strategic Environmental Assessment*).

Úvodem je opět vhodné připomenout, že PVŽP koncepčních nástrojů (PÚR, ZÚR a ÚP) je podle § 19 odst. 2 StZ součástí VVURÚ (viz blíže kapitola 2 této práce). V rámci VVURÚ se zájem na ochraně ŽP musí tedy nutně utkat se zájmy, k jejichž prosazování zpravidla směřuje ekonomický a sociální pilíř konceptu URÚ.

6.4.1 SEA - posuzování vlivů koncepčních nástrojů územního plánování na ŽP

Jako většina institutů týkajících se práva ŽP i tzv. SEA má svůj právní základ v komunitárním právu. Jedná se o Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále již jen „**směrnice SEA**“).

Na rozdíl od PVŽP týkající se realizačních nástrojů, lze říct, že u koncepčních nástrojů územního plánování platí pro PVŽP ZPVŽP v poměrně omezeném rozsahu a předmět jeho úpravy ve značné míře přejímá StZ. Směrnice SEA je tedy transponována nejen v ZPVŽP, ale také v StZ. Vztah obou předpisů (ZPVŽP a StZ) se na první pohled nemusí jevit příliš zřejmým. Při posuzování vlivů koncepčních nástrojů na ŽP je třeba vycházet z § 10i ZPVŽP, který v odstavci 1 stanoví, že při posuzování vlivů PÚR a ÚPD na životní prostředí se postupuje podle StZ a v rozsahu podle § 10i odst. 2 až 5 ZPVŽP. Odborná literatura ohledně poměru ZPVŽP a StZ k posuzování vlivu koncepčních nástrojů územního plánování na ŽP stanoví, že primárně je posuzování vlivů těchto koncepcí na ŽP upraveno ve StZ a tato úprava je doplněna o pravidla zakotvená v § 10i ZPVŽP.[159]

U koncepčních nástrojů územního plánování je PVŽP součástí VVURÚ, což je rozsáhlejší dokument, o kterém byla již řeč v kapitole 2 a který je povinnou součástí PÚR a z dokumentů ÚPD ZÚR a v některých případech ÚP. Vzájemný vztah VVURÚ a PVŽP vyplývá z § 19 odst. 2 StZ.[160]

Posuzování vlivů PÚR a ZÚR na ŽP

U PÚR a ZÚR je VVURÚ a tedy i PVŽP ze zákona jejich nutnou součástí. V procesu posuzování vlivu těchto dvou koncepčních nástrojů na ŽP má MŽP postavení DO (§ 10i odst. 3 ZPVŽP) a podle § 21 písm. l) ZPVŽP vydává stanovisko k vyhodnocení jejich vlivu na životní prostředí[161] (dále již jen „**VVŽP**“).

---

[159] Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 213, srov. též Dvořák, Libor: Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí, časopis Stavebnictví, EXPO DATA spol. s. r. o., Brno, č 04/08, http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690

[160] Dikce § 19 odst. 2 StZ „… *jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy k tomuto zákonu* …“ poněkud nepřesně klade důraz na přílohu StZ Lze tak nabýt mylného dojmu, že základ pro PVŽP spočívá v této příloze a nikoliv v zákoně o posouzení vlivů na ŽP. Není tomu tak, příloha StZ (Rámcový obsah vyhodnocení PÚR, ZÚR a ÚP na ŽP pro účely posuzování vlivů koncepcí na ŽP) pouze stanoví rámcový obsah toho, co by se v dokumentu vyhodnocení vlivů na ŽP mělo objevit. Základním právním předpisem, z kterého je ale třeba vycházet, je stále zákon o posuzování vlivů na ŽP.

[161] StZ v § 19 odst. 2 uvádí, že součástí VVURÚ je PVŽP. Ve většině jeho ostatních ustanovení je však používán výraz VVŽP (vyhodnocení vlivů na ŽP). Pojem PVŽP znamená, že došlo k završení procesu posuzování vlivů na ŽP. První fází tohoto procesu je zpracování tzv. VVŽP. ZPVŽP osobu oprávněnou ke zpracování VVŽP obecně nazývá „posuzovatel“, pro posuzování nástrojů územního plánování však obsahuje odlišnou úpravu a osobu oprávněnou ke zpracování VVŽP jednoduše nazývá „zpracovatel“. Jedná se FO, která splnila kritéria stanovená v § 19 ZPVŽP. MŽP nebo krajský úřad podle druhu nástroje územního plánování (§ 21 písm. l) a § 22 písm. e)

U PÚR je celý proces PVŽP zahájen tím, že MŽP stanoví své požadavky na VVŽP (§ 33 odst. 1 StZ). U ZÚR StZ sice výslovně neuvádí, že požadavky na VVŽP stanoví MŽP, lze to však z jeho ustanovení a z ustanovení ZPVŽP vyvodit.[162]

Následně MMR pro PÚR a krajský úřad pro ZÚR zajistí zpracování VVŽP. ZPVŽP v § 10i odst. 4 stanoví, kdo může být zpracovatelem VVŽP.[163]

Po zpracování VVŽP týkající se PÚR, je MMR zašle MŽP, které může do 90 dnů coby DO uplatnit své stanovisko (§ 33 odst. 3 StZ).[164] Obdobně u ZÚR krajský úřad oznámí MŽP, které je DO, místo a dobu společného jednání o návrhu ZÚR a vyzve jej k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne tohoto jednání (§ 37 odst. 2 StZ).

Uplatněním stanoviska MŽP k VVŽP je proces PVŽP týkající se PÚR či ZÚR ukončen. MMR má následně povinnost zohlednit stanovisko MŽP k VVŽP a upravit návrh PÚR (§ 33 odst. 6 StZ). Obdobně krajský úřad zajistí upravení návrhu ZÚR v souladu se stanoviskem MŽP k VVŽP (§ 37 odst. 4 StZ).

Posuzování vlivů ÚP na ŽP

V § 47 odst. 3 StZ jsou upraveny dva případy, v kterých pořizovatel v návrhu zadání ÚP uvede požadavek na VVURÚ. Jedná se o případy, kdy DO ve svém stanovisku k návrhu

---

ZPVŽP), poté uplatní svá stanoviska k tomuto VVŽP. Vlastní PVŽP, jak je vyžadováno v § 19 odst. 2 StZ, tvoří VVŽP spolu se stanoviskem příslušného dotčeného orgánu. Celý proces se nazývá posuzování vlivů na ŽP (PVŽP).

[162] § 10i odst. 3 ZPVŽP stanoví, že MŽP *„a orgán kraje jako dotčené orgány ve smyslu stavebního zákona při pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí …“*, z čehož jasně vyplývá, že DO má při pořizování ZÚR (jednoho z dokumentů ÚPD) stanovit požadavky na obsah a rozsah VVŽP. Není z tohoto ustanovení ale jasné, zda DO v tomto případě je MŽP nebo orgán kraje. Ustanovení § 37 odst. 5 StZ výslovně stanoví, že stanovisko k VVŽP týkající se ZÚR uplatňuje MŽP. Stanoviska k VVURÚ, a tedy i k VVŽP uplatňují DO. Je rozumné, aby stanovisko k VVŽP uplatňoval ten orgán, který se rozhodujícím způsobem podílel na stanovení požadavků na jeho obsah a rozsah. Aby toto stanovisko mohlo řádně plnit svou funkci, je třeba, aby orgán, který je uplatňuje, byl k pořizovateli daného dokumentu a i k orgánu, který bude tento dokument vydávat v nezávislém a nepodřízeném postavení.

[163] Podle § 10i odst. 4 ZPVŽP může být zpracovatelem VVŽP pouze osoba k tomu oprávněná podle § 19 ZPVŽP.

[164] Je třeba si uvědomit, že PVŽP se u koncepčních nástrojů územního plánování děje vždy v rámci VVURÚ. V této části se však autor věnuje pouze jeho nejvýznamnější části, kterou je PVŽP. Z tohoto důvodu při popisování jednotlivých kroků vykonavatelů veřejné správy autor zmiňuje rovnou PVŽP či VVŽP ač StZ uvádí pouze zastřešující dokument – VVURÚ.

zadání ÚP buď uplatnil požadavek na PVŽP, nebo nevyloučil významný vliv na EVL nebo PtO. Zda bude zpracováváno VVŽP u ÚP, záleží poté na výsledku tzv. *screeningu*. Tato procedura má základ v druhé větě v § 10i odst. 3 ZPVŽP, podle které požadavek na zpracování VVŽP stanoví krajský úřad na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k ZPVŽP. Jedná se tzv. *zjišťovací řízení*, jehož cílem je podle § 10d odst. 1 ZPVŽP u koncepcí určitého druhy, mezi něž podle § 10a ZPVŽP patří i ÚP, také zjištění, zda koncepce nebo její změna bude vůbec posuzována podle ZPVŽP.

Zpracovatelem VVŽP, které se týká ÚP, může být stejně jako v případě PÚR a ZÚR pouze osoba k tomu oprávněná podle § 19 ZPVŽP. Podle § 22 písm. e) ZPVŽP vydávají stanovisko k VVŽP, které se týká ÚP, orgány kraje. Podle § 7 StZ se jedná o krajské úřady. Podle § 53 odst. 4 písm. d) StZ je součástí odůvodnění ÚP, které vypracovává pořizovatel, stanovisko krajského úřadu k VVŽP a také sdělení, jak bylo toto stanovisko zohledněno.

Shrnutí procesu PVŽP koncepčních nástrojů územního plánování

Pro přehled lze proces PVŽP týkající se koncepčních nástrojů shrnout následovně. Pořizovatel příslušného dokumentu územního plánování zajistí od oprávněné osoby zpracování VVŽP. K tomuto VVŽP uplatní své stanovisko příslušný DO (v případě PÚR a ZÚR se jedná o MŽP, v případě ÚP o krajský úřad). Toto stanovisko je poté samostatně předkládáno orgánu (vláda, zastupitelstvo obce či kraje), který schvaluje daný dokument územního plánování.[165]

6.4.2 EIA – posuzování vlivů realizačních nástrojů územního plánování na ŽP

Proces EIA je popsán v druhé části ZPVŽP. Oproti posuzování koncepčních nástrojů územního plánování je třeba při posuzování realizačních nástrojů územního plánování vycházet z úpravy ZPVŽP. Autor nyní stručně popíše základní úpravu procesu EIA podle ZPVŽP a dále potom upozorní na některé odlišnosti týkající RP a ÚR.

Proces EIA je zahájen podáním ***oznámení***, které obsahuje základní informace o daném záměr a je v něm také popsán stav ŽP v dotčeném území. Proces EIA probíhá před tzv. ***příslušným úřadem***, kterým podle § 3 písm. f) ZPVŽP může být buď MŽP, nebo krajský úřad. Následuje ***zjišťovací řízení***, jehož cílem je za prvé upřesnit rozsah údajů, které budou

[165] Viz Dvořák, Libor: Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí, časopis Stavebnictví, EXPO DATA spol. s. r. o., Brno, č 04/08, http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690

obsahem tzv. ***dokumentace*** a dále zjistit, zda se záměry, které jsou podle přílohy č. 1 k ZPVŽP posuzovány fakultativně, budou vůbec posuzovat. Při *zjišťovacím řízení* příslušný úřad postupuje podle kritérií uvedených v příloze č. 2 k ZPVŽP. Pokud na základě *zjišťovacího řízení* má být záměr posuzován, předloží oznamovatel *příslušnému úřadu dokumentaci*, která musí být na základě *oznámení*, vyjádření DO a závěrů *zjišťovacího řízení* zpracována osobou k tomu oprávněnou podle § 19 ZPVŽP. Další fází je zpracování ***posudku***. Zpracovatelem *posudku* musí být rovněž osoba oprávněná podle § 19 ZPVŽP, ale nemůže jí být osoba, která zpracovávala *dokumentaci*. Úkolem *posudku* je zhodnotit *dokumentaci* a vytvořit návrh ***stanoviska***, jehož vydáním je proces EIA ukončen. *Stanovisko* vydává *příslušný úřad* na základě *oznámení*, *dokumentace*, *posudku* a vyjádření vůči těmto dokumentům. Klíčovou součástí *stanoviska* je vyjádření *příslušného úřadu* o přijatelnosti či nepřijatelnosti záměru z hlediska jeho vlivu na ŽP a stanovení podmínek pro jeho realizaci.[166] *Stanovisko* je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí (např. ÚR) o daném záměru. Způsob, jakým s ním má orgán příslušný k vydání tohoto rozhodnutí naložit, je upraven v § 10 odst. 4 ZPVŽP. Podle tohoto ustanovení, pokud jsou ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany ŽP, uvede je tento orgán do svého rozhodnutí, v opačném případě musí odůvodnit, proč tak neučinil. Stanovisko tedy není pro finální rozhodnutí závazné hmotně-právně, ale pouze procesně-právně – je nutnou podmínkou vydání konkrétního finálního rozhodnutí.

Podle § 19 odst. 1 ZPVŽP mohou dokumentaci, posudek a oznámení podle § 7 odst. 4 ZOPVŽP zpracovávat pouze fyzické osoby, které jsou držiteli autorizace. Vyhláška č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí stanoví mimo jiné podrobnosti týkající se způsobu a průběhu veřejného projednání, zveřejňování informací a stanovisek a zajišťování zpracování posudku.

Posuzování vlivů RP na ŽP

Přesto, že RP je v prvé řadě dokumentem plánovacího charakteru a pouze v některých případech a ve schváleném rozsahu může nahrazovat ÚR (§ 61 odst. 2 StZ), nebude jeho vliv na ŽP posuzován v procesu SEA. Jako EIA (záměr) bude RP posuzován tehdy, pokud stanoví

[166] Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007, str. 219

podmínky pro provedení záměrů podle přílohy č. 1 k ZPVŽP (§ 10i odst. 2 ZPVŽP). Tato příloha vypočítává jednak záměry, které vždy PVŽP podléhají (kategorie I) a dále záměry menšího rozsahu či závažnosti (kategorie II), které vždy podléhají alespoň *zjišťovacímu řízení*, jehož úkolem v těchto případech je mimo jiné zjistit, zda se bude posuzování provádět či nikoliv.

PVŽP týkající se RP se může odehrávat ve dvou právních režimech. Rozhodující je, zda *příslušným úřadem* (§ 3 písm. f) ZPVŽP) pro proces PVŽP je v daném případě MŽP nebo krajský úřad.[167] Pokud je příslušným úřadem MŽP, probíhá celý proces PVŽP podle ZPVŽP. Pokud je příslušným úřadem krajský úřad, dochází k částečnému sloučení postupů podle StZ s postupy podle ZPVŽP. Tato vazba je naznačena již § 1 odst. 1 StZ.

V případech, kdy příslušným úřadem je krajský úřad, bude se sice vycházet z části druhé ZPVŽP, ale uplatní se zároveň odchylná pravidla stanovená v § 72 až 75 StZ. Opět je zde nutné rozlišovat, zda se jedná o RP pořizovaný z podnětu nebo na návrh.

V případě RP pořizovaného z podnětu je starost o průběh procesu EIA především na pořizovateli, který podle § 73 odst. 1 StZ zajišťuje komunikace týkající se *oznámení* záměru a vyjádření k němu mezi veřejností, DO a příslušným úřadem. Pořizovatel dále upraví návrh zadání RP na základě uplatněných požadavků a závěru *zjišťovacího řízení* (§ 73 odst. 2 StZ). Důležitý je odst. 4 téhož § StZ, který stanoví, že poté co pořizovatel předloží *dokumentaci vlivů*[168] příslušnému úřadu, ten zajistí zpracování *posudku*, ale *dokumentaci vlivů* nezveřejňuje. Dále je v § 73 StZ upraveno vyjádření DO k *dokumentaci vlivů*. V § 75 StZ je obsažena úprava zveřejnění *posudku* a *dokumentace vlivů* a možnost každého se k nim vyjádřit. O *posudku*, *dokumentaci vlivů* a vyjádření musí být nařízeno veřejné projednání. Po veřejném projednání zašle příslušný úřad své *stanovisko* k PVŽP týkající se daného záměru pořizovateli. Způsob jakým má pořizovatel toto *stanovisko* zohlednit, se podle § 75 odst. 4 StZ řídí již uvedeným § 10 odst. 4 ZPVŽP (viz výše).

[167] Příloha č. 1 k ZPVŽP všechny záměry rozřazuje do Sloupce A nebo B (podle křížku umístěného v pravé části každého řádku). Krajský úřad jako příslušný úřad ve smyslu § 3 písm. f) ZPVŽP zajišťuje posuzování záměrů uvedených ve Sloupci B. MŽP je příslušným úřadem pro posuzování záměrů uvedených ve sloupci A, všech záměrů, jejichž oznamovatelem je Ministerstvo obrany, všech záměrů, které podléhají mezistátnímu posouzení a dále si může se souhlasem krajského úřadu vyhradit posuzování jakéhokoliv záměru uvedeného ve sloupci B.

[168] Jedná se o dokumentaci vlivů záměru na ŽP (§ 73 odst. 4). Zatímco ZPVŽP v § 6 odst. 5 pro tutéž „dokumentaci" zavádí legislativní zkratku „dokumentace", StZ pro ni zavádí legislativní zkratku „dokumentace vlivů".

Co se týče RP pořizovaného na žádost, ustanovení § 74 StZ pouze stručně stanoví, že k žádosti o jeho vydání má žadatel připojit *posudek* a *dokumentaci vlivů* a dále, že *stanovisko* k posouzení vlivů provedení záměru na ŽP se v tomto případě k žádosti nepřikládá.[169]

Posuzování vlivů na ŽP v územním řízení

V případě ÚR se bude obecně postupovat podle ZPVŽP. StZ však pro některé případy stanoví odchylky. Jedná se o případy, které vyhovují dvěma podmínkám. Za prvé má být příslušným úřadem, stejně jako v případě RP, krajský úřad a dále má jít o případy, kdy se nezpracovávají varianty řešení záměru z hlediska jeho umístění. Pokud jsou tyto podmínky splněny, dochází k částečnému spojení ÚR s procesem EIA a postupuje se podle ZPVŽP a podle § 91 StZ. Podle § 91 odst. 2 StZ žadatel k žádosti o vydání ÚR připojí *posudek* a *dokumentaci vlivů*. Obdobně jako v případě RP pořizovaného na žádost se v tomto případě k žádosti nepřikládá *stanovisko* k posouzení vlivů provedení záměru na ŽP. Dále je v § 91 StZ upraveno zveřejňování oznámení o zahájení ÚR, posudku a dokumentace vlivů, doručování účastníkům řízení a DO, možnost každého vyjádřit se k *posudku* a k *dokumentaci vlivů*, veřejné projednání a *stanovisko* k posouzení vlivů provedení záměru na ŽP.

Shrnutí kapitoly

Autor této práce je toho názoru, že charakteristickým rysem *nepřímých nástrojů ochrany ŽP v územním plánování* je širší možnost správního uvážení ohledně míry, v jaké bude zájem na ochraně ŽP v konkrétním postupu zastoupen. Diskreční pravomoc správních orgánů je pochopitelně přítomna ve všech fázích územně plánovací činnosti. V použití jednotlivých ustanovení obsahujících *přímé požadavky na ochranu ŽP* (viz předchozí kapitola) má určitá míra správního uvážení také jistě své místo. V nepřímých nástrojích ochrany ŽP při územním plánování (*SEA, EIA, souhlas k odnětí půdy ze ZPF, rozhodnutí o odnětí nebo omezení využívání pozemku pro plnění funkce lesa, stanoviska a závazná stanoviska DO*) však správní uvážení přímo ovlivní a míru a způsob, jakým bude zájem na ochraně ŽP v dané fázi územně plánovací činnosti zastoupen. Na základě správního uvážení podle autora přímo dochází k formulaci, vymezení a specifikaci zájmu na ochraně ŽP v jednotlivých konkrétních případech.

[169] Srov. § 66 odst. 3 písm. a) StZ

7 Závěr

Již v úvodu této práce bylo nastíněno, že územní plánování je nutnou činností vycházející z potřeby plánovaně a systematicky využít zemský povrch (půdu), nezbytnou plochu pro veškerou ekonomickou a jakoukoliv jinou společenskou činnost. Základními znaky půdy jsou její polyfunkční charakter, omezená rozloha, s tím související nerozmnožitelnost a nenahraditelnost a dále to, že se užíváním neopotřebovává a nespotřebovává.[170]

Dospět při plánování ideální podoby a uspořádání určitého území, při zastoupení všech zájmů k danému území se vztahujících, i čistě v teoretické rovině k jednomyslnému a nespornému řešení je jistě nemožné.

Jistě je na místě zamýšlet se nad pořadím jednotlivých hodnot s konkrétním způsobem využití území souvisejících. Zkoumat, zda je prioritou snaha o maximální výrobu, maximální využití veškerých přírodních zdrojů nebo zdravé, esteticky kvalitní a přírodě blízké životní prostředí (ŽP).

Na rozhodování o podobě uspořádání území působí různé zájmy, které mnohdy nejsou spolu zcela slučitelné a často působí proti sobě navzájem. Za nejzákladnější a vůči sobě se velmi často do opozice dostávající zájmy lze označit právě zájem na ochraně ŽP a obecný zájem na zabezpečení základních lidských potřeb. Tyto zájmy formují hlediska, podle kterých lze vytvářet priority pro územně plánovací činnost. V současném globalizovaném světě se však mohou objevovat i další nová hlediska. Například hledisko mezinárodní solidarity rozvinutých zemí s těmi méně rozvinutými a jistě by se našla mnohá další.

Zabývat se zkoumáním a porovnáváním jednotlivých zájmů, které se v územním plánování objevují a popisovat jednotlivé vztahy mezi nimi a kritéria, podle kterých je lze třídit, by patrně vyústilo ve složité ekologicko-ekonomicko-filozofické pojednání, jehož autor této práce není uspokojivým způsobem schopen a jehož zpracování hlavně ani není účelem této práce. Autor však pokládá za vhodné upozornit na to, že problematika územního plánování má mnoho souvislostí dalece přesahujících ryze právní rovinu a že je vhodné si tuto komplexnost uvědomit a podle toho také k problematice územního plánování přistupovat.

Jak již bylo naznačeno v úvodu této práce, lze se rovněž teoreticky zamýšlet nad tím, zda je územní plánování nástrojem ochrany ŽP v pravém slova smyslu, tedy nástrojem

[170] Viz Drobník, J.: Základy pozemkového práv, 2. vydání, Eva Roztoková – IFEC, Praha, 2007, str. 11 -13

sloužícím ochraně ŽP při činnosti spočívající v plánování uspořádání určitého území či zda se jedná o institut upravující tuto činnost, při které, a právě prostřednictvím územního plánování, musí být ochrana ŽP dostatečným způsobem zajištěna. Nástroje územního plánování komplexně upravují umísťování staveb a zařízení na území celé ČR. Jistě není pravda, že by motivem veškerých záměrů upravovaných nástroji územního plánování byla ochrana ŽP.

Nelze ovšem ani tvrdit, že pokud má jít pouze o ochranu ŽP, postačí institut posouzení vlivů na životní prostředí (PVŽP) podle ZPVŽP, a není tedy třeba územní plánování vnímat jako nástroj ochrany ŽP. Výsledkem postupů podle ZPVŽP jsou totiž pouze materiály podkladového charakteru, které samy o sobě k efektivní ochraně ŽP nestačí. Zájem na ochraně ŽP musí být účinným způsobem uplatněn při procesu vlastního rozhodování o daném záměru.[171]

Jistě však není pochyb o tom, že kvalitní ŽP je hodnotou samo o sobě. Realizace každého záměru v daném území vždy způsobí změnu ŽP. Je jistě nutné se posuzováním této změny důkladně zabývat, zkoumat její dopady na ŽP a zvažovat jejich nevyhnutelnost. Oba výše popsané přístupy k vzájemnému vztahu územního plánování a ochrany ŽP kladou důraz na jinou funkci územního plánování a nelze říct, že by pouze jeden z nich byl správný.

Zdá se tedy, že vyjádření vztahu územního plánování k ochraně ŽP, tak jak je učiněno v § 18 odst. 1 StZ - prostřednictvím konceptu udržitelného rozvoje území, je svým způsobem nejzdařilejší.

Samotná existence ustanovení, která skýtají možnost prosazovat zájem na ochraně ŽP v procesu ÚP prostřednictvím především stanovisek, závazných stanovisek, PVŽP (*nepřímé nástroje ochrany ŽP*, viz kapitola 6) a uplatňováním vlivu na proces jejich tvorby různým vykonavatelům veřejné správy a i jiným dalším subjektům, ale sama o sobě zvýšenou ochranu ŽP nezaručuje. Jedná se totiž zpravidla o nástroje, jejichž použití a účinnost je v různé míře a různým způsobem ovlivnitelná všemi subjekty, které se na územně plánovací činnosti podílejí, viz např. již zmíněné usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, které stanoví, že žalobou podle § 65 odst. 1 SŘS se může domáhat přezkoumání závazného stanoviska kdokoliv, u koho není zjevné, že k zásahu do jeho právní sféry nemohlo dojít.[172]

[171] Při procesu pořizování PÚR a dokumentů ÚPD sice nedochází k vlastnímu rozhodování o daném záměru, nicméně vhledem k provázané struktuře nástrojů územního plánování jsou právě tyto postupy pro možnost realizace konkrétních záměrů v území rozhodující.

[172] Viz Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005 – 97, www.nssoud.cz

Z tohoto důvodu si zachovávají svým způsobem zásadní význam obecná ustanovení, která uplatňují zájem na ochraně ŽP přímým způsobem a stanoví v tomto směru obecné zásady a principy, které mají být při územně plánovací činnosti dodržovány. Tato ustanovení, která vyslovují *přímý požadavek na ochranu ŽP při územním plánování*, obsahují jednak zákony o ochraně jednotlivých složek ŽP a dále StZ v ustanoveních upravujících cíle a úkoly územního plánování a v ustanoveních, která upravují vlastnímu vydání předcházející přezkum jednotlivých návrhů dokumentů územně plánovací dokumentace a posuzování jednotlivých záměrů, pro které se žádá o vydání územního rozhodnutí (viz kapitola 5).

Právní předpisy upravující ochranu jednotlivých složek ŽP a systém územního plánování podle StZ, by se za účelem ochrany ŽP měly vzájemně věcně doplňovat a vytvářet mechanizmus, který bude zárukou, dostatečné ochrany ŽP při územně plánovací činnosti.

Smyslem složkových právních předpisů o ochraně ŽP je popsat určité vlastnosti ŽP, které jsou hodny zvláštní ochrany. V ochraně těchto vlastností v podstatě vlastní ochrana ŽP spočívá. Územně plánovací podklady (ÚPP) podle StZ jsou nástrojem sloužícím k popisu stavu území (jedné ze složek ŽP), který má mimo jiné odhalit vlastnosti území, které je třeba zvláště chránit a upozornit na možné zdroje jejich ohrožení. Nástroje územního plánování (především dokumenty ÚPD) s ohledem na tyto cenné vlastnosti území vymezí způsob využití území. Jedná se především o institut vymezení zastavěného území, příp. zastavitelných ploch.

Kooperaci složkových právních předpisů a StZ a mechanizmus ochrany ŽP v územním plánování lze popsat také následovně. Všechny záměry spočívající ve změně v území, které nějakým způsobem ovlivní ŽP, musejí být v souladu s dokumenty ÚPD a podle intenzity, s jakou do ŽP zasáhnou, musejí být povoleny příslušným orgánem v územním řízení. Povolovací režim těchto záměrů již sám o sobě jistý druh ochrany ŽP představuje. Navíc, podle ustanovení StZ, mohou územní řízení a i proces pořizování dokumentů ÚPD, který je pro ně v zásadě určující, podstatným způsobem ovlivnit orgány (DO), do jejichž působnosti ochrana ŽP podle jednotlivých složkových právních předpisů náleží.

Právo ŽP úzce souvisí s odvětvím správního práva. Základní ochrana ŽP využívá právní instituty upravené normami správního práva.

Předpoklady řádného fungování veřejné správy jsou jak systém její organizace, který vychází z norem správního práva, tak také kvalitní personální zajištění. Sebedokonalejší právní úprava může být naprosto znehodnocena nedůsledným výkonem veřejné správy a

naopak rozumný, hospodárný a sebevědomý výkon veřejné správy může zhojit leckteré nedostatky právní úpravy.

Křehkost obecných ustanovení obsahujících přímé a bezpodmínečné požadavky na ochranu ŽP, na nichž ovšem, jak výše uvedeno, musí být v určité míře ochrana ŽP v rámci územního plánování založena, spočívá právě ve vysokých nárocích na jednotlivé vykonavatele veřejné správy, projevujících se zejména v důsledném a odpovědném postupu při jejich aplikaci.

S trochou nadsázky lze tuto úvahu uzavřít tím, že přispívat k vytváření předpokladů k řádnému a odpovědnému výkonu správy věcí veřejných, je povinností celé společnosti, dalece přesahující rovinu právní odpovědnosti.

Seznam použitých právních předpisů

- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
- Zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí
- Zákon č 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
- Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
- Zákon č. 139/2000 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem
- Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
- Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence plánovací činnosti
- Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

- Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření
- Vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Vyhláška č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu
- Vyhláška č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa
- Vyhláška č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška)
- Vyhláška č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí
- Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí
- Směrnice č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (Směrnice o ptácích)
- Směrnice č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Směrnice o stanovištích)

Seznam použité literatury

Knihy

- Blažková, M.: Dotčené orgány v procesu územního plánování, III. Vydání, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, Brno, 2006
- Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A., Teorie práva, EUROLEX Bohemia, Praha, 2001
- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2007
- Doležal, Mareček, Sedláčková, Sklenář, Tunka a Vobrátilová: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha a. s., 2006
- Drobník, J.: Základy pozemkového práv, 2. vydání, Eva Roztoková – IFEC, Praha, 2007
- Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008
- Hendrych, D. & kol., Právnický slovník, 2. vydání, C.H. Beck, Praha, 2001
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo obecná část, 6. vydání, C.H. Beck, Praha, 2006
- Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád, Komentář, 1. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008
- Kliková, Havlan, Valachová, Hamplová: Stavební právo praktická příručka, Linde a.s., Praha, 2007
- Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J., Občanské právo hmotné 1., 4. vydání, ASPI, a. s., Praha, 2005
- Malý, Stanislav., ASPI – Nový stavební zákon s komentářem, ASPI, 2007, s. 20., ASPI ID: LIT26629CZ
- Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, Principy a pravidla územního plánování, Brno, 2009
- Plos, J.: Nový stavební zákon s komentářem pro praxi, Grada Publishing, a. s., Praha, 2007

Články a judikatura

- Doucha, Pavel: Významné krajinné nevylučovat! Nejvyšší správní soud přezkoumává souhlasy samostatně, Via Iuris, 2003, č. 4, str. 5, ASPI ID: LIT24049CZ
- Dvořák, Libor: Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí, časopis Stavebnictví, EXPO DATA spol. s. r. o., Brno, č. 04/08
- Flegel, Emil: NSS umožnil soudní přezkum stanovisek, Realit, 2009/2
- Hadrlica, Jakub: Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, PrFo. – Právní fórum (ASPI, a.s.), 2006, č. 10, str. 366
- Mana, Vladimír: Poznámky k aplikaci zákona o ochraně přírody a krajiny v praxi aneb vadná aplikace = bič na vlastníky a investory, Bulletin advokacie, 2008, č. 7, str. 69, ASPI ID: LIT30578CZ
- Ondruš, R., Vytopil, P.: Územní plány a dopady stanovisek dotčených úřadů, ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2009, ASPI ID: LIT32101CZ
- Podhrázký, M.: Ochrana před zásahem do krajinného rázu, PrFo. – Právní fórum (ASPI, a.s.), 2008, č. 8, str. 368, ASPI ID: LIT30907CZ
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, čj. 2 As 35/2007-75, č. 1498/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005 – 97, www.nssoud.cz

Internetové zdroje

- http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/verejny-zajem-.html
- http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690
- http://www.dumabyt.cz/rubriky/finance/pravo/stavebni-pravo-v-praxi-nesouhlasite-se-souhlasem_20644.html
- http://www.eps.cz/via/?cat=2004-5&art=2004.5.03
- http://www.geology.cz/aplikace/encyklopedie/term.pl?kaustobiolit
- http://www.mzp.cz
- http://www.nature.cz
- http://www.nssoud.cz
- http://www.ochranaprirody.cz/index.php?cmd=page&id=3312&lang=cs
- http://www.priroda.cz/slovnik.php?detail=8
- http://realit.cz/clanek/nss-umoznil-soudni-prezkum-stanovisek
- http://slon.fsv.cvut.cz/lama/?p=59
- http://www.uur.cz
- http://cs.wikipedia.org

Abstract in English

Územní plánování jako nástroj ochrany životního prostředí
Town and country planning as an instrument of environment protection

Together with atmosphere and water, the solid part of the Earth's surface (soil) is one of the constituents of the environment. Proper environment is an essential condition for the existence of human life, and not human life only. Building a construction or facility in an area results in significant changes of the environment. The more densely an area is populated, the more significant are the changes of the environment regarding the quality of human life. The town and country planning, according to Czech law, is a complex mechanism which makes provisions for placement of constructions and facilities.

Procedures (actions) making up the mechanism of town and country planning can be divided into two stages. In the first stage, legally binding concepts (plans) are created. In the second, decisions on the placement of particular constructions and facilities are made, in accordance with the authorized concepts (plans).

With respect to the above-mentioned, the environment needs to be sufficiently protected during both stages.

Since the beginning of 2007, a new Building Act making thorough provisions for town and country planning is in effect. Regulations concerning the environment protection within town and country planning are present in both the Building Act, and in other legal enactments which deal with protection of particular parts of the environment (soil, water, air etc.). A special legal instrument for environment protection used in a crucial way in the process of town and country planning is the *Environmental Impact Assessment – EIA* and the *Strategic Environmental Assessment – SEA*.

In the thesis, the author divides the instruments for environment protection within town and country planning actions based on whether the instruments are connected to the environment protection directly, or indirectly, by means of other procedures and mechanisms.

The first two chapters of the thesis explain the procedure (process) of town and country planning and the other three chapters deal with the instruments (procedures) of the environment protection connected to town and country planning.

Klíčová slova – Key words

Územní plánování – Town and country planning

Ochrana životního prostředí – Environment protection