

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Anděla Tichá

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ JAKO NÁSTROJ OCHRANY
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
DIPLOMOVÁ PRÁCE

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Tato práce vychází ze stavu právní úpravy platné ke dni 13. dubna 2011.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne:

Podpis:

Poděkování

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

Obsah

Čestné prohlášení.....	2
Poděkování.....	2
Obsah	3
1. Úvod.....	5
2. Obecné otázky, pojmy a instituty	10
2.1 Pojem územní plánování.....	10
2.2 Cíle územního plánování.....	11
2.3 Úkoly územního plánování	12
2.4 Prameny právní úpravy	13
2.4.1 Vývoj právní úpravy na úseku ÚP.....	14
2.4.2 Současná právní úprava	17
2.5 Organizace veřejné správy.....	21
3. Nástroje a postupy územního plánování.....	24
3.1 Územně plánovací podklady.....	26
3.1.1 Územně analytické podklady	27
3.1.2 Územní studie.....	28
3.2 Politika územního rozvoje	29
3.3 Zásady územního rozvoje	33
3.4 Územní plán	36
3.5 Regulační plán.....	39
3.6 Územní opatření	41
3.7 Územní rozhodnutí.....	42
4. Přezkoumávání aktů územního plánování	46
4.1 Přezkum rozhodnutí o námitkách.....	46
4.2 Přezkum OOP vydávaných podle SZ	47
4.3 Přezkum „starých“ územních plánů.....	53
4.4 Přezkum politiky územního rozvoje	54
5. Stanoviska dotčených orgánů	57
5.1 Dotčené orgány	58
5.2 Stanoviska a závazná stanoviska	59
5.3 Koordinované (závazné) stanovisko	61

5.4	Řešení rozporů	61
5.5	Přezkum stanovisek a závazných stanovisek	62
6.	Účast veřejnosti.....	65
6.1	Žádost o informace o ŽP podle zákona č. 123/1998 Sb.	68
6.2	Zveřejňování písemností	70
6.3	Veřejné projednání	71
6.4	Zástupce veřejnosti	72
6.5	Námítky a připomínky	73
6.6	Nevládní ekologické organizace (NGO's)	75
6.7	Evidence územně plánovací činnosti, ukládání a nahlížení do písemností ..	77
7.	Posuzování vlivů koncepcí územního plánování na životní prostředí....	79
7.1	Princip trvale udržitelného rozvoje.....	81
7.2	Postup posuzování vlivů koncepcí na ŽP podle zákona EIA.....	83
7.3	Posuzování vlivů na ŽP podle StZ	84
7.4	Zhodnocení úpravy v EIAZ a StZ	87
8.	Závěr	89
	Seznam zkratk.....	93
	Seznam použité literatury a pramenů	94
	Knihy.....	94
	Příručky	94
	Články	95
	Internetové zdroje.....	96
	Judikatura	97
	Použité právní předpisy	97
	Abstrakt	99
	Abstract.....	100
	Klíčová slova – key words.....	102

1. Úvod

Věnovat se problematice územního plánování z hlediska jeho možného využití jako nástroje ochrany životního prostředí jsem se rozhodla hned z několika důvodů. Především proto, že samotné téma ochrany životního prostředí shledávám jako velmi aktuální. Existence všech živých organismů je podmíněna jejich vztahem k přírodě. Vztah člověka k přírodě je na rozdíl od všech ostatních organismů i vztahem společenským, a to zejména ekonomickým. Získává z přírody vše k uspokojování svých potřeb. Na rozdíl od ostatních organismů, on dokáže svou činností přírodu velmi intenzivně využívat a významně přetvářet, a to ne vždy v pozitivním směru. Jde především o nadměrné čerpání přírodních zdrojů za účelem ekonomického prospěchu. To na druhé straně souvisí s odkládáním a vypouštěním látek, jež jsou přírodě cizí nebo v takovém množství, se kterým si příroda neporadí. Bez ohledu na vedlejší negativní efekty, k jejichž nápravě dochází buď ve velmi dlouhém horizontu, anebo vůbec. Až od 20. století vzniká uvědomění a potřeba životního prostředí cíleně chránit a alespoň omezit negativní dopady lidské činnosti na ŽP, když už jim v řadě případů nelze zcela zabránit. Od spontánních hnutí se postupně přechází ke komplexní ochraně ŽP ze strany států i mezinárodních organizací. Na území České republiky i přes růst znečištění ovzduší, vody, degradaci půdy a ohrožení mnoha druhů rostliny a živočichů byla problematika ochrany životního prostředí dlouho zanedbávána. Socialistický politický a ekonomický model se těmito otázkami v podstatě nezabýval. Proto bylo po roce 1989 tuto situaci nutné urychleně řešit za pomoci nových právních úprav i prostředky mimoprávními – ekonomickými, technickými, vědeckými...¹ Během poměrně krátké doby došlo k vydání mnoha právních předpisů, které do té doby na tomto úseku chyběly a k novelizaci předpisů zastaralých. Až v nedávné době došlo také k vydání nového stavebního zákona, jehož postupy na úseku územního plánování přispívají k ochraně životního prostředí tím, že vytvářejí předpoklady a podmínky pro využívání území v limitech ekologické únosnosti. Nový stavební zákon oproti předchozí úpravě klade na ochranu životního prostředí mnohem

¹ Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 5 an.

větší důraz a přináší nové principy, režimy a instituty, kterých lze k ochraně životního prostředí využít. Vydání zcela nové právní úpravy v této oblasti bylo dalším z důvodů, které mě vedly k výběru tématu práce.

Ochranu ŽP lze realizovat prostřednictvím řady nástrojů. Právo je nezbytným a nezastupitelným nástrojem k ochraně ŽP, ale není nástrojem jediným. Vedle něj existují ještě další prostředky - politické, technické, vzdělávací, ekonomické... I mnohým z těchto mimoprávních prostředků však právo propůjčuje svoji charakteristickou formu závazného a vynutitelného pravidla chování. Právní prostředky ochrany ŽP lze rozdělit na tzv. nástroje přímého působení a nástroje působení nepřímého. Nástroje přímého působení je možno dále dělit na nástroje administrativně-právní (příkazy, zákazy, povolení, souhlasy), nástroje koncepční (koncepce, plány, programy) a administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky. Nástroje nepřímého působení jsou představovány zejména ekonomickými nástroji, jejichž účelem je podnítit zájem na ochraně ŽP ekonomickou stimulací.² Věnovat se z celé škály nástrojů právě územnímu plánování jsem se rozhodla proto, že jej považuji za jeden z nejkomplexnějších a neúčinnějších prostředků k ochraně ŽP. Souvislost územního plánování s životním prostředím a jeho ochranou vyplývá ze skutečnosti, že životní prostředí je vždy vázáno na území. *Je to dáno tím, že jeho základem je povrch planety Země (a samozřejmě že v určitém rozsahu i prostor „pod“ a „nad“ tímto povrchem) a pojmem „území“ obvykle označujeme jeho určitou část vymezenou určitými charakteristikami. Je tedy vždy trojrozměrné a tvoří je vždy všechny základní složky životního prostředí – půda včetně širšího horninového prostředí, z něhož vzniká, voda a ovzduší. Tyto složky spolu s energií představují základ pro vznik ekosystémů. Kvalita životního prostředí v určitém území je určována kvalitou jednotlivých složek tohoto území.*³

² Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 37 an.

³ PEKÁREK, M. *Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 90.

Význam územního plánování pro ochranu ŽP vidím zejména ve využívání jeho koncepčních nástrojů. Mezi ostatními nástroji mají roli nezastupitelnou. Jejich úkolem je s větším či menším časovým předstihem připravovat, časově i věcně koordinovat budoucí využití složek a částí ŽP. Přitom současně vždy řeší i střety zájmů soustředících se do řešeného území.⁴ *Koncepce v sobě zahrnují a odrážejí celou řadu obecně platných zásad a principů práva životního prostředí, jakými jsou zásada prevence a předběžné opatrnosti, informovanosti, odpovědnosti státu, ale mnohdy i odpovědnosti původce. Připočteme-li k nim i zásadu komplexnosti, pak jsou koncepce asi vskutku nejuniverzálnějším nástrojem ochrany životního prostředí.*⁵

Princip prevence je obecným právním principem, jenž má však v právu ŽP mimořádný význam. Důsledky poškození či znečištění ŽP jsou často nenapravitelné a nebo napravitelné jen s velkými obtížemi, a proto je kladen důraz na jejich předcházení. Předcházení škodlivým důsledkům je zpravidla účinnější a levnější, než jejich odstraňování. V současnosti můžeme hovořit již i o ucelených právních institutech, jejichž preventivní funkce je jednoznačně dominantní. Mezi ně patří tradičně územní plánování a posuzování vlivů na ŽP, vedle nich od r. 2000 též instituty prevence závažných havárií a integrovaná prevence.⁶

Princip informovanosti a účasti veřejnosti, který vychází z myšlenky, že má-li každý jedinec právo na příznivé ŽP (v českém právním řádu zakotvené v čl. 34 Listiny práv a svobod), musí mít k uplatnění tohoto práva přístup k informacím o životním prostředí, musí být oprávněn podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a musí mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Základem právní úpravy účasti veřejnosti na ochraně ŽP je tzv. Aarhuská úmluva⁷. Jelikož Nejvyšší správní soud opakovaně odmítl pracovat s Aarhuskou úmluvou jako s přímo aplikovatelnou⁸, je nutné její ustanovení implementovat

⁴ PEKÁREK, M. et al. *Právo životního prostředí*. 1. díl. 2. přepracované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, str. 33.

⁵ DAMOHORSKÝ, M. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu*. Sborník z konference Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 66.

⁶ PEKÁREK, M. et al. *Právo životního prostředí*. 1. díl. 2. přepracované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, str. 165 – 169.

do českého právního řádu formou vnitrostátních předpisů. Za účelem informování veřejnosti a umožnění její účasti v procesu ÚP obsahuje StZ ustanovení týkající se povinnosti zveřejňování návrhů dokumentů ÚP, povinnosti konat veřejné projednání o jednotlivých návrzích, možnost podávat námitky a připomínky ze strany veřejnosti. Zcela novým institutem je zástupce veřejnosti, který v souladu s Aarhuskou úmluvou rozšiřuje možnost účasti veřejnosti na schvalování dokumentů ÚP.

Princip odpovědnosti státu vychází z čl. 7 Ústavy, podle něž má stát dbát šetrného využívání přírodních zdrojů a ochrany přírodního bohatství, které (jak je naznačeno výše) patří v podobě ŽP k nejvyšším hodnotám ve společnosti. Jen stát má možnost vytvořit a zajistit právní ochranu ŽP.⁹ Za konkrétní projev tohoto principu v procesu územního plánování lze dle mého názoru považovat prosazování veřejných zájmů státními orgány v pozici tzv. dotčených orgánů, kdy jedním z těchto zájmů je i ochrana ŽP a jeho jednotlivých složek.

Postavení koncepčních nástrojů územního plánování mezi ostatními koncepčními nástroji je výjimečné. *Jde o nástroj řešící dané území a životní prostředí v něm nikoli z hlediska dílčích cílů a úkolů, ale komplexně. Jeho úloha uprostřed dalších koncepčních nástrojů uplatněných v daném území, určující současně i jeho vzájemný vztah k nim, je úloha integrujícího nástroje. Má sjednotit všechny dílčí představy o uspořádání a dalším vývoji daného území a vyjádřit je v jednom základním dokumentu, s nímž by všechny ostatní dílčí byly v souladu a umožnily bezporuchový vývoj všech složek území.*¹⁰

Ve druhé kapitole se budu věnovat obecným pojmům a otázkám územního plánování. Ve třetí provedu charakteristiku jednotlivých koncepčních i realizačních

⁷ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikovaná pod č. 124/2004 Sb. m. s.

⁸ K tomu blíže v kapitole šesté - Účast veřejnosti.

⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 51.

¹⁰ PEKÁREK, M. *Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 96.

nástrojů územního plánování a přiblížím v obecných rysech postupy jejich tvorby a vydávání. V kapitole čtvrté se budu zabývat možností soudního přezkumu územně plánovacích koncepcí. Jednotlivými instituty a postupy, které podle mého názoru lze v procesu tvorby dokumentů územního plánování nejúčinněji uplatnit pro zohlednění zájmů týkajících se příznivého životního prostředí, se zabývají kapitoly pátá, šestá a sedmá. V těchto kapitolách se budu věnovat uplatňování stanovisek ze strany dotčených orgánů, účasti veřejnosti na procesech územního plánování a posuzování vlivů na udržitelný rozvoj území a v něm zahrnuté posouzení vlivů na životní prostředí a posouzení vlivu na soustavu území Natura 2000. Z výše uvedených důvodů jsem se rozhodla věnovat v těchto třech kapitolách pozornost především koncepčním nástrojům územního plánování.

2. Obecné otázky, pojmy a instituty

2.1 Pojem územní plánování

„Tradice územního plánování a jeho právní úprava je výrazem práva společnosti usměrňovat nakládání s územím a s jeho částmi, vychází ze zkušenosti, že změny prováděné v uspořádání území a na jednotlivých pozemcích mají vždy vliv na širší okolí. Z tohoto důvodu jsou zákonem upravovány postupy, kterým se práva a povinnosti spojené s územím mohou měnit, jsou upravovány podmínky účasti na nich tak, aby umožňovaly v reálném čase dojít ke zřejmým a obecně přijatelným závěrům ve shodě s obecně respektovanými hodnotami.“¹¹

Samotný pojem územní plánování není v českém právním řádu definován. Podle Slovníku pojmů užívaných v právu životního prostředí, lze územní plánování charakterizovat jako *„státem organizovanou činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro budoucí funkční uspořádání a využití území; územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území; zároveň vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší.“¹²* Tato definice, přestože vychází ze znění „starého“ stavebního zákona, dle mého názoru odpovídá i požadavkům, jež na územní plánování klade StZ současný, snad jen s výhradou, že část této územně plánovací činnosti je nyní vykonávána též obcemi a kraji v samostatné působnosti, jakožto subjekty odlišnými od státu¹³, čili nejde

¹¹ Z důvodové zprávy ke StZ, dostupné na internetových stránkách MMR.

¹² TICHÁ, T. a kol. *Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí*. 1. vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2004.

¹³ K problematice subjektů veřejné správy např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 102 an.

o činnost organizovanou výhradně státem, ale též těmito odlišnými subjekty¹⁴.

Územní plánování lze chápat též jako „*souhrn opatření, vztahujících se k možností a mezím nakládání s územím a v tomto smyslu potom k regulaci nakládání s územím, a to ve své podstatě v nejširším slova smyslu.*“¹⁵ Z povahy věci vyplývá, že musí být **věcně a funkčně propojeno s navazujícími režimy**, předepisovanými pro nakládání s územím pro účely jeho využívání. Nejtěsnější vazba je bezesporu na proceduru vyústující v řízení ve vztahu ke stavbám, což se odráží i v tom, že ÚP a stavební řád jsou upraveny společně v jednom zákoně. ÚP má však obecnější význam, není jen předstupněm postupů dle stavebního řádu. Má praktický význam pro veškeré rezortní koncepce, politiky a plány, upravené zvláštními právními předpisy (vodohospodářské plánování, lesní hospodářské plánování), dále má význam pro pozemkové úpravy, katastrální správu, apod.¹⁶

Územní plánování v sobě spojuje **dva rozměry – funkční a dokumentární**. Dokumentární rozměr můžeme pozorovat v jednotlivých výsledných dokumentech ÚP – nástrojích ÚP, jakožto materializovaných výstupech procedur ÚP. Rozměr funkční je naopak spatřován v předepsaných režimech procedur vzniku těchto dokumentů, vyjadřuje dějovou stránku ÚP, specifikuje vlastní postupy pořizování, projednávání, schvalování a vyhlásování jednotlivých nástrojů ÚP.¹⁷

2.2 Cíle územního plánování

Cílem ÚP je vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. Podle §18 StZ spočívá tento udržitelný rozvoj ve **vyváženém vztahu podmínek** pro příznivé ŽP, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který zároveň uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval

¹⁴ Na to reagují při definování pojmu územní plánování např. autoři učebnice DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 204: „...státem, kraji a obcemi organizovaná činnost...“.

¹⁵ JURNÍKOVÁ, J. et al. *Správní právo – zvláštní část*. 6. doplněné vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, str. 297.

¹⁶ PRŮCHA, P. *Změny ve veřejném stavebním právu*, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/2006

¹⁷ MAREK, K.; PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, str. 44.

podmínky života generací budoucích. Předpoklady pro udržitelný rozvoj území zajišťuje územní plánování **soustavným a komplexním řešením** využití území. ÚP chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Stavební zákon výslovně zmiňuje **ochranu krajiny** jako podstatné složky ŽP. Proces ÚP je charakteristický tím, že se v něm střetává velké množství soukromých i veřejných zájmů na využití a rozvoj území. Jedním z nejdůležitějších zájmů je též zájem na ochraně ŽP. Cílem ÚP je **koordinovat tyto zájmy** a dosáhnout mezi nimi souladu. S ohledem na možnosti a hodnoty území ÚP určuje podmínky pro hospodárné využití zastavěného území¹⁸. Mezi cíli ÚP StZ zdůrazňuje ochranu nezastavěného území¹⁹ a nezastavitelných pozemků²⁰ s tím, že významně omezuje způsob jejich využití. *„Územní plánování soustavně a trvale konkretizuje a koordinuje veřejný zájem na využití území, který je soustředěn na racionální využívání zastavěného a zastavitelného území a na ochranu území nezastavěného. Při návrzích na změny ve využívání území musí být vycházeno z možností území a ochrany jeho hodnot. Podmínky pro změny v území se stanovují jednotlivými nástroji územního plánování, zejména územně plánovací dokumentací. Přitom musí územní plánování vycházet z požadavků souvisejících vědních oborů.“*²¹

2.3 Úkoly územního plánování

Za účelem realizace výše uvedených cílů vymezuje § 19 StZ konkrétní úkoly ÚP. *„Úkoly jsou zmocněním pro zabezpečení veřejného zájmu na harmonickém vývoji*

¹⁸ Dle § 2 odst. 1 pís. d) StZ se jedná o „území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona, nemá – li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „intravilán“)“

¹⁹ Pojem je definován v § 2 odst. 1 pís. f) StZ jako „pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy“.

²⁰ Dle § 2 odst. 1 pís. e) StZ jde o „pozemek, jenž nelze zastavit na území obce, která nemá vydaný územní plán, a to

1. pozemek veřejné zeleně a parku sloužící obecnému užívání
2. v intravilánu zemědělský pozemek nebo soubor zemědělských pozemků o výměře větší než 0,5 ha, s tím, že do tohoto souboru zemědělských pozemků se nezahrnují zahrady o výměře menší než 0,1 ha a pozemky, které jsou součástí zastavěných stavebních pozemků.“

²¹ Z důvodové zprávy ke StZ dostupné na internetových stránkách MMR.

území a jsou zmocněním pro výkon veřejné správy na tomto úseku.“²² S ochranou ŽP souvisí zejména následující zákonem vyjmenované úkoly:

- *zjišťovat a posuzovat stav území jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty,*
- *stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území*
- *prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika též s ohledem na životní prostředí*
- *vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to přírodě blízkým způsobem,*
- *určovat nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území.*

V samostatném odstavci StZ zakotvuje jako jeden z úkolů ÚP vyhodnocení vlivů PÚR, ZÚR a ÚPlnu na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je i posouzení vlivu na ŽP a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. Povinnost posuzování vlivu koncepcí je promítnutím mezinárodních závazků ČR vyplývajících z jejího členství v EU. Vzhledem k tomu že posuzování vlivů na ŽP je jedním z nejdůležitějších aspektů ochrany ŽP v procesu ÚP, budu se uplatnění tohoto institutu věnovat v samostatné kapitole své práce.

2.4 Prameny právní úpravy

Právní úprava ÚP tvoří spolu se stavebním řádem obsah **tzv. veřejného stavebního práva**, což je oblast stavebního práva bezprostředně spjatá s režimy a výkonem veřejné správy. Již tradičně je tato oblast obsažena ve společném právním předpise – ve stavebním zákoně.²³

Právní úprava ÚP (ostatně jako každá jiná právní úprava) v sobě odráží společenskou situaci v době svého vzniku. Proto po změně společenských poměrů v roce 1989 byla zřejmá potřeba nové právní úpravy i na úseku ÚP. V důsledku

²² Z důvodové zprávy ke StZ dostupné na internetových stránkách MMR.

²³ MAREK, K.; PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, str. 15.

těchto změn byl stavební zákon z roku 1976 nejprve několikrát novelizován. Již při přípravě těchto novel bylo konstatováno, že stavební zákon z roku 1976 nemůže vyhovovat novým požadavkům kladeným na územní plánování. Společně s reformou veřejné správy a začleňováním České republiky do Evropské unie tak byla vyvolána nutnost připravit nový právní předpis. Výsledkem bylo přijetí z. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, tzv. stavebního zákona.²⁴ V této kapitole se tedy budu věnovat především tomuto zákonu a s ním souvisejícím předpisům, ve stručnosti se zmíním i o historii právní úpravy ÚP na území České republiky.

2.4.1 Vývoj právní úpravy na úseku ÚP

Právní úprava tzv. veřejného stavebního práva se zprvu omezovala toliko na tzv. stavební řády. V kvalifikované podobě se objevují od r. 1883, kdy byl vydán z. č. 26 z.z. stavební řád pro Slezsko, zákon č. 40 z. z., stavební řád pro Prahu, dalšími zákony rozšířený na Plzeň a České Budějovice. V roce 1889 byl vydán z. č. 5 z. z. – český stavební řád pro venkov, vztahující se na všechny obce v Čechách, pro Brno, Olomouc, Jihlavu a Znojmo v roce 1894, v témže roce též stavební řád pro ostatní moravské obce. Tyto stavební řády ještě neobsahovaly mechanismy k prosazení urbanistických koncepcí. Obsahovaly zejména technická minima, protipožární opatření a některé hygienické požadavky.²⁵ Položily však základ veřejného stavebního práva v moderním pojetí, zakotvily základní instituty a pravidla pro povolování staveb, dohled nad prováděním staveb a kolaudaci. Práce na jednotném stavebním řádu v období první republiky byly přerušeny světovou válkou. Otázky ÚP byly řešeny na úrovni tehdejšího stupně poznání, vycházejícího z pochopení potřeby podřízené úprav menšího území potřebám území širšího a organického vývoje celku. Vládním nařízením č. 288/1941 Sb. byly založeny podmínky pro opatřování plánů polohy obcí a vládním nařízením

²⁴ Viz KLIKOVÁ, A. et al. *Stavební právo: Praktická právní příručka*. 3. aktualizované vydání. Praha : Linde, 2009, str. 9-10.

²⁵ Viz DOLEŽAL, J. et al. *Stavební právo. Díl 1. Stavební právo veřejné*. 1. vydání. Praha : Polygon, 1999, str. 13.

č. 48/1940 byla zřízena plánovací komise pro Prahu a okolí., jejíž působnost byla rozšířena na další obce.

Pojem územní plánování výslovně používá až zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí. Tento zákon přináší nový pohled na možnosti záměrného uspořádání zájmového prostoru a zavádí ÚP jako nástroj pro komplexní řešení území namísto doposud používaných partikulárně pojatých urbanistických metod (plány polohy, regulační a zastavovací plány).²⁶ Nicméně je zde ÚP chápáno jako prostředek pro uplatňování hospodářského plánování, což vedlo k deformaci ŽP, zejména vytvářením předpokladů pro vznik aglomerací.²⁷

Koncem padesátých let byly předpisy stavebního práva hojně novelizovány a v letech 1958-59 byly vydány klíčové předpisy:

- z. č. 84/1958 Sb., o územním plánování a prováděcí vyhláška č. 153/1959 Ú.l., o územním plánování
- z. č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu a vyhláška č. 144/1959 Ú.l., kterou se provádí z. o stavebním řádu.

Tato etapa setrvala u oddělení územního plánování od stavebního řádu a byla charakteristická významným preferováním společenských zájmů na úkor zájmů soukromých.

Na úseku ÚP zavádí tři druhy územních plánů a to:

- územní plány rajónů
- územní plány sídlišť
 - směrný – zpracováváný pro celé území města, řešící i návaznosti na jeho zájmové území
 - podrobný – řešící část města připravovanou pro soustředěnou výstavbu

V roce 1976 vstoupil v účinnost zákon č. 50/1976 o územním plánování a stavebním řádu, který poprvé upravuje dvě nejvýznamnější části veřejného stavebního práva společně v jednom předpise. Tento zákon si kladl za cíl zvýšit

²⁶ Viz DOLEŽAL, J. et al. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha : Linde, 2006, str. 23.

²⁷ Viz DOLEŽAL, J. et al. *Stavební právo. Díl 1. Stavební právo veřejné*. 1. vydání. Praha : Polygon, 1999, str. 14.

účinnost mocensko-správních nástrojů národních výborů při řízení investiční výstavby, upravit dělbu úloh mezi orgány státní správy (národními výbory a orgány odvětvového a oborového řízení investiční výstavby) a zjednodušit strukturu předpisů na úseku investiční výstavby. Stavební zákon upravil tři nástroje ÚP – územně plánovací dokumentaci, územně plánovací podklady a územní rozhodnutí. Územně plánovací dokumentace byla však chápána jako druhotná disciplína ve vztahu k národohospodářskému plánování a byla mu přiřčena role reprodukovat státní plán do rozměru urbanistického projektu, tedy technicky vyřešit územní stránku plánu. Územně plánovací dokumentace byla z hlediska délky návrhového období dělena na územní prognózu, plán a projekt a z hlediska velikosti řešeného území na územně plánovací dokumentaci velkého územního celku, sídelního útvaru a zóny. Kombinací těchto kategorií tedy vzniklo jejich devět druhů.²⁸

Stavební zákon z roku 1976 byl několikrát novelizován. Zákon č. 262/1992 vymaňuje ÚP jako správní odvětví z područí národohospodářského plánování. Novelizace provedená zákonem č. 83/1998 zjednodušuje systém územně plánovací dokumentace, postup a způsob jejího projednávání a schvalování. Pro zjednodušení byly nově formulovány druhy nástrojů ÚP – mezi územně plánovací podklady, sloužící pro změnu a zpracování ÚPD a pro sledování vývoje a možností rozvoje území, je zařazena územní prognóza, dosud spadající do ÚPD. Druhy ÚPD nově tvoří územní plán velkého územního celku, územní plán obce a regulační plán. Z původních devíti druhů jsou tedy definovány pouze tři, mezi nimiž stěžejní místo zaujímá územní plán obce. Nezbytnost další novelizace přinesla reforma veřejné správy provedená zákony č. 128/2000 Sb. o obcích, č. 129/2000 Sb., o krajích a č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, na základě které je schvalování ÚPD svěřeno v samostatné působnosti zastupitelstvu obce nebo kraje, pořizování je však prováděno v působnosti přenesené.²⁹ Záměrem všech změn právní úpravy na úseku ÚP a stavebního řádu po přelomu let

²⁸ Viz DOLEŽAL, J. et al. *Stavební právo. Díl 1. Stavební právo veřejné*. 1. vydání. Praha : Polygon, 1999, str. 13.

²⁹ Viz DOLEŽAL, J. et al. *Stavební zákon v teorii a praxi*. 11. aktualizované vydání. Praha : Linde, 2005, str. 48 an.

1989/1990 bylo zobjektivizování a zrealnění režimu ÚP a rozhodování ve vztahu ke stavbám, zrychlení a zpružnění předmětných procesů při současném posílení právní jistoty.

Při schvalování ÚPD podle stavebního zákona z roku 1976 bylo nutno vymezit závaznou část ÚP, která se vyhlášovala formou obecně závazné vyhlášky. Ostatní části ÚP byly části směrné. Závazná část byla závazným podkladem pro zpracování navazující ÚPD a pro rozhodování v území.³⁰

2.4.2 Současná právní úprava

Nedostatky zjištěné v rámci provedené analýzy právní úpravy stavebního zákona z roku 1976 byly natolik principiální, že je bylo možno odstranit jen **koncepčně novou úpravou**, která by odpovídala novým vnitřní i vnějším ekonomickým, sociálním a politickým podmínkám. Nezbytnost nové právní úpravy byla vyvolána i v souvislosti se začleňováním České republiky do struktur Evropské unie a do společného trhu. Nemalý vliv na nutnost změn měla i probíhající reforma veřejné správy, což s sebou neslo i potřebu efektivně a účinně řešit řadu věcných problémů v oblasti hospodářství, kvalitního životního prostředí i sociální stability. Vzájemně vyvážený vztah těchto oblastí je předpokladem udržitelného rozvoje, má dopad na území, je podmiňován jeho možnostmi a vyžaduje dostatečný předstih v přípravě území.³¹

Mezi hlavní nedostatky dosavadní právní úpravy podle důvodové zprávy k StZ patřily následující:

- současným požadavkům nevyhovující instituty ÚP,
- četné legislativní úpravy narušující soudržnost a systematiku zákona,
- chybějící nástroj ÚP koordinující činnosti nadregionálního, celostátního, mezinárodního významu,
- roztržitá právní úprava pro spolupráci státních orgánů hájících zájmy podle zvláštních zákonů,

³⁰ Viz DOLEŽAL, J. et al. *Stavební právo. Díl 1. Stavební právo veřejné*. 1. vydání. Praha : Polygon, 1999, str. 54 an.

³¹ Viz důvodová zpráva ke StZ dostupná na internetových stránkách MMR.

- nedostačující možnosti účasti veřejnosti na pořizování ÚPD a v územním řízení.

V květnu roku 2006 byl tedy přijat po několikaletých přípravách zákon č. 183/2006 Sb., který již tradičně obsahuje úpravu dvou úzce souvisejících částí veřejného stavebního práva – otázek územního plánování a stavebního řádu. Předmět úpravy obsažené ve stavebním zákoně lze rámcově dělit do tří okruhů navzájem propojených otázek a to:

- otázky územního plánování,
- otázky stavebního řádu,
- další související otázky.

Co se týká systematiky stávajícího StZ, člení se celkem na 7 částí:

- část první – úvodní ustanovení
- část druhá – výkon veřejné správy
- část třetí – územní plánování
- část čtvrtá – stavební řád
- část pátá – společná ustanovení
- část šestá – přechodná a závěrečná ustanovení
- část sedmá – účinnost

Část třetí věnovaná územnímu plánování formuluje cíle a úkoly ÚP, stanovuje postupy vydávání územně plánovacích informací a veřejného projednávání, definuje územně plánovací podklady, politiku územního rozvoje jako celorepublikový nástroj územního plánování, jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace, upravuje proces pořizování, schvalování a závaznost územně plánovací dokumentace, proces územního řízení a zjednodušeného územního řízení, definuje postup při posuzování vlivů na ŽP, definuje územní rozhodnutí a územní souhlas a jejich náležitosti, územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území, upravuje vztahy v území – zejména předkupní právo a náhrady za změnu v území.³²

³² HALASOVÁ, H., ŠIRALOVÁ V. *Územní plánování v České republice 2007*. 1. vydání. Brno : Ústav územního rozvoje Brno, 2007, str. 30.

Již v prvních námětech na podobu a obsah nového StZ se objevovaly **nové přístupy a netradiční řešení**, které si kladou za cíl zjednodušit administrativní procesy, čehož má být dosaženo snížením **preventivní kontroly veřejných zájmů** ze strany orgánů státní správy (tzv. liberalizace územního plánování a stavebního řádu). Ochrana ŽP, založená na principu prevence, vyžaduje naopak zpřísnění kontroly těchto orgánů, a to zejména v oblasti, kde se vytváří představy a rozhoduje o budoucím využití území, které může mít vliv na nevratné změny v životním prostředí. Hrozilo tedy nebezpečí, že proklamované záměry liberalizace se dostanou do střetu se zájmy ŽP a pro jejich uplatnění nebude ve StZ dostatečný prostor. Původně ostřejší požadavky na uvolnění režimu změn ve využití území a požadavky na ochranu ŽP se podařilo do značné míry otupit. K významné liberalizaci nakonec došlo zejména na úseku povolování staveb, méně se dotkla úseku ÚP.³³

Mezi **hlavní principy nové právní úpravy** na úseku územního plánování patří:

- respektování stávajícího **členění působností** na úseku ÚP, zavedené reformou veřejné správy v roce 2001, tj. funkční model rozhodování obcí a krajů v kombinaci samostatné a přenesené působnosti, kdy pořizování ÚPD bude v přenesené působnosti a její schvalování v samostatné působnosti,
- zavedení do procesu pořizování a schvalování ÚPD **opatření obecné povahy**, které se jako nový institut objevuje v § 171 an. nového správního řádu,
- nastolení a popis rovných podmínek vztahu: centrální úřady – kraje – obce; tzn., že **pravomoci jsou rozděleny** na úrovni obcí a na úrovni otázek nadmístního významu,
- zajištění **přístupu veřejnosti** k informacím o území, zajištění účasti veřejnosti při projednávání ÚPD, zavedení zvláštního institutu zástupce veřejnosti,

³³ Viz DROBNÍK, J. *Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae Iuridica č. 2/2006, str. 15.

- koncepčně jiné pojetí **spolupráce dotčených orgánů**, které při pořizování územně plánovacích podkladů, územně plánovací dokumentace a v územním řízení hájí veřejné zájmy podle zvláštních předpisů.³⁴

Stavební zákon je zejména procesním předpisem, avšak neupravuje postupy a procesy na úseku územního plánování a stavebního řádu úplně. Vychází z nového správního řádu, tj. zákona č. 500/2004 Sb. Přijetí nového správního řádu bylo pro nový stavební zákon rozhodující a nový StZ svojí úpravou na úpravu obsaženou ve správním řádu navazuje. Správní řád obsahuje obecnou právní úpravu. Stavební zákon pak upravuje v nezbytné míře pouze odchylky, které jsou vzhledem ke specifické povaze řešených vztahů nutné.³⁵

Spolu se StZ byl přijat zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, tzv. změnový zákon. Tento zákon reaguje především na koncepčně jinak pojatou spolupráci s dotčenými orgány. Zvláštní předpisy jsou tedy měněny především v těchto otázkách:

- působnost a pravomoc dotčených orgánů – je uvedena do souladu se StZ,
- odstraňují se ustanovení požadující upřednostnění určitého veřejného zájmu před jinými znemožňující koordinaci zájmů na využití území,
- sjednocuje povahu tzv. podkladových úkonů, které nadále nebudou vydávány formou samostatných správních rozhodnutí, ale formou stanovisek, popř. závazných stanovisek,
- upravuje terminologii tak aby byla v souladu s novým StZ, zejména pokud jde o názvy ÚPD, zastavěného území a kolaudační souhlas.³⁶

³⁴ Viz MACHAČKOVÁ, J. *Základní teze nového stavebního zákona*. Nový stavební zákon o územním plánování a stavebním řádu. Vybrané referáty z 15. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu. Praha, 10.–11. listopadu 2005. Zvláštní příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 1/2006, str. 9.

³⁵ tamtéž, str. 8.

³⁶ Viz BÁRTOVÁ, H. *Zákon o změně zákonů v souvislosti s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění*. Nový stavební zákon o územním plánování a stavebním řádu. Vybrané referáty z 15. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu Praha, 10.–11. listopadu 2005. Zvláštní příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 1/2006, str. 4.

S přijetím nového stavebního zákona došlo též k vyčlenění právní úpravy vyvlastnění do samostatného právního předpisu. StZ již nadále neplní funkci obecného vyvlastňovacího předpisu, ale obsahuje pouze účely, pro něž je možné vyvlastnění provést. Obecným předpisem je společně se StZ přijatý z. č. 184/2006Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, tzv. zákon o vyvlastnění. Jeho účelem je především upravit procesní stránku řízení, avšak sám neobsahuje účely vyvlastnění, v této věci odkazuje na zvláštní předpisy.

2.5 Organizace veřejné správy

Působnost ve věcech ÚP vykonávají orgány obcí, krajů MMR a na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany.³⁷ Působnost orgánů obcí a krajů je vykonávána jednak jako **působnost samostatná**, jednak v rámci výkonu státní správy jako **působnost přenesená**. *„Územní plánování má na jedné straně významný samosprávný a politický aspekt, a proto jsou zásadní rozhodovací pravomoci při pořizování a vydávání ÚPD svěřeny obcím a krajům do samosprávné působnosti. Na straně druhé se však (...) jedná o vysoce odborně i administrativně náročnou činnost (navíc činnost kontinuální), která je svěřena obecním a krajským úřadům, a to do jejich přenesené působnosti.“*³⁸ Zákon výslovně stanoví, že orgány obcí a krajů vykonávají působnost jako působnost přenesenou, s výjimkou případů, kdy podle zákona o věci rozhoduje zastupitelstvo obce či kraje. I některé úkony rady obce či kraje však svěřuje do působnosti samostatné.

³⁷ K tomu ZÁHUMENSKÁ, V. *Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích*. Správní právo, 2/2009, str. 76: „Ačkoliv každý územní plán (...) výrazně zasahuje do životního prostředí, nemají územní plánování v kompetenci orgány ochrany životního prostředí, ale ministerstvo pro místní rozvoj a jemu podřízené stavební úřady, které si – alespoň podle názoru veřejného ochránce práv – „mnohdy neuvědomují svoji zásadní roli z hlediska povolování jednotlivých záměrů ve svém územním obvodu (...) a tedy svůj podíl na odpovědnosti za zachování vzhledu krajiny a jejich hodnot“. To často způsobuje zcela nedostačující kvalitu územních plánů a prosazování ekonomických zájmů na úkor ekologických a sociálních prvků nebo nedostatečné zapojení, resp. vyhodnocení připomínek veřejnosti (...).“

³⁸ HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon*. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 25.

Orgány obce

Obecní úřad obce s rozšířenou působností je „úřadem územního plánování“ a jeho hlavním úkolem je v přenesené působnosti pořizovat ÚPP, ÚPln a RP pro své území a pro území obcí ve svém správním obvodu (na jejich žádost). Ostatní obce mohou pořizovat pro své území ÚPln a RP jen zajistí-li splnění kvalifikačních požadavků podle § 24 StZ, tuto působnost mohou na základě veřejnoprávní smlouvy vykonávat i pro jiné obce ve stejném správním obvodu.

Vydávání územních rozhodnutí a souhlasů spadá do působnosti stavebních úřadů.

Zastupitelstvo obce v samostatné působnosti rozhoduje o pořízení ÚPlnu a RP, schvaluje zadání ÚPlnu, vydává ÚPln a RP, projednává zprávu o uplatňování ÚPlnu.

Rada obce v přenesené působnosti vydává vymezení zastavěného území, vydává územní opatření a schvaluje žádost o pořízení ÚPlnu nebo RP. V samostatné působnosti uplatňuje námítky k ZÚR a připomínky ÚPlnu sousední obce.

Orgány kraje

Krajský úřad je v přenesené působnosti zejména pořizovatelem ZÚR a RP pro plochy a koridory nadmístního významu, v zákonem stanovených případech vydává územní rozhodnutí. Krajský úřad vykonává funkci nadřízeného orgánu ve vztahu k pořizovatelům ÚPlnů – uplatňuje požadavky k návrhu zadání, stanovisko k návrhu ÚPlnu apod.

Zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti vydává ZÚR a RP, schvaluje zadání a případně pokyny ke zpracování návrhu ZÚR, schvaluje zprávu o uplatňování ZÚR.

Rada kraje vydává územní opatření a v samostatné působnosti uplatňuje stanovisko k PÚR.

Ministerstvo pro místní rozvoj

Ministerstvo vykonává státní dozor ve věcech ÚP. Pořizuje PÚR a k tomu potřebné ÚPP. Zajišťuje též metodickou podporu pro uplatňování soudobých poznatků o ÚP, urbanismu, jakož i veřejných zájmů v ochraně životů, zdraví, v péči o ŽP a v ochraně kulturního, archeologického a přírodního dědictví.

Ministerstvo obrany

Ministerstvo obrany vydává pro území vojenských újezdů RP a ÚPln a projednává ÚPP. Pořizovatelem Úplnu, RP a ÚPP pro území vojenských újezdů jsou újezdní úřady.

Rada obcí pro udržitelný rozvoj území

Jde o fakultativně zřizovaný zvláštní orgán obce s rozšířenou působností, který může zřídit její starosta. Každá obec v jejím správním obvodu má v Radě obcí jednoho svého zástupce. Rada obcí projednává ÚPP, vyhodnocení vlivů Úplnů na udržitelný rozvoj území a vydává své stanovisko, popř. vyjádření.

3. Nástroje a postupy územního plánování

Podle platné právní úpravy (hlavy III části třetí StZ) patří mezi nástroje územního plánování:

- územně plánovací podklady (zahrnující územně analytické podklady a územní studie),
- politika územního rozvoje,
- územně plánovací dokumentace (zahrnující zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán),
- územní rozhodnutí a územní souhlasy,
- územní opatření (o stavební uzávěře, o asanaci území).

Problematika územních rozhodnutí a územních souhlasů zaujímá ve srovnání s ostatními nástroji ÚP věcně i procesně specifické postavení. Jde o nástroj, jehož výsledkem je rozhodnutí správního úřadu, svou povahou blízké rozhodování v režimu stavebního řádu. StZ je však výslovně zařazuje mezi nástroje ÚP. Takto lze tedy hovořit o **nástrojích ÚP v širším smyslu**.³⁹

Za samostatný nástroj je částí teorie⁴⁰ někdy považováno i tzv. samostatné vymezení zastavěného území, které StZ zmiňuje v rámci úpravy územního plánu.

Pro ÚPD a územní opatření stanoví StZ **formu opatření obecné povahy**. Obecná úprava tohoto institutu je zavedena do českého právního řádu teprve správním řádem z roku 2004. Z pohledu teorie správního práva představuje OOP tzv. „akt smíšené povahy“, tj. vykazuje některé znaky individuálních správních aktů i některé znaky normativních správních aktů. Individuální správní akty se týkají konkrétní věci ve vztahu ke jmenovitě určeným subjektům, normativní akty naopak obecně vymezených otázek ve vztahu k neurčenému okruhu adresátů. Pro tzv. akty smíšené povahy platí, že předmětné znaky individuálních a normativních aktů přichází variabilně v úvahu v podstatě „křížem“ ve vždy určité

³⁹ PEKÁREK, M. et al. *Pozemkové právo*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, str. 127.

⁴⁰ Např. MAREK, K.; PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, str. 45.

vzájemné kombinaci (tedy konkrétní věc / neurčitý okruh adresátů nebo obecně vymezená věc / konkrétně určený adresát).⁴¹

Nástroje ÚP můžeme rozdělit na nástroje koncepční a realizační. Mezi koncepční nástroje spadají ÚPP, PÚR, ZÚR a ÚPln. Realizačními nástroji jsou územní rozhodnutí, územní souhlas a územní opatření. Na hranici těchto dvou skupin stojí RP, který za určitých okolností může plnit jak funkci nástroje koncepčního, tak realizačního.

*„Nástroje územního plánování jsou vzájemně **provázány horizontálně** (časovou posloupností) **i vertikálně** (hierarchicky), což zajišťuje koordinaci záměrů v území na mezinárodní, národní, regionální a lokální úrovni. Vzhledem k tomu, že mezi ústředními správními orgány, samosprávnými orgány kraje a samosprávnými orgány obce není vztah nadřízenosti a podřízenosti, jsou vzájemné vazby nástrojů územního plánování prakticky jediným prostředkem, jak koordinovat změny i jednotlivé záměry v území.“⁴² Vertikální vazby spočívají v závaznosti dokumentu vydaného na „vyšší“ úrovni pro vydávání dokumentů na úrovních „nižších“. Takové jsou například vazby mezi PÚR, ÚPD a rozhodováním v území. Naproti tomu však „nadřazený dokument nesmí stanovovat závaznost ve větší podrobnosti, než stanoví stavební zákon“⁴³ což plyne ze zásady subsidiarity vyjádřené v § 5 odst. 3 – 5 StZ – „na vyšší úrovni (krajské, celostátní) se řeší pouze záležitosti, které z hlediska územních dopadů nebo významu přesahují kompetence orgánů obcí, příp. krajů“⁴⁴ – orgány kraje zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území kraje pouze v **záležitostech nadmístního významu**, MMR může zasahovat do působnosti obcí a krajů pouze v záležitostech týkajících se rozvoje **území státu**.*

⁴¹ K tomu PRŮCHA, P. *K vybraným formám činnosti veřejné správy v režimu stavebního zákona*, Acta Universitatis Carolinae Iuridica, č. 1/2010, str. 258.

⁴² TUŠER, J. *Vztah politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje*. Urbanismus a územní rozvoj, č. 1-2/2009, str. 9.

⁴³ Internetová prezentace *Principy a pravidla územního plánování*, Brno : Ústav územního rozvoje, oddíl D. 3.1 – 1, dostupná na adrese <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>,

⁴⁴ HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 25.

Procesní postup uplatňování jednotlivých nástrojů ÚP se odvíjí především **od formy, jakou je tento nástroj vydáván**. Ve všech případech platí **subsidiární užití SŘ**, vždy minimálně v rozsahu ustanovení hlavy druhé části první upravující základní zásady činnosti správních orgánů odpovídající principu dobrého výkonu státní správy. Konkrétní rozsah, v jakém se jednotlivá ustanovení SŘ užití, je opět závislý na druhu daného nástroje ÚP.

Pro ÚPP zákonná úprava nestanoví jmenovitou procesní formu, v níž by měly být vydávány. PÚR je vydávána ve formě usnesení vlády. PÚR, ZÚR, ÚPln, RP a územní opatření jsou vydávány ve formě OOP, proto se na ně subsidiárně bude vztahovat především část šestá SŘ. Režim vydávání ÚPD je ve StZ stanoven poměrně podrobně a navíc diferencovaně pro její jednotlivé druhy (na rozdíl od předchozí úpravy, kdy byl režim pro všechny její druhy upraven společně a téměř jednotně). Je třeba poznamenat, že ne celá procedura pořizování, projednávání, schvalování a vydávání ÚPD je řízením o vydání OOP – toto řízení je v jistém smyslu až závěrečnou fází celé této komplexní procedury počínající zveřejněním návrhu již projednaného s dotčenými orgány, posouzeného a upraveného v návaznosti na předchozí etapy procedury.⁴⁵ Územní rozhodování je po procedurální stránce zvláštním druhem správního řízení. Jeho úprava navazuje na obecnou úpravu ve SŘ, přesto však odchylným způsobem řeší řadu procesních institutů.

Účelem této kapitoly je provést **charakteristiku jednotlivých nástrojů ÚP** a **přiblížit postup jejich pořizování**, schvalování a vydávání. Specifickým institutům zaměřeným na ochranu ŽP a problematickým místům právní úpravy se budu blíže věnovat v rámci kapitol následujících.

3.1 Územně plánovací podklady

Hlavní funkce ÚPP je jejich využití jako **podkladů pro zpracování dalších nástrojů ÚP**. Představují tzv. analytickou část územního plánování, jejímž úkolem je shromažďování dat, následně pak jejich vyhodnocování a zpracování

⁴⁵ MAREK, K.; PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, str. 61.

do informací o potenciálech, které je možno využít a problémech, které je třeba řešit. *Konečným výstupem (...) celé analytické fáze je formulace problémů k řešení v ÚPD v podobě identifikace závad (urbanistických, dopravních, hygienických), střetů mezi využíváním území a záměry změn využívání území, a konečně též ohrožení katastrofami (například povodněmi).* Na tuto část až následně navazuje koncepční fáze – hledání způsobu řešení problémů, jíž v ÚP odpovídá pořizování ÚPD.⁴⁶ Orgány ÚP mohou při své činnosti vycházet z jakýchkoliv využitelných podkladů o území. Z těchto podkladů StZ výslovně upravuje územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území.

ÚPP **nejsou pro rozhodování v území závazné**, stavební úřad je hodnotí podle své úvahy. Soulad záměru, o kterém se rozhoduje, s ÚPP hájí úřad ÚP v pozici dotčeného orgánu. Je třeba vyjít z dikce ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) StZ, ve kterém je stanoveno, že se úřad ÚP jako dotčený orgán vyjadřuje z hlediska uplatňování záměrů územního plánování.

3.1.1 Územně analytické podklady

ÚAP obsahují **zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území**, tzv. "limity využití území" (= omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území), zjišťování a vyhodnocování záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci (tzv. „rozběr udržitelného rozvoje území“). Obsah podrobně stanoví § 4 vyhlášky ÚPD.

ÚAP slouží především ke zpracování zadání pro ÚPD, slouží však také jako podklad pro posuzování vlivu ÚPD na udržitelný rozvoj, vlivu záměrů na životní prostředí, poskytování územně plánovacích informací a v neposlední řadě slouží jako

⁴⁶ MAIER, K. *Rozbor udržitelného rozvoje území v kontextu územního plánování a příklady pro hospodářský a sociální pilíř.* Příspěvek ze semináře MMR, dostupné na http://www.uur.cz/images/konzultacnistredisko/Seminare/2008/Texty/Maier_HospodarskyPilir_200810.pdf

podklad pro rozhodování stavebních úřadů v územích obcí, které nemají platný územní plán. Zavedením územně analytických podkladů se předpokládá snížení nákladů územních samospráv na pořizování územně plánovací dokumentace cca o 1/3, zkrácení a zkvalitnění územní přípravy změn v území a zkvalitnění územního rozhodování prováděného stavebními úřady.⁴⁷

ÚAP se zpracovávají **pro správní obvody krajů a obcí s rozšířenou působností**, a to vždy v podrobnosti a v rozsahu potřebném pro pořízení příslušného druhu ÚPD.⁴⁸ Jejich pořízení je **obligatorní** ve lhůtě 24 měsíců (resp. 30 pro KÚ) od účinnosti StZ.⁴⁹ Dále zákon počítá pravidelně po 2 letech s jejich úplnou aktualizací.

ÚAP se pořizují na základě průzkumů území a dalších informací a dat o stavu území, o právech, povinnostech a omezeních, která se váží k jednotlivým částem území, plochám, stavbám a přírodním útvarům. Podkladem může být i technická mapa.⁵⁰ Údaje poskytují orgány veřejné správy, jimi zřízené PO a vlastníci dopravní a technické infrastruktury, kteří jsou oprávněni požadovat náhradu nákladů spojených s povinností poskytnout údaje.⁵¹

Podle § 29 StZ se ÚAP zpracovávají pro území obce s rozšířenou působností předkládají k projednání Radě obcí⁵², která k nim sdělí své stanovisko, zejména k rozboru URÚ.

3.1.2 Územní studie

Územní studie je neformálním a nezávazným podkladem. Slouží **k prověření a posouzení možných řešení problémů** v území, úprav a rozvoje funkčních systému v území (např. veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability apod.) které mohou ovlivňovat nebo podmiňovat využití a

⁴⁷ Internetová prezentace Principy a pravidla územního plánování, Brno : Ústav územního rozvoje, oddíl D.2.1 - 2, dostupná na adrese <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

⁴⁸ Viz § 27 odst. 1 StZ.

⁴⁹ Viz § 185 odst. 3 StZ.

⁵⁰ Viz § 27 odst. 2 StZ

⁵¹ Viz § 27 odst. 3-5 StZ

⁵² Jde o fakultativně zřizovaný orgán obce s rozšířenou působností, ve které má každá obec v jejím obvodu svého zástupce - viz § 9 StZ.

uspořádání území. Pořízení není obligatorní, tuto povinnost mohou stanovit vydané ZÚR nebo Úpln.

Územní studie se pořizuje z vlastního nebo z jiného podnětu, nebo pokud je to uloženo ÚPD. Pořízení územní studie z jiného podnětu může pořizovatel podmínit úplnou nebo částečnou úhradou nákladů od toho, kdo tento podnět podal. Neprojednává se ani neschvaluje, pořizovatel pouze schvaluje možnost jejího využití jako podklad pro vydávání ÚPD.⁵³

3.2 Politika územního rozvoje

PÚR je celostátním nástrojem ÚP. V České republice podobný dokument pořizovaný pro území celého státu doposud chyběl. Ani územní plány velkých územních celků, které před zřízením krajů pořizovalo MMR, nemohly uspokojivě zohlednit nezbytné nadregionální, celostátní a mezinárodní souvislosti, navíc nešlo ani o obligatorně pořizovanou dokumentaci. PÚR vyjadřuje vývojové záměry státu v evropském kontextu, zohledňuje rozvojové koncepce ES a vytváří základ pro regionální politiku.⁵⁴

PÚR je svou povahou strategickým **nástrojem ÚP politického charakteru**, není celorepublikovou ÚPD. Ve své podstatě zůstává „rezortní koncepcí“, která není nadřazena ostatním celorepublikovým koncepcím, pouze se snaží o koordinaci těch z nich vyplývajících záměrů, které mají fyzický dopad do území.⁵⁵ PÚR zohledňuje a vyjadřuje vnitřní (rezortní a krajské) i vnější (přeshraniční, zohledňující mezinárodní závazky ČR, vztahující se k územnímu rozvoji) potřeby rozvoje území republiky.⁵⁶ PÚR ČR 2008 stanovuje pouze nadregionální priority, požadavky, úkoly a kritéria pro rozhodování v oblastech, osách, koridorech a plochách, které v nezbytně nutných případech vymezuje. V nich teprve budou kraje ve spolupráci s obcemi při pořizování ZÚR prověřovat možnosti a podmínky

⁵³ Viz § 30 StZ.

⁵⁴ HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 82.

⁵⁵ Internetová prezentace *Principy a pravidla územního plánování*, Brno : Ústav územního rozvoje, oddíl D.2.2 – 1, dostupná na adrese <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

⁵⁶ PRŮCHA, P. *Změny ve veřejném stavebním právu*, Časopis pro právní vědu a praxi, č.3/2006, str. 279.

územního rozvoje pro umístění celorepublikových rozvojových záměrů. Pouze na základě PÚR nelze bez dalšího prověření realizovat v ní uvedené záměry.⁵⁷

Podle § 31 odst. 2 slouží PÚR ke **konkretizaci úkolů ÚP** ve stanoveném období v celorepublikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech a určení strategie pro naplňování těchto úkolů a zejména **s ohledem na udržitelný rozvoj území**. Jejím dalším posláním je koordinovat tvorbu odvětvových a meziodvětvových koncepcí, politik, strategií a dalších dokumentů ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a záměry na změny v území republikového významu. PÚR koordinuje též tvorbu a aktualizaci ZÚR. Je závazná pro pořizování a vydávání ZÚR, ÚP, RP a pro rozhodování v území. Jde tak o významný nástroj MMR a vlády ke koordinaci plánovací činnosti obcí a krajů.

Obsah PÚR je stanoven přímo zákonem a zahrnuje např.:

- stanovení republikových priorit ÚP pro zajištění udržitelného rozvoje území,
- vymezení oblastí se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit nadmístního, republikového a mezinárodního významu, tj. rozvojové oblasti a rozvojové osy,
- vymezení oblastí se specifickými hodnotami a problémy nadmístního, celorepublikového, a mezinárodního významu,
- vymezení ploch a koridorů dopravní a technické struktury nadmístního, celorepublikového a mezinárodního významu.

V těchto vymezených oblastech, plochách a koridorech stanoví PÚR 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. Součástí PÚR je vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území.

Návrh PÚR **pořizuje MMR**, a to zejména na základě ÚPP (pořízených samotným ministerstvem i kraji nebo obcemi), dokumentů určených k podpoře

⁵⁷ VONDRUŠKA, R. *Úvodní slovo. Politika územního rozvoje České republiky 2008* – brožura, dostupná na adrese <http://www.mmr.cz/getdoc/d4dd3a63-77c1-4081-a3be-720c4178ec8a/PUR-CR-2008-brozura>, str. 3

regionálního rozvoje⁵⁸, podkladů a dokumentů veřejné správy (politik, strategií, plánů majících v mezinárodních a republikových souvislostech vliv na využívání území státu), zprávy o stavu ŽP⁵⁹ a mezinárodních závazků vztahujících se k územnímu rozvoji. Při pořizování návrhu ministerstvo **spolupracuje s ostatními ministerstvy a ústředními správními úřady a kraji**. Specifickou úlohu zaujímá MŽP, které stanoví své požadavky na vyhodnocení vlivů na ŽP. Cílem této spolupráce je dosáhnout shody na obsahu návrhu PÚR.

Zpracovaný návrh PÚR zašle MMR spolu s vyhodnocením vlivů na URÚ ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a krajům. Tyto instituce mohou uplatnit svá stanoviska. MMR návrh zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup a stanoví lhůtu pro podávání připomínek ze strany veřejnosti. StZ počítá i s přeshraničním projednáváním návrhu PÚR. Ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí zašle MMR návrh PÚR sousedním státům, pokud jejich území může být uplatňováním PÚR ovlivněno, a nabídne jim konzultace. Pokud sousední státy projeví zájem, je MMR povinno se těchto konzultací účastnit a jejich výsledky zohlednit.

Po zohlednění výsledků vyhodnocení vlivů na URÚ, stanovisek, připomínek veřejnosti a vyjádření sousedních států projedná MMR upravený návrh znovu se zástupci ministerstev, jiných ústředních SÚ a krajů.

Návrh PÚR schvaluje vláda. MMR předkládá ke schválení návrh PÚR upravený na základě jeho opětovného projednání se zástupci ministerstev, jiných ústředních SÚ a krajů. Spolu s návrhem MMR předkládá i výsledky vyhodnocení vlivu na URÚ se sdělením, jak bylo zohledněno a uvedením důvodů výběru přijaté varianty řešení a stanovisko MŽP k vyhodnocení vlivů na ŽP se sdělením, jak bylo zohledněno. Zvláštní režim se uplatní, shledá-li orgán ochrany přírody a krajiny ve svém stanovisku negativní vliv na soustavu území Natura.

V souladu s pojetím ÚP jako **soustavné a komplexní činnosti**, počítá StZ s **pravidelnou aktualizací** PÚR. Stanoví povinnost MMR každé 4 roky vypracovat

⁵⁸ Např. Národní rozvojový plán nebo Strategie regionálního rozvoje, které jsou zpracovávány podle z. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

⁵⁹ Viz z. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o ŽP.

zprávu o uplatňování PÚR. Na základě této zprávy rozhodne vláda o nutnosti její aktualizace, příp. o zpracování nového návrhu PÚR.

Současná PÚR

StZ stanovil v § 186 povinnost MMR přijmout PÚR do dvou let od nabytí účinnosti tohoto zákona. Lhůta je kratší než pro vydání ZÚR a ÚP proto, aby při vydávání těchto navazujících dokumentů bylo již možno z PÚR vycházet.⁶⁰ Již v květnu roku 2006 schválila vláda koncepci nazvanou Politika územního rozvoje České republiky. I přes podobnost názvů však nemohlo jít o PÚR podle StZ, neboť byla vydána ještě před účinností zákona, jež tento institut zavedl. Schválení této koncepce však přineslo řadu nejasností především při schvalování ZÚR, které často ve svém zadání nebo návrhu na tento dokument odkazovaly coby na závaznou PÚR. V roce 2007 začaly práce na PÚR již v režimu nového StZ, která však nevykazovala téměř žádné změny oproti původní koncepci. Proces provázely komplikace zejména z hlediska zohlednění požadavků MŽP na vyhodnocení vlivů na ŽP, z nichž řada nebyla zohledněna vůbec nebo jen částečně. MŽP nakonec vydalo nesouhlasné stanovisko SEA, ve kterém požaduje komplexní přepracování návrhu.⁶¹ Přes toto nesouhlasné stanovisko byla usnesením vlády č. 929 ze dne 20. 7. 2009 PÚR schválena. Struktura dokumentu odpovídá zákonem formulovaným požadavkům na obsah PÚR, obsahuje kapitoly Republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, Rozvojové oblasti a rozvojové osy, Specifické oblasti, Koridory a plochy dopravní infrastruktury, Koridory, plochy a rozvojové záměry technické infrastruktury a Další úkoly pro územní plánování. Z hlediska ochrany ŽP by měla schválená PÚR „**vytvářet strategický rámeček pro ÚPD na úrovni krajů a obcí a tedy i pro přípravu záměrů s pozitivním dopadem na kvalitu životního prostředí. Její „nerealizace“ je spojena s rizikem zpoždění přípravy těchto záměrů a ve svém důsledku tedy i pokračování negativních trendů nastíněných v kapitole 2 SEA dokumentace.**

⁶⁰ HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 459.

⁶¹ ZÁHUMENSKÁ, V. *Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích*. Správní právo č. 2/2009, str. 79 an.

PÚR ČR jako „průřezový dokument“ (...) není „iniciátorem“ těchto záměrů. Z toho lze odvodit, že k jejich realizaci by došlo nezávisle na uplatnění PÚR ovšem s rizikem opomenutí územních a mezioborových vazeb a souvislostí. Hlavním přínosem PÚR ČR je proto koordinace těchto záměrů mj. s ohledem na vlastnosti a hodnoty území při respektování hlavního cíle územního plánování, kterým je vytváření vyváženého vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel v území.“⁶²

3.3 Zásady územního rozvoje

ZÚR jsou nástrojem ÚP zpracovávaným **pro celé území kraje**. Nahrazují územní plány velkých územních celků pořizované podle předchozí právní úpravy. Tyto však nebyly pořizovány obligatorně a nemusely zahrnovat území celého kraje. Současný StZ ukládá povinnost přijmout ZÚR do 5 let od účinnosti tohoto zákona. Podle přechodného ustanovení § 187 se schválené zadání a zpracovaný návrh územního plánu velkého územního celku považují za zadání nebo návrh ZÚR, splňují-li požadavky nového StZ.

Úkolem ZÚR je podle §36 odst. 3 StZ **zpřesnění a rozvíjení cílů ÚP**, které musí být v souladu s PÚR a určení strategie jejich dosažení v nadmístních souvislostech. Ve vztahu k PÚR zpřesňují vymezení rozvojových oblastí a os, specifických oblastí, ploch a koridorů. Další funkcí je koordinace územně plánovací činnosti obcí; ZÚR jsou závazné pro pořizování a vydávání ÚP, RP a pro rozhodování v území.

ZÚR stanoví požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezuje **plochy a koridory nadmístního významu**, zejména pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, a stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách a alternativách změn v jejich využití. ZÚR mohou vymezit i tzv. územní rezervy – plochy a koridory u nichž se má teprve prověřit možnost jejich budoucího využití a jejich dosavadní využití nesmí znemožnit prověřované budoucí využití. Součástí ZÚR je vyhodnocení vlivů na URÚ obsahující mimo jiné i

⁶² Viz Vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území, str. 76, dostupné na internetových stránkách MMR <http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Politika-uzemniho-rozvoje-CR-2008> .

vyhodnocení vlivů na ŽP.⁶³ Ve vybraných plochách nebo koridorech mohou ZÚR uložit prověření změn jejich využití územní studií anebo podmínit rozhodování o změnách ve využití území v nich pořízením a vydáním RP.⁶⁴ V průběhu pořizování ZÚR se **prověří nadmístní význam** rozvojových nebo specifických oblastí, rozvojových os, ploch a koridorů; pro ně stanoví ZÚR kritéria a požadavky na změny jejich využití podrobnějšími nástroji ÚP. Ostatní části území kraje, v nichž se neprokáže jejich nadmístní význam, nebudou v ZÚR řešeny.⁶⁵

Návrh ZÚR **pořizuje KÚ** na základě zadání (v případě pořizování prvních ZÚR⁶⁶) nebo na základě zprávy o uplatňování stávajících ZÚR. *Zásady územního rozvoje se zpracovávají na základě analýzy znalostí o aktuálním stavu, záměrech a limitech využití území kraje a v souladu s PÚR, která je závazná pro pořizování a vydávání ZÚR. Současně se zohledňují další podklady a dokumenty veřejné správy krajského a celostátního významu jako politiky, strategie, koncepce, plány, programy, generely apod. Kraj využívá pro zpracování ZÚR jednak ÚPP, které pořizuje sám a jednak může využít ÚPP, které pořizují v rámci svých pravomocí úřady územního plánování.*⁶⁷ K návrhu zajistí KÚ vyhodnocení vlivů na URÚ.

Návrh ZÚR je **nejprve projednáván** s dotčenými orgány, MMR a sousedními kraji. DO mohou uplatnit svá a sousední kraje připomínky. Pro případ, že by uplatňováním ZÚR mohlo být ovlivněno území sousedních států, počítá StZ opět s přeshraničními konzultacemi ve spolupráci s MZV. Samostatně projedná KÚ vyhodnocení vlivů na URÚ se zástupci vybraných ministerstev, která zde nejsou v pozici dotčených orgánů a nevydávají stanoviska.⁶⁸

⁶³ Viz § 36 odst. 1 StZ. Požadavky na obsah vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jsou stanoveny přílohou č. 5 vyhlášky ÚPD.

⁶⁴ Viz § 36 odst. 2 StZ.

⁶⁵ DOLEŽAL, J. et al. *Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami*. 1. vydání. Linde : 2007, str. 46.

⁶⁶ Postup pro zpracování zadání viz § 184 odst. 4 StZ.

⁶⁷ Internetová prezentace *Principy a pravidla územního plánování*, Brno : Ústav územního rozvoje, oddíl D.2.3.1 – 5, dostupná na adrese <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

⁶⁸ Viz HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 101.

KÚ zajistí **upravení návrhu ZÚR s ohledem na výsledky** projednání vyhodnocení vlivu na URÚ, stanoviska DO, a vyjádření a výsledky konzultací se sousedními státy. Podobně jako u návrhu PÚR je stanoven zvláštní režim pro situace, kdy MŽP shledá negativní vliv na soustavu území Natura 2000.

Upravený návrh ZÚR společně se zprávou o jejich projednání⁶⁹ je zaslán MMR k **posouzení z hlediska koordinace využívání území** s ohledem na širší územní vztahy a z hlediska souladu s PÚR. MMR se do 30 dnů vyjádří a upozorní na případné nedostatky, nevyjádří-li se, platí fikce souhlasu. Řízení o vydání ZÚR nelze bez odstranění těchto nedostatků zahájit.

O upraveném a ministerstvem posouzeném návrhu ZÚR se koná **veřejné projednání**, ke kterému pořizovatel jednotlivě přizve dotčené orgány, obce v řešeném území a sousední kraj. Nejpozději při veřejném projednání je možné podávat připomínky a námitky a na jeho závěr uplatní svá stanoviska k těmto námitkám a připomínkám dotčené orgány.

KÚ **vyhodnotí výsledky veřejného projednání**, posoudí uplatněné námitky, připomínky a stanoviska a na jejich základě zhodnotí potřebu upravení návrhu. Dojde-li k podstatné úpravě návrhu ZÚR, je nutné opětovné posouzení ze strany MMR a konání nového veřejného projednání. Je-li nutné část návrhu zcela přepracovat, zahrne KÚ požadavky na přepracování této části do zprávy o uplatňování ZÚR za uplynulé období a zbývající část je možné vydat samostatně.

Ještě než KÚ předloží finální návrh zastupitelstvu ke schválení, přezkoumá ho z hlediska souladu s PÚR, cíly a úkoly ÚP a dalšími požadavky StZ, jeho prováděcích předpisů, dalších právních předpisů a stanovisky DO. Dojde-li KÚ k závěru, že návrh je v rozporu s výše uvedenými požadavky, předloží zastupitelstvu návrh na jeho zamítnutí.

Zastupitelstvu kraje je znovu zákonem uloženo ověřit soulad ZÚR z hlediska souladu s PÚR, stanovisky DO nebo výsledek řešení rozporů a stanoviskem MMR. Zákon zastupitelstvu neumožňuje návrh žádným způsobem měnit ani upravovat, může ho pouze schválit nebo neschválit. Důvodem neschválení nemusí být jen

⁶⁹ Obsahové požadavky blíže stanoví vyhláška ÚPD.

rozpor s výše uvedenými hledisky, ale též např. představa zastupitelstva o jiném alternativním řešení.⁷⁰

Podobně jako pro PÚR počítá StZ s **spravidelnou aktualizací ZÚR**, pravidelně po dvou letech předkládá KÚ zastupitelstvu zprávu o uplatňování ZÚR⁷¹, na základě které rozhodne KÚ o jejich aktualizaci nebo vypracování nového návrhu

3.4 Územní plán

Územní plán je **základním nástrojem ÚP**, který **komplexně řeší celé území obce** (s výjimkou hl. m. Prahy, kde může být vydán i jen pro jeho část). Rozděluje toto území na plochy, přičemž **stanoví plošné a prostorové podmínky** pro jeho budoucí účelné využití.⁷² Zpřesňuje cíle a úkoly ÚP s ohledem na konkrétní potřeby území, musí však být v souladu s PÚR a ZÚR, které jsou pro něj závazné. Na druhou stranu je vydán ÚPln závazný pro pořízení RP a pro rozhodování v území.⁷³

Úpln stanoví **urbanistickou koncepci obce** (= koncepce rozvoje území, ochrany jeho hodnot, plošné a prostorové uspořádání), vymezí zastavěné území, zastavitelné plochy, plochy přestavby (= plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo k opětovnému využití znehodnoceného území), plochy pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření a plochy pro územní rezervy a dále plochy a koridory veřejné infrastruktury a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.⁷⁴ Podobně jako ZÚR se územní plán skládá z části textové a části grafické.⁷⁵ Z hlediska ochrany ŽP je důležité stanovení **koncepce uspořádání krajiny**, včetně vymezení ploch a stanovení podmínek

⁷⁰ MAREK, K.; PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009., str. 69.

⁷¹ Obsahové požadavky blíže stanoví vyhláška ÚPD.

⁷² HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 115.

⁷³ Viz § 43 odst. 3-5 StZ.

⁷⁴ Viz § 43 odst. 1 StZ.

⁷⁵ Bližší požadavky na obsah územního plánu jsou stanoveny vyhláškou ÚPD.

pro změny v jejich využití, pro územní systém ekologické stability, prostupnost krajiny, protierozní opatření, ochranu před povodněmi, rekreaci, dobývání nerostů a podobně.⁷⁶

Fakultativně může uložit prověření změn využití vybraných ploch a koridorů územní studií nebo podmínit rozhodování o změnách v území vydáním regulačního plánu.⁷⁷

Významné dopady na ŽP může mít zejména vymezení zastavěného území. *Účelem stanovení průběhu hranice zastavěného území je vytvořit předpoklady pro soustředování nové výstavby zejména do zastavěného území, jeho hospodárné využívání a pro zvýšení ochrany okolní krajiny. Vymezení zastavěného území je tak nástrojem, který slouží k ochraně nezastavěného území před jeho neodůvodněnou a dostatečně neprověřenou přeměnou na území zastavěné, k hospodárnému využívání zastavěného území a k ochraně nezastavitelných pozemků uvnitř zastavěného území. Vymezené zastavěné území je rovněž jedním z předpokladů pro možnost vedení zjednodušeného územního řízení nebo vydání územního souhlasu⁷⁸.* Zastavěné území lze vymežit i samostatně, mimo rámec územního plánu, to však jen tehdy, nemá-li daná obec platný územní plán. Tento administrativně jednodušší postup se uplatní zejména u menších obcí, které nepotřebují vymezovat nové zastavitelné plochy.

O pořízení ÚPlnu **rozhoduje zastupitelstvo obce**, a to z vlastního podnětu, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce, nebo na návrh FO nebo PO, jež má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce. Na základě tohoto rozhodnutí se **zpracuje návrh zadání ÚPlnu**, který stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu⁷⁹. Ten se zveřejní a ve stanovené lhůtě mohou dotčené orgány a KÚ uplatnit své požadavky na obsah ÚPlnu a požadavek na vyhodnocení vlivů na ŽP, sousední obce své podněty a veřejnost své připomínky. Zadání musí být opět schváleno zastupitelstvem obce.

⁷⁶ Viz příloha č. 7 výše uvedené vyhlášky, část I. odst. 1 pís. e).

⁷⁷ Viz § 43 odst. 2 StZ.

⁷⁸ Metodický pokyn *Vymezení zastavěného území*. Brno : Ústav územního rozvoje, 2007, str. 2, dostupné na internetové adrese http://www.uur.cz/images/konzultacnistedisko/Metodickenavody/PrikladyZU/Metodika_ZU_20070427.pdf.

⁷⁹ Podrobné náležitosti obsahu zadání viz příloha č. 6 vyhlášky ÚPD.

V odůvodněných případech může být v zadání uloženo **zpracování konceptu Úplnu**. Potom má celý proces ještě jednu fázi. Koncept je v podstatě variantně řešený Úpln a právě jedna z jeho variant se v tomto procesu vybere, aby s ní bylo dále pracováno jako s návrhem ÚPlnu. O konceptu se koná veřejné projednání, veřejnost k němu může uplatnit své námítky a připomínky a DO svá stanoviska. Své připomínky mohou podat i sousední obce a KÚ vydává stanovisko z hlediska zajištění koordinace využití území a širších územních vztahů. Podle požadavků zadání se vypracovává vyhodnocení vlivů konceptu na URÚ, které projedná a vyjádří se k němu Rada obcí a KÚ k němu podává své stanovisko. Na základě výsledků projednání konceptu se vypracuje návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, který opět schvaluje zastupitelstvo obce.

Návrh Úplnu se tedy zpracovává **na základě schváleného zadání nebo schválených pokynů pro zpracování** (pokud se pořizoval koncept).

Následný postup je velmi podobný jako v případě pořizování ZÚR - tento návrh je nejdříve **projednán s DO, KÚ, obcí**, pro kterou je pořizován a **sousedními obcemi**. DO uplatňují svá stanoviska, sousední obce připomínky. K vyhodnocení vlivů na URÚ se vyjádří Rada obcí a své stanovisko k vyhodnocení vlivů na ŽP uplatní KÚ. Před zahájením řízení o vydání návrhu ÚPlnu **návrh posoudí KÚ z hlediska koordinace využití území** a širší územní vztahy a souladu s PÚR a ZÚR a vydá své stanovisko.

Návrh ÚPlnu se **zveřejní veřejnou vyhláškou** a koná se o něm **veřejné projednání**. K návrhu je opět možné podávat námítky a připomínky. Pořizovatel vyhodnotí výsledky veřejného projednání a v případě potřeby návrh upraví. Dojde-li k podstatné změně, je nutné opětovné posouzení KÚ a veřejné projednání. Pořizovatel přezkoumá konečnou verzi návrhu z hlediska souladu s PÚR, ZÚR, cíly a úkoly ÚP a dalšími zákonnými požadavky a předloží ho zastupitelstvu ke schválení (popř. navrhne jeho zamítnutí, nesplňuje-li výše uvedené požadavky) a to ho posléze vydá formou OOP.

Každé 4 roky předkládá pořizovatel ÚP zastupitelstvu **zprávu o uplatňování územního plánu**⁸⁰. Její návrh musí být konzultován s DO a KÚ. Na základě této zprávy zastupitelstvo **rozhodne o potřebě jeho změn**.

Samostatné vymezení zastavěného území

Jak bylo řečeno výše, vymežit zastavěné území lze i **samostatným postupem**. Jde o OOP, jehož obsah je mnohem užší než obsah územního plánu – nelze v něm např. stanovit nebo měnit funkční využití ploch. Návrh vymezení zastavěného území vypracuje pro obec úřad územního plánování a projedná ho s danou obcí a se stanovenými DO⁸¹, ty uplatní svá stanoviska. O projednaném návrhu se na rozdíl od řízení o ÚPD zpravidla nekoná veřejné projednání (i zde však může konání veřejného projednání určit správní orgán), návrh se pouze zveřejní a je možno k němu ve stanovené lhůtě uplatnit námitky. Po vyhodnocení stanovisek a námitek se návrh v případě potřeby upraví. Samostatné vymezení zastavěného území na rozdíl od ostatních aktů ÚPD vydává rada obce.

3.5 Regulační plán

RP je druhem ÚPD, který **nejpodrobněji upravuje podmínky využívání** určitého území. Stanoví i podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí, a to natolik konkrétně, že za určitých okolností může nahradit i územní rozhodnutí. Vymezuje dále podmínky pro umístění staveb veřejné infrastruktury a veřejně prospěšných staveb a opatření. Nevydává se pro celé území obce nebo kraje, ale jen pro **určitou vymezenou část**. Územní rozhodnutí nahrazuje tehdy, pokud je řešená plocha součástí zastavěného nebo zastavitelného území. V této oblasti plní RP ve své podstatě funkci ***hromadného územního rozhodnutí***, jehož *prostřednictvím se umísťují stavby. Konkrétně to znamená, že prostřednictvím RP může být umístěn celý komplex staveb, z nichž pro každou jednotlivě by jinak bylo třeba žádat o samostatné územní rozhodnutí. Po vydání regulačního plánu pak*

⁸⁰ Náležitosti obsahu této zprávy obsahuje vyhláška ÚPD.

⁸¹ Stanoviska zde podle § 59 uplatňují jen orgán ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa a státní památkové péče.

stavebník žádá rovnou o stavební povolení.⁸² Pro rozhodování v nezastavěném území je RP závazný. V rámci hierarchických vztahů jednotlivých nástrojů ÚP je RP vydaný krajem závazný pro územní plány a RP vydávané obcemi. Svým postavením zpravidla věcně i obsahově navazuje na vydané ZÚR nebo územní plán (které mohou uložit vydání RP i jako podmínku pro rozhodování o využití území⁸³), může však být vydán i samostatně v obci, jež územní plán nemá.

RP se pořizuje a vydává **z vlastního nebo jiného podnětu** – tehdy o jeho pořizení rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje, anebo **na žádost**. Na žádost lze vydat RP jen tehdy, stanoví-li tak ZÚR nebo územní plán. V odůvodněných případech může zastupitelstvo rozhodnout o společném pořizení Úplnu a RP (jde o jeden ze zjednodušujících postupů, který zavádí nový StZ.)

Samotnému řízení o vydání RP předchází fáze **posouzení podnětu, rozhodnutí o pořizení, schválení zadání RP a zpracování návrhu**. Podnět k vydání se podávána formuláři, jehož obsah a povinné přílohy stanoví příloha č. 8 vyhlášky ÚPD. Mimo jiné musí obsahovat i návrh zadání, není-li toto zadání již součástí vydané ÚPD. Ke zveřejněnému návrhu zadání mohou ve stanovených lhůtách uplatnit své požadavky dotčené orgány i veřejnost. Upravený návrh zadání schvaluje zastupitelstvo. Na základě zadání vypracuje pořizovatel návrh RP, posouzení vlivů na ŽP a na oblasti Natura 2000. O návrhu se koná společné jednání s DO a obcí, pro kterou se RP pořizuje. DO uplatní ve stanovené lhůtě svá stanoviska. V případě pořizení RP na žádost je podle požadavků § 66 StZ a přílohy č. 10 vyhlášky ÚPD jednou ze součástí této žádosti již přímo návrh RP, projednaný s DO a upravený podle jejich stanovisek, proto odpadá výše popisovaná etapa zpracovávání zadání a projednávání návrhu s DO.

Návrh RP se **doručuje veřejnou vyhláškou** a navíc musí být plocha dotčená regulačním plánem označena tabulí se základními informacemi o návrhu RP. Podobně jako o návrhu ZÚR či územního plánu se i o návrhu RP koná **veřejné projednání** a lze k němu uplatnit námitky a připomínky. Návrh upravený podle

⁸² ČERNOHOUS P., ŠIKOLA L., *Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit*, 2. vydání, Praha : Zelený kruh, 2008, str. 9.

⁸³ Viz § 36 odst. 2, § 43 odst. 2 – takto stanovené podmínky pro jeho pořizení a vydání jsou přímo zadáním RP.

výsledků veřejného projednání pořizovatel přezkoumá z hlediska souladu s vydanou ÚPD, cíly a úkoly ÚP a dalších zákonných požadavků⁸⁴ a předloží zastupitelstvu ke schválení. *Regulační plán je oprávněno vydat krajské nebo obecní zastupitelstvo. Znamená to, že i krajské nebo obecní zastupitelstvo může umístit stavby na území kraje, příp. obce. To je velký průlom do dosavadního systému stavebního práva, když umístování staveb bylo výsadou stavebních úřadů.*⁸⁵

3.6 Územní opatření

Územní opatření jsou realizačními nástroji ÚP vydávanými ve formě OOP. StZ rozlišuje dva druhy:

- územní opatření o stavební uzávěře – smyslem je **zakázat nebo omezit stavební činnost**, pokud by mohla snížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované ÚPD – ta musí být alespoň ve stádiu schváleného zadáním, využije se tehdy, má-li se území „zablokovat“ pro budoucí stavby, zejména veřejné a technické infrastruktury,⁸⁶
- územní opatření o asanaci území – užije se tam, kde je nezbytné stanovit **podmínky pro odstranění následků živelné katastrofy** nebo závažné havárie, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území. Vydává se též pro zastavěné území, ve kterém jsou závadné stavby a je ve veřejném zájmu nařídit odstranění těchto závad z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních nebo ochrany ŽP.

Územní opatření vydává rada obce, týká-li se toto opatření území více obcí, vydává jej rada kraje. Rada může též rozhodnout o výjimce z omezení nebo zákazu. Podle předchozí úpravy bylo možno o stavební uzávěře rozhodnout územním rozhodnutím, popř. nařízením obce či kraje. *Od nové formy se zejména očekává vyšší operativnost v řešení problémů a situací, u nichž potřeba stavební uzávěra vyvstává, a to včetně vyššího stupně ochrany dotčených, zejména vlastnických, práv*

⁸⁴ Viz § 68 StZ.

⁸⁵ ČERNOHOUS P., ŠIKOLA L., *Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit*, 2. vydání, Praha : Zelený kruh, 2008, str. 9.

⁸⁶ DOLEŽAL, J. et al. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha : Linde, 2006, str. 191.

*k nemovitostem.*⁸⁷ Asanace území se dříve řešily vymezením ploch pro provedení asanací v územních plánech obcí.

Postup vydávání územního opatření je ve StZ upraven jen rámcově a ve velké míře se zde uplatní obecná úprava SŘ. Podle StZ se návrh územního opatření pořízený z vlastního nebo jiného podnětu písemně projedná s DO, které ve stanovené lhůtě uplatňují stanoviska. Námitky mohou vedle osob uvedených v § 172 odst. 5 SŘ uplatnit též zástupce veřejnosti a osoby, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis.⁸⁸

3.7 Územní rozhodnutí

Platná právní úprava vychází z toho, že **umístovat stavby** nebo zařízení, **provádět jejich změny**, nebo měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze **jen na základě územního rozhodnutí**, nebo územního souhlasu – nestanoví-li zákon jinak.⁸⁹ *Při územním rozhodování vlastně dochází k aplikaci ÚPD v následných procesech, ve kterých se již rozhoduje o konkrétních podmínkách využívání území. Vydaná ÚPD tvoří věcný a právní základ pro posouzení konkrétního záměru.*⁹⁰

StZ rozlišuje:

- *Rozhodnutí o umístění stavby* (§ 79 StZ) - vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Zákon stanoví případy, kdy rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas není vyžadován.
- *Rozhodnutí o změně využití území* (§ 80 StZ) - stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití. Je stanoveno, kdy je

⁸⁷ MAREK, K.; PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009. str. 110.

⁸⁸ Z. č. 114/1992 Sb.

⁸⁹ Viz § 76 odst. 1 StZ.

⁹⁰ Viz. HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 179.

vyžadováno rozhodnutí o změně využití území i kdy rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas není zapotřebí.

- *Rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území (§ 81 StZ)* - stanoví podmínky pro požadovanou změnu stavby a její nové využití nebo podmínky upravující vliv na životní prostředí a nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Je stanoveno, kdy je vyžadováno rozhodnutí o změně stavby i kdy rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas není zapotřebí.
- *Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků (§ 82 StZ)* - stanoví podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků. Žádost musí podat všichni vlastníci všech dotčených pozemků a staveb na nich.
- *Rozhodnutí o ochranném pásmu (§ 83 SZ)* - chrání stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky.

Územním rozhodnutím stavební úřad především **schvaluje záměr**, který chce žadatel uskutečnit, a **stanoví podmínky** pro využití a ochranu území a podmínky pro další přípravu a realizaci záměru. Obsahové náležitosti pro jednotlivé druhy územních rozhodnutí jsou stanoveny vyhláškou č. 501/2006 o obecných požadavcích na využití území.

Územní rozhodnutí může být vydáno v několika typech řízení. Základním principem ovlivňujícím využívání jednotlivých postupů je **diferenciace rozhodování v zastavěném a nezastavěném území**. Nezastavěné a nezastavitelné území podléhají přísnějším povolovacím podmínkám, zatímco v území zastavěném lze využít zjednodušené postupy – vydání územního souhlasu namísto rozhodnutí, vedení zjednodušeného územního řízení, postup podle územně plánovací informace.⁹¹ Funkci územního rozhodnutí nebo souhlasu může plnit též regulační plán či veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi žadatelem a stavebním úřadem. U některých případů ohlašování staveb, terénních úprav,

⁹¹ Viz HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 179.

zařízení a udržovacích prací postačí namísto územního rozhodnutí postup v souladu s územně plánovací informací.

Klasické územní řízení

Územní řízení se zahajuje **na žádost**⁹². Pokud záměr podléhá posouzení vlivů na ŽP, je zapotřebí přiložit příslušnou dokumentaci popř. přímo stanovisko příslušného úřadu.

Účastníky jsou žadatel a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Dále vlastníci nebo osoby mající jiné věcné právo k pozemkům nebo stavbám, na kterých má být záměr uskutečněn, a ti, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemkům nebo stavbám sousedícím⁹³ může být územním rozhodnutím dotčeno, též osoby, o kterých tak stanoví zvláštní předpis⁹⁴ a společenství vlastníků jednotek podle z. č. 72/1994 Sb.

Zahájení územního řízení se **oznamuje veřejnou vyhláškou**, žadateli je navíc uložena povinnost zajistit **vyvěšení informace o záměru** na určeném nebo jiném vhodném místě u stavby nebo pozemku. Účelem je obeznámit se záměrem veřejnost, která může posoudit, zda k němu uplatní námitky či připomínky. K projednání žádosti nařídí stavební úřad veřejné ústní jednání. Nejpozději na jeho konci je možno uplatnit námitky, připomínky a závazná stanoviska DO. Po veřejném ústním projednání stavební úřad posoudí záměr z hlediska souladu se schválenou ÚPD, cíli a úkoly ÚP a s dalšími požadavky StZ i jiných předpisů a o žádosti rozhodne buď **vydáním územního rozhodnutí, nebo zamítnutím žádosti**.

⁹² Obsah žádosti viz § 86 StZ a vyhláška č. 503/2006 o podrobnější úpravě stavebního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

⁹³ Podle nálezu ÚS spisová značka Pl.ÚS 19/99 ze dne 22.3.2000, zveřejněného též ve Sbírce zákonů pod č. 96/2000, se sousedními pozemky a stavbami nemohou rozumět jen ty, které mají s dotčeným pozemkem společnou hranici, ale podle konkrétních podmínek i pozemky následující s tím, *že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva "nemezujícího" souseda dotčena.(...) Posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů, zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů.*

⁹⁴ Zde připadají v úvahu např. i občanská sdružení podle z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny nebo podle z. č.100/2001 Sb., o posuzování vlivů na ŽP.

Za určitých podmínek lze v rámci zjednodušení postupů spojit územní řízení s řízením stavebním, popř. v územním rozhodnutí stanovit, že k provedení záměru nebude vyžadováno stavební povolení ani ohlášení.⁹⁵

Zjednodušené územní řízení

Možnost této formy řízení zavádí StZ ve snaze zracionalizovat a zrychlit územní řízení, jeho užití však nesmí být na újmu účelu územním řízením sledovanému. Lze ho užít, má-li být záměr uskutečněn **v zastavitelné ploše nebo zastavěném území** a tento záměr **nesmí vyžadovat posouzení vlivů na ŽP**. Žádost navíc musí být doložena stanovisky DO a **souhlasem vybraných účastníků** řízení se záměrem a souhlasem se zjednodušeným řízením. Nekoná se veřejné ústní jednání, návrh rozhodnutí je pouze zveřejněn veřejnou vyhláškou a ze strany žadatele vyvěšen na vhodném místě u stavby nebo pozemku. K návrhu lze ve stanovené lhůtě podat námitky a připomínky. Pokud ve lhůtě nejsou uplatněné žádné námitky ani připomínky, nabývá rozhodnutí právní moci, jinak stavební úřad rozhodne o vedení klasického územního řízení.⁹⁶

Územní souhlas

Územní souhlas lze vydat **na základě oznámení záměru** namísto územního rozhodnutí v případech, kdy je záměr umístěn v zastavěném území nebo zastavitelné ploše, nemění podstatně poměry v území a nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. *O územním souhlasu se dá hovořit jako o jakési formě „ohlášení“, jelikož jde o prostý souhlas stavebního úřadu s oznamovaným záměrem. Je vázán na bezkonfliktnost, která je dána **souhlasy vlastníků** sousedních nemovitostí a dotčených orgánů.*⁹⁷ Souhlasy a stanoviska jsou součástí obsahu oznámení o záměru. Možnost jeho vydání je omezena jen na taxativně vyjmenované stavby, které nekladou zvýšené nároky na okolí a nemají na něj zvýšený negativní vliv.⁹⁸

⁹⁵ Viz § 78 StZ.

⁹⁶ Viz § 95 StZ.

⁹⁷ Viz HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 247.

⁹⁸ Viz § 96 odst. 2 StZ.

4. Přezkoumávání aktů územního plánování

Přezkum správních aktů vydaných v procesu ÚP je ovlivněn především faktem, že pro některé z jeho nástrojů byla novým stavebním zákonem zavedena forma OOP podle SŘ. Pro případ jejich rozporu s právními předpisy podléhají přezkoumání, stejně tak podléhají přezkumu rozhodnutí o námitkách, která jsou vždy součástí odůvodnění daného OOP. V úvahu přichází jednak přezkum správní, upravený zejména ve SŘ, jednak přezkum soudní, upravený v SŘS.

Samostatnou problematiku představuje možnost soudního přezkumu dokumentů územního plánování vydaných podle předchozího stavebního zákona č. 50/1976 Sb., jde zde především o vyjasnění otázky, zda lze tyto dokumenty pro účel soudního přezkumu považovat za OOP.

Specifické postavení zaujímá PÚR, která podle StZ není vydávána ve formě OOP, ale schvaluje ji vláda ve formě usnesení, a možnosti jejího přezkumu jsou značně problematické.

4.1 Přezkum rozhodnutí o námitkách

Ohledně rozhodnutí o námitkách podaných k návrhu OOP stanoví SŘ výslovně, že se proti němu **nelze odvolat ani podat rozklad** (§ 172 odst. 5). Za zákonem stanovených podmínek však přichází v úvahu **obnova řízení** (§ 100 an. SŘ.), například tehdy, bylo-li zrušeno nebo změněno některé ze závazných stanovisek, o něž se rozhodnutí o námitkách opíralo. Řízení o povolení obnovy se zahajuje na návrh nebo z moci úřední, nové řízení vede orgán, který napadené rozhodnutí vydal.⁹⁹ **Přezkumné řízení** (§ 94 an. SŘ) se uplatní tehdy, shledá-li nadřízený orgán rozhodnutí o námitce nezákonným nebo byla-li nezákonnost rozhodnutí způsobena vadami při proceduře projednání námitek. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách je podle výslovné dikce SŘ (§ 172 odst. 5) důvodem změny OOP. Na toto obecné ustanovení SŘ navazuje StZ stanovením povinnosti úřadu ÚP uvést dané OOP do souladu s tímto rozhodnutím,

⁹⁹ Viz MAREK K., PRŮCHA P., *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, str. 120.

do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí OOP, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.¹⁰⁰ Pro tzv. samostatné vymezení zastavěného území dokonce platí, že zrušením nebo změnou rozhodnutí o námitkách pozbývá vymezení zastavěného území platnosti¹⁰¹.

O možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách aktuální právní úprava výslovně nehovoří. Ze souvislostí však vyplývá, že se jedná o rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy správním orgánem, jemuž je svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a je tedy nutné dovodit, že se jedná o rozhodnutí, proti němuž je možné podat žalobu ve správním soudnictví. SŘS obecně vyžaduje vyčerpání řádných opravných prostředků, jelikož odvolání není podle SŘ přípustné, tato podmínka odpadá. *Vzdor formálním specifikům tohoto rozhodnutí jde nesporně o plně hodnotné rozhodnutí o subjektivních právech a povinnostech, které si samostatné soudní přezkoumání zaslouhuje.*¹⁰²

4.2 Přezkum OOP vydávaných podle SZ

Proti OOP **nelze podat opravný prostředek** (§ 173 odst. 2 SŘ). Je tedy vyloučeno odvolací řízení, rozklad či obnova řízení na žádost. **Jediným dozorčím prostředkem**, jež dává SŘ v § 174 k dispozici, a pomocí jehož lze přezkoumat soulad OOP s právními předpisy, je **přezkumné řízení** podle § 94 an. SŘ s tím, že pro přezkum OOP stanovuje určité odchylky (lhůta, ve které lze vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení, účinky rozhodnutí o změně či zrušení OOP). Výsledkem přezkumného řízení při zjištěném rozporu OOP s právními předpisy je v převážné většině případů toliko zrušení OOP, pro ZÚR, ÚP, RP a tzv. samostatné vymezení zastavěného území StZ výslovně vylučuje možnost změny daného OOP v přezkumném řízení podle § 94 an.¹⁰³ *Toto souvisí v první řadě s tím, že změnový*

¹⁰⁰ Úprava StZ pro jednotlivé nástroje ÚPD je obsažena v § 41 odst. 3 pro ZÚR, § 54 odst. 4 pro ÚPln, § 69 odst. 4 pro RP.

¹⁰¹ Viz § 60 odst. 6 StZ.

¹⁰² Marek, K., Průcha, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, str. 125.

¹⁰³ Úprava StZ pro jednotlivé nástroje ÚPD je obsažena v § 41 odst. 5 pro ZÚR, § 54 odst. 4 pro ÚPln, § 69 odst. 6 pro RP, § 60 odst. 6 pro vymezení zastavěného území.

režim v rámci přezkumného řízení by nemohl být vždy plnohodnotný postupu předepísanému projednávání návrhu či návrhu aktualizace dané ÚPD. Navíc svoji roli v daných souvislostech sehrává i to, že zatímco vydání ÚPD je v samostatné působnosti krajů a obcí, přezkumné řízení přísluší tzv. nadřízenému orgánu a má vždy povahu výkonu státní správy. Případnou změnou ZÚR, ÚP či RP v přezkumném řízení by se tato ÚPD (...) stala produktem výkonu státní správy.¹⁰⁴

Soudní přezkum OOP je upraven v § 101a an. SŘS. Řízení o zrušení OOP nebo jeho části je podmíněno podáním **návrhu ze strany toho, kdo tvrdí, že byl** na svých právech opatřením obecné povahy **zkrácen**. Pokud je navrhovatel současně oprávněn podat žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo napadené OOP užito, může navrhnout zrušení OOP nebo jeho části jen současně s tímto návrhem.¹⁰⁵ Návrh na zrušení OOP vydaného obcí nebo krajem může podat též Ministerstvo vnitra, návrh na zrušení OOP vydaného krajem též obec.¹⁰⁶ Odpůrcem je ten, kdo napadené OOP vydal. K řízení je příslušný NSS. Lhůta pro podání návrhu není stanovena. Soud o návrhu rozhodne do třiceti dnů od podání návrhu. Dojde-li k závěru, že OOP nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti, anebo že OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, zruší OOP nebo jeho části dnem, který určí v rozsudku.¹⁰⁷

Podrobněji se nyní budu věnovat **problematice aktivní legitimace** k podání návrhu na zrušení OOP vydaných v oblasti územního plánování. Dle ustálené judikatury NSS je vždy požadováno tvrzení zásahu **do hmotného práva** navrhovatele, nikoli pouhé tvrzení nedodržení stanoveného procesního

¹⁰⁴ Marek K., Průcha P, *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, str. 122.

¹⁰⁵ Typicky např. bylo-li na základě nezákonného ÚP vydáno územní rozhodnutí.

¹⁰⁶ Viz §101a odst. 1,2 a 3 SŘS

¹⁰⁷ Problémy může působit skutečnost, že ÚPD je pořizována jiným orgánem (zpravidla úřad územního plánování) než je orgán, který OOP vydal (zpravidla zastupitelstvo obce, popř. kraje). Může být shledáno tedy i pochybení v postupu, jehož se dopustil orgán odlišný od orgánu žalovaného. K tomu blíže Marek K., Průcha P. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, str. 126.

postupu.¹⁰⁸ V rozhodnutí č. j. 5 Ao 3/2008 - 27 ze dne 26. 6. 2008 NSS shrnuje dosavadní judikaturu takto: „*k založení aktivní legitimace k podání návrhu (...) dle § 101a odst. 1 s. ř. s. musí navrhovatel tvrdit, že byl na svých právech **zkrácen přímo napadeným OOP**, nikoli toliko (na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.) řízením, které vydání OOP předcházelo. Z toho tudíž vyplývá, že navrhovatel musí tvrdit **dotčení na svých právech hmotných**, nepostačí tvrzení, že byla v daném řízení o vydání OOP **porušena jeho procesní práva**. To neznamena, že by procesní námitky navrhovatele byly v každém případě nepřijatelné. Jak vyplývá z § 101d odst. 1 s. ř. s., přezkoumává NSS (i z úřední povinnosti) rovněž to, zda napadené OOP bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, může tak však činit až v rámci meritorního přezkumu OOP, tedy pouze v případě, jsou-li splněny veškeré podmínky řízení, včetně aktivní legitimace navrhovatele, která je v § 101a odst. 1 s. ř. s. založena, jak již bylo řečeno, na tvrzení navrhovatele o tom, že **byla dotčena jeho práva hmotná**. Zároveň musí jít o dotčení pravděpodobné, či alespoň možné, pouhé tvrzení zkrácení na subjektivních právech, byť by se jednalo o subjektivní práva hmotná, **nepostačí tam, kde je takové dotčení pojmově vyloučeno**.“ V otázce aktivní legitimace k návrhu na zrušení Úplnu vychází potom z toho, že již samotný StZ v § 52 odst. 2 rozlišuje osoby, jejichž práva **mohou být Úplnem přímo dotčena** – vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch - těm dává k dispozici možnost podávat v řízení o OOP námitky - a osoby ostatní, jejichž práva **přímo dotčena být nemohou**. Na základě těchto úvah odmítl žalobní legitimaci zástupce veřejnosti¹⁰⁹. V rozsudku č. j. 8 Ao 3/2008 – 59 ze dne*

¹⁰⁸ Viz např. rozsudky NSS č. j. 2 Ao 1/2008 – 51 ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73 ze dne 24. 10. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 – 60 ze dne 20. 6. 2007

¹⁰⁹Z citovaného rozhodnutí NSS: „*Zákon (StZ) tedy důsledně rozlišuje osoby, jejichž práva a povinnosti jsou návrhem územního plánu přímo dotčeny, a ostatní, přičemž první skupině osob přiznává v řízení o územním plánu privilegované procesní postavení. Ostatní zájemci o účast na řízení o územním plánu, kteří na svých právech **přímo dotčení nejsou**, ovšem mohou společně vytvořit dostatečně početnou skupinu dle § 23 stavebního zákona a zvolit si ze svého středu svého zástupce, tedy zástupce veřejnosti, který potom bude mít v řízení o územním plánu shodné postavení jako dotčené osoby a s jehož námitkami, které představují společné připomínky všech jím zastupovaných osob, musí být zacházeno stejně jako s námitkami dotčených osob.(...) Správní soudnictví není založeno na všeobecné kontrole zákonnosti aktů*

22. 10. 2008 NSS znovu potvrdil, že osobou dotčenou na svých právech mohou být pouze osoby dotčené podle StZ a zamítl návrh fyzické osoby tvrdící zásah do práva na příznivé životní podmínky. Jistý posun v pojetí aktivní legitimace přináší rozhodnutí NSS č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 ze dne 21. 7. 2009. NSS upřesňuje, že legitimována k návrhu na zrušení Úplnu může být zásadně jen taková osoba, jež má **přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území**, které je Úplnem regulováno, tedy vlastník pozemku nebo jiné nemovitosti v daném území a oprávněný z jiného věcného práva k těmto věcem. Nebude jí osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, ale pouze relativního (nájem, podnájem, výpůjčka...). Výjimečně by byla dána aktivní procesní legitimace i tehdy, pokud by provozování činnosti na území regulovaném Úplnem zasahovalo do absolutního práva k nemovitosti mimo toto území (hluk, zápach, emise...). Okrajově se tu NSS zmiňuje i o případné aktivní legitimaci osob majících zájem na příznivém ŽP: *„Konečně pak s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Není však s ohledem na kompetence rozšířeného senátu na místě, aby se tento senát v projednávaném případě uvedenou otázkou zabýval.“*¹¹⁰ NSS tedy připouští žalobní legitimaci i u osob, které neměly možnost bránit se proti OOP podáním námítky. Následně NSS řešil i otázku, zda je **podání námitek či připomínek** v průběhu pořizování Úplnu **podmínkou aktivní legitimace** k podání návrhu. Ke sjednocení judikatury došlo rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 2/2010 – 116 ze dne 16. 11. 2010. Podle NSS by šlo o zpřísnění zákonných podmínek pro přístup k soudu a zásah do ústavně zaručeného práva na soudní ochranu, jež nemá

veřejné správy, ale důsledně na zásadě soudní ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, jež byly či mohly být těmito akty dotčeny (§ 2 s. ř. s.). Pokud správní soudy v některých případech přezkoumávají akty veřejné správy i na základě návrhů subjektů, které dotčení své hmotněprávní sféry tvrdit nemohou, zastupují však právě určitý veřejný zájem v dané věci, musí tak soudní řád správní výslovně stanovit, viz mj. § 65 odst. 2 s. ř. s., který umožňuje zejména ekologickým spolkům, které se na základě zvláštních zákonů účastní některých správních řízení, napadnout příslušné správní rozhodnutí žalobou před správním soudem.“

¹¹⁰ Z rozhodnutí NSS č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 ze dne 21. 7. 2009.

v zákoně oporu. Důvody procesní pasivity a její procesní význam však budou **předmětem věcného projednání** žaloby¹¹¹.

Za významný nedostatek z hlediska možnosti bránit se zásahům do ŽP považují **nepřiznání aktivní legitimace nevládním organizacím** majícím za cíl ochranu ŽP. Tyto organizace jakožto právnické osoby nejsou podle ustálené judikatury Ústavního soudu¹¹² nositeli práva na životní prostředí a tudíž nikdy nemůže být naplněn požadavek tvrzení zásahu do hmotného práva navrhovatele¹¹³. Z hlediska mezinárodního práva je tato situace v rozporu s článkem 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který ukládá smluvním stranám povinnost zajistit osobám z řad veřejnosti (splňující kritéria daná vnitrostátním právem¹¹⁴) přístup k soudním řízením, kde mohou namítat rozpor jednání a aktů s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícími se ŽP. Podle NSS však tento článek není přímo aplikovatelný¹¹⁵ (což nedávno potvrdil i Evropský soudní dvůr¹¹⁶). Jistý

¹¹¹ Z uvedeného rozhodnutí: „Sám fakt, že navrhovatel nepodal námitky nebo připomínky v předcházejících fázích řízení před správním orgánem, není tedy otázkou podmínek řízení (procesní, návrhové legitimace). To ale v žádném případě neznamena, že tato otázka nebude moci být řešena v řízení samotném a že nebude předmětem pozornosti soudu při věcném projednání návrhu, tedy při zkoumání otázek legitimace věcné (důvodnosti návrhu).“

¹¹² Viz např. usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

¹¹³ Z tohoto důvodu NSS návrh občanských sdružení na zrušení OOP několikrát odmítl, viz např. rozhodnutí č. j. 6 Ao 3/2007 – 116 ze dne 28. 5. 2009.

¹¹⁴ Podle nálezu Výboru pro dodržování Úmluvy č. 2005/11 nemůže být možnost státu stanovit tato kritéria záminkou pro přijetí tak přísných podmínek, která fakticky zabrání všem a nebo téměř všem nevládním organizacím přístup k soudu.

¹¹⁵ Z rozhodnutí č. 3 Ao 2/2007 - 42 ze dne 24. 1. 2007: „K tomu, aby mezinárodní smlouva, resp. její ustanovení mohla zavazovat i vnitrostátní subjekty a mohlo být použito aplikační pravidlo o přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy před zákonem, je třeba, jak je shora uvedeno, aby ustanovení té které mezinárodní smlouvy byla přímo aplikovatelná. Požadavek přímé aplikace znamená, že ustanovení mezinárodní smlouvy jsou konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření. NSS posuzoval Úmluvu ze shora uvedených hledisek a dospěl k závěru, že Úmluva není mezinárodní smlouvou přímo použitelnou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy o aplikační přednosti Úmluvy před zákonem.“

¹¹⁶ Rozsudek ve věci C-240/09 ze dne 8. 3. 2011 : „Je nutno konstatovat, že ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neobsahují žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Vzhledem k tomu, že pouze „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou

pokrok v oblasti soudního přezkumu OOP přinesl rozsudek NSS ze dne 13.10.2010 č. j. 6 Ao 5/2010 - 43, který přiznává aktivní žalobní legitimaci k návrhu podle § 101a SŘS i nevládním organizacím majícím za cíl ochranu ŽP. NSS ve výše uvedeném rozhodnutí vychází z přímého účinku článku 10a směrnice o posuzování vlivů na ŽP č. 85/337/EHS ukládajícího členským státům povinnost zajistit příslušníkům dotčené veřejnosti možnost dosáhnout soudního přezkoumání jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících této směrnici.¹¹⁷ V tomto rozhodnutí šlo o OOP obsahující záměr podléhající výše uvedené směrnici, ve smyslu StZ by do této kategorie dle mého názoru mohly spadat realizační nástroje ÚP vydávané ve formě OOP (opatření o asanaci území, opatření o územní uzávěře). Koncepční dokumenty ÚP jsou však koncepcemi podléhající směrnici 2001/42/ES jež obdobné ustanovení bohužel neobsahuje. I tak myslím, že je citované rozhodnutí krokem správným směrem.

V rozporu s článkem 9 Aarhuské úmluvy je dle mého názoru i výklad § 101a provedený NSS, který za podmínku aktivní legitimace považuje dotčení pouze práva vlastnického popř. jiného věcného – jde o restriktivní výklad ustanovení, které povahu práv, na kterých má být osoba OOP zkrácena, nikterak blíže nespecifikuje. Přestože článek 9 není přímo aplikovatelný, měl by být zvolen naopak extenzivní výklad vnitrostátního práva - takový, jež by se nejvíce blížil

nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, mají práva stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3, závisí provedení a účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu“

¹¹⁷ Z uvedeného rozhodnutí: „...cílem čl. 10a směrnice o posuzování vlivů, který je promítnutím ustanovení Aarhuské úmluvy do práva EU, je zajistit tzv. dotčené veřejnosti přístup k soudnímu přezkumu ve věcech spadajících do působnosti cit. směrnice a tento cíl je z uvedeného článku jasně seznatelný. Při jeho naplnění je členským státům však ponechán prostor pro úvahu, jak cíle dosáhnout, mimo jiné tím, že stanoví příslušnou fázi, v níž bude soudní přezkum umožněn (druhý pododstavec čl. 10a cit. směrnice). Ve věci nyní projednávané před Nejvyšším správním soudem se však jedná (...) o jediné správní řízení, jehož výsledek (...) může být podroben soudnímu přezkumu v jediném typu soudního řízení. Je tedy zřejmé, že v této věci se uvážení svěřené České republice, resp. jejímu zákonodárci nemohlo vůbec uplatnit; je-li možno vést pouze jediné soudní řízení, není prostor pro určení „fáze“, v níž lze návštěvní řád soudně přezkoumat. V takovém případě je třeba naplnit cíl daného ustanovení a umožnit „dotčené veřejnosti“ přístup k soudu.“

cílům neimplementovaného ustanovení, a tudíž připustit i tvrzení zásahu do práva na příznivé ŽP¹¹⁸.

4.3 Přezkum „starých“ územních plánů

Před účinností současného StZ byly závazné části územních plánů vydávány **ve formě obecně závazných vyhlášek** obcí. K jejich soudnímu přezkumu byl příslušný Ústavní soud v rámci své pravomoci přezkoumávat ústavnost právních předpisů. V souvislosti s přijetím nového StZ vyvstala otázka, zda je možné i tyto „staré“ ÚP soudně **přezkoumávat jako OOP**. NSS se ve svém rozhodnutí č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, odkazujíc na své předchozí rozhodnutí týkající se přezkumu OOP, přiklonil **k tzv. materiálnímu pojetí**, podle kterého k tomu, aby byl správní akt pojat jako OOP, stačí konkrétní předmět a obecně vymezený okruh účastníků a není nezbytné, aby zvláštní zákon výslovně správnímu orgánu ukládal učinit určité opatření ve formě OOP.¹¹⁹ V usnesení rozšířeného senátu č. j. 3 Ao 1/2007 - 44 však NSS dospěl k názoru opačnému a soudní přezkum „starých ÚP“ vyloučil.¹²⁰

¹¹⁸ K povinnosti souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky, která plyne z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR např. rozhodnutí NSS č. j. 1 Ao 1/2006 – 74 ze dne 18. 7. 2006: „*Jestliže je tedy pořizování nebo změnu územně plánovací dokumentace možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy*“

¹¹⁹ Z rozhodnutí č. j. 1 Ao 1/2006-74: *V rozhodnutí ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném pod č. 740/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyložil, že opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Zároveň vysvětlil, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává; námitka odpůrce, že stavební zákon č. 50/1976 Sb. změnu územního plánu za opatření obecné povahy neoznačuje, je proto lichá. Změna územního plánu je opatřením obecné povahy, pokud splňuje pojmové znaky tohoto opatření.*

¹²⁰ Z rozhodnutí č. j. 3 Ao 1/2007-44: *Je tak možno uzavřít, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou materiální znaky (byť je nepochybné, že by zákonodárce měl při své legislativní činnosti dbát na to, aby při úpravě tohoto institutu ve zvláštních zákonech byl obsah v souladu s formou), ale rozhodující je skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje. Pravomoc a kompetence Nejvyššího správního soudu k přezkumu dle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. a § 101a a násl. s. ř. s. je pak dána jen v těch případech, kdy*

Ústavní soud však svým **plenárním nálezem** sp. zn. Pl. ÚS 14/07 toto usnesení rozšířeného senátu NSS zrušil s tím, že „**územní plán, vyhlášený obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za OOP**, na něž lze tak vztáhnout i ustanovení o jeho přezkumu v rozsahu stanoveném v §101a a násl. SŘS“. Soudní řád správní nevztahuje řízení o zrušení OOP „*toliko na ta OOP, která byla vydána na základě zvláštního zákona – nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako OOP ve zvláštním zákoně*“ a jeho právní úprava tak „*přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí OOP*“.¹²¹ Ačkoli tímto rozhodnutím můžeme považovat otázku přezkumu „starých“ územních plánů za vyřešenou, v teorii se stále lze setkat i s názory rozdílnými.¹²²

4.4 Přezkum politiky územního rozvoje

Jako jediný z plánovacích institutů stavebního zákona **není PÚR výslovně označena jako OOP**, ale je schvalována vládou ve formě usnesení, proti kterému se nelze bránit opravným prostředkem, a to i přesto, že „*PÚR není pouze obecnou koncepcí, ale závazným dokumentem, který předurčuje vedení tras nejvýznamnějších dopravních koridorů nebo (i bez souhlasu obcí) může omezit možnost využití jejich území tím, že je zahrne např. mezi vhodné lokality pro výstavbu hlubinného úložiště jaderného odpadu*“¹²³. Podle judikaturou přijatého tzv. materiálního pojetí OOP by

správní orgán vydal opatření obecné povahy na základě zmocnění uvedeného ve zvláštním zákoně nebo tehdy, pokud svůj akt takto označil, ačkoliv k jeho vydání výslovně zmocněn nebyl.

¹²¹ STAŠA, J. *Soudit či nesoudit „starý“ územní plán*. Stavební právo č. 4/2008, str. 6

¹²² např. PRŮCHA, P. *K vybraným novým formám činnosti veřejné správy v režimu stavebního zákona*. Acta universitatis carolinae iuridica č. 1/2010, Praha : Karlova univerzita v Praze – Nakladatelství Karolinum, str. 261: „...jistě platí, že o OOP, při naplnění materiálních znaků, půjde příp. i tam, kde příslušný akt tzv. smíšené povahy nebude za OOP výslovně označen. Po mém soudu však ale nelze pominout, že v takových případech může platná právní úprava (...) také pro vždy daný akt smíšené povahy počítat s jinou výslovnou formou aktu (nejčastěji právě buď s „právním předpisem“ či „rozhodnutím“), včetně odpovídající procedury přípravy a přijetí, a tady potom (...) bude třeba, aby cestou novelizace byla příslušná ustanovení změněna, a takováto výslovně uváděná forma výsledného aktu byla překlopena“ do OOP. (...) Jinak by nadále mělo platit, že takovéto smíšené akty je třeba vydávat zákonem předepisovanou formou, tj. formou právního předpisu či formou rozhodnutí, a jako takové je také příp. přezkoumávat.“

¹²³ ZÁHUMENSKÁ, V. *Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích*. Správní právo, 2/2009, str. 87.

však i PÚR, přestože ji StZ takto výslovně neoznačuje, za takovéto OOP považována být mohla a též by tedy přicházel v úvahu její soudní přezkum podle § 101a an. SŘS. Touto otázkou se již zabýval NSS v usnesení č. j. 9 Ao 3/2009 – 59, v němž shledal, že PÚR **nenaplňuje ani materiální ani formální znaky OOP** a tudíž nemůže být přezkoumávána podle § 101a an. SŘS. Tento názor potvrdil i Ústavní soud plenárním usnesením sp. zn. Pl.ÚS 5/10 ze dne 2. 11. 2010, kterým odmítl ústavní stížnost podanou proti výše citovanému usnesení NSS. NSS konstatoval, že PÚR nenaplňuje ani jeden ze znaků OOP, jimiž jsou konkrétnost předmětu¹²⁴ a neurčitý okruh adresátů¹²⁵.

Dle mého názoru PÚR tak, jak je koncipována ve StZ – jako dokument jehož úkolem je stanovení obecných rámcových cílů a úkolů ÚP, vymezení republikových priorit a koordinace územního rozvoje - materiální znaky OOP nenaplňuje. S ohledem na obsah současné PÚR z roku 2008 však je otázkou, nakolik lze ve shora naznačeném pojetí Politiky ospravedlnit umístění natolik konkrétních záměrů jako např. výstavba vzletové a přistávací dráhy letiště Praha – Ruzyně nebo vytipování lokalit pro výstavbu jaderného úložiště. Na jedné straně vládou schválený koncepční záměr ještě neznamena jeho faktickou realizaci, závaznost PÚR pro ZÚR a ÚP neznamena jejich automatické přebírání bez dalšího hodnocení a posouzení (jak je uváděno v samotné Politice¹²⁶ a jak praví v citovaném rozhodnutí i NSS). Na druhé straně pokud je na základě takto vymezeného záměru možné určit pozemky, které budou tímto záměrem dotčeny (např. jejich pravděpodobné umístění v tzv. ochranném hlukovém pásmu letiště), jde dle mého názoru již o citelný zásah do vlastnického práva (např. snížení hodnoty

¹²⁴ Blíže z uvedeného rozhodnutí: „Předmětem regulace PÚR není regulace určitého přesně vymezeného území, jak je to mu u ÚPD. (...) Jejím účelem není stanovit pravidla vztahující se ke konkrétní situaci, ale stanovit obecné rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost (...).

¹²⁵ K tomu v uvedeném rozhodnutí: „Úkoly vyplývající z napadené části PÚR nepochybně směřují k orgánům vykonávajícím působnost na úseku ÚP. (...) Jde tedy o akt, který je adresován veřejné správě.“

¹²⁶ Z důvodové správy k PÚR: „Kapitoly 5. a 6, které vymezují plochy a koridory pro rozvojové záměry dopravní a technické infrastruktury, ukládají v úkolech pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady prověřit proveditelnost, potřebnost, reálnost nebo účelnost záměrů, v úkolech ÚP prověřit účelnost a podmínky územní ochrany a její zajištění příslušnými nástroji ÚP.“

nemovitostí). NSS v případě překročení zákonem stanovených obsahových limitů (přiměřené míry obecnosti) odkazuje na možnost soudního přezkumu těchto záměrů v rámci přezkumu dokumentů navazujících, jež tento záměr přebírají. V této části by nebyla PÚR ve vztahu k pořízování a vydávání ZÚR, Úplnů, RP a územnímu rozhodování závazná. Od schválení záměru v PÚR do jeho převzetí do navazujících dokumentů však dle mého názoru může uplynout značná doba, během které je vlastník dotčených nemovitostí omezován na svých právech bez možnosti se bránit právními prostředky.

Mimo to by se dalo uvažovat též o možnosti žalovat PÚR jako **rozhodnutí správního orgánu podle § 65 SŘS**, podmínkou žalobní legitimace je zde však zkrácení na právech úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva – schválení PÚR samo o osobě neznamena, že dojde bez dalšího k realizaci v ní uvedených záměrů a tedy nedochází k zásahu do právní sféry osob. Proto si myslím, že by žalobní legitimace zřejmě založena nebyla.¹²⁷

Poslední možností by mohlo být **napadení PÚR** ze strany orgánů územní samosprávy podle čl. 87 odst. 1 pís. c) Ústavy¹²⁸ **ústavní stížností** proti nezákonnému zásahu státu do jejich samostatné působnosti, nebo ze strany občanů podle čl. 87 odst. 1 pís. d) ústavní stížností proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.

¹²⁷ K tomu ZÁHUMENSKÁ, V. *Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích*. Správní právo, 2/2009, str. 85 an.

¹²⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

5. Stanoviska dotčených orgánů

V některých případech je před vydáním určitého úkonu správního orgánu potřeba učinit úkon jiný, tzv. **podkladový úkon**, který slouží jako podklad pro vydání úkonu navazujícího. Ve vzájemném vztahu těchto jednotlivých úkonů může jít o tzv. **řetězení správních aktu** anebo k jejich **subsumpci**. Při řetězení jde o vydávání samostatných rozhodnutí, kdy každé toto rozhodnutí zakládá nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby a zpravidla nelze vydat následující akt před tím, než je vydán akt předchozí. Proti těmto jednotlivým aktům lze podávat samostatné opravné prostředky a lze je i samostatně soudně přezkoumat.¹²⁹ V případě subsumpcce je na venek vydáván jediný finální akt, jenž v sobě zahrnuje akty podmiňující. Tento podmiňující akt (podle pozitivního práva „závazné stanovisko“) zprvu zavazuje jen správní orgán příslušný k vydání aktu finálního, vůči adresátu směřuje až prostřednictvím vydaného finálního aktu.¹³⁰

Předchozí stavební zákon¹³¹ stanovil, že týká-li se řízení podle něj vedené některého ze zájmů chráněných vyjmenovanými předpisy, rozhodne stavební úřad jen **v dohodě**, popř. se souhlasem dotčeného orgánu státní správy. Z některých zákonů ovšem bylo ovšem obtížné zjistit, jakou formou mají být tyto podkladové dokumenty vydávány.¹³² Situaci ještě ztěžovala skutečnost, že předchozí správní řád neobsahoval obecnou procesní úpravu provádění tzv. jiných správních úkonů, proto byla tendence podřazovat pod režim správního řízení rovněž některá závazná stanoviska podle zvláštních zákonů.¹³³ Současná právní úprava proto zavedla **jednotný systém**, na základě kterého „*stanoviska dotčených orgánů, která jsou uplatňována při projednávání politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, nebudou vydávána správním rozhodnutím.*“ S tím, že „vydávání

¹²⁹ TOŠNER, O. *Podkladové úkony správních orgánů na příkladu vztahu úkonů dle zákona o ochraně přírody a krajiny a jiných předpisů*. Správní právo, č.1/2006, str. 13an.

¹³⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 247.

¹³¹ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

¹³² VOBRÁTILOVÁ, Z. *Dotčené orgány*. Správní právo č. 1/2008, str. 4.

¹³³ VEDRAL, J. *Správní řád - Komentář*. 1. vydání. Praha : Polygon, 2006, str. 829.

správních rozhodnutí v průběhu projednávání politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace by znemožňovalo koordinaci využívání území a hledání optimálního řešení ve veřejném zájmu".¹³⁴Zatímco dříve se tedy často uplatňoval i princip řetězení právních aktů, současný StZ vychází z principu subsumpce.

Spolupráce orgánů územního plánování s dotčenými orgány státní správy je nezbytná **z hlediska komplexního přístupu** k řízením podle StZ. Tzv. dotčené orgány chrání celospolečenské zájmy, a to nejen z hlediska ekonomického, ale zejména na úseku ochrany životního prostředí a kulturních památek. Vzhledem k tomu, že neexistuje a existovat nemůže jediný univerzální zájem, který by byl společný všem správním orgánům, je třeba řešit důsledky plurality veřejných zájmů, které z různých právních předpisů vyplývají a jejichž prosazovateli a ochránci současně jsou právě dotčené orgány.¹³⁵StZ proto stanoví **povinnost orgánů ÚP postupovat ve vzájemné součinnosti** s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních předpisů.¹³⁶ Formy součinnosti s dotčenými orgány jsou upraveny jak ve SŘ, tak ve StZ. Pravomoc a působnost dotčených orgánů pro jednotlivé oblasti ochrany veřejných zájmů je stanovena zvláštními právními předpisy, které byly za účelem implementace nového StZ novelizovány tzv. změnovým zákonem (zákon č. 186/2006 Sb.).¹³⁷

5.1 Dotčené orgány

Dotčený orgán je možno chápat jako orgán, který je **nositelem dílčích veřejných zájmů** podle zvláštních předpisů a v činnosti, která se dotýká těchto zájmů, je třeba dbát na jeho stanovisko.¹³⁸ Z několika desítek zákonů, podle nichž

¹³⁴ BÁRTOVÁ, H. *Zákon o změně zákonů v souvislosti s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění*. Příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č.1/2006, str. 4 – 5.

¹³⁵ Viz KLIKOVÁ, A. et al. *Stavební právo. Praktická příručka*. 3. vydání. Praha : Linde, 2009, str. 77.

¹³⁶ §4 odst. 2 StZ

¹³⁷ Internetová prezentace *Principy a pravidla územního plánování*, Brno : Ústav územního rozvoje, oddíl D.1.3 – 1 dostupná na adrese <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

¹³⁸ HEGENBART, M., SAKAŘ, B., a kolektiv : *Stavební zákon*. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 22

chrání příslušné správní orgány veřejné zájmy, jsou pro ochranu ŽP relevantní zejména tyto předpisy:

- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- zákon č. 254/2001 Sb., tzv. vodní zákon
- zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- zákon č. 289/1995 Sb., tzv. lesní zákon
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech
- zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství

DO mají právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení¹³⁹ a mohou kontrolovat dodržování podmínek, které stanovily ve svých stanoviscích nebo závazných stanoviscích, a to v případě, že byly zahrnuty do výrokové části rozhodnutí, PÚR nebo OOP vydaného podle StZ¹⁴⁰.

5.2 Stanoviska a závazná stanoviska

Právním nástrojem, který mají DO k ochraně veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů k dispozici, jsou závazná stanoviska a stanoviska. Z hlediska procesního je (závazné) stanovisko úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté SŘ.¹⁴¹

Závazná stanoviska vydávají DO pro potřeby StZ tam, kde jsou stanoviska podkladem pro vydání správního rozhodnutí. Závazná stanoviska nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. *Tato nová koncepce v komunikaci s dotčenými orgány vyplývá i z principu,*

¹³⁹ Viz § 136 odst. 4 SŘ.

¹⁴⁰ Viz § 4 odst. 5 StZ.

¹⁴¹ K tomu JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO, D. *Správní řád. komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 529: „Část čtvrtá se vztahuje nejen (jak by nasvědčovalo její označení, které nelze považovat za vyčerpávající na vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení, ale v souladu s § 158 odst. 1 obdobně také na další úkony, které nejsou upraveny v dalších částech SŘ, (...). Tyto úkony je pak nutno posuzovat podle jejich skutečného obsahu, nikoli podle označení, a jedná se vlastně o všechny úkony, které nejsou rozhodnutím nebo např. OOP. Spadá sem proto také (...) vydávání závazných stanovisek.“

který je zakotven v § 149 SŘ, tj. využívání institutu závazného stanoviska – jako podkladového stanoviska **pro finální rozhodování** správních úřadů.¹⁴²

Stanoviska vydávají dotčené orgány pro takové postupy StZ, které nejsou správním řízením a nekončí vydáním správního rozhodnutí. Stanoviska též nejsou samostatným rozhodnutím, nestanoví-li zvláštní předpis jinak. „Je nutné zdůraznit, že i když je StZ neoznačuje přívlastkem „závazná“, tak pokud jsou uplatňována k PÚR (...) a k OOP podle StZ, stanoví StZ, jsou pro ně závazným podkladem.“¹⁴³ Podle rozhodnutí NSS ze dne 7. 1. 2010, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62 tato nejsou tato stanoviska závaznými stanovisky podléhajícími režim § 149 SŘ ani v případech, kdy jsou podle StZ závazná.

*Pokud jde o váhu úkonů dotčených orgánů, v zásadě se v obou případech jedná o **závazné požadavky** (v případě stanovisek stanoví jejich závaznost přímo StZ, v případě závazných stanovisek je třeba vycházet z § 149 SŘ), které musí orgány ÚP a stavební úřady respektovat. V opačném případě by se jednalo o nezákonný postup.*¹⁴⁴

Pro vydávání stanovisek platí **zásada kontinuity** – dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem nebo závazným stanoviskem vydaným v předchozích etapách – měnit je mohou pouze v případě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve, a kterými se podstatně změnila podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno.¹⁴⁵ Pro zrychlení a postupů se uplatňuje též **princip věcí rozhodnutých** - řízeních podle stavebního řádu se nepřihlíží k závazným stanoviskům ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto v předcházejícím stádiu, nejde-li o závazné stanovisko uplatněné na základě nově zjištěných a doložených skutečností.¹⁴⁶ Podle **zásady**

¹⁴² Internetová prezentace *Principy a pravidla územního plánování*. Brno : Ústav územního rozvoje, oddíl D.1.3 – 1, dostupná na adrese <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

¹⁴³ PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 1. díl. 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, str. 131.

¹⁴⁴ Viz TICHÁ, T. *Procesní prostředky ochrany životního prostředí. Možnosti environmentálního povolování*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica číslo 2/2006, str. 126.

¹⁴⁵ Viz § 4 odst. 3 StZ.

¹⁴⁶ Viz § 4 odst. 4 StZ.

koncentrace se nepřihlíží k (závazným) stanoviskům podaným po lhůtě stanovené StZ.¹⁴⁷

5.3 Koordinované (závazné) stanovisko

Koordinované (závazné) stanovisko je zvláštní institut sloužící k racionalizaci a zjednodušení postupů v řízeních podle StZ. Vydává jej DO tehdy, je-li **příslušný podle několika zvláštních předpisů** k vydání několika (závazných) stanovisek k ochraně různých veřejných zájmů. Jako podklad pro koordinované (závazné) stanovisko, které slouží k provázání všech uplatňovaných požadavků k dané věci, jsou jednotlivá podmiňující stanoviska nebo závazná stanoviska.¹⁴⁸ Koordinované (závazné) stanovisko zahrnuje **požadavky na ochranu všech dílčích veřejných zájmů**, které dotčený orgán hájí. Lze jej vydat jen v případě, kdy požadavky na ochranu jednotlivých veřejných zájmů nejsou v rozporu. Pro vydání se přiměřeně použijí ustanovení SŘ o společném řízení.¹⁴⁹

5.4 Řešení rozporů

Stavební zákon výslovně pamatuje i na potřebu projednání případných **protichůdných stanovisek**. Orgány územního plánování a stavební úřady projednávají protichůdná (závazná) stanoviska dotčených orgánů¹⁵⁰. V případech, kdy dojde k rozporům mezi příslušným orgánem podle StZ a DO, jakož i mezi DO navzájem, stanoví StZ postup podle SŘ. Ten upravuje řešení těchto rozporů v § 136 odst. 6, který odkazuje na přiměřené použití ustanovení o řešení sporů o věcnou

¹⁴⁷ K tomu TOŠNER, O. *Podkladové úkony správních orgánů na příkladu vztahu úkonů dle zákona o ochraně přírody a krajiny a jiných předpisů*. Správní právo č.1/2006, str. 16 : „...stavební zákon sám ne zcela chápe podstatu těchto úkonů, uvádí-li (...) že závazná stanoviska dotčených orgánů musí být uplatněna nejpozději při veřejném ústním jednání (...), jinak se k nim nepřihlíží. Nelze-li totiž bez závazného stanoviska (...) určitou činnost uskutečnit, je toto stanovisko neopomenutelným podkladem pro územní či jiné řízení; jinými slovy, musí-li být vydáno, nelze bez něj záměr uskutečnit...“

¹⁴⁸ Internetová prezentace *Dotčené orgány v procesu územního plánování*, Brno : Ústav územního rozvoje, str. 10, dostupná na adrese <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2588>

¹⁴⁹ Viz. § 4 odst. 6 StZ, který odkazuje na § 140 SŘ.

¹⁵⁰ Viz. § 4 odst. 7 StZ.

příslušnost¹⁵¹. Nastane-li proto takový rozpor, je třeba tuto skutečnost bezodkladně oznámit nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, nemají-li tyto orgány žádný společně nadřízený orgán, projednají rozpor ústřední správní orgány v dohádovacím řízení, pokud ani toto nevede k výsledku, rozhodne rozpor vláda (nikoli soud, jak je to v případě sporu o věcnou příslušnost dle § 133 SŘ). Tato pravidla se nepoužijí, pokud je dotčeným orgánem územní samosprávný celek a věc se týká jeho práva na samosprávu.

5.5 Přezkum stanovisek a závazných stanovisek

Vzhledem k tomu, že stanoviska ani závazná stanoviska nejsou samostatným rozhodnutím, nelze proti nim samotným podat opravný prostředek.

V případě podání odvolání proti rozhodnutí platí, že pokud toto odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, jež bylo pro toto rozhodnutí podkladem, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného orgánu, který příslušné stanovisko vydal.¹⁵² Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit též v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený orgán.¹⁵³

Podle rozhodnutí NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 – 97 jsou závazná stanoviska též **samostatně soudně přezkoumatelná** podle § 65 odst. 1 SŘS.¹⁵⁴ V tomto rozhodnutí NSS poukazuje na nutnost restriktivního výkladu kompetenčních výluk podle ustanovení § 70 SŘS¹⁵⁵. Vychází z materiálního vymezení pojmu správní rozhodnutí, jehož klíčovými znaky je jednak definice věci (předmětu řízení) a jednak vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím

¹⁵¹ Viz. § 133 SŘ

¹⁵² Viz. § 149 odst. 4.

¹⁵³ Viz. § 149 odst. 5.

¹⁵⁴ Z citovaného usnesení: „Závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.“

¹⁵⁵ Odkazuje mimo jiné na rozhodnutí NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 – 89 : „Je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční výluka ve smyslu § 70 SŘS (...), je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající na zachování práva na přístup k soudu.“

dotčena. Na vymezení předmětu řízení je potom závislá samostatnost či nesamostatnost určité fáze správního řízení – zájem na ochraně přírody a krajiny je v tomto smyslu **samostatným** objektivně vymezeným **předmětem řízení** v rámci řízení územního či stavebního. Závazné stanovisko je rozhodnutím konečným, příslušný orgán ochrany přírody závazně stanoví, jakým způsobem bude chráněn veřejný zájem na úseku ochrany přírody a krajiny, a navazující rozhodnutí musí předmětné stanovisko respektovat. I přes výslovné ustanovení § 4 odst. 2 StZ tak považuje NSS závazná stanoviska za **samostatná** správní rozhodnutí. V otázce dotčených subjektivních práv konstatuje, že závazné stanovisko podle ZOPK je s to **citelně zasáhnout do právní sféry jednotlivce**. Citované rozhodnutí se týká závazných stanovisek vydávaných podle ZOPK. Vzhledem k tomu, že výše uvedená hlediska materiálního pojetí pojmu správní rozhodnutí budou naplňovat i závazná stanoviska vydávaná podle dalších zákonů, budou dle mého názoru takto přezkoumatelná i tato závazná stanoviska, za podmínky že tímto závazným stanoviskem dojde k zásahu do právní sféry osoby. Samostatným předmětem řízení zde bude vždy daný veřejný zájem hájený příslušným zákonem. Ve výše citovaném rozhodnutí šlo o zásah do práva vlastnického, NSS však výslovně zmiňuje, že v závislosti na konkrétních okolnostech by žalobní legitimace mohla být dána i v případě zásahu do práva na příznivé ŽP, popř. práva na informace o ŽP. Takto pojatá aktivní legitimace¹⁵⁶ tedy umožňuje napadnout závazné stanovisko u soudu širokému okruhu osob, v případě porušení práva na příznivé ŽP nemusí jít dle mého názoru jen o účastníky předchozího správního řízení. To by na jednu stranu mohlo přinést průtahy v samotném územním či jiném řízení vedeném podle StZ, na druhou stranu však odkladný účinek samotné podání žaloby nemá a soud ho může přiznat pouze v zákonem stanovených případech¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Navíc založená již samotným **tvrzením porušení práv** – podle důvodové zprávy k SŘS „*ji nelze koncipovat tak, že právo na přístup k soudu se bude odvíjet od toho, zda někdo byl na právech zkrácen nebo ne, to může být zjištěno až po provedeném řízení a vyjádřeno teprve rozhodnutím soudu ve věci samé.*“

¹⁵⁷ Viz § 73 SŘS.

Vzhledem k tomu, že stanoviska se vydávají pro postupy, které nejsou správním řízením a nekončí vydáním správního rozhodnutí, není možno přezkoumat tato stanoviska v rámci řízení o odvolání.¹⁵⁸ I zde je však možné posoudit soulad vydaného OOP v rámci přezkumného řízení¹⁵⁹ nebo v rámci soudního přezkumu OOP¹⁶⁰. Z výše uvedeného usnesení NSS vyplývá, že budou soudně samostatně přezkoumatelná pouze ta stanoviska, kterým StZ přiznává závaznost. Z přezkoumatelnosti NSS výslovně vylučuje stanoviska, ze kterých rozhodující orgán pouze vychází, ale není jimi vázán. Tak je tomu např. v případě stanovisek vydávaných na základě EIAZ, který stanoví, že správní úřad který vydává rozhodnutí, bere obsah stanoviska v úvahu, může se od jeho obsahu odchýlit, avšak musí v tomto případě tento svůj postup odůvodnit.

¹⁵⁸ Proti OOP není možné podat opravný prostředek – viz §173 odst. 2 SŘ.

¹⁵⁹ Viz. §174 odst. 2 SŘ.

¹⁶⁰ Viz. §101a an. SŘS.

6. Účast veřejnosti

K efektivní ochraně ŽP je **zapotřebí zapojení vícera subjektů**, nelze nespolehat pouze na stát a jeho orgány, byť je jeho role v ochraně ŽP nezastupitelná. Proto má též veřejnost řadu možností jak se na ochraně ŽP podílet - od projevování zájmu o stav ŽP po ovlivňování rozhodování správních orgánů.¹⁶¹ Veřejnost se může zapojit v různých podobách – jako jednotlivci (fyzická nebo právnická osoba), neformální skupiny bez právní subjektivity (demonstrace, happeningy), formální skupiny bez právní subjektivity (petiční výbor, občanská iniciativa) či s právní subjektivitou (občanská sdružení, politické strany). V rámci územního plánování se veřejnost účastní zejména ve formě jednotlivců, zástupců veřejnosti a jako občanská sdružení.

Možnost veřejnosti účastnit se je založena často na realizaci práv a svobod garantovaných Listinou základních práv a svobod, jako je právo shromažďovací, právo sdružovací, právo na informace, právo na příznivé životní prostředí, právo podílet se na správě věcí veřejných, právo účastnit se správních i jiných řízení.¹⁶²

V mezinárodním kontextu je **stěžejním dokumentem** pro zapojení veřejnosti do rozhodování o otázkách ŽP tzv. **Aarhuská úmluva**¹⁶³, která je obecným souhrnem pravidel pro zapojování veřejnosti do rozhodování o ŽP. Jak vyplývá z jejího názvu, zabývá se třemi věcnými okruhy, tzv. pilíři Aarhuské úmluvy, a to právem na zpřístupnění informací o ŽP, právem aktivně se účastnit se rozhodovacích procesů týkajících se ŽP a zajištěním právní ochrany v záležitostech ŽP.¹⁶⁴ Její obsah vychází z idey, *že lepší přístup k environmentálním informacím a účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti*

¹⁶¹ JANČÁŘOVÁ, K.: *Účast veřejnosti v ochraně životního prostředí*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2002, str. 13.

¹⁶² Tamtéž, str. 26 an

¹⁶³ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti při rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikovaná pod č. 124/2004 Sb. m. s.

¹⁶⁴ K tomu <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/>

*o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje orgánům veřejné správy brát tyto obavy a zájmy náležitě v úvahu.*¹⁶⁵

Pro oblast územního plánování je významný zejména článek 7 Aarhuské úmluvy, který ukládá stranám povinnost přijmout opatření pro zapojení veřejnosti do přípravy plánů a politik týkajících se ŽP. Smluvním státům Aarhuské úmluvy je ponechána volnost při výběru nástrojů k zapojení veřejnosti. Výsledkem ale musí být **transparentní a spravedlivý rámec** pro účinnou účast veřejnosti. Základními pravidly pro zapojení veřejnosti je **stanovení přiměřených lhůt** pro jednotlivé fáze – tak, aby poskytovaly veřejnosti dostatek času k informování a k přípravě k účasti, její zapojení již **v počátečním stádiu** rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny. Strany musí zajistit, aby při rozhodování byl výsledek účasti veřejnosti náležitě brán v úvahu. Typickými plány podle čl. 7 jsou vedle plánů o využití území a jeho rozvoji i plánování v dopravě, cestovním ruchu, energetice, průmyslu, vodohospodářství, zdravotnictví a hygieně, stejně jako vládní dotace nebo akční plány.¹⁶⁶ Klíčovými povinnostmi vyplývajícími z tohoto dokumentu jsou přístup veřejnosti k informacím, aktivní informování, konzultace s občany (oboustranná komunikace za účelem sběru připomínek, zjištění postoje veřejnosti k dokumentu), spoluúčast veřejnosti na plánování, vyhodnocení procesu plánování z hlediska zapojení veřejnosti.¹⁶⁷

K postavení Aarhuské úmluvy v právním řádu ČR se ve svých rozhodnutích několikrát vyjádřil NSS. Ve svém rozhodnutí 1 Ao 1/2006 – 74 se vyjádřil o povinnosti vykládat vnitrostátní právo v souladu s mezinárodními závazky¹⁶⁸. Následně však **odmítl její přímou aplikovatelnost** vzhledem k tomu,

¹⁶⁵ Viz preambule výše uvedené úmluvy.

¹⁶⁶ Viz <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/>

¹⁶⁷ NAVRÁTILOVÁ, A. a kol. *Účast veřejnosti v procesu územního plánování*, Brno : Ústav územního rozvoje, 2009, str. 11.

¹⁶⁸ Z citovaného rozhodnutí: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva (čl. 10 Ústavy České republiky). Česká republika navíc dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy). První citované ustanovení článku 10 Ústavy je základem pro aplikační přednost ustanovení mezinárodních smluv. Čl. 1*

že její ustanovení nejsou formulována natolik určitě a jasně, aby z nich bylo možno vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů¹⁶⁹. Je proto zapotřebí **implementace** jejích ustanovení **do vnitrostátního práva**. Na základě požadavků Aarhuské úmluvy jsou tedy začleněny do vnitrostátní úpravy přijímání územně plánovacích dokumentů i instituty umožňující veřejnosti účastnit se tohoto procesu. Otázkou, nakolik naše právní úprava naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy, se budu zabývat v jednotlivých částech této podkapitoly věnujícím se daným institutům.

Za nejvýznamnější formy a instituty, prostřednictvím kterých se může veřejnost účastnit procesu ÚP a hájit tak svůj zájem na příznivém životním prostředí, považuji realizaci práva na informace o ŽP, zveřejňování písemností orgány ÚP, veřejné projednání návrhů ÚPD, podávání připomínek a námitek k návrhům, účast zástupce veřejnosti a možné zapojení občanských sdružení. Jim se proto budu podrobněji věnovat v následujících částech této kapitoly. Pro většinu z nich obsahuje speciální legislativní úpravu StZ, kromě práva na informace a zapojení občanských sdružení, které specifickou úpravu pro své uplatnění při ÚP nemají. Myslím si však, že jde o významné a často využívané instituty, jež v rámci této kapitoly nelze opomenout.

Zveřejňování písemností, podávání námitek a připomínek a veřejné projednání jsou **minimálními standardy** pro zapojení veřejnosti do územního plánování požadované stavebním zákonem. *Zákon neukládá povinnost využívat proaktivní metody, které by občany vyzývaly k účasti na formulaci zadání, popř. hodnotně využívaly podnětů veřejnosti před přípravou, nebo během přípravy návrhů (např. sociologické techniky, pracovní skupiny, tvůrčí plánování), využívání podobných metod však bývá přínosem. Zapojení občanů již v počátečních fázích procesu pořizování územního plánu obce může předejít pozdějším, vynuceným změnám rozpracované územně plánovací dokumentace, resp. dokumentace připravené k územnímu řízení. Toto s sebou nese další finanční náklady a časové prodlevy způsobené vyjádřením nesouhlasných stanovisek s konkrétním záměrem ze*

odst. 2 Ústavy pak dává ústavní základ souladnému výkladu norem vnitrostátního práva s právem mezinárodním.“

¹⁶⁹ K tomu např. rozhodnutí NSS č. j. 3 Ao 2/2007 - 42 ze dne 24. 1. 2007

*strany orgánů a organizací ochrany životního prostředí v rámci projednání s veřejností, která jsou vyžadována ze zákona, nebo nutné úpravy vyplývající z připomínek (zejména s ohledem na životní prostředí) získaných v zákonném projednání s veřejností.*¹⁷⁰

6.1 Žádost o informace o ŽP podle zákona č. 123/1998 Sb.

Jak bylo uvedeno výše, je k zapojení veřejnosti do procesu ÚP zapotřebí, aby byla dostatečně a srozumitelně informována. Právo na informace o životním prostředí je na mezinárodní úrovni zakotveno v tzv. Aarhuské úmluvě a tvoří jeden z jejích tří pilířů. V unijním právu je daná oblast upravena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

Aarhuská úmluva stejně jako předmětná směrnice rozlišují **aktivní a pasivní způsob zpřístupňování informací**. Jako pasivní je označováno zpřístupňování informací na základě žádosti, kterou žadatel adresuje povinnému subjektu. Aktivní zpřístupňování informací znamená jejich zveřejňování povinnými subjekty, aniž by byly o tyto informace veřejností žádány.¹⁷¹

Ústavněprávním základem práva na informace je článek 17 LZPS, který stanoví povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon, kterým je zákon o svobodném přístupu k informacím č. 106/1999 Sb. Speciálním ustanovením upravujícím informace o ŽP je čl. 35 zakládající právo na úplné a včasné informace o životním prostředí. Prováděcím zákonem je zákon o právu na informace o ŽP č. 123/1998 Sb. Tyto dva zákony stanoví zejména procesní postup pro realizaci daného práva.

Podle výše uvedeného dělení upravují tyto zákony především tzv. pasivní zveřejňování informací. Do aktivního zveřejňování informací v oblasti územního plánování lze zařadit zejména zveřejňování písemností a evidenci územně

¹⁷⁰ NAVRÁTILOVÁ, A. a kol. *Účast veřejnosti v procesu územního plánování*. Brno : Ústav územního rozvoje, 2009, str. 13.

¹⁷¹ K tomu PEKÁREK, M. et al. *Právo životního prostředí*. 1.díl. 2. přepracované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, str.143

plánovací činnosti, jež jsou upraveny ve StZ budu se jim jako samostatným institutům věnovat v následujících oddílech práce.

ZIŽP se vztahuje **pouze na informace týkající se ŽP**, které demonstrativně vyjmenovává v § 2. Jde o částečně **neurčitý právní pojem**, povinný subjekt by měl tedy po obdržení žádosti v první řadě jako předběžnou otázku vyřešit, zda se poskytování informace bude řídit režimem ZIŽP nebo ZSPI.¹⁷² Vzhledem k tomu, že ÚP úzce souvisí s ochranou ŽP, bude řada požadovaných informací týkajících se ÚP poskytována podle ZIŽP.

Na základě ZIŽP má každý právo obrátit se s žádostí o informaci na povinné subjekty, jež ZIŽP vyjmenovává v § 2 písm. b). Jde především o orgány státní správy a orgány územně samosprávných celků, v určitých případech též právnické a fyzické osoby. Povinný subjekt je povinen informaci ve stanovené lhůtě poskytnout, což se děje bezprocedurálním zpřístupněním informace, které není rozhodnutím podle SŘ. Odepření informace je možné jen ze zákonem stanovených důvodů, a to správním rozhodnutím vydaným ve správním řízení podle SŘ. Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, uplatní se fikce rozhodnutí o odepření informace, proti kterému lze podat odvolání. Na rozdíl od obecné úpravy ZSPI není možné vyžadovat úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, úřad může žádat pouze úhradu nákladů na

¹⁷² Viz KORBEL, F. a kol. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005, str. 237. K tomu též Sbírka rozhodnutí NSS, rozhodnutí č. 2062/2010: „Není povinností žadatele o informace právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se informací na povinném subjektu domáhá. Vzhledem k obecné zásadě správního řízení, podle níž rozhodující je obsah samotného podání účastníka řízení, nikoliv jeho (případně nesprávné) označení, nelze z hlediska postupu povinného subjektu při vyřízení předmětné žádosti považovat za závazný odkaz žalobce na zákon č. 123/1998 Sb., obsažený v označení jeho žádosti. I přes tento odkaz je úkolem žalovaného posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má při jejich poskytnutí, event. odepření jejich zpřístupnění, postupovat. Dospěje-li povinný subjekt (ministerstvo) při takovém posouzení k závěru, že žádané informace nejsou informacemi o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., je namístě, aby žádost posoudil a rozhodl o ní na základě obecné právní úpravy týkající se práva na svobodný přístup k informacím, jež je obsažena v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.“

pořízení kopií, technických nosičů a poštovné. Zaplacení požadované úhrady nepodmiňuje poskytnutí informace.¹⁷³

6.2 Zveřejňování písemností

Zveřejňování písemností na úseku ÚP je upraveno speciálně tak, aby byly **využity veškeré možnosti k co největší informovanosti** veřejnosti a také účastníků příslušných řízení.¹⁷⁴ *Je poznamenáno dvěma základními charakteristikami. Písemnosti ve věcech územního plánování jsou za prvé značně rozsáhlé, přičemž často obsahují nejen textovou, ale i grafickou část, a za druhé jsou určeny širokému okruhu adresátů. Tomu odpovídá i způsob jejich zveřejňování a doručování*¹⁷⁵. Písemnosti ve věcech ÚP se v zákonem stanovených případech doručují **veřejnou vyhláškou**.¹⁷⁶ Podle § 25 SŘ se veřejnou vyhláškou doručuje tak, že se písemnost vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje a zároveň též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Písemnost se považuje za doručenu patnáctým dnem po vyvěšení. StZ v § 20 odst. 1. obsahuje úpravu odchýlnou od SŘ pro případy, kdy se písemnost týkající se ÚP zveřejňuje na úředních deskách více správních orgánů a to tak, že za den vyvěšení se považuje den, kdy byla písemnost vyvěšena nejpozději. V případě, že vzhledem k rozsahu písemnosti nelze celý její obsah zveřejnit na úřední desce nebo způsobem umožňujícím dálkový přístup, postačí, pokud tímto způsobem úřad oznámí základní údaje o jejím obsahu a informaci o tom, kdy a kde se lze seznámit s celým jejím obsahem. Po celou dobu vyvěšení písemnosti nebo oznámení a v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek musí správní orgán zajistit možnost nahlédnout do písemnosti (§ 20 odst. 2).

Za nejdůležitější zveřejňované písemnosti z hlediska zapojení veřejnosti do procesu ÚP považují především návrh PÚR a návrhy jednotlivých dokumentů ÚPD,

¹⁷³ <http://www.eps.cz/cz2208759pp/pravni-poradna/>

¹⁷⁴ Důvodová zpráva k StZ dostupná na internetových stránkách MMR.

¹⁷⁵ VÁVROVÁ, E. *Společné postupy při pořizování územně plánovacích podkladů*, dostupné na <http://www.stavebniklub.cz/4/6/spolecne-postupy-pri-porizovani-uzemne-planovacich-podkladu-cid252083/>

¹⁷⁶ Viz § 20 StZ.

jejichž prostřednictvím získává veřejnost předem informace o chystané koncepci a na jejichž základě může zvážit podání případných námitek či připomínek.

6.3 Veřejné projednání

Možnost veřejného projednání návrhu OOP připouští SŘ v § 172 odst. 3 tehdy, pokud o jeho konání rozhodne správní orgán anebo stanoví-li tak zákon. Podle StZ se veřejné projednání **koná o návrhu ÚPD** upraveném podle předchozího projednání s dotčenými orgány. Koná se též **o konceptu** územního plánu, je-li zpracováván.¹⁷⁷

Náležitosti veřejného projednání upravuje § 22 StZ. Veřejné projednání nařizuje pořizovatel. Dobu a místo konání musí oznámit podle § 172 odst. 3 SŘ na úřední desce nejméně 15 dnů předem. Je-li to účelné, může se konat o daném návrhu i více veřejných projednání na pořizovatelem určených místech. Pro počítání lhůt je rozhodný den konání posledního veřejného projednání.

Veřejné projednání je **důležitým časovým momentem** pro podávání námitek, připomínek a stanovisek, lze je totiž uplatnit jen do skončení tohoto projednání, k později uplatněným se nepřihlíží. Připomínky, námítka a stanoviska se podávají vždy písemně a jsou součástí písemného záznamu, který se o každém veřejném projednání obligatorně vede.

Na veřejném projednání se má veřejnosti dostat především **srozumitelných informací a vysvětlení obsahu** jednotlivých dokumentů. Vzhledem k tomu, že jde často o velmi složitou problematiku, musí pořizovatel zajistit přítomnost projektanta, který svým výkladem usnadní veřejnosti orientaci. Z tohoto hlediska je zarážející absence konání veřejného projednání PÚR, kdy se veřejnosti dostane do rukou velmi obsáhlý dokument plný odborných termínů a ta se k němu má vyjádřit bez jakýchkoliv dalších doplňujících a vysvětlujících informací.¹⁷⁸

¹⁷⁷ HEGENBART, M., SAKAŘ, B., a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008

¹⁷⁸ K tomu *Požadavky na účast veřejnosti při projednávání Politiky územního rozvoje*, Ekologický právní servis, dostupné na adrese http://pur.eps.cz/files/pozadavky_na_ucast_veřejnosti.pdf, str. 2.

6.4 Zástupce veřejnosti

Institut zástupce veřejnosti se v úpravě procesu ÚP objevuje nově až v současném StZ. Smyslem tohoto institutu je umožnit osobám, které by jinak za daných okolností mohly podat pouze připomínku, uplatnit ji jako **kvalifikované podání, tzv. námitku**. Podmínkou pro využití tohoto institutu je uplatnění věcně shodné připomínky určitým počtem občanů obce či kraje.¹⁷⁹ Zmocnění se prokazuje seznamem občanů uplatňujících věcně shodnou připomínku, podpisovou listinou, prohlášením, že zástupce zmocňuje k podání námitky a prohlášením zástupce veřejnosti, které obsahuje jméno a příjmení zástupce, jeho pobyt a podpis, že toto zmocnění přijímá.¹⁸⁰ V pochybnostech, zda byly splněny podmínky pro zastoupení zástupcem veřejnosti, rozhoduje správní orgán usnesením ve správním řízení. Do pravomocného rozhodnutí o této věci má tato osoba všechna práva zástupce veřejnosti, může tedy podávat námitky, účastnit se veřejného projednání atd.

Zástupce veřejnosti je institutem, jenž v souladu s Aarhuskou úmluvu **rozšiřuje možnost veřejnosti** zapojit se efektivněji do procesu ÚP. Jak bylo řečeno výše, rozšiřuje okruh subjektů, jež mohou proti návrhu OOP brojit podáním, o němž musí být správním orgánem rozhodnuto. Postavení zástupce veřejnosti však bylo **významně oslabeno** v průběhu legislativního procesu. Podle původního znění StZ mohl být účasten při jednáních komise pro územní plánování o stanoviscích, námitkách a připomínkách a tedy se i podílet na podobě návrhu daných dokumentů. Podle současné úpravy se může do procesu ÚP zapojit

¹⁷⁹ Podle § 23 odst. 2. zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce v případě pořizování územního plánu. Při pořizování ZÚR je zapotřebí zmocnění alespoň 500 občanů kraje, nejméně jedna desetina obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce.

¹⁸⁰ K tomu POVOLNÁ, V. *Jak se zapojit do územního plánování*, Brno: Ekologický právní servis, 2008, str. 17 : *Znamená to, občané musí nejdříve podat věcně shodnou připomínku a poté mohou zmocnit zástupce veřejnosti. V praxi to může probíhat následovně: Občané obce nebo kraje shromáždí jednu nebo více připomínek a vytvoří podpisovou listinu (podobnou té, která se přikládá ke zmocnění zástupce). Současně vytvoří zmocnění zástupce veřejnosti (...). Oba dokumenty a podpisové listiny nechají spoluobčanům podepsat. To znamená, že jeden podpis dá občan obce nebo kraje pod podpisovou listinu k připomínce/připomínkám a druhý podpis (současně) dá na podpisovou listinu ke zmocnění zástupce.*

podáním námítky až ve fázi připraveného a zveřejněného návrhu. Tato situace neodpovídá požadavku článku 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy požadující zapojení veřejnosti v počátečním stádiu rozhodování, kdy jsou všechny možnosti výběru a alternativ ještě otevřené. Jak bylo řečeno v předchozí kapitole, zabývající se soudním přezkumem dokumentů ÚP, není podle usnesení NSS sp. zn. 5 Ao 3/2008-27 ze dne 26. 6. 2008 zástupce veřejnosti oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy podle §101a soudního řádu správního, jelikož nemohl být opatřením obecné povahy zkrácen na svých hmotných právech¹⁸¹.

6.5 Námítky a připomínky

Právo vyjádřit se k návrhu OOP prostřednictvím námitek a připomínek je v obecné rovině zakotveno v §172 odst. 4 a odst. 5. SŘ. S připomínkami uplatněnými ze strany dotčených osob je správní orgán povinen se zabývat jako podkladem pro OOP a vypořádat se s nimi v odůvodnění. O námitkách vznesených k návrhu OOP rozhoduje správní orgán, který OOP vydává, rozhodnutí o nich je součástí odůvodnění OOP a musí obsahovat odůvodnění, proč a jak s nimi správní orgán naložil.

Stavební zákon vymezuje odlišně od SŘ okruh osob oprávněných podat námítky a připomínky. Veřejnost může připomínkovat i PÚR, ačkoliv není vydávána ve formě OOP. Návrh ZÚR může připomínkovat kdokoli, námítky mohou podat obce v řešeném území, sousedící obce a zástupce veřejnosti. Připomínkovat návrh ÚPlnu může též kdokoli, námítky mohou podat vlastníci

¹⁸¹ K tomu Černohous P., Šíkola L., *Od územního plánování po stavební povolení*, Zelený kruh, Praha, 2008: *Zjednodušeně řečeno nemůže podle rozhodnutí NSS řízení na návrh zástupce veřejnosti probíhat, protože zástupce veřejnosti nebyl rozhodnutím dotčen na svých vlastnických právech, což je podle soudu podmínkou pro zahájení řízení. Je pravda, že stavební zákon opravdu označuje za ty, jejichž práva mohou být dotčena, pouze vlastníky (mluví o dotčení vlastnických práv). Vlastníci jsou však podstatně užší skupinou, než je skupina lidí, kteří mohou být dotčeni ve svém právu. Podle SŘS je totiž návrh oprávněn podat každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy (tedy např. i územním plánem) zkrácen na svých právech. Jasně se zde mluví o právech, ne jen o právu vlastnickém. Proto podle našeho názoru má zástupce veřejnosti právo žádat soud o přezkum. Při formulaci námítky zástupcem veřejnosti je jen vždy potřeba jasně dovést dostatečně konkrétní zásah např. do práva na příznivé životní prostředí.*

pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, a zástupce veřejnosti.

Co se týče lhůty pro jejich podávání, obě formy podání je nutno podat nejpozději **do konce veřejného projednání**, zde se uplatňuje zásada **koncentrace řízení** a k později uplatněným námitkám či připomínkám se nepřihlíží. O návrhu PÚR se nekoná veřejné projednání, připomínky je možné podávat ve lhůtě stanovené MMR, která nesmí být kratší než 90 dnů od zveřejnění návrhu. Zásada koncentrace se projevuje též v tom směru, že v pozdějších etapách ÚP se nepřihlíží k námitkám či připomínkám, o kterých bylo rozhodnuto v předchozích etapách.

Námitky a připomínky je nutno i při veřejném projednání **podat písemně** a musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje. Připojují se k písemnému záznamu o tomto projednání.

Podobně jako u zástupce veřejnosti lze za nedostatek této úpravy považovat především to, že oba druhy podání se uplatňují **ve fázi vypracovaného návrhu**, již projednaného s dotčenými orgány, nikoliv v době, kdy jsou „*všechny možnosti výběru otevřeny*“¹⁸². Veřejnost tak může mít pocit, že do již „hotového“ návrhu její připomínky stejně zapracovány nebudou¹⁸³. Mnohem účinnější by bylo zapojení veřejnosti již během přípravy návrhu dokumentu, s čímž však StZ nepočítá. Otázkou je též to, zda je „**výsledek účasti veřejnosti náležitě brán v úvahu**“¹⁸⁴ – připomínky jsou dle mého názoru z procesního hlediska velmi slabým prostředkem a podání námitek je z řad veřejnosti (i přes zřízení institutu zástupce

¹⁸² Článek 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

¹⁸³ K tomu *Požadavky na účast veřejnosti při projednávání Politiky územního rozvoje*, Ekologický právní servis, dostupné na adrese http://pur.eps.cz/files/pozadavky_na_ucast_veřejnosti.pdf : „Navíc se stává, že veřejnost může mít pocit, že její účast je pouze formální (po předchozích negativních zkušenostech např. s projednáváním územních plánů), že o všem již bylo rozhodnuto a že podané připomínky již nebudou do návrhu Politiky zapracovány (protože veřejnost je zapojena až v tak pozdní fázi přípravy, kdy je prakticky hotový celý dokument a jeho přepracování by znamenalo značné dodatečné náklady a bylo by časově náročné (ministerstvo pouze „zohledňuje“ připomínky veřejnosti, což nemá téměř žádné faktické dopady)“

¹⁸⁴ Článek 6 odst. 8 Aarhuské úmluvy, též odst. 17 preambule směrnice SEA.

veřejnosti) umožněno jen úzkému okruhu osob dotčených vlastníků. Navíc ani podání námítky nemusí být vždy nástrojem účinným¹⁸⁵.

6.6 Nevládní ekologické organizace (NGO's)

Předpoklady pro vznik a existenci nevládních ekologických organizací dává z. č. 83/1990 o sdružování občanů. Jejich hlavními rysy jsou **nezávislost na státní moci**, široká členská základna a charakteristický způsob práce. Hlavními funkcemi těchto občanských sdružení je zejména **formování veřejného mínění, veřejná kontrola** státních orgánů a orgánů územní samosprávy a provozování ekologické **výchovy a osvěty**, činnost dokumentační, informační, poradenská i praktická práce pro životní prostředí. Formy působení NGO's jsou velice široké, např. shromáždění, výstavy, petiční akce, osvětové kampaně apod.¹⁸⁶ Nejvýznamnější formou účasti NGO's na rozhodovacích procesech v ochraně ŽP je jejich **účast na správních řízeních**, kterou umožňují některé zákony. Výslovnou úpravu účastenství ve správních řízeních obsahuje např. § 70 ZOPK – občanské sdružení, jehož hlavním posláním uvedeným ve stanovách je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno účastnit se všech správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Jde tedy nejen o správní řízení vedená podle výše uvedeného zákona, ale i o řízení podle jiných právních předpisů, v nichž mohou být uvedené zájmy dotčeny. Nejčastěji tomu tak je především v řízeních vedených podle StZ. Problémem zůstává, zda disponují pouze procesními právy, nebo je

¹⁸⁵ K tomu STEJSKAL, V. *Od 1. ledna 2007 vstoupí v účinnost nová stavební legislativa*. České právo životního prostředí, 2/2006, str. 18: „Velkou slabinou uplatňování účasti veřejnosti je fakt, že ÚPD se přijímá opatřením obecné povahy, protože se proti rozhodnutí o námítce směřující proti návrhu OOP nelze odvolat a StZ nepřipouští ÚPD změnit rozhodnutím v přezkumném řízení (...), je otázkou, zda a do jaké míry bude uplatňování námitek účinné, nebude-li jim pořizovatel dokumentace ochoten vyhovět. Zarážející je tento postup u návrhů regulačních plánů, které nahrazují územní rozhodnutí. To skýtá dle mého názoru i názorů některých dalších kolegů velké nebezpečí pro ochranu ŽP, i když by mělo jít v podstatě jen o intravilán obce.“ Dle mého názoru však není problém v samotné formě OOP, otázka způsobu vypořádání uplatněných námitek a tedy i jejich faktická účinnost by mohla být řešena procesními ustanoveními odchylnými se od obecné úpravy SŘ.

¹⁸⁶ DAMOHORSKÝ M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, str. 247 an.

možno jim přiznat i veřejná subjektivní práva hmotného charakteru – tedy zda mohou být považována za nositele práva na příznivé životní prostředí.¹⁸⁷

Koncepční nástroje ÚP však nejsou vydávány ve správním řízení, a proto zde účastenství ve výše uvedeném smyslu nepřipadá v úvahu. Působení těchto organizací v procesu vydávání dokumentů územního plánování vidím zejména **v osvětové činnosti, informování veřejnosti a právním poradenství**, povzbuzení veřejnosti k hájení svého práva na příznivé životní prostředí a k účasti na veřejných projednáních návrhů ÚPD.¹⁸⁸ NGO's mohou též **připomínkovat** návrhy ÚPD.¹⁸⁹ Efektivní může být též zmocnění občanského sdružení k funkci zástupce veřejnosti, jelikož často, na rozdíl od laické veřejnosti, disponují odborníky z oboru ekologie či práva. Z hlediska ochrany ŽP si myslím, že pozice občanských sdružení by měla být posílena, a to právě i s ohledem na Aarhuskou úmluvu, která považuje nevládní organizace podporující ochranu ŽP za tzv. **dotčenou veřejnost**. Minimálně by dle mého názoru mělo být zakotveno právo podávat námitky k návrhům ÚPD a zejména aktivní legitimace k podání návrhu na přezkoumání OOP podle SŘS¹⁹⁰. Mnohým problémům plynoucím ze současné roztržité úpravy účasti NGO's na řízeních a rozhodování by se dle mého názoru dalo předejít zavedením **tzv. schválených sdružení** na ochranu přírody jak je tomu např. ve francouzské či německé právní úpravě. Sdružením, kterým je po splnění určitých podmínek udělen souhlas správního orgánu, náležejí jednoznačně stanovená práva a povinnosti – např. podávat stanoviska při

¹⁸⁷ K tomu PRŮCHOVÁ, I. *Poznámka k účastenství občanských sdružení a dalších subjektů ve správním řízení s dopady na udržitelný rozvoj*, Nový správní řád a místní samospráva. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 127 an.

¹⁸⁸ K tomu DROBNÍK, J. *Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica číslo 2/2006, str. 19: *Nelze očekávat, že orgány veřejné správy budou veřejnost burcovat k účasti na projednávání návrhu dokumentace, který byl již předtím mezi nimi na společném zasedání projednán. Iniciativu ve vztahu k veřejnosti by proto měly převzít jiné složky, především občanská sdružení a zvláště ta, která mají ochranu životního prostředí v předmětu své činnosti.*

¹⁸⁹ Podle StZ může připomínky k návrhu PÚR a ÚPD uplatnit každý – čili každá fyzická i právnická osoba.

¹⁹⁰ K tomu viz kapitolu čtvrtou.

posuzování vlivů, spolupráce při tvorbě plánů a programů a zejména právo na soudní ochranu.¹⁹¹

6.7 Evidence územně plánovací činnosti, ukládání a nahlížení do písemností

Povinnost vést evidenci územně plánovací činnosti, ukládat písemnosti týkající se ÚPD a umožnit veřejnosti nahlížení do nich považuji za jeden z prostředků realizace aktivního zpřístupňování informací veřejnosti ze strany správních orgánů, a proto tuto problematiku zařazuji též do kapitoly pojednávající o účasti veřejnosti v procesu ÚP.

Předmětem evidence územně plánovací činnosti jsou data o územně plánovací dokumentaci a průběhu jejího pořizování, data o zastavitelných plochách nad 10ha a účelu jejich využití a data o územních studiích.¹⁹² Evidenci územně plánovací činnosti vede MMR, popřípadě jím pověřená organizační složka státu. V současné době evidenci zajišťuje jako organizační složka státu Ústav územního rozvoje Brno. Evidence územně plánovací činnosti se zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 162 odst. 3). Pro tento účel slouží Systém evidence územně plánovací činnosti v ČR provozovaný též Ústavem územního rozvoje Brno.¹⁹³ Krajský úřad popř. jím pověřené úřady územního plánování, vkládá do evidence data vždy za svůj správní obvod. Úřady územního plánování a obecní úřady splňující podmínky pro výkon pořizovatele podávají krajskému úřadu návrhy na vložení dat do evidence za svůj správní obvod¹⁹⁴.

Ze zákona vyplývá, že ÚPP, ÚPD, územní rozhodnutí a územní opatření evidují a ukládají orgány územního plánování a stavební úřady, které jsou **povinny umožnit** osobám, které prokážou odůvodněnost svého požadavku, **nahlížet**

¹⁹¹ K tomu blíže HRUŠOVÁ, I. *Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí podle mezinárodního a komunitárního práva a srovnání právní úpravy ČR s francouzským a německým systémem*. Právní rozhledy, číslo 15/2006, str. 549 an.

¹⁹² Viz § 162 odst. 2 StZ.

¹⁹³ Internetová prezentace *Principy a pravidla územního plánování*, Brno: Ústav územního rozvoje, oddíl D. 4.1 – 1, dostupná na adrese <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

¹⁹⁴ Viz §162 odst. 4 – 6 StZ.

do této dokumentace a pořizovat z ní výpisy; přitom jsou povinny učinit opatření, aby nahlédnutím do dokumentace nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství, jakož i zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti.¹⁹⁵

PÚR a zprávu o jejím uplatňování ukládá MMR. MMR zveřejňuje schválenou PÚR a zprávu o jejím uplatňování způsobem umožňujícím dálkový přístup, zveřejní též místo, kde je možné do ní a do její dokladové dokumentace nahlížet a zašle ji krajským úřadům.¹⁹⁶

Podobná úprava platí pro ZÚR s tím, že ZÚR, doklady o jejich pořizování a zprávu o jejich uplatňování ukládá a zveřejňuje krajský úřad. ZÚR se poskytují v rozsahu potřebném pro výkon působnosti stavebním úřadům, úřadům územního plánování na území kraje, ministerstvu a krajským úřadům sousedních krajů.¹⁹⁷

Úpln a RP, včetně dokladů o jeho pořizování ukládá pořizovatel u obce, pro kterou byl pořízen. Na rozdíl od PÚR a ZÚR neukládá zákon povinnost jejich zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup v celém rozsahu, z důvodů jejich rozsahu a nároků na technické vybavení. Na místech určených pořizovatelem však musí být přístupná v celém rozsahu.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Internetová prezentace *Principy a pravidla územního plánování*, Brno : Ústav územního rozvoje, oddíl D. 4.1 – 2, dostupná na adrese <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

¹⁹⁶ Viz § 163 StZ.

¹⁹⁷ Viz § 164 StZ.

¹⁹⁸ HEGENBART, M., SAKAŘ, B., a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 408.

7. Posuzování vlivů koncepcí územního plánování na životní prostředí

*„Posuzování vlivů na životní prostředí je nástrojem spadajícím do tzv. horizontální ochrany životního prostředí, která představuje **ochranu životního prostředí jako celku**, tedy všech jeho složek dohromady a v jejich vzájemné interakci. V tomto smyslu je územní plánování jako soustavná a komplexní aktivita zajišťující účelné využití a prostorové uspořádání území také jedním z nejvýznamnějších horizontálních nástrojů ochrany životního prostředí. Vzájemné vazby úpravy (...) jsou proto velmi těsné.“¹⁹⁹*

Posuzování vlivů na ŽP (= Environmental Impact Assessment, označované mezinárodní zkratkou EIA) je jedním z klíčových nástrojů pro **hodnocení dopadů lidských činností** a jejich důsledků pro ŽP, jehož cílem je posoudit vlivy určité činnosti na ŽP předtím, než je rozhodnuto o jejím uskutečnění a k tomuto uskutečnění se přikročí.²⁰⁰ Platnou právní úpravu v této oblasti představuje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na ŽP, který též transponuje příslušné evropské směrnice.²⁰¹ Posuzování vlivů podle tohoto zákona podléhají jednak **koncepce** (strategie, politiky a plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné zprávy schvalované nebo ke schválení předkládané), jednak **záměry** (stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu). Směrnice SEA charakterizuje posuzování vlivů jako *„důležitý nástroj pro zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí některých plánů a programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí v členských státech, protože zajišťuje, aby tyto vlivy vyplývající z provádění plánů a programů byly vzaty v úvahu během jejich přípravy a před jejich přijetím“*²⁰². Proces

¹⁹⁹ DVOŘÁK, L. *Právní aspekty posuzování vlivů ÚPD na udržitelný rozvoj*. Sborník ze semináře Nové nástroje územního plánování. Příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 3/2007, str. 49.

²⁰⁰ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 219.

²⁰¹ Směrnice Rady 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

²⁰² Z preambule směrnice SEA, bod 4.

posuzování definuje ve svém článku 2 jako „přípravu zprávy o vlivech na ŽP, provádění konzultací, vzetí v úvahu uvedené zprávy a výsledků konzultací při rozhodování a poskytování informací o rozhodnutí v souladu s články 4 až 9“

Z této definice lze potom vyvodit následující fáze procesu SEA:

- **příprava zprávy** o vlivech na ŽP (v ČR tzv. vyhodnocení vlivů na ŽP),
- **provádění konzultací** – s odpovědnými orgány, s veřejností,
- **vzetí zprávy** o vlivech na ŽP a výsledků konzultací **v úvahu** při rozhodování,
- **poskytování informací** o učiněném rozhodnutí.

Souvisejícími fázemi jsou potom:

- stanovení, zda daný dokument bude posuzován z hlediska vlivů na ŽP,
- monitorování vlivů na ŽP v souvislosti s realizací dokumentu v praxi.

Podstatným rysem procesu SEA je jeho sepětí s procesem přípravy a schvalování strategických dokumentů, které je v případě koncepcí schvalovaných podle StZ dokonce vtěleno do jediného společného postupu.²⁰³

S posuzováním vlivů na ŽP velmi úzce souvisí i **posuzování vlivů na oblasti Natura 2000**. Natura 2000 je celistvá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat typy evropských stanovišť a stanoviště evropsky významných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit. Na území České republiky je Natura 2000 tvořena vymezenými ptačími oblastmi a vyhlášeným evropsky významnými lokalitami.²⁰⁴ Podle § 45h ZOPK jakákoliv koncepce, která může významně ovlivnit příznivý stav těchto oblastí, podléhá hodnocení těchto důsledků. Posuzování se provádí vždy, pokud orgán ochrany přírody vliv koncepce na příznivý stav nebo celistvost předmětu ochrany nevyloučí. V otázkách postupu tohoto hodnocení ZOPK odkazuje na procesní úpravu posuzování vlivů na životní prostředí, tedy EIAZ a dojde v podstatě ke spojení těchto procesů, v případě dokumentů ÚP potom bude hodnocení probíhat dle StZ.

²⁰³ Viz DVORÁK L., *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*. České právo životního prostředí, č. 1/2010, str. 35 an.

²⁰⁴ Viz § 3odst. 1 pís. r) ZOPK.

Posouzení vlivu PÚR, ZÚR a Úpl na ŽP a na soustavu území Natura 2000 je podle StZ součástí vyhodnocení vlivů těchto dokumentů na udržitelný rozvoj území. Obecný požadavek vyhodnocování vlivů PÚR, ZÚR a ÚPI na udržitelný rozvoj území StZ výslovně stanoví jako jeden ze svých úkolů.²⁰⁵ „Hlavním smyslem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je přispět ke vzniku a přijetí takové územně plánovací dokumentace, která nejen optimálně reaguje na všechny potřeby dotčeného území a jeho obyvatel, ale současně též přispívá ke zlepšení kvality životního prostředí, ekonomické i sociální situace v území.“²⁰⁶ Tímto se do právní úpravy ÚP promítá jeden z významných a mezinárodně uznávaných principů ochrany ŽP – princip trvale udržitelného rozvoje. Konkrétní procesní postup tohoto posuzování stanoví StZ v rámci úpravy postupu tvorby a vydávání těchto dokumentů. Nový StZ tedy **slučuje postupy posuzování vlivů na ŽP s postupy podle StZ** a samostatné posuzování koncepcí podle EIAZ se neprovádí.

V této kapitole nejprve osvětlím význam principu trvale udržitelného rozvoje se zaměřením na jeho ekologický pilíř. V další části charakterizuji obecný postup posuzování vlivu koncepcí na ŽP podle EIAZ a následně se budu věnovat specifikům sloučeného postupu tvorby a vydávání koncepčních nástrojů ÚP podle StZ a postupu jejich vyhodnocování z hlediska vlivu na ŽP.

7.1 Princip trvale udržitelného rozvoje

Pojem trvale udržitelný rozvoj byl poprvé použit ve zprávě OSN „*Naše společná budoucnost*“ v roce 1987. Posléze byl přijat a postupně upřesňován na řadě mezinárodních konferencí, zejména summitech OSN v Riu de Janeiro v r. 1991 a Johannesburgu r. 2002. Základním principem trvale udržitelného rozvoje je tzv. mezigenerační odpovědnost, která spočívá v „*uspokojování potřeb současné generace bez omezení schopnosti naplňování potřeb generací budoucích*“. Trvale udržitelný rozvoj má tři základní dimenze a to:

²⁰⁵ Viz § 19 odst. 2 StZ.

²⁰⁶ Viz Musil, M. et al. *Kvalita vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na udržitelný rozvoj území*, Veřejná správa, 4/2008. Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/clanek/kvalita-vyhodnoceni-vlivu-uzemne-planovaci-dokumentace-na-udrzitelny-rozvoj-uzemi.aspx>

1. **environmentální udržitelnost** = neztenčení přírodního kapitálu (pro potřeby budoucích generací), nenarušení ekosystémových „služeb“ (čisté ovzduší, čistá voda v dostatečném množství, kyslík, „propady“ oxidu uhličitého, produkce biomasy, biodegradace odpadních toků atd.), zachování evolučního potenciálu biosféry (biodiverzita) a člověka;

2. **sociální udržitelnost** = soudržnost a stabilita sociálních struktur, kontinuita kultury (odpovědnost vůči minulým generacím), vzdělávací systémy, věda, zdravotnictví apod. se rozvíjejí k naplnění potřeb jednotlivců; základní materiální potřeby jedince (potrava, přístřeší, ochrana před násilím atd.) jsou zajištěny stejnou měrou (tj. není genderová, rasová a pod. diskriminace jako zdroj konfliktů);

3. **ekonomická udržitelnost** = ekonomický rozvoj, který je schopen zajistit rostoucí „bohatství“ společnosti a zároveň neohrožuje environmentální a sociální udržitelnost na regionální, národní nebo globální úrovni.²⁰⁷

Tyto tři dimenze trvale udržitelného rozvoje se odráží i v pojetí tzv. udržitelného rozvoje území, který podle StZ spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé ŽP, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území.

Tzv. ekologický pilíř se tedy týká především hospodaření s přírodními zdroji. Pro udržitelnost vývoje fyzického životního prostředí musí toky materiálu a energie splňovat tyto tři podmínky:

- intenzita využívání obnovitelných zdrojů nepřesahuje rychlost jejich regenerace,
- intenzita využívání neobnovitelných zdrojů nepřesahuje rychlost, s níž jsou vyvíjeny jejich trvale udržitelné obnovitelné náhrady,
- intenzita znečišťování nepřesahuje asimilační kapacitu ŽP.

Zajištění ekologického rozměru udržitelnosti rozvoje v regionálním a lokálním měřítku zajišťují nástroje, které často vycházejí z dokumentů přijatých vládami na mezinárodních fórech. Tyto nástroje jsou uplatňovány v národních

²⁰⁷Viz KRAJÍČEK, L. *Udržitelný rozvoj (nejen) v územním plánování*, Urbanismus a územní rozvoj, č. 1-2/2009, str. 80.

systemech ochrany ŽP a prostřednictvím jejich závazné aplikace jako limitů využití území i v územním plánování. K posuzování vlivů na ŽP používají země EU proceduru strategického hodnocení vlivů na ŽP (Strategic Environmental Assessment – SEA).²⁰⁸

7.2 Postup posuzování vlivů koncepcí na ŽP podle zákona EIA

Obligatornímu posuzování podléhají koncepce zpracovávané v zákonem vyjmenovaných oblastech²⁰⁹, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů podléhajících projektovému posuzování a jejichž provedení **by mohlo mít závažný vliv na ŽP**²¹⁰ nebo veřejné zdraví, pokud dotčené území, pro něž jsou zpracovávány, zahrnuje území více než jedné obce. **Fakultativně** jsou potom posuzovány koncepce týkající se území pouze jedné obce, pokud je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení.

První fází posuzování je tzv. **screening**, který se uplatňuje jen u fakultativně posuzovaných koncepcí a jeho účelem je zjistit, zda konkrétní plán má významný vliv na ŽP a bude tedy podléhat posuzování. Účelem fáze tzv. **scopingu** je upřesnění obsahu a rozsahu informací, které má budoucí zpráva o vlivech na ŽP obsahovat. Podle EIAZ probíhají obě tyto fáze společně v tzv. zjišťovacím řízení²¹¹. Řízení je zahájeno **oznámením** koncepce předkladatelem u příslušného úřadu²¹² v době, kdy předkladatel teprve dává podnět ke zpracování koncepce. Oznámení koncepce se zveřejní a zašle dotčeným orgánům. Na základě vyjádření obdržených ze strany dotčených orgánů a veřejnosti je vypracován **závěr zjišťovacího řízení** obsahující požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení, popř. požadavek na zpracování variant koncepce a návrh průběhu posuzování. Ze závěrů zjišťovacího řízení vychází **zpracování vyhodnocení vlivu** koncepce na ŽP, které

²⁰⁸Viz MAIER, K. et al. *Územní plánování a udržitelný rozvoj*. 1. vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2008, str. 8 an.

²⁰⁹ Viz § 10a odst. 1 písm. a) EIAZ.

²¹⁰ Viz § 1 odst. 2 EIAZ.

²¹¹ Viz § 10d EIAZ.

²¹² Příslušným úřadem je MŽP v případě, že koncepce se týká území celého kraje nebo území více krajů, nebo zasahuje-li na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti – viz § 21 písm. d) EIAZ. V ostatních případech je příslušným úřadem krajský úřad – viz § 22 písm. b) EIAZ.

je povinen zajistit pořizovatel a je nedílnou součástí návrhu koncepce.²¹³ Vyhodnocení zahrnuje zjištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení koncepce a jejich cílů²¹⁴. Zpracovává ho **posuzovatel** – osoba splňující požadavky § 19 EIAZ²¹⁵, což má být zárukou dostatečné odborné úrovně. Návrh koncepce včetně vyhodnocení jejích vlivů na ŽP se zveřejní, **zašle dotčeným správním orgánům** a koná se o něm **veřejné projednání**. Na základě vyjádření orgánů a veřejnosti vydává k návrhu koncepce příslušný úřad své **stanovisko**²¹⁶. Bez stanoviska ke koncepci nemůže být koncepce schválena. Schvalující orgán je povinen zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska, pokud se od nich odchýlí, je správní orgán povinen svůj postup odůvodnit.²¹⁷

7.3 Posuzování vlivů na ŽP podle StZ

EIAZ obsahuje **zvláštní ustanovení pro posuzování PÚR a ÚPD**.²¹⁸ Výslovně stanoví, že při posuzování těchto dokumentů se postupuje podle StZ. Předkladatelem je pořizovatel těchto dokumentů a zpracovatelem vyhodnocení vlivů může být jen osoba splňující požadavky § 19 EIAZ. MŽP a orgán kraje jsou zde v pozici dotčených orgánů ve smyslu StZ. Stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na ŽP, a pokud vyhodnocení vlivů na ŽP neobsahuje náležitosti podle StZ, jsou oprávněny požadovat jeho dopracování. Schvalující orgán je povinen ve svém usnesení o schválení PÚR a ÚPD zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

Fáze screeningu

Screening se uplatní **pouze u Úplnů**, neboť jsou jedinými fakultativně posuzovanými koncepcemi - jde o promítnutí principu EIAZ, podle kterého

²¹³ Viz § 10f EIAZ.

²¹⁴ Viz § 10b odst. 1 EIAZ.

²¹⁵ Jen fyzické osoby, které jsou držiteli autorizace. Podmínkou udělení autorizace je bezúhonnost, odborná způsobilost, praxe v oboru v délce nejméně 3 let, jakož i plná způsobilost k právním úkonům.

²¹⁶ Viz § 10g odst. 1 EIAZ.

²¹⁷ Viz § 10g odst. 4 EIAZ.

²¹⁸ Viz § 10i EIAZ.

konceptce týkající se území nepřesahujícího území jedné obce podléhají posuzování fakultativně. Screening provádí **krajský úřad**, který **může uplatnit požadavek na vyhodnocení vlivů** na ŽP ve fázi návrhu zadání Úplnu. Může též požadovat zpracování konceptu Úplnu čili jeho variantního řešení. Vznesený požadavek na posouzení Úplnu má za následek povinnost vypracovat vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně jeho sociálního a ekonomického pilíře. To v praxi může skýtat nebezpečí, že kvůli časovým a finančním nárokům celého tohoto spojeného vyhodnocování zde bude tendence spíše se uplatnění požadavku na vyhodnocení vlivu na ŽP vyhýbat²¹⁹.

Fáze scopingu

Požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů PÚR na ŽP stanoví MŽP²²⁰ v rámci spolupráce MMR s ostatními ministerstvy a ústředními správními orgány při přípravě návrhu PÚR.

Podobně své požadavky stanoví MŽP při přípravě ZÚR – v případě pořizování prvních ZÚR se uplatňují k návrhu zadání²²¹, při aktualizaci ZÚR jsou uplatňovány k návrhu zprávy o uplatňování ZÚR²²² na jejímž základě se rozhoduje o změně nebo pořízení zcela nových ZÚR.

Pro Úpln jsou požadavky stanoveny krajským úřadem již ve fázi screeningu.

²¹⁹ K tomu DVOŘÁK, L. *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*. České právo životního prostředí, č. 1/2010, str. 59.

²²⁰ K situaci při přijímání současně PÚR viz ZÁHUMENSKÁ, V. *Posuzování vlivů při územním plánování*, dostupné na <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-47244270-posuzovani-vlivu-pri-uzemnim-planovani-problemy-praxe>: „Při přípravě Politiky došlo k situaci, kdy ministerstvo životního prostředí sice vymezilo přes dvacet požadavků na toto vyhodnocení, avšak ministerstvo pro místní rozvoj s nimi nesouhlasilo a následně došlo k jejich korekci (problematickým dle ministerstva pro místní rozvoj bylo zohlednění požadavku na porovnání vlivu jednotlivých variant na složky životního prostředí. Upuštěno tak bylo také od požadavku vyhodnocení dopadu rozvoje dopravní a technické infrastruktury na životní prostředí s odůvodněním, že neodpovídají charakteru způsobu zpracování Politiky). Je otázkou, zda vůbec citovaný § 10i zákona o posuzování vlivů umožňuje jednání o požadavcích na vyhodnocení vlivů na životní prostředí a následně výrazné zmírnění až redukci již jednou stanovených požadavků.“

²²¹ Viz § 187 odst. 4 StZ.

²²² Viz § 42 odst. 2 – návrh zprávy je konzultován s dotčenými orgány, tedy i orgány příslušnými podle EIAZ.

Vyhodnocení vlivů na ŽP

Vyhodnocení vlivů na ŽP je součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů se popíšu a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy na ŽP a přijatelné alternativy naplňující cíle koncepce²²³. Rámcový obsah je stanoven v příloze ke StZ²²⁴.

Konzultace vyhodnocení vlivů s dotčenými orgány a veřejností

Návrh PÚR včetně vyhodnocení zašle MMR jiným ústředním správním úřadům a krajům, které uplatňují svá stanoviska. Veřejnost může podávat pouze písemné připomínky, bez nutnosti konat veřejné projednání.

Vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území se samostatně projednává se zástupci vybraných ministerstev a k celému návrhu koncepce se vyjadřují svými stanovisky dotčené orgány. Veřejnost může k návrhu uplatnit své námítky, resp. připomínky a to nejpozději do skončení obligatorně konaného veřejného projednání.

V případě Úplnů je vyhodnocení součástí konceptu Úplnu nebo jeho návrhu. K oběma formám podávají svá stanoviska dotčené orgány, koná se o nich obligatorně veřejné projednání a veřejnost k nim může uplatnit své připomínky resp. námítky. Vyhodnocení konceptu a návrhu Úplnu samostatně projednává Rada obcí pro udržitelný rozvoj, která sdělí pořizovateli své vyjádření.

Stanovisko k vyhodnocení vlivů PÚR a ZÚR na ŽP vydává MŽP²²⁵ v pozici dotčeného orgánu podle StZ. Stanovisko k vyhodnocení vlivů Úplnu vydává krajský

²²³ Viz § 32 odst. 2, § 36 odst. 1 StZ.

²²⁴ Vyhodnocení obsahuje mimo jiné zhodnocení současného stavu ŽP, definování jeho hlavních problémů a jevů, posouzení předpokládaných vlivů navrhovaného dokumentu na ŽP, porovnání variant řešení, navrhovaná opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci záporných vlivů a návrh pro sledování ukazatelů vlivů dokumentů na ŽP.

²²⁵ K situaci při přijímání současné PÚR viz ZÁHUMENSKÁ, V. *Posuzování vlivů při územním plánování*, dostupné na <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-47244270-posuzovani-vlivu-pri-uzemnim-planovani-problemy-praxe>: „Není bez zajímavosti, že právě k návrhu *Politiky* vydalo ministerstvo životního prostředí v lednu 2009 negativní stanovisko SEA. Tento krok byl mj. odůvodněn tím, že návrh nelze označit za strategický dokument, který by zajišťoval předpoklady pro udržitelný rozvoj území, neobsahuje limity a úkoly územního plánování, jakými jsou například zajištění posilování ekologické

úřad. Zvláštní postup se uplatní, pokud MŽP nebo KÚ ve svém stanovisku určí negativní vliv koncepce na oblast Natura 2000. Neexistuje-li alternativní řešení s menším negativním vlivem a nebo bez něj, lze koncepci schválit jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu za současného přijetí kompenzačních opatření, o kterých musí být informována Evropská komise. Ještě přísnější režim je stanoven, jde-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy²²⁶.

7.4 Zhodnocení úpravy v EIAZ a StZ

Zatímco v procesu podle EIAZ tedy probíhají konzultace s dotčenými orgány na dvou místech (ve fázi zjišťovacího řízení a ve fázi návrhu koncepce), ze StZ neplyne příslušnému orgánu povinnost jakýchkoliv konzultací při stanovování požadavků na obsah a rozsah vyhodnocení²²⁷. Při pořizování Úplnu se sice dotčené orgány a veřejnost mohou vyjádřit již ve fázi návrhu zadání, vyjadřují se však k samotnému návrhu zadání, nikoliv však k požadavkům na vyhodnocení vlivů, které stanoví krajský úřad bez nutnosti konzultací. Tato situace ne zcela odpovídá směrnici SEA²²⁸, jež požaduje konzultace s dotčenými orgány pro účely stanovení toho, zda koncepce bude posuzována (čl. 3 odst. 6²²⁹) a v jakém rozsahu a podrobnosti se tak stane (čl. 5 odst. 4²³⁰). Problematickou povahu mají dle mého názoru i konzultace k návrhu koncepce, ke kterému se (včetně vyhodnocení jeho vlivů na ŽP) sice dotčené orgány vyjadřují, tato vyjádření jsou však adresována

stability krajiny nebo tím, že nebyly zpracovány varianty jednotlivých koridorů dopravních staveb. Přes toto negativní stanovisko byla Politika, jak již bylo uvedeno, vládou schválena.“

²²⁶ Viz § 34 odst. 2 StZ, § 37 odst. 5 StZ, § 48 odst. 7 StZ, § 50 odst. 4 StZ.

²²⁷ Viz např. § 33 odst. 1: „*Ministerstvo životního prostředí stanoví své požadavky na vyhodnocení vlivů...*“.

²²⁸ K tomu DVOŘÁK, L. *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*. České právo životního prostředí, č. 1/2010, str. 59, 63.

²²⁹ čl. 3 odst. 6 zní: „*V případě přezkoumání jednotlivých případů a stanovení druhů plánů a programů v souladu s odstavcem 5 (přezkoumání, zda může mít koncepce vliv na ŽP) jsou konzultovány orgány uvedené v čl. 6 odst. 3.*“

²³⁰ čl. 5 odst. 4 zní: „*Při rozhodování o oblasti působnosti a úrovni podrobnosti informací, které musí být obsaženy ve zprávě o vlivech na životní prostředí, jsou konzultovány orgány uvedené v čl. 6 odst. 3*“

pořizovateli koncepce, nikoliv orgánu příslušnému vydat stanovisko k posouzení vlivů jak je tomu podle EIAZ.

Další problematiku tvoří zapojení veřejnosti do procesu posuzování, která má možnost vyjádřit se též až k hotovému návrhu koncepce, nikoliv již ve fázi řízení zjišťovacího. Stejně jako stanoviska dotčených orgánů jsou i námitky a připomínky veřejnosti adresovány pořizovateli, i když směřují k vyhodnocení vlivů na ŽP. Okruh osob, které mohou uplatnit námitky je navíc stanoven velmi úzce (v podstatě jde jen o vlastníky pozemků a staveb v dotčeném území). Ostatní veřejnost, která by chtěla bránit svá jiná než vlastnická práva (např. právo na příznivé ŽP) má k dispozici pouhé připomínky, které jsou dle mého názoru velmi slabým procesním nástrojem. Pro rozhodování jsou pouhým podkladem, ve finále nemusí mít téměř žádné faktické dopady, a proto nemusí vždy dojít k naplnění požadavku stanoveného v odst. 17 preambule směrnice SEA – tedy že stanoviska veřejnosti by měly být vzaty v úvahu během přípravy plánu. Za nedostatečně implementované považuji i ustanovení článku 6 odst. 4, podle kterého mají členské státy vymezit, kdo je veřejností, včetně veřejnosti dotčené rozhodováním podle této směrnice nebo zajímající se o toto rozhodování, včetně příslušných nevládních organizací. Jak jsem uvedla výše, veřejnost vymezená StZ jako oprávněná podávat námitky zdaleka nezahrnuje všechny osoby, jež by mohly být rozhodnutím dotčeny, a účast nevládních organizací není žádným způsobem zohledněna.

Jedním z podstatných nedostatků úpravy StZ je absence veřejného projednání PÚR, které je pro veškeré posuzované koncepce podle EIAZ povinné, ač je PÚR jednou z nejdůležitějších koncepcí zpracovávaných v ČR s významnými dopady na ŽP (MMR při přijímání současné PÚR nakonec na základě tlaku veřejnosti, především občanských sdružení, ke konání nezávazných projednání přistoupilo).

8. Závěr

Cílem mé práce bylo **charakterizovat funkci** územního plánování jako **nástroje ochrany životního prostředí**, zhodnotit jak je tento nástroj účinný a jaké prostředky dává právní řád k ochraně ŽP k dispozici v průběhu tohoto procesu.

V úvodu práce se zabývám postavením územního plánování v ochraně ŽP. Koncepte zpracovávané v oblasti ÚP a záměry na jejich základě uskutečněné mají vždy **významný vliv na ŽP**. Tyto koncepte a záměry jsou totiž spjaty s určitým územím. Území je tvořeno jednotlivými složkami ŽP, které jsou prostřednictvím těchto koncepcí a záměrů ovlivňovány. Proto je nutné v procesu jejich tvorby **brát na zřetel jejich důsledky pro ŽP** a umožnit jednotlivým subjektům právními prostředky hájit zájem na ochraně ŽP.

Druhá kapitola charakterizuje samotný pojem ÚP jakožto činnost, při které se **vytváří komplexní předpoklady pro budoucí využití území**. Zabývá se cíli a úkoly územního plánování stanovenými ve StZ, které se často týkají zájmu na ochraně ŽP (např. udržitelný rozvoj území zahrnující i ekologický pilíř, ochrana krajiny, ochrana nezastavěného území, posuzování vlivů na ŽP a soustavu Natura 2000). Dále jsem se věnovala charakteristice současné právní úpravy i jejímu historickému vývoji a organizaci veřejné správy na úseku ÚP.

Třetí kapitola se zabývá nástroji ÚP a procesem tvorby a přijímání těchto nástrojů. Územní plánování využívá **koncepčních nástrojů** (ÚAP, PÚR, ÚPD), i **realizačních nástrojů** (RP, územní rozhodnutí, územní opatření). Pro vydávání územně plánovací dokumentace byla nově zavedena **forma OOP** - správního aktu smíšené povahy, který se týká konkrétně vymezené věci ve vztahu k neurčenému okruhu adresátů. Tato forma je podle mého názoru pro dokumenty koncepčního charakteru optimální. *Inspirace k úpravě OOP ve SŘ vycházela právě především z potřeb diskutovaných při přípravě StZ ve spojení s vydáváním územně plánovacích aktů, které znaky aktů smíšené povahy vždy nesly, ač formálně takto označeny*

nebyly.²³¹ O její vhodnosti se však dá pochybovat u regulačních plánů, které v zastavěném území plní funkci územního rozhodnutí - jsou zde velmi omezená práva osob, které by v případě klasického územního rozhodování o určitém záměru byly účastníky územního řízení - zde mohou podávat pouze námítky, nemohou se odvolat a kvalifikovaná účast občanských sdružení např. podle ZOPK je zcela vyloučena. Za přínos nové právní úpravy považuji zakotvení **nového nástroje PÚR** jako celostátního nástroje územního plánování, který slouží zejména pro koordinaci územního rozvoje na celostátní úrovni a pro koordinaci územně plánovací činnosti krajů. Doposud právní úprava koncepci v oblasti ÚP zpracovávanou pro území celého státu neznala. Kladně hodnotím povinnost **obligatorního zpracování ZÚR**, jelikož jejich „předchůdci“ - územní plány velkých územních celků - byly zpracovávány pouze fakultativně. Do budoucna by se dle mého názoru dalo uvažovat i o zavedení povinnosti vypracovávat Úpln pro města od určitého počtu obyvatel nebo velikosti rozlohy.

Čtvrtá kapitola rozebírá **možnosti přezkumu aktů** vydávaných pořizovatelem v procesu ÚP - rozhodnutí o námítkách, aktů ve formě OOP a PÚR. Pozornost je věnována především podmínkám **aktivní legitimace k podání návrhu** na zrušení OOP - z hlediska ŽP je třeba negativně hodnotit restriktivní výklad § 101a SŘS. NSS opakovaně vyslovil názor, že opatřením obecné povahy mohou být dotčena pouze vlastnická práva (popř. jiná práva absolutního charakteru) k pozemkům či stavbám v řešeném území, nikoliv např. právo na příznivé ŽP. V důsledku toho není k návrhu aktivně legitimován ani zástupce veřejnosti, ani nevládní organizace. Zvláštní problematiku představuje přezkum územních plánů vydaných podle předchozí právní úpravy - dříve nebyly vydávány ve formě OOP a v důsledku absence přechodných ustanovení se NSS zabýval přípustností jejich soudního přezkumu jako OOP. Podobný problém vznikl i u PÚR, která ač není v StZ formálně značena za OOP, naplňuje podle některých názorů jeho materiální znaky, a proto by měla být ve správním soudnictví přezkoumávána.

²³¹ PRŮCHA, P. *K vybraným formám činnosti veřejné správy v režimu stavebního zákona*, Acta Universitatis Carolinae Iuridica, č. 1/2010, str. 258.

V kapitole páté se věnuji oblasti **spolupráce s dotčenými orgány**. Za hlavní přínos stávající úpravy považuji vyjasnění otázky, v jaké formě se nadále budou vydávat podkladové úkony pro účely vydávání dokumentů ÚP, přičemž dříve na tuto otázku neměly jednotný názor ani správní soudy. Tím, že nadále budou mít všechny tyto úkony **formu stanoviska** (resp. závazného stanoviska), se situace zjednodušila, což odpovídá i jednomu ze základních cílů nové právní úpravy - celý proces územního plánování zrychlit a zjednodušit. Z hlediska ochrany ŽP se mi tato úprava zdá vyhovující, vzhledem k tomu, že i pro vydávání PÚR a ÚPD se stanoviskům, které za normálních okolností nejsou závazná, přiznává **pozice závazného podkladu**. Omezit možnosti hájit zájmy v oblasti ochrany ŽP může snad jen koncentrace řízení v tom, že ke stanoviskům ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto v rámci projednávání určitého dokumentu na vyšší úrovni a se při projednávání „nižších dokumentů“ se nepřihlíží a též v tom, že ke stanoviskům podaným po uplynutí stanovené lhůty se nepřihlíží. Otázkou zůstává, zda konkrétní dotčené orgány budou skutečně hájit zájmy, jejichž ochrana je jim zákonem svěřena a nebude docházet jen k formálnímu naplnění litery zákona.

Povinnost zakotvit v právním řádu ustanovení **umožňující účast veřejnosti** na procesu přijímání dokumentů ÚP vyplývá z Aarhuské úmluvy. Stěžejním prostředkem pro zapojení veřejnosti je její dostatečná informovanost a možnost podávání námitek a připomínek k návrhům jednotlivých dokumentů, která koresponduje s procesní úpravou vydávání ÚPD ve formě OOP. **Informování veřejnosti** může probíhat jednak na základě žádosti o informace podle ZIŽP, jednak prostřednictvím institutů upravených ve StZ, kterými jsou zejména zveřejňování písemností, veřejné projednání, evidence územně plánovací činnosti. StZ stanoví, jaké subjekty mohou **podávat námítky a připomínky**, v jakých lhůtách a jakým způsobem budou zohledněny – připomínky jsou zohledněny, o námítkách musí správní orgán rozhodnout. Za účelem efektivnější ochrany ŽP bych uvítala zejména rozšíření pravomocí občanských sdružení majících za cíl ochranu ŽP. Vzhledem k tomu, že mají možnost se účastnit územních řízení v pozici účastníků, nevidím důvod, proč by nemohla být jejich pozice posílena i v řízení o vydávání OOP, např. možností podávat námítky. Z hlediska souladu s Aarhuskou úmluvou je sporná i skutečná efektivita podaných námitek či připomínek a otázka

včasnosti zapojení veřejnosti, která se vyjadřuje až k hotovému návrhu dokumentu – účinnější by dle mého názoru byla spolupráce již ve fázi přípravy tohoto návrhu.

Zásadní změnou prošla úprava **posuzování vlivů** dokumentů ÚP na ŽP. U posuzování koncepcí územního plánování došlo **k plné integraci** procesu SEA do procesu tvorby a schvalování dokumentů podle StZ. Orgány příslušné podle EIAZ jsou v pozici dotčených orgánů, které stanovují své požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na ŽP a uplatňují k návrhu koncepce a zpracovanému vyhodnocení své stanovisko. Účelem bylo celý proces časově urychlit a administrativně zjednodušit. Pojistkou proti tomu, aby důsledkem této integrace nebylo zanedbávání významu institutu posuzování vlivů na ŽP, je **povinnost zdůvodnit** v usnesení o schválení PÚR a ÚPD, **jak byly zohledněny podmínky** vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na ŽP. Za negativum však i přesto považuji omezenou možnost účasti veřejnosti při procesu SEA oproti obecné úpravě EIAZ.

I přes výše uvedené výhrady si myslím, že je územní plánování v současné podobě efektivním nástrojem k ochraně životního prostředí a oproti úpravě předchozí značným krokem vpřed. Právní úprava umožňuje v dostatečné míře zohledňovat zájmy na ochranu příznivého ŽP, zásadní však vždy zůstane to, zda subjekty oprávněné tyto zájmy hájit budou tohoto práva **skutečně v praxi využívat** a zda orgány působící na úseku územního plánování budou tato práva respektovat.

Seznam zkratk

EIAZ – zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na ŽP

KÚ – krajský úřad

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

NSS – Nejvyšší správní soud

OOP – opatření obecné povahy

PÚR – politika územního rozvoje

RP – regulační plán

Směrnice SEA - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

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

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

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

ÚAP – územně analytické podklady

ÚP – územní plánování

ÚPD – územně plánovací dokumentace

Úpln – územní plán

ÚPP – územně plánovací podklady

URÚ – udržitelný rozvoj území

ÚS – ústavní soud

Vyhláška ÚPD - vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

ZIŽP – zákon o právu na informace o životním prostředí

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

ZSPI – zákon o svobodném přístupu k informacím

ZÚR – zásady územního rozvoje

ŽP – životní prostředí

Seznam použité literatury a pramenů

Knihy

- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010
- DOLEŽAL, J. et al. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha : Linde, 2006,
- DOLEŽAL, J. et al. *Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami*. 1. vydání. Linde : 2007
- DOLEŽAL, J. et al. *Stavební právo. Díl 1. Stavební právo veřejné*. 1. vydání. Praha : Polygon, 1999
- DOLEŽAL, J. et al. *Stavební zákon v teorii a praxi*. 11. aktualizované vydání. Praha : Linde, 2005
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO, D. *Správní řád. komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009
- JANČÁŘOVÁ, K.: *Účast veřejnosti v ochraně životního prostředí*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2002
- JURNÍKOVÁ, J. et al. *Správní právo – zvláštní část*. 6. doplněné vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009
- KLIKOVÁ, A. et al. *Stavební právo: Praktická právnícká příručka*. 3. aktualizované vydání. Praha : Linde, 2009
- KORBEL, F. a kol. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005
- MAIER, K. et al. *Územní plánování a udržitelný rozvoj*. 1. vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2008
- MAREK, K.; PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009
- PEKÁREK, M. et al. *Pozemkové právo*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010
- PEKÁREK, M. et al. *Právo životního prostředí*. 1. díl. 2. přepracované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009
- TICHÁ, T. a kol. *Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí*. 1. vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2004

Příručky

- ČERNOHOUS P., ŠIKOLA L., *Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit*, 2. vydání, Praha : Zelený kruh, 2008
- HALASOVÁ, H., ŠIRALOVÁ V. *Územní plánování v České republice 2007*. 1. vydání. Brno : Ústav územního rozvoje Brno, 2007

- NAVRÁTILOVÁ, A. a kol. *Účast veřejnosti v procesu územního plánování*, Brno : Ústav územního rozvoje, 2009
- POVOLNÁ, V. *Jak se zapojit do územního plánování*, Brno: Ekologický právní servis, 2008

Články

- BÁRTOVÁ, H. *Zákon o změně zákonů v souvislosti s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění*. Nový stavební zákon o územním plánování a stavebním řádu. Vybrané referáty z 15. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu Praha, 10.–11. listopadu 2005. Zvláštní příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 1/2006
- DAMOHORSKÝ, M. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu*. Sborník z konference Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2003
- DROBNÍK, J. *Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae Iuridica č. 2/2006
- DVOŘÁK L., *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*. České právo životního prostředí, č. 1/2010
- DVOŘÁK, L. *Právní aspekty posuzování vlivů ÚPD na udržitelný rozvoj*. Sborník ze semináře Nové nástroje územního plánování. Příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 3/2007
- HRUŠOVÁ, I. *Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí podle mezinárodního a komunitárního práva a srovnání právní úpravy ČR s francouzským a německým systémem*. Právní rozhledy, číslo 15/2006
- KRAJÍČEK, L. *Udržitelný rozvoj (nejen) v územním plánování*, Urbanismus a územní rozvoj, č. 1-2/2009
- MACHAČKOVÁ, J. *Základní teze nového stavebního zákona*. Nový stavební zákon o územním plánování a stavebním řádu. Vybrané referáty z 15. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu. Praha, 10.–11. listopadu 2005. Zvláštní příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 1/2006
- PEKÁREK, M. *Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Sborník z konference Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2003
- PRŮCHA, P. *K vybraným formám činnosti veřejné správy v režimu stavebního zákona*, Acta PRŮCHA, P. *Změny ve veřejném stavebním právu*, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/2006
- Universitatis Carolinae Iuridica, č. 1/2010
- PRŮCHOVÁ, I. *Poznámka k účastenství občanských sdružení a dalších subjektů ve správním řízení s dopady na udržitelný rozvoj*, Nový správní řád a místní samospráva. Brno: Masarykova univerzita, 2006
- STAŠA, J. *Soudit či nesoudit „starý“ územní plán*. Stavební právo č. 4/2008

- STEJSKAL, V. *Od 1. ledna 2007 vstoupí v účinnost nová stavební legislativa. České právo životního prostředí*, 2/2006
- TICHÁ, T. *Procesní prostředky ochrany životního prostředí. Možnosti enviromentálního povolování*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica číslo 2/2006
- TOŠNER, O. *Podkladové úkony správních orgánů na příkladu vztahu úkonů dle zákona o ochraně přírody a krajiny a jiných předpisů*. Správní právo, č.1/2006
- TUŠER, J. *Vztah politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje*. Urbanismus a územní rozvoj, č. 1-2/2009
- VOBRÁTILOVÁ, Z. *Dotčené orgány*. Správní právo č. 1/2008
- ZÁHUMENSKÁ, V. *Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích*. Správní právo č. 2/2009

Internetové zdroje

http://pur.eps.cz/files/pozadavky_na_ucast_verejnosti.pdf

<http://www.eps.cz/cz2208759pp/pravni-poradna/>

<http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=b1cb0f2f-ab7d-4f15-abac-6ca5186a321b>

<http://www.mmr.cz/getdoc/d4dd3a63-77c1-4081-a3be-720c4178ec8a/PUR-CR-2008-brozura>

<http://www.mmr.cz/getdoc/a68176a4-7890-4887-afdc-630e10b2c8cf/V--Vyhodnoceni-PUR-CR-2008-na-udrzitelny-rozvoj-uz>

<http://www.mvcr.cz/clanek/kvalita-vyhodnoceni-vlivu-uzemne-planovaci-dokumentace-na-udrzitelny-rozvoj-uzemi.aspx>

<http://pravniradce.ihned.cz/c1-47244270-posuzovani-vlivu-pri-uzemnim-planovani-problemy-praxe>

<http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

<http://www.uur.cz/default.asp?ID=2588>

http://www.uur.cz/images/konzultacnistredisko/Metodickenavody/PrikladyZU/Metodik_a_ZU_20070427.pdf

http://www.uur.cz/images/konzultacnistredisko/Seminare/2008/Texty/Maier_HospodarskyPilir_200810.pdf

<http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/>

Judikatura

Usnesení NSS č. j. 5 Ao 3/2008 - 27 ze dne 26. 6. 2008
Rozsudek NSS č. j. 8 Ao 3/2008 - 59 ze dne 22. 10. 2008
Usnesení NSS č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 ze dne 21. 7. 2009
Usnesení NSS č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 ze dne 16. 11. 2010
Usnesení NSS č. j. 3 Ao 2/2007 - 42 ze dne 24. 1. 2007
Rozsudek NSS č. j. 6 Ao 5/2010 - 43 ze dne 13. 10. 2010
Rozsudek NSS č. j. 1 Ao 1/2006 - 74 ze dne 18. 7. 2006
Rozsudek NSS č. j. 2 Ao 2/2008 - 62 ze dne 7. 1. 2010
Usnesení NSS č. j. 3 Ao 1/2007 - 44 ze dne 13. 3. 2007
Usnesení NSS č. j. 9 Ao 3/2009 - 59 ze dne 18. 11. 2009
Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000
Usnesení ÚS sp. zn. Pl.ÚS 5/10 ze dne 2. 11. 2010
Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008
Rozsudek ESD ve věci C-240/09 ze dne 8. 3. 2011

Použité právní předpisy

- 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. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o ŽP
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na ŽP
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Směrnice Rady 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti při rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s. (tzv. Aarhuská úmluva)
- 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

Abstrakt

Práce se zabývá územním plánováním jako jedním z nástrojů ochrany životního prostředí. V úvodu vycházím z faktu, že územní plánování je činností, jejíž výsledky se vždy výrazně promítají do kvality životního prostředí. Proto je nutné při pořizování dokumentů územního plánování tyto dopady zohledňovat a stanovit prostředky, kterými je možno zájmy týkající se životního prostředí hájit.

Druhá kapitola obsahuje obecné otázky a pojmy územního plánování - charakterizuje ho jako soustavnou a komplexní činnost, která vytváří předpoklady pro budoucí funkční využití území. Povaha této činnosti je blíže popsána prostřednictvím cílů a úkolů územního plánování. Krátce se věnuji historii právní úpravy této oblasti a přibližuji základní principy úpravy současné. Územní plánování je svěřeno orgánům veřejné správy – orgánům obcí, krajů a Ministerstvům místního rozvoje a obrany, jejichž působnosti je věnována pátá část této kapitoly.

Třetí kapitola pojednává o jednotlivých nástrojích územního plánování a popisuje postup pořizování a schvalování těchto dokumentů – od rozhodnutí o jejich pořízení až po schválení a vydání, v případě územního rozhodování charakteristice tohoto druhu správního řízení. Zabývá se územně plánovacími podklady, politikou územního rozvoje jako celostátní koncepcí, zásadami územního rozvoje pořizovanými na úrovni krajů, územními plány jako základním nástrojem řešícím využití území jednotlivých obcí a regulačními plány jako koncepčním nástrojem, který v zastavěném území plní funkci územního rozhodnutí. Dále jsou popsány jednotlivé druhy územních rozhodnutí a územních opatření.

Čtvrtá kapitola se zabývá možností přezkumu dokumentů územního plánování vydaných ve formě opatření obecné povahy, přezkumu územních plánů vydaných podle předchozí právní úpravy a problematice přezkumu politiky územního rozvoje.

V kapitole páté, šesté a sedmé se pojednává o institutech, které lze uplatnit k ochraně životního prostředí v procesu územního plánování - postavení dotčených orgánů a jejich možnosti hájit veřejné zájmy prostřednictvím stanovisek uplatňovaných k návrhu jednotlivých dokumentů, možnostech zapojení veřejnosti do procesu územního plánování (zejména v kontextu Aarhuské úmluvy) a posuzování vlivů na životní prostředí podle stavebního zákona.

Abstract

My thesis deals with town and country planning as one of the most important tools for environmental protection. It appears from the fact, that the town and country planning is a human activity, whose consequences already reflect on the quality of the environment. That is the reason, why it is necessary to take into consideration these impacts by procurement and issuing the planning documents and to make available tools to protect the environment in this process.

The second chapter defines the term town and country planning and describes its objectives and tasks. The planning target is that all the changes of the territory are handled systematically and in a complex way by means of planning tools. It should form conditions for sustainable territorial development. Shortly I described the history of legislation and focused on the principles of the current legislation. The last part of this chapter considers with the powers in town and country planning activities – they are entrusted to town and country planning authorities – municipal authorities, regional authorities and Ministry of Regional Development and Ministry of Defence.

The third chapter contains the characteristics of individual tools of town and country planning and process of procurement and issuing of these documents – from the decision on procuring till the issuing of the document as the provision of general character, in the case of planning permission on the characteristic of this kind of administrative procedure. It includes the planning materials, that serve especially as data for procuring following documents, the spatial development policy as a statewide conception, spatial development principles issued on regional level - specify and develop planning objectives and tasks in hyper-local context, local plan as a basic instrument determining conception of municipality development and protection of its values and the regulatory plan, which sets out detailed conditions for ground use and which is able to replace the planning permission. In this chapter I also describe individual kinds of planning permissions and planning provisions. The fourth chapter deals with the review of the documents issued as a provision of general character, with the review local plans issued in accordance with previous legislation and the review of spatial development policy.

Fifth, sixth and seventh chapter I rate as the main part of my thesis. It considers with the connections between the town and country planning process (especially its

conceptual tools) and the protection of environment. The protection asserts mainly through the cooperation with affected administrative offices, which according to special rules, defend public interests and issue their assessments to drafts of individual documents. These assessments are binding. Other possibility to protect the environment during this process is the participation of public. It consists on good informing (through publication of documents, public hearing) and the possibility to express the opinion of the public through objections and remarks. The last aspect of protection of environment in the planning process is so-called environmental impact assessment. This procedure is integrated with the process of procurement and issuing of the planning documents. The authority of environmental impact assessment is in the position of affected administrative office and issues his assessment to the draft of document.

Klíčová slova – key words

Územní plánování – town and country planning

Ochrana životního prostředí – Environment protection

Posuzování vlivů na životní prostředí – Environmental impact assessment